

## Capítulo 1

# El contrato social en América Latina y el Caribe: situación y desafíos

En este capítulo se aborda el debilitamiento del contrato social en América Latina y se busca entender mejor sus complejidades, así como los desafíos de política y las áreas cruciales para su fortalecimiento. En primer lugar, se presenta evidencia que ilustra la creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas en América Latina y el Caribe (ALC), lo que a su vez es síntoma de un contrato social debilitado. En este sentido, se analizan dos factores que podrían explicar esa creciente desconexión: las mayores aspiraciones de una clase media que se ha expandido considerablemente durante la última década y las dificultades de las instituciones públicas para responder a nuevos desafíos socioeconómicos y garantizar un mayor bienestar. La fortaleza del contrato social se evalúa también a través del análisis de la moral tributaria – esto es, la voluntad de pagar impuestos– en la región. En segundo lugar, el capítulo analiza el deterioro reciente en la percepción del bienestar por parte de los ciudadanos en ALC, y sugiere la necesidad de repensar las instituciones para ofrecer oportunidades y bienes y servicios públicos mejores, y responder a las demandas cambiantes de los ciudadanos, mejorando así su bienestar.

## El contrato social en América Latina y el Caribe: situación y desafíos de políticas públicas

La región está viviendo una creciente desconexión entre ciudadanos e instituciones públicas

**Menor confianza en los gobiernos**



La confianza en los gobiernos ha caído desde niveles de **45%** en 2010 a un **25%** en 2017

**Baja satisfacción con los servicios públicos**



Entre 2006 y 2016, la población satisfecha con la calidad de los servicios públicos cayó

**Menor moral tributaria**



Más de la mitad de Latinoamericanos justificaban **no pagar impuestos** en 2015

Las aspiraciones crecientes de una mayor *clase media* son una de las principales explicaciones de la actual insatisfacción



En 2015, alrededor del **35%** de la población pertenecía a la **clase media consolidada** (21% en 2001), pero un **40%** de la población sigue siendo **vulnerable**



La insatisfacción con los servicios públicos hace que las **clases medias-altas** y altas utilicen **servicios privados de mayor calidad...**



...mientras que la **clase media vulnerable** y los **pobres** siguen usando **servicios públicos de menor calidad**, lo que perpetúa las brechas sociales

América Latina y el Caribe (ALC) ha asistido estos últimos años a una desconexión creciente entre los ciudadanos y el Estado, manifestada principalmente a través de una disminución de la confianza en las instituciones públicas y de un aumento de la insatisfacción ciudadana con los servicios públicos. Las aspiraciones crecientes de una clase media más amplia, sumadas a las dificultades de las instituciones públicas para responder a nuevos desafíos socioeconómicos persistentes, derivados tanto del contexto nacional como global, explican en gran medida dicha desconexión.

Estos hechos apuntan a un debilitamiento del contrato social en ALC, con implicaciones notables para el bienestar de la población. El contrato social puede definirse, en líneas generales, como un pacto tácito entre los ciudadanos y el Estado. El Estado permite a los ciudadanos sacar el mayor provecho de sus vidas (garantizándoles derechos fundamentales y asegurándoles cierto nivel de condiciones materiales y calidad de vida mediante la provisión de bienes y servicios públicos). Como contrapartida, los ciudadanos han de cumplir ciertos deberes y obligaciones (como el voto y el pago de impuestos) que respaldan el funcionamiento eficaz de las sociedades democráticas.

Reconstruir el contrato social es vital si se quiere impulsar un mayor bienestar para todos en ALC. Esta tarea exige repensar las instituciones a fin de responder mejor a las demandas de los ciudadanos y cerrar brechas entre ambos. En ALC, los niveles decrecientes de confianza y satisfacción con los servicios públicos sugieren que la mayoría de los ciudadanos no creen que las instituciones públicas puedan responder a sus demandas. El resultado es que no perciben beneficios suficientes a cambio del cumplimiento de sus deberes como ciudadanos y se sienten menos incentivados para comprometerse con las obligaciones asociadas al contrato social. Esta situación socava, a su vez, la capacidad del Estado de suministrar eficientemente bienes y servicios públicos de calidad, lo cual tiene un impacto negativo en el bienestar de los ciudadanos, y acaba por exacerbar aún más su desvinculación respecto de las instituciones públicas en una espiral descendente.

En este capítulo se ilustra el debilitamiento del contrato social en la región y se busca entender mejor sus complejidades, así como los desafíos políticos y las áreas cruciales para su fortalecimiento. En primer lugar, se presenta evidencia sobre la creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas en ALC. La fortaleza del contrato social se evalúa asimismo a través del análisis de la moral tributaria –esto es, la disposición a pagar impuestos– en la región. En segundo lugar, el capítulo analiza hasta qué punto un contrato social más fuerte es clave para lograr un mayor bienestar y expone la necesidad de repensar las instituciones en la región ALC para dar mejor respuesta a las demandas ciudadanas y proveerles mejores bienes y servicios públicos.

### **El contrato social se ha debilitado en América Latina debido a las dificultades de las instituciones para dar respuesta a las aspiraciones crecientes y cambiantes de la sociedad**

La creciente brecha entre las aspiraciones y las percepciones ciudadanas sugiere que el contrato social se ha debilitado en ALC. La noción de contrato social es amplia, pero su fortaleza puede medirse a través de distintos indicadores que ayudan a entender la salud de la relación entre el Estado y la sociedad. Los contratos sociales suelen caracterizarse por una serie de acuerdos explícitos e implícitos que determinan lo que cada grupo socioeconómico da al Estado y lo que recibe a cambio (Estefanía y Martínez-Lillo, 2016). Los ciudadanos solo se comprometen firmemente con estos acuerdos bajo tres condiciones: deben considerar que son fiables (esto es, confían en las instituciones públicas); deben percibir que tales acuerdos son beneficiosos (es decir, están satisfechos con lo que reciben cuando se involucran en ellos); y deben considerar que son justos. En

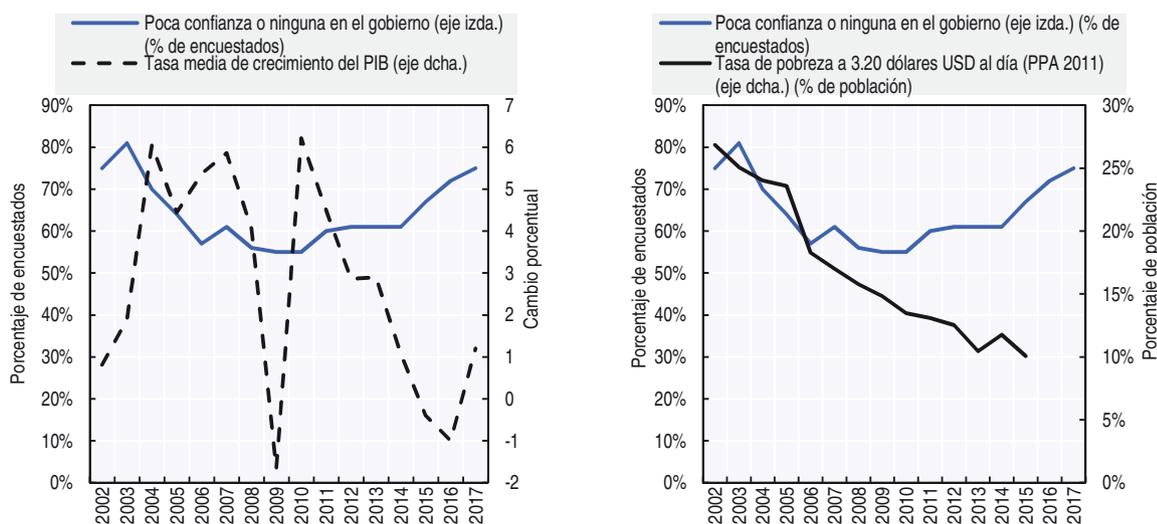
este sentido, analizar la brecha entre las aspiraciones sociales (lo que los ciudadanos desearían recibir o lo que le piden al Estado) y las percepciones (lo que creen recibir cuando se comprometen con él) permite calibrar la fortaleza del contrato social en ALC, que parece haberse debilitado en la región durante los últimos años.

### El bajo nivel de confianza y satisfacción en ALC pone de manifiesto la erosión del contrato social

La confianza en las instituciones es escasa en ALC y se ha deteriorado estos últimos años. En promedio, durante la última década, el 62% de la población latinoamericana tenía poca o ninguna confianza en los gobiernos. La falta de confianza en los gobiernos se ha agudizado desde la crisis financiera global alcanzando un nivel aproximado del 75% en 2017, frente al 54% registrado en 2010 (Gráfico 1.1. Panel A). La confianza ha caído incluso en un contexto de importante reducción de la pobreza en la región (Gráfico 1.1., Panel B).

La confianza suele entenderse como una “percepción positiva de las acciones de un individuo o una organización” (OCDE, 2017a). Puede interpretarse, por tanto, como la presunción de que las acciones de otros darán como resultado lo que se espera de ellas. En este sentido, la confianza es un elemento fundamental para el éxito de las políticas públicas. Muchas de estas políticas dependen de la cooperación y el cumplimiento por parte de los ciudadanos, mientras que muchas otras asumen un determinado comportamiento público que transforma tales políticas en exitosas. Hay distintas categorías de confianza: confianza de los ciudadanos en los gobiernos, confianza de los gobiernos en los ciudadanos y confianza entre los ciudadanos. Si bien las tres son relevantes para un contrato social sólido, este capítulo se centra en la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y en las instituciones públicas. Sin confianza, los ciudadanos consideran que no tiene sentido comprometerse en acuerdos que probablemente no sean respetados.

Gráfico 1.1. Confianza en los gobiernos y tasas de crecimiento y pobreza en América Latina y el Caribe



Nota: Los promedios no ponderados para todas las variables abarcan una muestra de países que incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

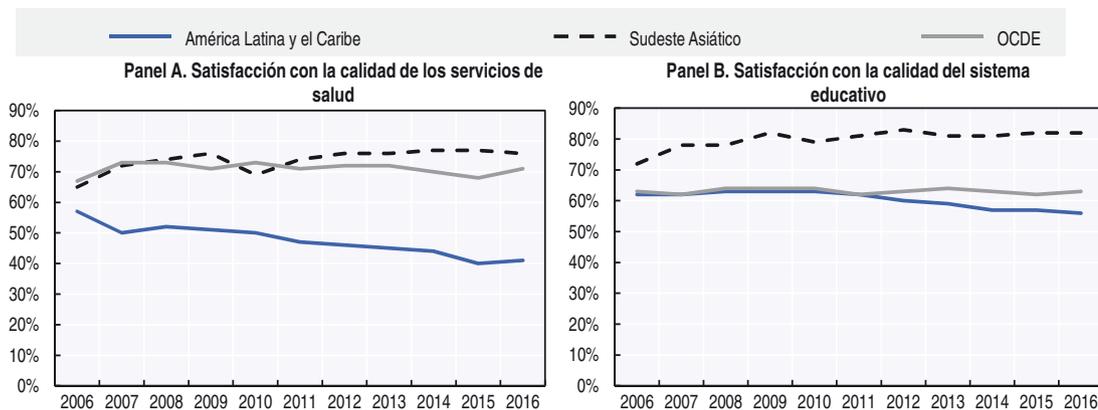
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en CEPALSTAT (2017), *Indicadores de desarrollo del Banco Mundial* (2017) y *Latinobarómetro* (2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663471>

Otros indicadores también apuntan a una pérdida de confianza ciudadana en sus instituciones. En general, en 2016, solo el 23% de los latinoamericanos expresaba confianza en que las elecciones fueran honestas (frente a un 46% en la OCDE). Además, solo el 15% creía que la corrupción no estaba muy extendida a nivel gubernamental (frente a un 28% en la OCDE). Y apenas un 34% confiaba en el sistema judicial nacional (frente a un 49% en la OCDE) (Gallup, 2017).

La satisfacción general con los servicios públicos también ha disminuido en la región. Entre 2006-2016, la proporción de personas satisfechas con la calidad de los servicios de salud cayó de un 57% a un 41%. Este porcentaje se sitúa muy por debajo de los niveles de satisfacción en los países miembros de la OCDE (en torno al 70%), que han permanecido estables (Gráfico 1.2, Panel A). Del mismo modo, la satisfacción con respecto a la calidad del sistema educativo cayó del 63% al 56% durante el mismo período (en los países de la OCDE se situaba en 63% en 2016) (Gráfico 1.2, Panel B).

Gráfico 1.2. Satisfacción con los servicios públicos en América Latina, Sudeste Asiático y la OCDE (porcentaje de la población)



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en la Encuesta Mundial Gallup (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663490>

Son muchos los factores que explican la insatisfacción ciudadana en ALC. Lo que más parece importar a los ciudadanos son los problemas económicos (empleo e ingresos), la calidad de los bienes y servicios (especialmente los destinados a combatir el crimen y la violencia, y a proveer salud y educación), y los problemas políticos (sobre todo la corrupción), según el *Latinobarómetro* (2017). Una fuente adicional de información para entender las percepciones de los ciudadanos son las búsquedas en Internet, que ofrecen mayor anonimato, sinceridad y frecuencia que las encuestas tradicionales. Estas búsquedas indican que las percepciones de los ciudadanos en torno a los problemas económicos, la inseguridad pública, la corrupción o los servicios públicos están directamente relacionadas con los niveles de aprobación presidencial en ALC, usados como medida de la satisfacción general de los ciudadanos y de su disposición a comprometerse de manera firme con el contrato social (Montoya, Nieto-Parra, Orozco y Vázquez, de próxima publicación) (Recuadro 1.1).

### Recuadro 1.1. El *big data* es una fuente de información importante para entender los principales motivos del descontento ciudadano

Cada vez es mayor el número de personas en todo el mundo que utilizan Internet para buscar información sobre política, economía y empleo. Las búsquedas desde países diferentes generan cada minuto enormes cantidades de datos georreferenciados, que reflejan preocupaciones, opiniones, preferencias y necesidades. El carácter totalmente anónimo de estas búsquedas y, por tanto, la sinceridad de su contenido hacen que los datos generados sean posiblemente más objetivos que las encuestas tradicionales (Stephens-Davidowitz, 2013). Por eso, los científicos sociales utilizan cada vez con más frecuencia esta cantidad masiva de datos para estudiar los comportamientos de los individuos. Esta nueva fuente de información posee, además, la capacidad de instruir a los responsables de la formulación de políticas y a los gobiernos sobre diversos aspectos de los ciudadanos y de la opinión pública (Reimsbach-Kounatze, 2015).

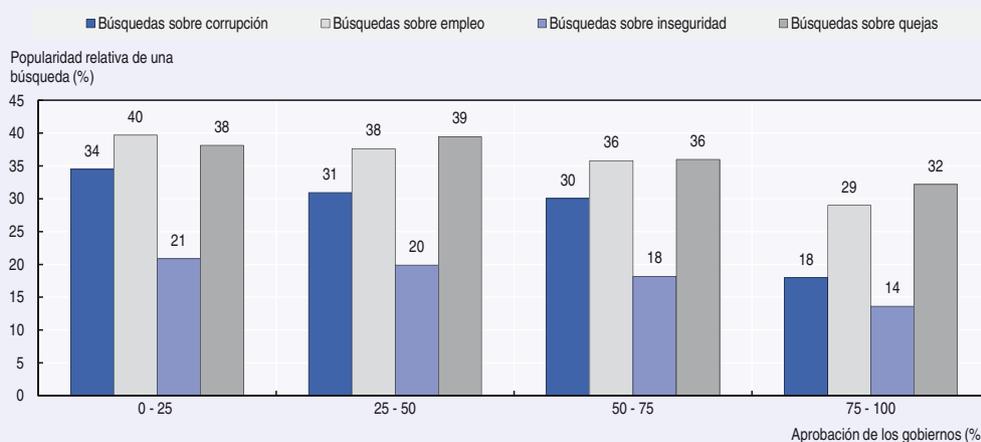
La evidencia empírica reciente muestra que los datos obtenidos a partir de los motores de búsqueda de Internet (sobre todo los datos de Google) constituyen una fuente de información útil sobre las principales preocupaciones socioeconómicas de los ciudadanos. Este análisis examina si las percepciones que tienen los ciudadanos de los problemas más importantes de la región, medidas a través de sus búsquedas en Internet, pueden explicar o no las tasas de aprobación presidencial, partiendo de la convicción de que estas últimas son un buen indicador del nivel de satisfacción de los ciudadanos con sus gobiernos y, por tanto, de su disposición a involucrarse en el contrato social. El análisis incluye a 18 países latinoamericanos entre enero de 2006 y diciembre de 2015, emplea datos de panel mensuales y combina variables recopiladas a partir de datos estadísticos nacionales estándar y variables construidas a partir de los resultados de las búsquedas realizadas por los ciudadanos en Internet. Estas últimas se incluyen con el objetivo de reflejar las percepciones y las preocupaciones de los ciudadanos (Montoya, Nieto-Parra, Orozco y Vázquez, de próxima publicación).

Los datos estilizados muestran una relación negativa entre los niveles de aprobación de los gobiernos y el volumen de búsquedas en Internet sobre corrupción, empleo, inseguridad y quejas de los consumidores (Gráfico 1.3). Esta relación negativa indica que el volumen de búsquedas sobre estos temas, que coinciden en su mayor parte con las principales fuentes de preocupación de la sociedad según el Latinobarómetro (Latinobarómetro, 2017), es más bajo cuando las tasas de aprobación presidencial son más elevadas. En este sentido, las búsquedas en Internet parecen informar acerca de las fuentes de descontento ciudadano con respecto a los gobiernos.

El análisis econométrico realizado por Montoya et al. confirma que las percepciones de los ciudadanos en materia de corrupción e inseguridad –a partir de datos de búsquedas en Internet– tienen un impacto negativo y estadísticamente significativo en los niveles de aprobación de los gobiernos de turno. La variable de desempleo, construida a partir de búsquedas en Internet de términos relacionados con la búsqueda de empleo por parte de los ciudadanos, no parece tener efecto en la aprobación de los gobiernos en la región ALC. La elevada tasa de informalidad laboral en ALC, que puede distorsionar la dinámica de las búsquedas de empleo –muchos no necesitan buscar empleo ya que tienen uno en el sector informal o buscan solamente empleos a través de canales informales–, es una de las posibles explicaciones de este resultado aparentemente contraintuitivo. Otras variables no relacionadas con las búsquedas en Internet, como el nivel de inflación, las tasas de crecimiento económico y el entorno económico internacional, son asimismo determinantes de las tasas de aprobación presidencial.

Recuadro 1.1. El *big data* es una fuente de información importante para entender los principales motivos del descontento ciudadano (cont.)

Gráfico 1.3. Búsquedas por internet sobre temas sociales, políticos y económicos clasificadas según niveles de aprobación presidencial, América Latina y el Caribe



Nota: Este gráfico muestra la popularidad media de las búsquedas en Internet dentro de cada cuartil de datos sobre aprobación de los gobiernos. Utiliza observaciones mensuales entre enero de 2006 y diciembre de 2015 de 18 países de ALC, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en datos de Google Trends y el Executive Approval Database (Carlin et al., 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933663509>

Este análisis revela el potencial del *big data* a la hora de informar a los gobiernos acerca de las preocupaciones, opiniones, preferencias y necesidades de los ciudadanos, aportando además un mayor grado de anonimato, sinceridad y frecuencia que las encuestas tradicionales. Sin embargo, utilizar información de los motores de búsqueda de Internet presenta ciertas limitaciones. En primer lugar, es posible que la muestra no sea representativa, ya que el acceso a Internet es restringido para ciertos segmentos de la población. Esto afecta particularmente a América Latina y el Caribe (ALC), dados los bajos niveles de penetración de Internet, pese a los avances registrados durante la última década [54.5 usuarios de Internet por cada 100 habitantes en 2015 (Banco Mundial, 2017)], limitando la muestra de personas que realizan búsquedas en Internet principalmente a habitantes de ingresos medios y altos. Con el fin de probar las diferencias de resultados en función de la evolución del acceso a Internet, Montoya et al. integran distintas especificaciones de tiempo según el número de usuarios de Internet por cada 100 habitantes de cada país. En segundo lugar, existe un riesgo latente de capturar búsquedas que no sean de interés. Para limitar sesgos generados por temas no relacionados capturados en las búsquedas, Montoya et al. afinan los resultados de las búsquedas en Internet excluyendo términos que puedan llevar a confusión.

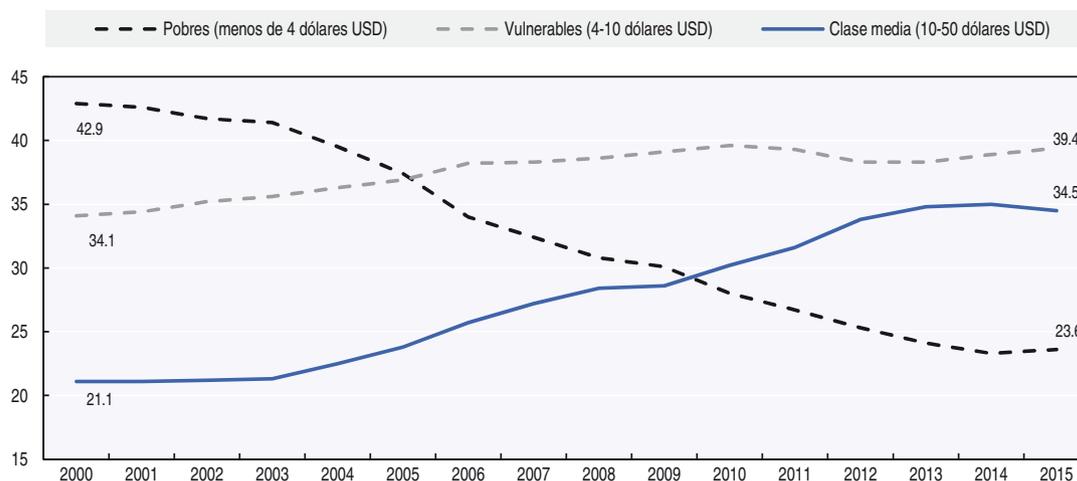
El aumento de las aspiraciones y de las demandas insatisfechas de la sociedad es una de las principales explicaciones del creciente descontento en ALC, a pesar de un avance socioeconómico sin precedentes en la región. Es en cierto modo paradójico que la confianza y la satisfacción ciudadanas se hayan deteriorado después de un *boom* económico; las tasas de pobreza han descendido notablemente, las desigualdades se

han reducido y las condiciones de vida generales han mejorado de manera significativa. Puede haber varias explicaciones detrás de este fenómeno. En primer lugar, la reciente desaceleración económica podría estar contribuyendo a generar en muchos segmentos de la población la sensación de que los beneficios socioeconómicos pueden estar en peligro. En todo caso, los ciudadanos podrían considerar que va a ser difícil mantener un ritmo de progreso similar al experimentado en los últimos 15 años. En segundo lugar, la creciente interconexión favorecida por los avances tecnológicos puede haber creado nuevos paradigmas de progreso social. El hecho de que sea más fácil comparar los avances en ALC con los de sociedades más desarrolladas alimenta las aspiraciones de las generaciones más jóvenes. En tercer lugar, una serie de tendencias globales, tales como el rápido progreso tecnológico, el envejecimiento de la población, las migraciones y el cambio climático, se perciben como desafíos que superan la capacidad de respuesta de los Estados-nación, generando así una sensación de incertidumbre y riesgo entre los ciudadanos. Por último, la expansión de la clase media ha venido acompañada de mayores aspiraciones y demandas. Esto es especialmente cierto ALC, al ser un región joven donde uno de cada cuatro ciudadanos tiene edades comprendidas entre 15 y 29 años; con su primera generación nacida y criada totalmente en democracia; y con una población altamente urbanizada, con casi un 90% de la población viviendo en ciudades: estos factores también contribuyen a la transformación y evolución de las demandas de la sociedad (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). El cambio de aspiraciones de una clase media más amplia constituye una de las principales transformaciones de la sociedad en ALC y merece una atención especial.

### Las aspiraciones crecientes y cambiantes de una clase media más amplia

La expansión de la clase media ha sido una de las principales transformaciones socioeconómicas de los últimos tiempos en ALC. En 2015, en torno al 35% de la población podía considerarse como clase media consolidada (con ingresos de 10-50 dólares USD [PPA de 2005] al día), frente a un 21% en 2000. Casi el 40% de la población podía considerarse clase media vulnerable (con ingresos de 4-10 dólares USD [PPA de 2005] al día) (Gráfico 1.4). Por primera vez en la historia, los pobres –individuos que viven con menos de 4 dólares USD (PPA de 2005) al día (OCDE/CEPAL/CAF, 2016)– son el grupo socioeconómico más pequeño en ALC, abarcando a algo menos del 24% de la población.

**Gráfico 1.4. Población de América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos**  
Porcentaje de la población total



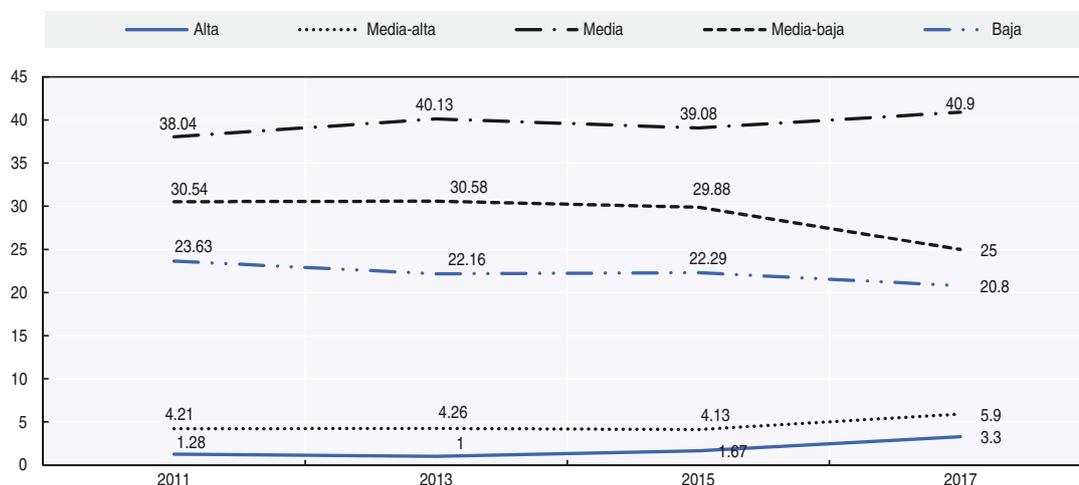
Nota: Datos en USD de 2005, PPA.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en tabulaciones de LAC Equity Lab de SEDLAS (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663319>

Por otra parte, la mayoría de los ciudadanos de ALC considera que forma parte de la clase media. *Formar parte de la clase media* no es lo mismo que *sentirse parte de la clase media*. Las medidas subjetivas de clase media indican que esta en ALC es incluso mayor de lo que muestran las medidas de ingresos. Esto indica que es una clase media con aspiraciones (es decir, los individuos tienen aspiraciones de clase media aun cuando sus niveles de ingresos no sean necesariamente los que se atribuyen a la misma). Casi el 40% de los ciudadanos se consideran clase media según ciertos resultados (Gráfico 1.5). Otros análisis elevan ese porcentaje al 53% (Penfold y Rodríguez, 2014). Por tanto, en términos de aspiraciones, expectativas y demandas sociales, así como del papel desempeñado por este grupo socioeconómico a la hora de modelar y reforzar el contrato social, la importancia de la clase media puede ser incluso mayor de lo que sugieren las medidas de ingresos.

**Gráfico 1.5. Población de América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos subjetivos**

Porcentaje de población total según el grupo socioeconómico al cual los ciudadanos creen pertenecer



Nota: La pregunta planteada en la encuesta es: “¿a qué clase social diría que pertenece? ¿Alta, media-alta, media, media-baja, o baja?”

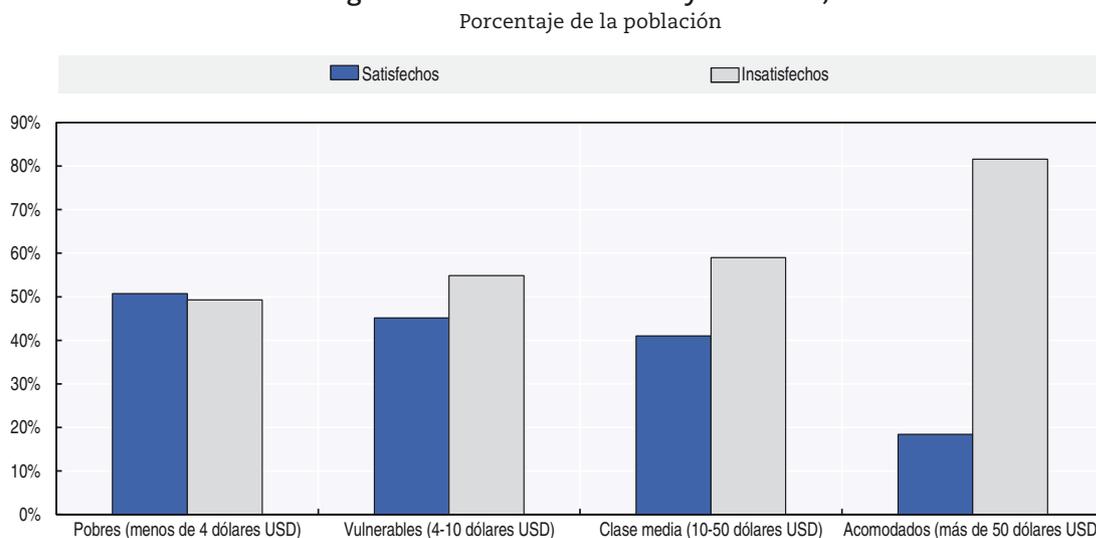
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Latinobarómetro, 2017, 2015, 2013, 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663547>

La expansión de la clase media ha traído consigo un cambio de aspiraciones, expectativas y demandas que explica en gran manera la actual insatisfacción social en ALC. Pertenecer a la clase media se asocia generalmente con una serie de aspiraciones y demandas. Los ciudadanos de clase media son defensores de la democracia, pero también críticos con su funcionamiento (OCDE, 2010). De hecho, cuando la clase media alcanza como mínimo un 30% de la población, sus miembros consiguen un poder colectivo para reclamar con mayor eficacia bienes y servicios públicos mejores (Birdsall, 2016). En este sentido, el aumento del tamaño de la clase media hace que la política social sobre salud y educación sea más activa, reduce el nivel de corrupción y mejora la calidad de la gobernanza en lo que atañe a la participación democrática (Loayza, Rigolini, Llorente, 2012). Se supone que la gran expansión de la clase media consolidada en ALC ha cambiado sustancialmente las expectativas de un gran segmento de la población (Penfold y Rodríguez, 2014). Por otra parte, los miembros de la gran clase media vulnerable viven bajo la incertidumbre de poder recaer en la pobreza en caso de un “shock” negativo, tal como ocurrió en 2015 con unos 7 millones de latinoamericanos (CEPAL, 2016). En general, las mayores expectativas de la clase media consolidada y la sensación de inestabilidad de la clase media vulnerable pueden explicar en gran manera el crecimiento de la insatisfacción social registrado en ALC en los últimos años.

El descontento con los servicios públicos de salud es generalizado en la sociedad latinoamericana, pero parece aumentar a medida que crece el nivel de ingresos. El 55% de la clase media vulnerable se declara insatisfecho con los servicios públicos de salud, mientras que un 60% de la clase media consolidada. En cuanto al grupo de ingresos elevados, más del 80% se declara insatisfecho con los servicios públicos de salud (Gráfico 1.6). El nivel de insatisfacción con la educación pública, los servicios de agua y saneamiento, y la seguridad pública siguen tendencias similares (LAPOP, 2016).

**Gráfico 1.6. Nivel de satisfacción con los servicios públicos de salud según nivel de ingresos en América Latina y el Caribe, 2015**



Nota: Se considera “pobres” a aquellos individuos con un ingreso diario por debajo de 4 dólares USD; “vulnerables”, a aquellos con un ingreso diario de entre 4 y 10 dólares USD; “clase media”, a aquellos con un ingreso diario de entre 10 y 50 dólares USD; “acomodados”, a aquellos con un ingreso diario superior a 50 dólares USD. Dólares estadounidenses de 2005 medidos en PPA. PPA = paridad de poder adquisitivo.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en The Americas-Barometer, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663566>

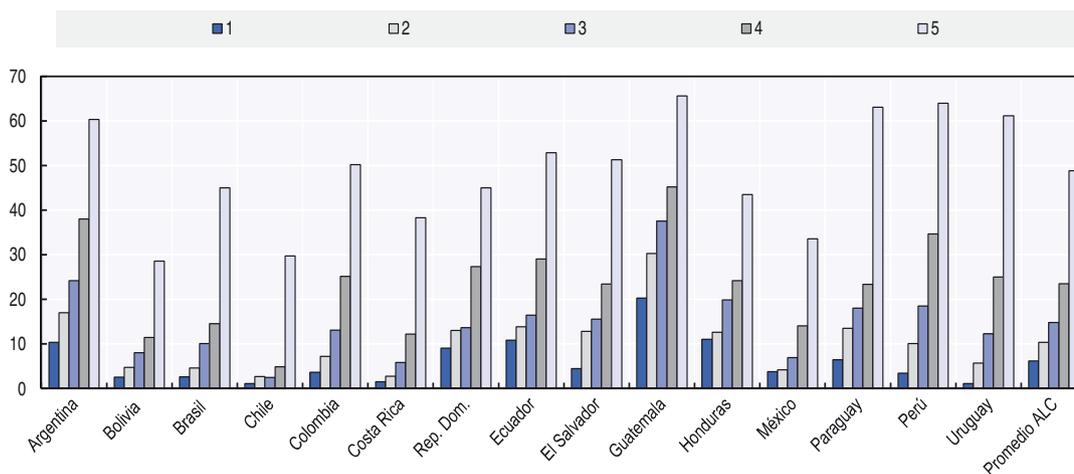
Los elevados niveles de insatisfacción con los bienes públicos pueden explicar por qué una importante proporción de latinoamericanos con ingresos suficientes elige los servicios privados en vez de los servicios públicos universales (como la educación o la salud). Como ejemplo, la proporción de estudiantes de secundaria matriculados en escuelas privadas está fuertemente vinculada a los ingresos familiares, y aumenta significativamente en los quintiles cuarto y quinto (Gráfico 1.7).

La insatisfacción con los servicios públicos, y la habitual renuncia a ellos por parte de quienes tienen ingresos suficientes, debilita el contrato social. El Estado de bienestar está altamente fragmentado en ALC, ofreciendo servicios distintos a los diferentes grupos de población (Ribe, Robalino y Walker, 2010). Por un lado, los individuos de hogares de clase media y alta suelen responder a su insatisfacción con los servicios públicos renunciando a ellos y orientándose hacia servicios privados de mejor calidad, que pueden costearse. Por otro lado, los individuos de la *clase media vulnerable* y los de hogares pobres también se sienten insatisfechos con la calidad de los servicios públicos, pero no disponen de los ingresos necesarios para renunciar a ellos, de modo que siguen utilizando esos servicios de baja calidad. Esta situación genera una fractura. Las clases

medias consolidadas pagan tanto por los servicios públicos que financian pero no utilizan, como por los servicios privados que acaban utilizando. Y las clases medias vulnerables utilizan servicios públicos, pero están insatisfechas con ellos y no pueden permitirse opciones de mejor calidad. En este contexto, ambos grupos, que representan conjuntamente el 75% de la población, se sienten insatisfechos por distintas razones y es posible que encuentren escasos incentivos para involucrarse de manera firme en el contrato social.

**Gráfico 1.7. Matrícula en escuelas privadas por grupo socioeconómico en América Latina y el Caribe, 2014**

Porcentaje de estudiantes de secundaria en escuelas privadas, por quintiles de ingreso



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, con base en CEDLAS y el Banco Mundial (2016).

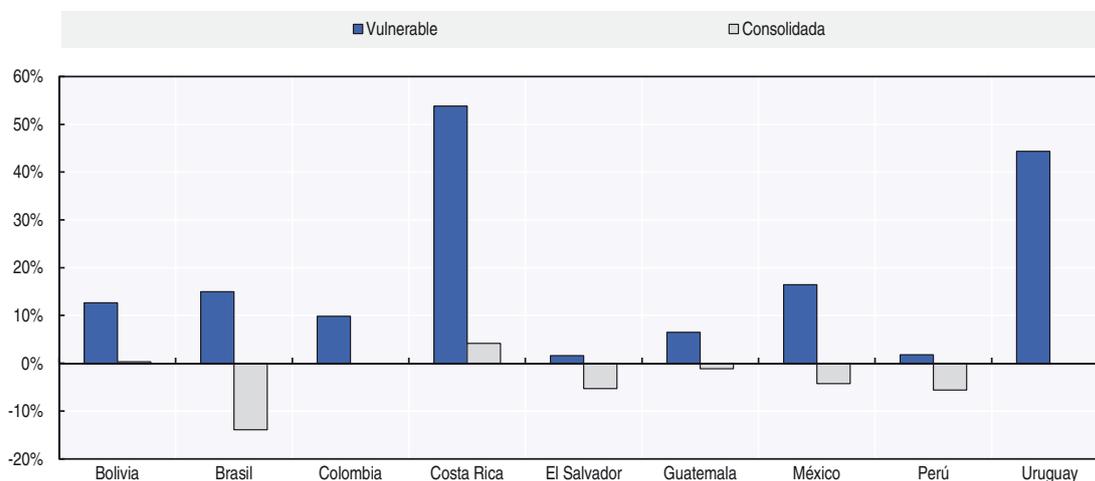
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663585>

Los ciudadanos de la clase media consolidada pagan más en impuestos que el valor monetario de lo que reciben en transferencias (directas, indirectas o en especie) y son, por tanto, pagadores netos. Al contrario, los de hogares vulnerables son receptores netos, ya que el valor monetario de las transferencias y los servicios que reciben es superior al de los impuestos que pagan (Gráfico 1.8). Sin considerar el valor monetario de la educación y la salud, los individuos vulnerables de todos los países de ALC incluidos en el análisis del *Instituto Commitment to Equity* (Recuadro 1.2), excepto Ecuador, se vuelven pagadores netos. Esto significa que el grueso de las políticas redistributivas se apoya en los servicios públicos, los cuales suelen ser de escasa calidad (OCDE, 2010; Daude, Lustig, Melguizo y Perea, 2017; Lustig, 2017a).

A pesar de que la clase media asume la mayor parte del costo de las políticas de bienestar, los impuestos indirectos ponen más presión en los pobres y en los vulnerables. Los impuestos indirectos, sobre todo el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y otros impuestos especiales sobre productos no elásticos gravados a los consumidores por la vía de precios más elevados, afectan especialmente a la clase media y a individuos con bajos ingresos. En el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay, la proporción de impuestos como porcentaje del ingreso de mercado es más elevada para la clase vulnerable que para la clase media consolidada. En el caso de El Salvador, Guatemala y Perú, la proporción es similar para ambas cohortes de la clase media.

## Gráfico 1.8. Posición fiscal neta de la clase media, circa 2010

Cambio en el ingreso final con respecto al ingreso de mercado, porcentaje



Notas: Se considera “vulnerables”, a aquellos con un ingreso diario de entre 4 y 10 dólares USD; “clase media consolidada”, a aquellos con un ingreso diario de entre 10 y 50 dólares USD. Dólares estadounidenses de 2005 medidos en PPA. PPA = paridad de poder adquisitivo. Esto incluye: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Uruguay.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Daude, Lustig, Melguizo y Perea (2017), “Fiscal policy and the emerging middle class in Latin America, an analysis based on the Commitment to Equity.”

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663604>

## Recuadro 1.2. El Commitment to Equity (Compromiso con la equidad)

El Instituto *Commitment to Equity* (CEQ) de la Universidad de Tulane analiza el impacto de los impuestos y los gastos sociales sobre la desigualdad y la pobreza en los países, y ofrece una hoja de ruta a gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG) para construir sociedades más equitativas (Lustig, 2017b).

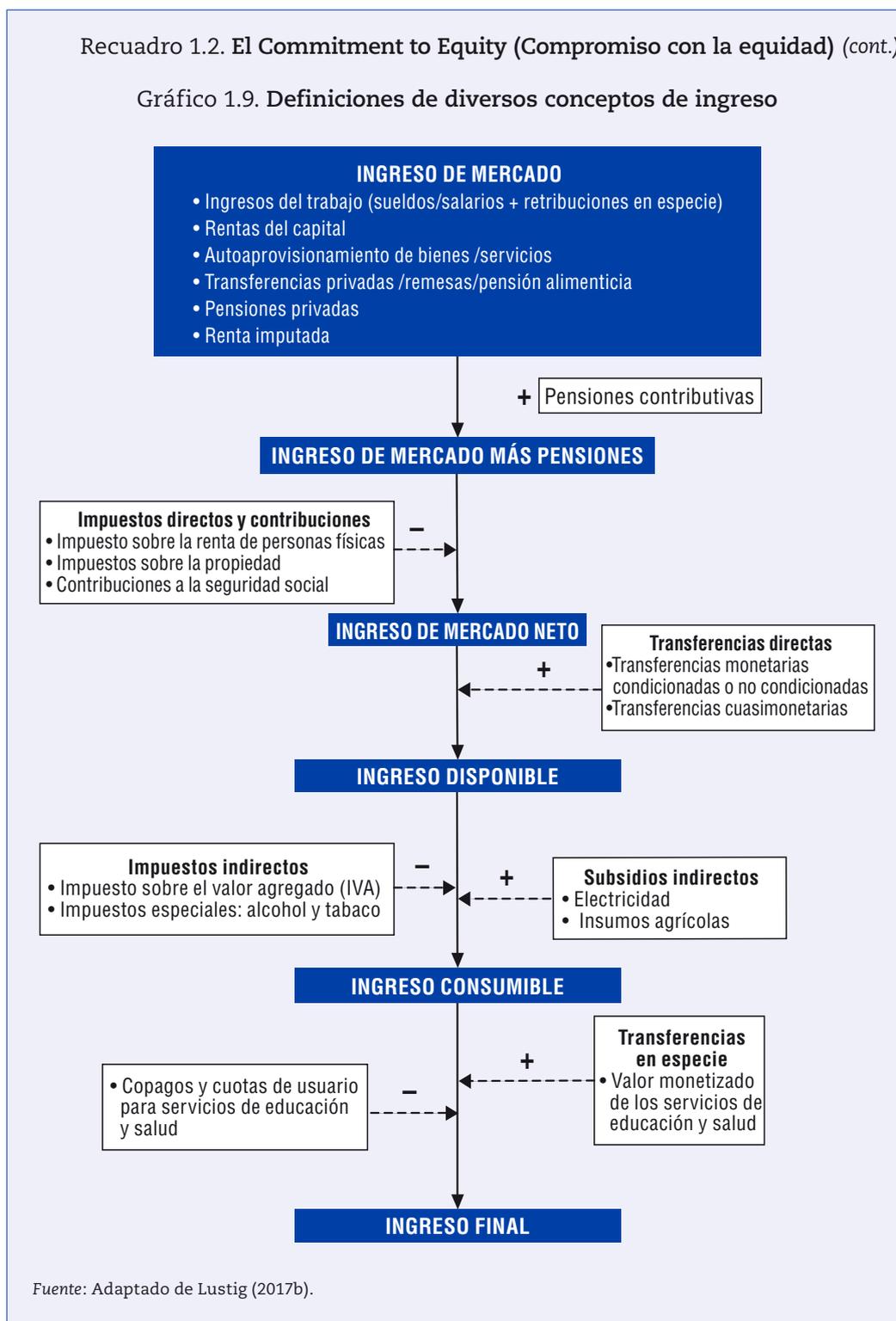
El CEQ realiza estudios sobre incidencia de beneficios e impuestos que aspiran a responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Hasta qué punto la redistribución de los ingresos y la reducción de la pobreza se están logrando a través de la política fiscal?
2. ¿Hasta qué punto los impuestos especiales y el gasto público son igualitarios y favorecen a los pobres?
3. ¿Cuán efectivos son los impuestos y el gasto público a la hora de reducir la desigualdad y la pobreza?
4. ¿Qué impacto tienen las reformas fiscales que cambian la magnitud y/o la progresividad de un impuesto o beneficio específico?

Para abordar estas cuestiones y medir los efectos redistributivos y el impacto en la pobreza de los impuestos y los beneficios sociales, el CEQ realiza un análisis de incidencia fiscal que consiste en asignar impuestos (impuesto sobre la renta de las personas físicas e impuestos sobre el consumo concretamente) y gasto público (gasto social y subsidios al consumo concretamente) a hogares o individuos. Esto permite comparar los ingresos antes y después de impuestos y transferencias (Lustig, 2017b). El Gráfico 1.9 resume la construcción de estos conceptos de ingresos.

## Recuadro 1.2. El Commitment to Equity (Compromiso con la equidad) (cont.)

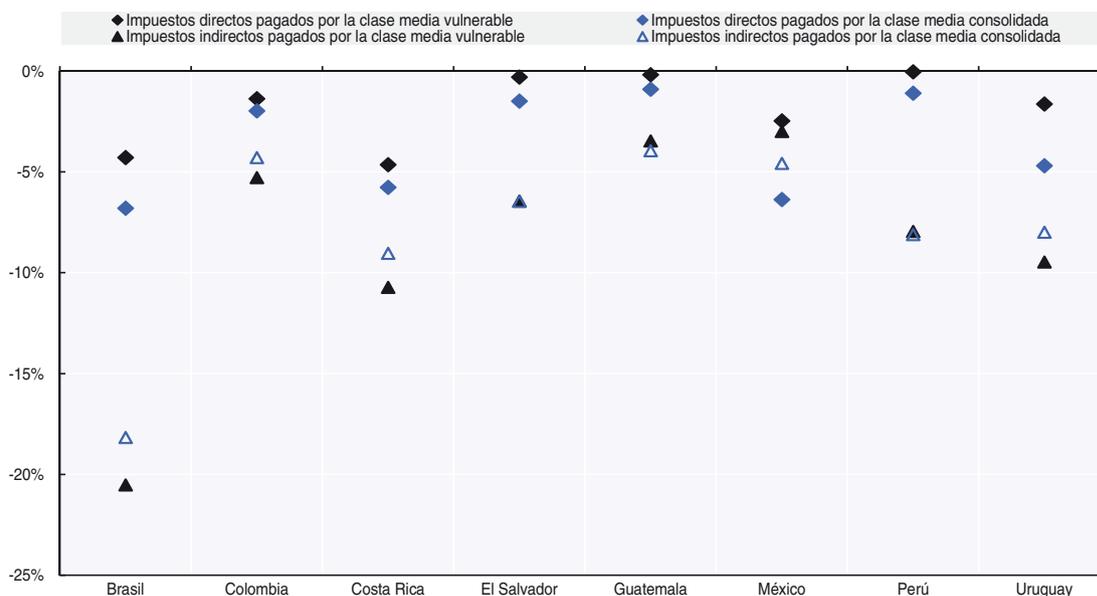
Gráfico 1.9. Definiciones de diversos conceptos de ingreso



La clase media consolidada y la clase alta soportan en su mayor parte el peso de los impuestos directos, ya que los impuestos sobre la renta de las personas físicas recaen únicamente en los individuos con ingresos elevados (Barreix, Benitez y Pecho, 2017).

Este es especialmente el caso en Brasil, Costa Rica y México, donde la proporción de impuestos directos sobre el ingreso de mercado es más elevada para la clase media consolidada que para la vulnerable. Es también el caso de El Salvador, Guatemala y Perú, donde la clase media vulnerable no paga impuestos directos (Gráfico 1.10).

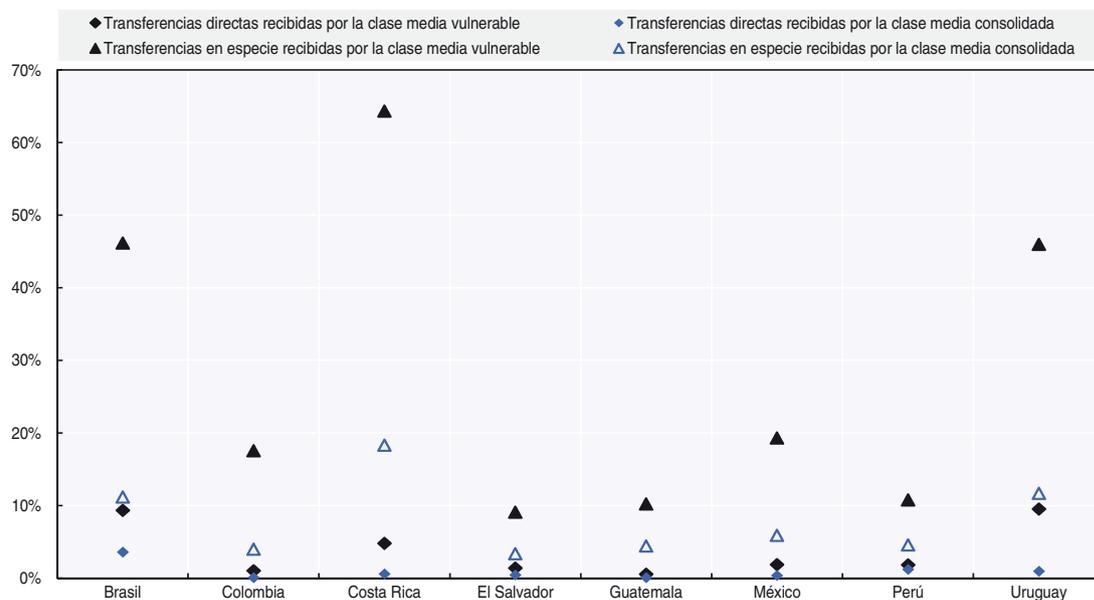
**Gráfico 1.10. Ratio de impuestos pagados sobre el ingreso de mercado para la clase media (vulnerable y consolidada) por país en América Latina, circa 2010**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basado en Daude, Lustig, Melguizo y Perea (2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663623>

**Gráfico 1.11. Ratio de transferencias recibidas sobre el ingreso de mercado para la clase media (vulnerable y consolidada) por país en América Latina, circa 2010**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basado en Daude, Lustig, Melguizo y Perea (2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663642>

La mayoría de las transferencias (directas y en especie) benefician más a la clase media vulnerable que a la consolidada (Gráfico 1.11) e incluyen servicios de educación y salud. Esto se debe probablemente a que la clase media consolidada puede renunciar a servicios públicos de baja calidad, especialmente en materia de educación y salud, y optar por servicios privados. Igualmente, y debido a la naturaleza de su diseño, las transferencias directas (transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, programas de alimentación en las escuelas, transferencias gratuitas de alimentos, etc.) tienden a ser progresivas en términos absolutos (Daude, Lustig, Melguizo y Perea, 2017), lo cual beneficia más a la clase media vulnerable, como porcentaje de su ingreso de mercado, que a la clase media consolidada. De hecho, en economías como Colombia, Guatemala, El Salvador y México, el impacto de las transferencias directas en la clase media consolidada es más bien pequeño.

### **Evaluación de la fortaleza del contrato social en ALC a través del análisis de la moral tributaria**

Uno de los principales componentes del contrato social es el pacto fiscal, que puede definirse como el acuerdo en virtud del cual los ciudadanos pagan impuestos al Estado a cambio de ciertos bienes y servicios públicos. La fortaleza del pacto fiscal permite medir la solidez del contrato social en un sentido más amplio.

El grado de implicación de los ciudadanos de ALC en el pacto fiscal está fuertemente determinado por la percepción de los resultados netos que procura su participación en él (Avanzini, 2012). La implicación de los latinoamericanos en el pacto fiscal depende de su confianza en las instituciones, su satisfacción con los servicios públicos y los beneficios generales que creen haber obtenido participando o respetando sus obligaciones con el Estado. Si los latinoamericanos están insatisfechos con sus gobiernos y con los servicios que estos les brindan, es más posible que justifiquen la evasión fiscal para eventualmente no pagar impuestos. También pueden abstenerse de utilizar servicios públicos, contribuyendo así a socavar el contrato social. Medir la moral tributaria, o la disposición a pagar impuestos (Recuadro 1.3) es, por tanto, un buen método para entender el grado de implicación de los ciudadanos en el pacto fiscal. Revela, en última instancia, su grado de confianza y satisfacción con las instituciones y los servicios públicos.

#### **Recuadro 1.3. Midiendo la moral tributaria**

Existen distintas maneras de medir la moral tributaria basándose en encuestas de hogares. Tanto la encuesta *World Value Survey* (WVS) como el *Latinobarómetro* preguntan si “la evasión fiscal pueden justificarse o no”, aunque la WVS añade: “Si tiene la oportunidad”. Estas encuestas no son totalmente comparables con encuestas regionales de otras regiones emergentes. El *Afrobarómetro*, por ejemplo, pregunta si “no pagar impuestos sobre la renta está mal y es sancionable, o está mal pero es comprensible, o no está mal en absoluto”. El *Asiabarómetro* formula la pregunta indirectamente: “¿Le gustaría ver más o menos gasto público en cada área?”, recordando que más gasto puede equivaler a un aumento de impuestos. Tanto en el *Latinobarómetro* como en la WVS, se pide a los encuestados que puntúen la justificación de la moral tributaria con una escala que va de 1 a 10 (en la que 1 corresponde a nunca justificable y 10, a siempre justificable). En el presente capítulo, “10” corresponde a aquellos individuos que jamás justificarían el impago de impuestos, mientras que “1” corresponde a aquellos que justifican siempre la evasión fiscal.

### Recuadro 1.3. Midiendo la moral tributaria (cont.)

Los resultados del Latinobarómetro y del WVS difieren, ya que la muestra de países y el período no coinciden. El WVS consiste en encuestas representativas a escala nacional en casi 100 países durante olas de amplitud de cinco años. En este capítulo, los resultados y análisis del WVS provienen de la ola 6, que abarca los años 2010-14. Representa a 58 países, entre ellos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

El Latinobarómetro, en cambio, realiza una encuesta anual representativa a escala nacional (los últimos datos disponibles datan de 2015), que incluye a 18 países latinoamericanos: Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante “Bolivia”), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (en adelante “Venezuela”).

Independientemente de la fuente, existen varios desafíos a la hora de medir la moral tributaria. Por ejemplo, dado que los datos se basan en respuestas donde los encuestados tienden a exagerar su grado de cumplimiento, puede haber sesgos en los resultados o análisis (Andreoni, Erard y Feinstein 1998). Asimismo, la pregunta sobre si “la evasión fiscal puede justificarse” no tiene en cuenta el hecho de que la evasión es una “no opción” o cuando menos algo mucho más limitado en algunos países desarrollados gracias a la existencia de mejores mecanismos de cumplimiento (Daude, Gutierrez y Melguizo, 2013). Sin embargo, pese a las posibles deficiencias en los datos, parece no existir una opción mejor que el Latinobarómetro o la WVS para medir la moral tributaria.

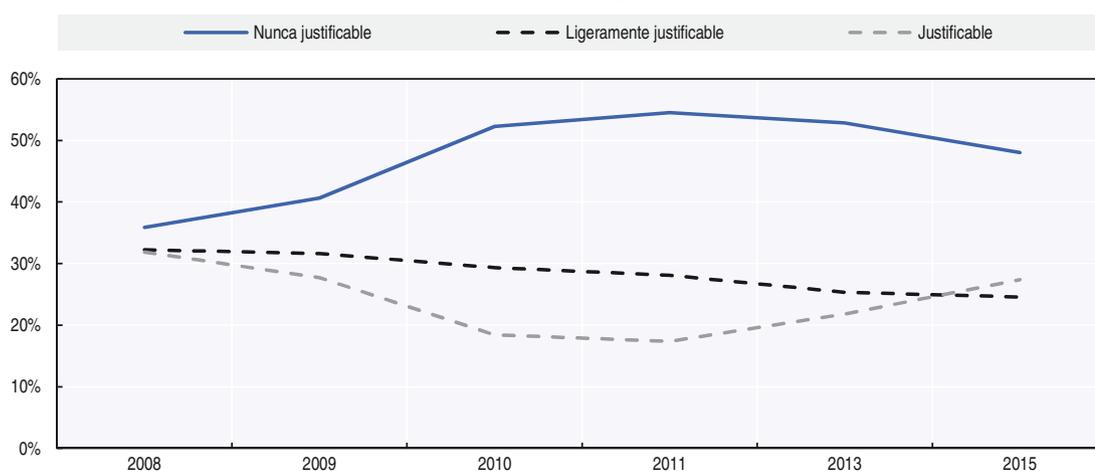
La implicación de los ciudadanos en el pacto fiscal, medida a través de la moral tributaria, es relativamente baja en ALC y se ha deteriorado desde 2011. Más de la mitad de los latinoamericanos estaban dispuestos a evadir el pago de impuestos en la medida de lo posible en 2015. Entre aquellos ciudadanos dispuestos a evadir los impuestos se aprecian dos grupos: aquellos que justifican firmemente la evasión de impuestos y aquellos que la justifican ligeramente, lo cual representaba, en 2015, un 27% y un 25% de los latinoamericanos, respectivamente (Gráfico 1.12). Ese mismo año, aquellos que consideraban que evadir impuestos no se justifica bajo ningún concepto representaban un 48% de la población (Latinobarómetro, 2015). La moral tributaria se ha deteriorado desde 2011, año en que un 54% de los latinoamericanos (6 puntos porcentuales más que en 2015) no se mostraba dispuesto a justificar la evasión fiscal. Este deterioro se produce después de una notable mejora de la moral tributaria en la región e indica una alteración de las motivaciones que subyacen a la voluntad de pagar impuestos. En realidad, parece existir una relación entre esta tendencia descendente y las tendencias reveladas por los indicadores de confianza en las instituciones y satisfacción con los servicios públicos, entre otras medidas autorreportadas de la percepción que los ciudadanos tienen de los Estados.

El grado de apoyo a la democracia, la capacidad redistributiva del sistema fiscal y los niveles de confianza en los gobiernos y de satisfacción con los servicios públicos son factores determinantes de la moral tributaria. Las personas que están de acuerdo con ser gobernadas bajo un sistema democrático son unos 14 puntos porcentuales más susceptibles de no justificar nunca la evasión que aquellas que no están de acuerdo (Gráfico 1.13, Panel A). Igualmente, las personas que tienen mayor confianza en el gobierno y creen que la redistribución es una característica clave de la democracia son más susceptibles de poseer una moral tributaria mayor (2% y 1% más elevada, respectivamente). Otros factores determinantes de la moral tributaria

son características individuales como género, edad o religión, si bien en menor grado. Pero estas aparecen en distintas magnitudes y, con excepción de la edad, tienen más bien escasa importancia. Características socioeconómicas como la situación económica percibida, la situación laboral o el nivel académico también influyen en la voluntad de pagar (o evadir) impuestos. Por ejemplo, un mayor nivel educativo entrañaría una mayor voluntad de cumplir con las obligaciones fiscales (2%) (Recuadro 1.4). Esto pone de relieve la necesidad de invertir en competencias y en un mecanismo de reforzamiento positivo que fomente el desarrollo económico, reduciendo las desigualdades y mejorando la moral fiscal (Torgler, 2005; Daude y Melguizo, 2010; Daude, Gutierrez y Melguizo, 2013; Melguizo, Olate y Orozco, de próxima publicación).

Gráfico 1.12. Moral tributaria en América Latina

Porcentaje de la población



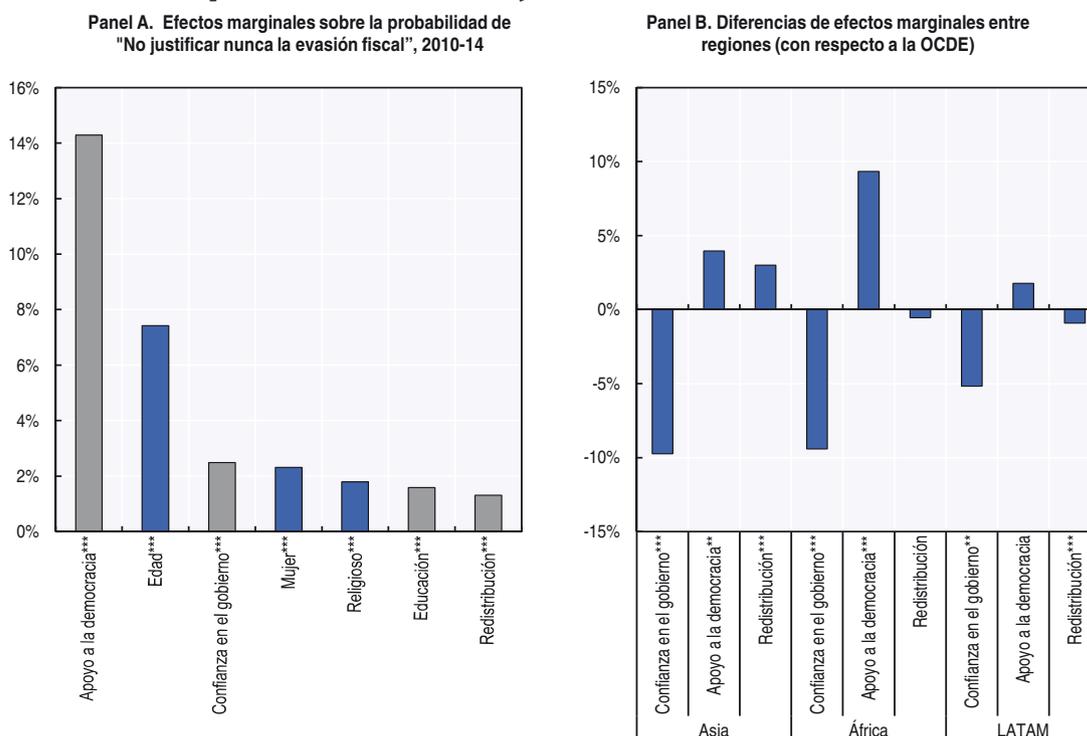
Notas: Promedio para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La pregunta específica es: "Diga, si considera que evadir impuestos siempre está justificado, nunca está justificado o está justificado a veces". Por razones prácticas, "nunca justificable" corresponde a la fracción de encuestados que respondieron 10 (la puntuación más elevada); "ligeramente justificable" corresponde a la fracción de encuestados que respondieron entre 9 y 6; y "justificable" corresponde a la fracción de encuestados que respondieron entre 1 (el mínimo) y 5.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Latinobarómetro 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663376>

A idénticos niveles de confianza en el gobierno e idéntica visión de la redistribución, los ciudadanos de ALC son menos susceptibles que los de la OCDE de mostrar una moral tributaria alta. El análisis de las diferencias entre regiones muestra que ciertos cambios adicionales de las características institucionales pueden afectar a la probabilidad de registrar una mayor moral tributaria. Por ejemplo, mejorar la confianza en el gobierno tendría un efecto en la probabilidad de registrar una moral tributaria alta en ALC más bajo (si bien positivo) que en la OCDE (un 5% inferior) (Gráfico 1.13, Panel B). Esta característica es compartida por economías de África y Asia, aunque en estos casos la probabilidad es más acentuada (9% y 10% más baja, respectivamente). Asimismo, un aumento del apoyo ciudadano a la función redistributiva de la política fiscal mejoraría la moral tributaria en ALC un 1% menos que en las economías de la OCDE. Este resultado es similar al de las economías africanas, pero contrario al de las economías asiáticas, donde la probabilidad es más elevada. Al contrario, los ciudadanos de ALC con el mismo nivel de apoyo a la democracia son más susceptibles (2%) que los ciudadanos de la OCDE de tener una moral tributaria alta, aunque el resultado no es estadísticamente significativo. Estos resultados sugieren la importancia de fortalecer la confianza en las instituciones en ALC, ya que los beneficios marginales para la moral fiscal serían más amplios que en otras regiones emergentes.

**Gráfico 1.13. Determinantes de la moral tributaria: efectos marginales sobre la probabilidad de “Nunca justificar la evasión fiscal”, 2010-14**



Notas: Efectos marginales, basados en el coeficiente en la columna 5 del Cuadro 1.1 descrito en Recuadro 1.4. Los errores estándar robustos \*\*\*, \*\* denotan significancia a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente. En mujer y religioso, reflejan el cambio en la variable *dummy* (ser mujer o religioso es igual a 1); en apoyo a la democracia y confianza en el gobierno, reflejan la diferencia entre el máximo y mínimo apoyo posible; la edad tiene en cuenta la diferencia entre personas de 25 años y de 65 años; el nivel educativo representa la diferencia entre educación terciaria finalizada frente a educación primaria finalizada.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en, Melguizo, Olate y Orozco (de próxima publicación), “Revisiting the determinants of tax morale”, con base en World Value Surveys (Ola 6, datos para 2010-14).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663661>

#### Recuadro 1.4. Análisis de los factores determinantes de la moral tributaria

Un análisis microeconómico examina los factores clave de la moral tributaria (Melguizo, Olate y Orozco, de próxima publicación). Concretamente, este análisis se sirve de un modelo Probit sobre una base individual, siguiendo a Daude, Gutierrez y Melguizo (2013) y utilizando la base de datos *World Values Survey*, con datos de 2010-14 y 58 países, 9 de ellos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay). La variable dependiente es la moral tributaria. Es una *dummy* que toma el valor de 1 si la persona responde 10 (la evasión fiscal no se justifica en ningún caso) y de 0 si las respuestas oscilan entre 1 y 6 (donde 1 corresponde con la evasión fiscal siempre justificada).

Las variables explicativas cubren dimensiones socioeconómicas e institucionales. Las variables socioeconómicas comprenden el estado civil, la religión, el género, el nivel educativo, la situación laboral, la situación económica y los problemas económicos. Las variables institucionales incluyen apoyo a la democracia (cómo valoran los individuos el hecho de tener un sistema político democrático), la confianza en el gobierno y la importancia de la redistribución como una característica de la democracia.

## Recuadro 1.4. Análisis de los factores determinantes de la moral tributaria (cont.)

Las variables se definen como sigue: estado civil (casado/concubino, divorciado/separado, viudo/soltero), religión (una variable binaria que toma el valor de 1 si el encuestado se considera religioso y el valor de 0 si no es el caso), sexo (una variable binaria que toma el valor de 1 si el encuestado es mujer y de 0 si no lo es), nivel educativo (desde educación informal hasta nivel universitario), situación laboral (dividida en ocho variables binarias que cubren empleo a tiempo completo o parcial, trabajo por cuenta propia, desempleo, estudiantes, amas de casa, jubilados y otras situaciones).

Las variables relacionadas más directamente con aspectos generales del gobierno están construidas de tal modo que un número más elevado indica una mayor preferencia (“más es mejor”). Son “apoyo a la democracia”: cómo valoran los individuos el hecho de tener un sistema político democrático (de 1: muy malo a 4: muy bueno); “confianza en el gobierno”: la confianza de los hogares en el gobierno nacional (de 1: ninguna en absoluto a 4: mucha); y “preferencias por la redistribución”: si gravar a los ricos y subsidiar a los pobres es una característica esencial de las democracias (de 1: no esencial a 10: esencial). Los resultados principales se presentan en el cuadro 1.1 y el Gráfico 1.13.

Cuadro 1.1. Regresiones Probit que explican la moral tributaria

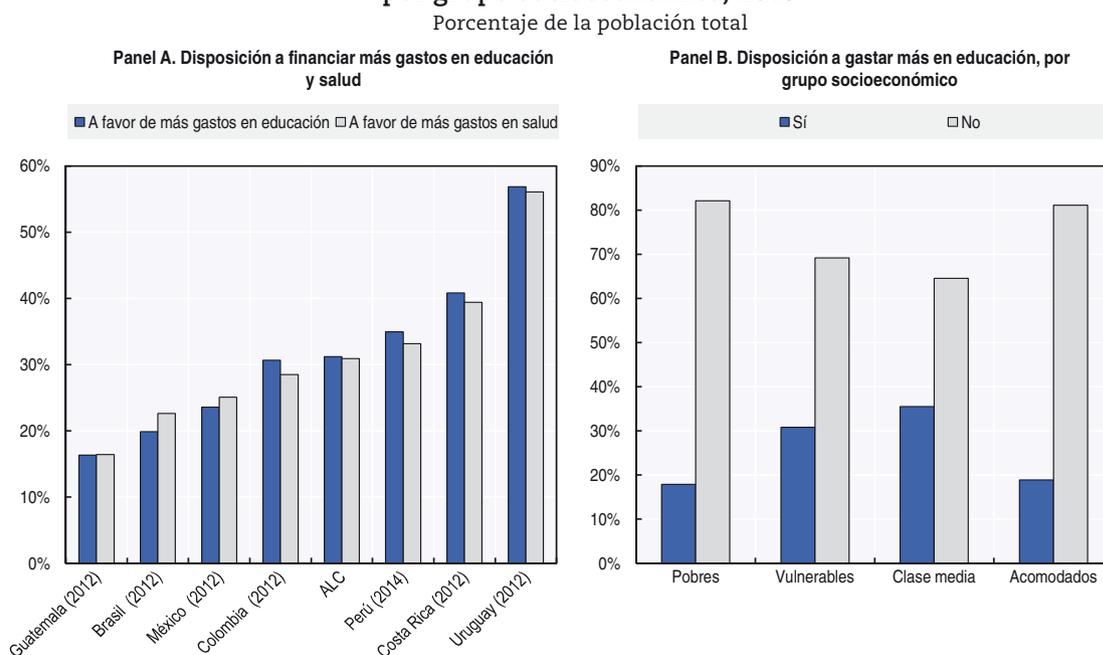
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>Religioso</b>	0.02 (0.004)***	0.02 (0.004)***	0.018 (0.004)***	0.019 (0.004)***	0.018 (0.004)***	0.019 (0.004)***
<b>Mujer</b>	0.027 (0.003)***	0.024 (0.003)***	0.025 (0.003)***	0.026 (0.003)***	0.023 (0.004)***	0.023 (0.003)***
<b>Edad</b>	0.002 (0.000)***	0.002 (0.000)***	0.002 (0.000)***	0.002 (0.000)***	0.002 (0.000)***	0.002 (0.000)***
<b>Nivel educativo</b>	0.003 educativo	0.003 (0.001)***	0.002 (0.001)***	0.004 (0.001)***	0.003 (0.001)***	0.002 (0.001)***
<b>Autónomo</b>	-0.019 (0.006)***	-0.019 (0.006)***	-0.019 (0.006)***	-0.021 (0.006)***	-0.021 (0.006)***	-0.019 (0.006)***
<b>Jubilado</b>	0 (0.005)	-0.001 (0.005)	-0.003 (0.005)	0 (0.005)	-0.003 (0.006)	-0.003 (0.005)
<b>Ama de casa</b>	0.011 (0.006)*	0.012 (0.007)*	0.012 (0.007)*	0.01 (0.007)	0.011 (0.007)*	0.012 (0.007)*
<b>Estudiante</b>	-0.005 (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.007 (0.005)	-0.006 (0.006)	-0.005 (0.006)
<b>Desempleado</b>	0.013 (0.007)**	0.012 (0.007)*	0.009 (0.007)	0.012 (0.007)*	0.009 (0.007)	0.009 (0.007)
<b>Confianza en el gobierno</b>		0.012 (0.002)***			0.008 (0.002)***	0.008 (0.002)***
<b>Apoyo a la democracia</b>			0.05 (0.002)***		0.048 (0.002)***	0.048 (0.002)***
<b>Democracias redistributivas</b>				0.005 (0.001)***	0.004 (0.001)***	
<b>Observaciones</b>	58.478	56.691	55.323	56.432	52.954	54.078

Notas: Efectos marginales. Los errores estándar robustos figuran entre paréntesis. \*, \*\*, \*\*\* indican significancia a nivel de 10%, 5% y 1%, respectivamente. Las regresiones incluyen las *dummies* país y estado civil no reportados aquí. La *dummy* para empleo a tiempo completo se omite en las regresiones.

Fuente: Melguizo, Olate y Orozco (de próxima publicación), “Revisiting the determinants of tax morale”.

Los latinoamericanos muestran poca predisposición a pagar más impuestos, aunque estos vayan destinados a servicios públicos universales como la educación o la salud, pero con gran heterogeneidad entre los distintos grupos socioeconómicos. Ello podría ser reflejo de la baja confianza de los latinoamericanos en las instituciones gubernamentales y las aspiraciones de los ciudadanos a utilizar servicios privados en lugar de públicos. Solo un tercio de los latinoamericanos estaría dispuesto a pagar más impuestos para educación y salud, si bien hay diferencias de unos países a otros. Por ejemplo, en Uruguay o Costa Rica, la voluntad de pagar impuestos para educación o salud es más elevada que en economías como Guatemala o Brasil (Gráfico 1.14, Panel A). La disposición a incrementar las contribuciones fiscales para servicios públicos, si bien es baja en general, varía también de un grupo socioeconómico a otro. Las clases medias vulnerable y consolidada, por ejemplo, muestran una mayor disposición a aumentar sus contribuciones para servicios de educación pública (Gráfico 1.14, Panel B). El grupo vulnerable se apoya más en estos servicios públicos, pero está insatisfecho con la provisión y la calidad de los mismos. La clase media consolidada también está insatisfecha, pero tiene recursos para optar por el sector privado.

**Gráfico 1.14. Disposición a pagar impuestos más elevados para financiar servicios públicos (educación y salud) en América Latina y el Caribe, por país y por grupo socioeconómico, 2015**



Notas: Los individuos “pobres” tienen un ingreso diario per cápita por debajo de 4 dólares USD; los “vulnerables” tienen un ingreso diario de entre 4 y 10 dólares USD; la “clase media” tiene un ingreso diario de entre 10 y 50 dólares USD; los “acomodados” tienen un ingreso diario superior a 50 dólares USD. Dólares estadounidenses de 2005 medidos en PPA. PPA = paridad de poder adquisitivo. La pregunta planteada es “Estaría dispuesto a pagar más impuestos de los que paga para que el gobierno puede invertir más en educación primaria y secundaria y en salud? Sí o no”.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en The Americas-Barometer, Latin American Public Opinion Project (LAPOP) [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org) (2015), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).

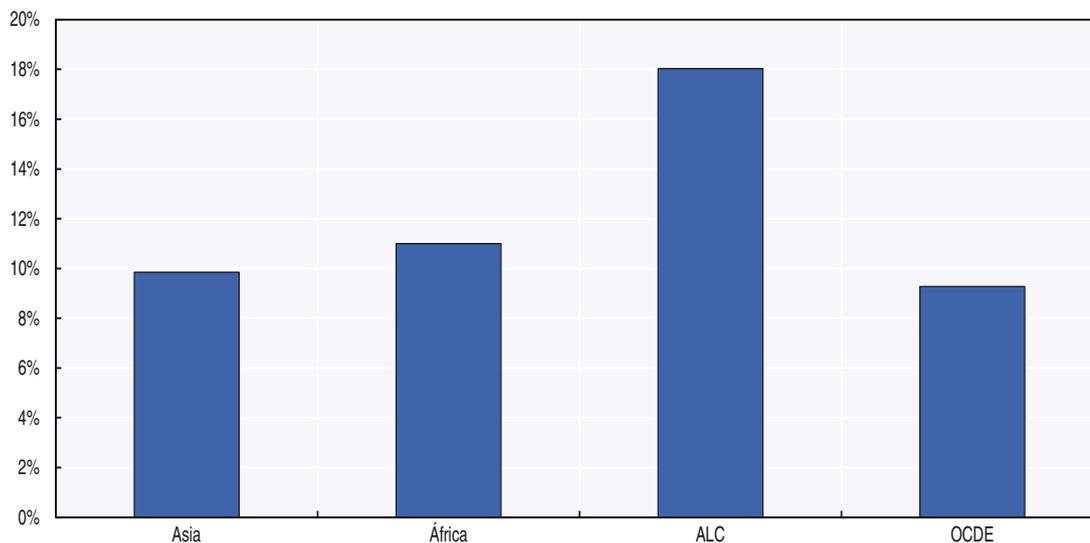
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663680>

La función redistributiva de la política fiscal parece menos clara para los latinoamericanos que para los ciudadanos de otras regiones, lo cual socava el pacto fiscal y reduce la moral tributaria. En ALC, casi el 20% de la población cree que gravar a los ricos y subsidiar a los pobres no es una característica esencial de la democracia (Gráfico 1.15), un porcentaje más elevado que en África (11%), Asia (10%) o las economías de la OCDE

(9%). Esto puede constituir un factor de debilidad del pacto fiscal en ALC. Si muchos latinoamericanos no perciben claramente el objetivo y el destino de sus impuestos, es posible que encuentren más motivos para justificar la evasión fiscal siempre que sea posible, lo cual puede perjudicar el compromiso general con el pacto fiscal.

**Gráfico 1.15. Ciudadanos que están de acuerdo en que la redistribución no es una característica esencial de la democracia, 2010-14**

Porcentaje de la población



Notas: La pregunta en la encuesta es: “¿Hasta qué punto considera esencial la característica ‘Los gobiernos gravan a los ricos y subsidian a los pobres’ en una democracia?” Los encuestados responden en una escala que va de 1 a 10, donde 1 corresponde a “no es una característica esencial de la democracia” y 10 a “es una característica esencial de la democracia”. La cifra muestra el porcentaje de encuestados que no consideran que la redistribución es una característica esencial de la democracia.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en la base de datos de *World Values Survey* (ola 6, 2010-14).

[StatLink !\[\]\(66568c3ce22862f5aa9927d764d3a113\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933663699](http://dx.doi.org/10.1787/888933663699)

En definitiva, la gobernanza y las instituciones juegan un rol importante en de la moral tributaria. La baja confianza de los latinoamericanos en el gobierno y la democracia, su insatisfacción con los servicios públicos y los elevados niveles de corrupción hacen que los ciudadanos tengan escasos deseos de implicarse con el Estado, pagar impuestos y, en general, participar en el contrato social. Por consiguiente, los gobiernos y las instituciones deben tratar de recuperar la confianza de los ciudadanos volviéndose más transparentes, brindando más y mejores servicios públicos (con un gasto más eficiente y unos impuestos más progresivos), garantizando esquemas de participación e implementando políticas innovadoras.

### **Fortalecer el contrato social en América Latina exige repensar las instituciones para superar los desafíos socioeconómicos persistentes y promover un mayor bienestar**

Uno de los principales motivos de la desconexión entre los ciudadanos y el Estado es la incapacidad de las instituciones públicas para satisfacer las demandas crecientes y cambiantes de la sociedad. Además, en la región persisten una serie de desafíos socioeconómicos a los que se están sumando otros nuevos. En esta sección se exploran algunos de ellos, partiendo de la base de que es necesario repensar las instituciones para darles respuesta y así responder a las demandas de la sociedad y promover un mayor bienestar.

## La erosión en las percepciones del bienestar debilita el contrato social en ALC

Un contrato social fuerte es fundamental para garantizar un mayor bienestar para todos en ALC. Y un mayor bienestar fortalece el contrato social. Cuando los ciudadanos perciben que las instituciones públicas son incapaces de responder a sus demandas, como parece ser el caso en ALC, encuentran pocos incentivos para cumplir con las obligaciones asociadas al contrato social. Esto, a su vez, mina la capacidad estatal para proveer bienes y servicios públicos de calidad, lo cual tiene un impacto negativo en el bienestar de los ciudadanos. De este modo, se crea un círculo vicioso que alimenta cada vez más la desvinculación ciudadana respecto de las instituciones públicas.

Los indicadores de percepciones de bienestar muestran un deterioro en ALC en los últimos años (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Siguiendo el enfoque provisto por el marco *How's life* (¿Cómo va la vida?) de la OCDE, el bienestar se puede medir desde la perspectiva de la gobernanza y la participación ciudadana (OCDE, 2017b; OCDE, 2011; Boarini et al., 2014) (Recuadro 1.5).

### Recuadro 1.5. El enfoque de la OCDE para medir el bienestar

La misión principal de la OCDE es apoyar a los países en la elaboración de “mejores políticas para una vida mejor”. Con el fin de entender las condiciones de vida de las personas y diseñar políticas que aspiran a lograr un bienestar inclusivo y sostenible, la OCDE desarrolló el marco *How's Life?* (¿Cómo va la vida?) en 2011 (OCDE, 2011) (Gráfico 1.16). Este marco mide los resultados individuales de bienestar en dos ámbitos principales: condiciones materiales (incluidos renta y patrimonio, empleos e ingresos, y condiciones habitacionales) y calidad de vida (incluidos situación sanitaria, educación y competencias, equilibrio trabajo-vida personal, conexiones sociales, participación ciudadana y gobernanza, seguridad personal, calidad medioambiental y bienestar subjetivo). El marco incluye recursos para la sostenibilidad del bienestar a lo largo del tiempo en términos de capital natural, humano, económico y social.

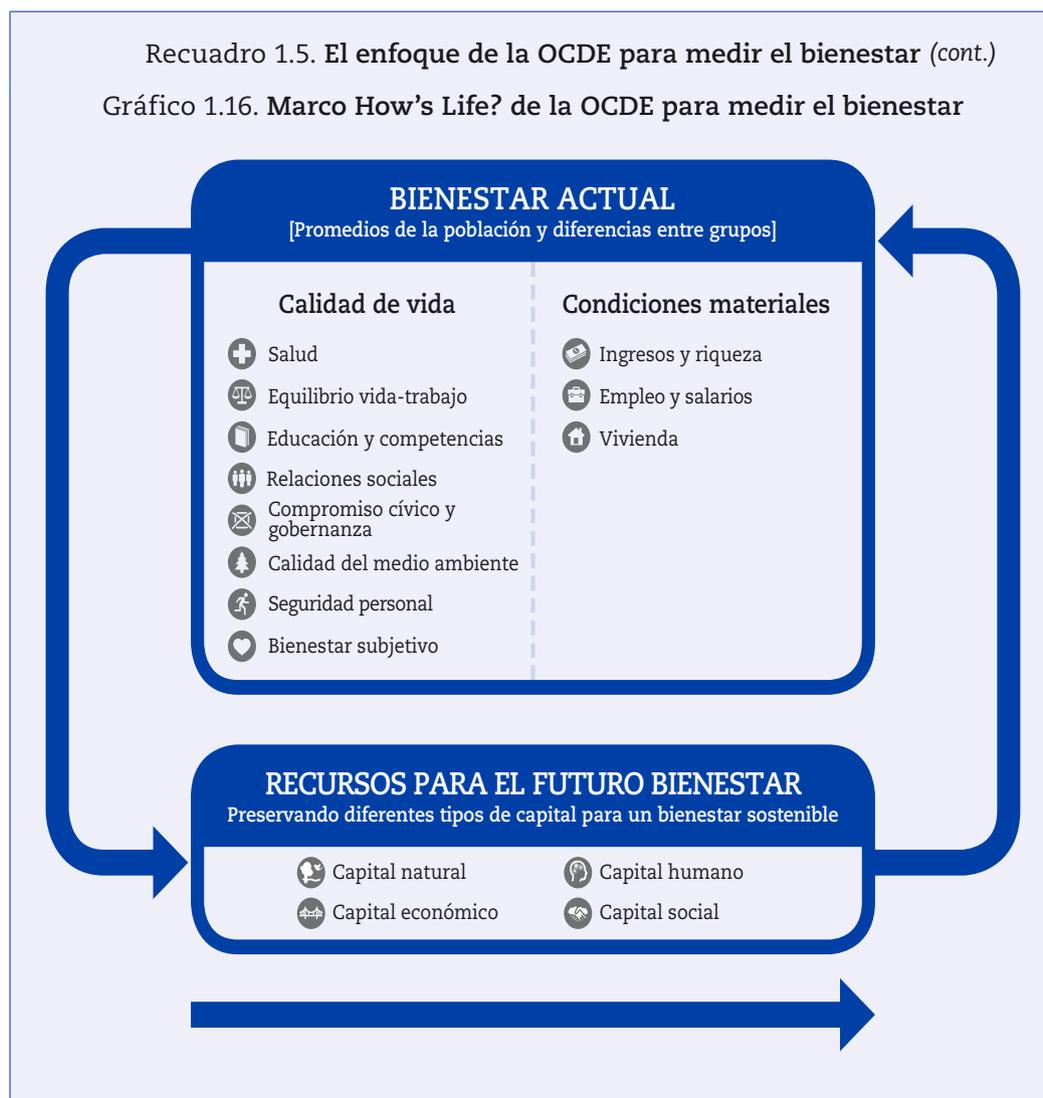
La medición y el análisis en el contexto de este marco se centra en cuatro principios clave: 1) las personas (individuos y familias) más que la economía; 2) los resultados más que los insumos, productos y procesos (p. ej., nivel educativo más que el gasto en educación); 3) las desigualdades y la distribución del bienestar en la población además de los resultados promedio; 4) el uso de medidas objetivas y subjetivas del bienestar (dado que las percepciones y experiencias personales de las personas suministran información importante y adicional a las medidas más objetivas).

#### ¿Cómo va la vida en América Latina?

El marco *How's Life?* de la OCDE fue concebido como una herramienta flexible. Si bien sus 11 dimensiones de bienestar actual aspiran a ser universalmente relevantes, los indicadores pueden ajustarse para reflejar preferencias sociales que varían entre los distintos países y grupos. Se ha desarrollado ya una versión adaptada del marco para su aplicación en países en desarrollo (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). La OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) están trabajando con las oficinas estadísticas de 11 países de América Latina y el Caribe para identificar conceptos e indicadores particularmente relevantes para la región. Una consulta realizada con agencias participantes en 2016 puso de relieve una serie de cuestiones importantes para la región, no resaltadas en el marco original, entre ellas: seguridad alimentaria, trabajo infantil, violencia de género o intrafamiliar, derechos medioambientales, protección social, trabajo no remunerado e inclusividad de las instituciones. Se está trabajando para identificar los indicadores de comparación más adaptados para medir estos aspectos del bienestar en la región.

## Recuadro 1.5. El enfoque de la OCDE para medir el bienestar (cont.)

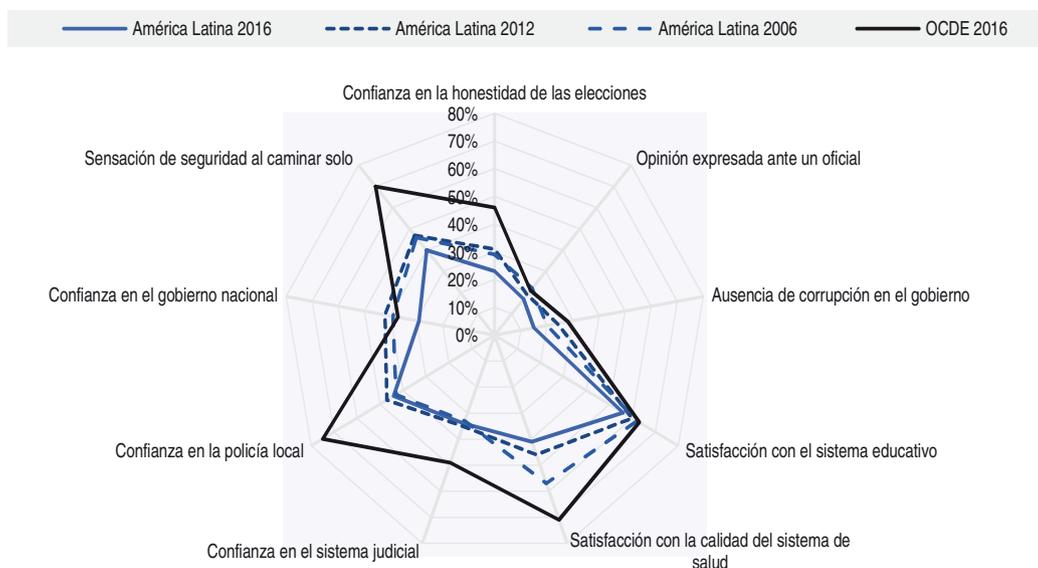
Gráfico 1.16. Marco How's Life? de la OCDE para medir el bienestar



Los indicadores seleccionados relacionados con la gobernanza muestran un deterioro en la percepción del bienestar en ALC (OCDE, 2017b). Entre ellos destacan: la satisfacción ciudadana con la democracia (confianza en la honestidad de las elecciones), el compromiso político (tras haber transmitido una opinión a un oficial), la corrupción en los servicios públicos (percepciones de corrupción generalizada en el gobierno y en los negocios), la satisfacción con los servicios (como educación y salud) y la confianza en las instituciones públicas (confianza en el gobierno nacional, en el sistema judicial y en la policía local). En todos estos indicadores, las respuestas positivas en ALC son escasas, sobre todo en comparación con el promedio de la OCDE. Y en casi todos los casos, la proporción de gente que responde positivamente decreció en el transcurso de la década 2006-2016 y especialmente a partir de 2012 (Gráfico 1.17).

**Gráfico 1.17. Indicadores seleccionados de gobernanza y bienestar en América Latina y la OCDE**

Porcentaje de encuestados que responden positivamente a cada pregunta



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en los datos de Gallup World Poll 2017.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663395>

### Repensar las instituciones para mejorar el bienestar: hacia un nuevo nexo Estado-ciudadanos-mercado

Las crecientes aspiraciones y las demandas cambiantes, junto con las incertidumbres creadas por las debilidades estructurales nacionales y un escenario global complejo, están debilitando el contrato social en ALC. Lo que está en juego es el bienestar actual y futuro de la población. En este contexto, ALC puede beneficiarse de repensar sus instituciones, que incluyen tanto a las políticas, como a las organizaciones y a las leyes y regulaciones (Recuadro 1.6). Esto es necesario para aprovechar las oportunidades emergentes, para protegerse contra los riesgos crecientes, y para construir los pilares de un progreso social y económico sostenido, que satisfaga las demandas de los ciudadanos.

#### Recuadro 1.6. Definiendo las instituciones: el marco conceptual del LEO 2018

*Perspectivas económicas de América Latina 2018* (LEO 2018) tiene por objeto repensar las instituciones y replantearse su papel para promover un desarrollo inclusivo a través de un nuevo nexo *Estado-ciudadanos-mercado*. La noción de “institución” es amplia y abarca una amplia gama de elementos. En realidad, no hay unanimidad en la definición de este concepto (Hodgson, 2006).

##### Las instituciones como “reglas del juego” de la sociedad

La obra influyente de Douglas North sentó las bases de lo que desde entonces ha sido un terreno fértil para la literatura y los análisis económicos: el papel de las instituciones en el desarrollo económico. Él define las instituciones como “restricciones concebidas por

### Recuadro 1.6. Definiendo las instituciones: el marco conceptual del LEO 2018 (cont.)

el hombre que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales” (North, 1991). Estas son diseñadas como reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) y limitaciones informales (sanciones, tabúes, hábitos, tradiciones, códigos de conducta), que ayudan a perpetuar el orden y la seguridad dentro de un mercado o una sociedad.

Las contribuciones de North permiten establecer categorías relevantes para LEO 2018: en primer lugar, las instituciones formales y las instituciones informales. Las primeras son creadas por las sociedades. Su naturaleza puede influenciarse y transformarse a través de la acción política y su alcance es más amplio que el de las instituciones informales, las cuales son convenciones o códigos de comportamiento que evolucionan con el tiempo. LEO 2018 se centrará más en las instituciones formales, si bien abordará las informales cuando sea necesario para completar el análisis o ilustrar los matices de un desafío institucional concreto.

Otra contribución del enfoque de North es su comprensión de las instituciones como “las reglas del juego” de una sociedad. Este enfoque ha sido desarrollado por autores posteriores. Hodgson, por ejemplo, ve las instituciones como “sistemas duraderos de reglas establecidas e integradas que estructuran las interacciones sociales” (Hodgson, 2006).

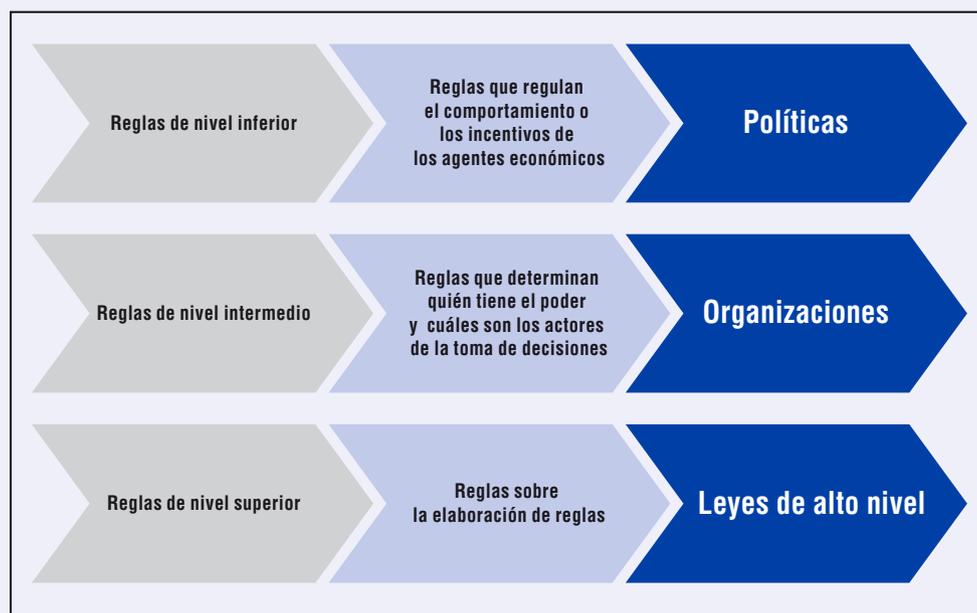
#### Distintos tipos de reglas del juego: políticas, organizaciones y regulaciones y leyes

La literatura sobre instituciones en ALC desarrolla este enfoque basado en reglas. Acuña y Tommasi (1999) se basan en las ideas de North y consideran las instituciones “como conjuntos de reglas que estructuran las interacciones de maneras concretas” y establecen una jerarquía de reglas, al igual que Tommasi (2004) siguió desarrollando. Esta categorización sugiere la existencia de tres niveles de reglas: (1) reglas de nivel inferior, que regulan el comportamiento de los agentes económicos; (2) reglas de nivel intermedio, que determinan quién tiene el poder y/o la distribución de competencias; y (3) reglas de nivel superior, que deciden cómo se determinan otras reglas y definen el funcionamiento actual del sistema de formulación de políticas. Este enfoque se usó también en el *World Development Report 2017* (Banco Mundial, 2017b), donde las reglas de nivel inferior están asociadas a políticas específicas, las reglas de nivel intermedio se refieren a formas organizacionales y las reglas de nivel superior están relacionadas con “reglas sobre el cambio de reglas” (p. ej., constituciones).

LEO 2018 utiliza su propia taxonomía de reglas, adaptándola a partir del trabajo de North, el Banco Mundial, y Acuña y Tommasi. El amplio concepto de “instituciones” se divide en tres categorías distintas: 1) *políticas*, entendidas como planes concretos y/o conjuntos de acciones orientadas al logro de resultados sociales, económicos y políticos concretos; 2) *organizaciones*, entendidas como organismos o estructuras dentro de las cuales ciertas personas actúan o son designadas para actuar con un propósito concreto; y 3) *leyes de alto nivel*, que suelen adoptar una forma legal o normativa y pueden entenderse como reglas formales que permiten la adopción de cambios organizacionales o políticos (Gráfico 1.18). A lo largo de LEO 2018, la noción de “instituciones” será amplia y se centrará en las dos primeras: políticas y organizaciones. Todas ellas se considerarán pilares fundamentales del marco institucional y determinarán los resultados sociales, políticos y económicos.

Recuadro 1.6. Definiendo las instituciones: el marco conceptual del LEO 2018 (cont.)

Gráfico 1.18. Categorías de reglas (instituciones) para el LEO 2018



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, con base en Acuña y Tommasi (1999) y Banco Mundial (2017).

Hay que repensar las instituciones de tal modo que se pueda construir y reforzar un nuevo *nexo Estado-ciudadanos-mercado*, creando y explorando interacciones entre estas tres partes clave, promoviendo sinergias y poniendo en primer plano las demandas y el bienestar de los ciudadanos. Para apoyar un *nexo Estado-ciudadanos-mercado* que ponga en primer plano las demandas de la sociedad, las reformas deben centrarse en las instituciones ligadas a las principales fuentes de descontento de los *ciudadanos*: el *mercado* y el *Estado*. Los ciudadanos esperan que la economía –el *mercado*– les ofrezca mayores ingresos y oportunidades laborales, y que las instituciones públicas –el *Estado*– les ofrezcan mejores servicios y ejecuten sus funciones de manera eficiente, fiable e innovadora. Estas cuestiones son el objeto de atención de los capítulos 2, 3 y 4. El resto del presente capítulo se centra en el análisis de los principales desafíos relacionados con las capacidades estatales de la región, así como en la situación en lo referente a oportunidades económicas y provisión de los principales servicios públicos.

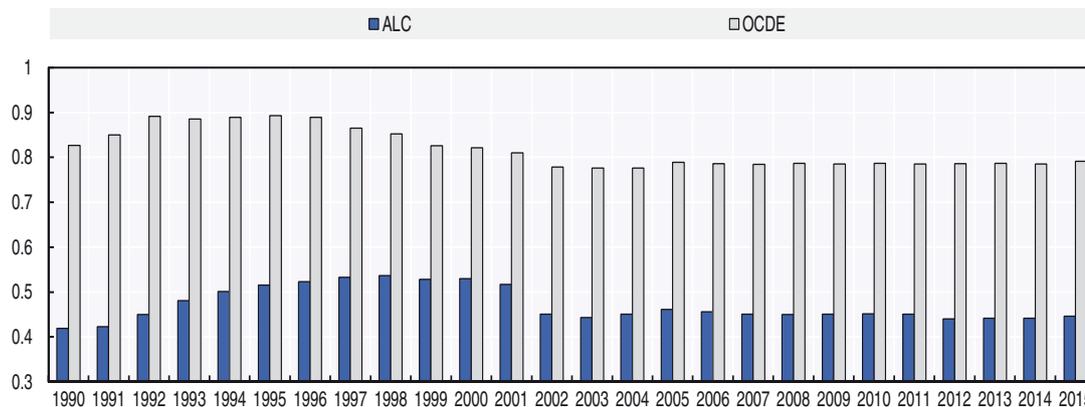
### Las capacidades estatales aún son débiles en América Latina y el Caribe

Las capacidades estatales enfrentan diversas limitaciones en la mayoría de las economías latinoamericanas. Los países de ALC se encuentran en una fase temprana de desarrollo institucional, con menos recursos disponibles y una capacidad gubernamental más débil. De ahí que ejecuten menos tareas y brinden menos servicios que los países miembros de la OCDE, tal como refleja un indicador agregado *Calidad de Gobierno* (CdG, por sus siglas en inglés) (OCDE/BID, 2014).

Además, comparados con los de ALC, muchos países de la OCDE han acumulado grandes reservas de capacidades institucionales, palancas jurídicas y de control más desarrolladas, una burocracia mejor entrenada y mayores flujos de recursos financieros. Por lo tanto, el

promedio del índice CdG, que va de 0 a 1, ha sido sistemáticamente 0.35 puntos menor en los países de ALC que en los de la OCDE durante el período 1990-2015 (Gráfico 1.19).

Gráfico 1.19. Calidad de Gobierno en América Latina y la OCDE



Nota: El indicador Calidad de Gobierno es un promedio compuesto que captura medidas de corrupción, ley y orden, y calidad burocrática. Abarca de 0 a 1 y los valores más elevados indican mayor calidad de gobierno. Promedios no ponderados para las economías de la OCDE y de América Latina y el Caribe.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Dahlberg, et al. 2017, *The Quality of Government Institute Dataset*, versión enero de 2017.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663718>

Sin embargo, América Latina y la OCDE comparten una tendencia similar en el transcurso del tiempo. Para ambas, el indicador CdG declina a principios de la década de 2000 y se mantiene estable durante el resto del período. El aumento de la clase media puede tener efectos importantes dado que las sociedades más prósperas favorecen la creación y la consolidación de las democracias, e influyen en la calidad de la gobernanza (Ferreira et al., 2013). De ahí la presión positiva que experimentarán los países de ALC a la hora de reforzar las capacidades de gobernanza y la efectividad del sector público.

En un contexto de niveles decrecientes de confianza y de mayores aspiraciones sociales, el Estado y sus instituciones en la región ALC deben evolucionar en consecuencia para satisfacer demandas y expectativas crecientes. El papel del Estado en las economías de mercado ha evolucionado históricamente a la par de las preferencias y demandas sociales de la sociedad. Las discusiones teóricas en curso con respecto al nivel óptimo de intervención estatal distan mucho de estar resueltas. El Estado ha asumido distintos roles a lo largo del último siglo. No obstante, la existencia de fallos del mercado ha sido el principio rector que ha justificado las intervenciones en los últimos 60 años (Tanzi, 2011). A pesar de los roles asignados, los Estados no siempre han logrado abordar esos fallos con éxito. En muchos casos, se trataba de cuestiones demasiado complejas para sus capacidades institucionales.

Es preciso reforzar las instituciones a fin de mejorar la capacidad estatal para responder a las demandas de los ciudadanos. Las capacidades estatales o la calidad de gobierno son características asociadas a la aptitud de las instituciones para funcionar efectiva y eficientemente, ofrecer resultados y permanecer apartadas de la microgestión política (Fukuyama, 2013; Manning y Holt, 2014). La capacidad estatal suele estar ligada a cuestiones tales como el profesionalismo de la administración pública, o la capacidad para proteger derechos de propiedad, comprometerse de manera creíble con inversores privados y recaudar ingresos de la sociedad (Rauch y Evans, 2000; Soifer y Vom Hau, 2008; Cárdenas y Tuzemen, 2011; Savoia y Sen, 2012; CAF, 2016).

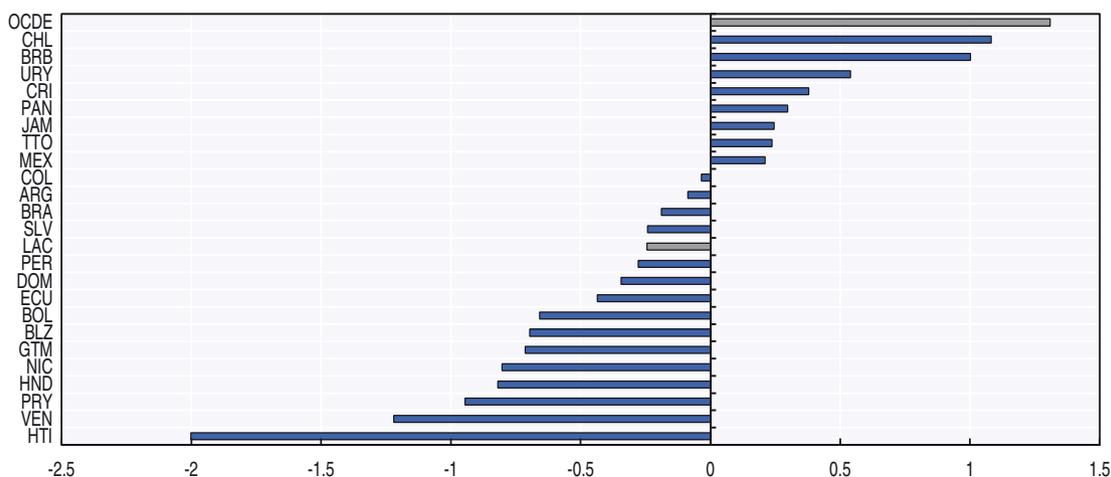
El punto de vista predominante es que los gobiernos e instituciones de alta calidad ejecutan funciones de calidad y entregan servicios mejores que conducen a resultados

más satisfactorios. Además, utilizan los recursos de manera más eficaz, contribuyendo así a un crecimiento económico inclusivo. Tener Estados y gobiernos más eficientes y efectivos procura múltiples beneficios: si todos los gobiernos mejoraran su productividad hasta alcanzar los niveles de las naciones con mejor desempeño, el mundo ahorraría hasta 3.5 billones de dólares USD al año de aquí a 2021. Esto equivale a reducir los presupuestos gubernamentales globales en un 9% (McKinsey, 2017).

Las capacidades institucionales y los resultados alcanzados son difíciles de evaluar ya que hay muchos factores subyacentes que pueden repercutir en ellos. Muchos investigadores y organizaciones internacionales han tratado de cuantificar la capacidad de los Estados con respecto a los bienes o servicios provistos. Por ejemplo, la base de datos CdG estudia cómo se pueden lograr instituciones de alta calidad y qué efectos tiene el indicador CdG en las distintas áreas políticas (Dahlberg et al. 2017). Por su parte, el Índice de Transformación de la Bertelsmann Stiftung (BTI, por sus siglas en inglés) “analiza y evalúa la calidad de la democracia, la economía de mercado y la gestión política” (BTI, 2016). Y en cuanto a los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, estos miden la efectividad gubernamental, la calidad regulatoria, la estabilidad política, el control de la corrupción y la violencia (Banco Mundial, 2017a). Pese a sus limitaciones y advertencias, estas bases de datos siguen siendo la compilación más completa de medidas cuantitativas y cualitativas del Estado y de las distintas instituciones que lo componen.

El ciudadano medio de ALC considera a su gobierno ineficaz. La capacidad de los gobiernos para operar eficazmente se apoya en gran manera en la gestión de políticas y prácticas gubernamentales. Evaluar las percepciones que tienen los ciudadanos del funcionamiento general de las instituciones es crucial para entender su nivel de satisfacción con servicios públicos propuestos. Esto, a su vez, permite establecer un punto de referencia para medir los avances. El ciudadano medio de ALC percibe que la efectividad gubernamental en la región va a la zaga de la registrada en las economías de la OCDE (Gráfico 1.20). Dentro de los países, se observan disparidades en lo referente a cómo los distintos grupos socioeconómicos “experimentan el Estado” (ver Recuadro 1.7).

Gráfico 1.20. Índice de percepción de la efectividad gubernamental en los países de América Latina y de la OCDE (2015)



Nota: El gráfico muestra el índice de percepción de efectividad del gobierno, para los países y años disponibles. Este indicador es un promedio compuesto que captura percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su independencia frente a presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de las políticas, y la credibilidad y compromiso del gobierno con esas políticas. Los valores más elevados indican una mayor calidad de gobierno, en una escala entre -2.5 y 2.5.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en Banco Mundial (2016b), Indicadores Mundiales de Gobernanza.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933663737>

Dentro de la región, las percepciones de la efectividad gubernamental son bastante heterogéneas. En este punto, Chile y Barbados son los países de la región ALC con mejores percepciones, si bien son inferiores al promedio de la OCDE. Además, los países con percepciones positivas en materia de efectividad gubernamental han registrado un deterioro de las mismas durante la última década. En el mejor de los casos, los niveles han permanecido relativamente constantes, un rasgo destacado reflejado también por la tendencia de la CdG.

Las capacidades estatales varían entre las distintas funciones y niveles de gobierno (Fukuyama, 2013). Todas las funciones ejecutadas por los gobiernos requieren una revisión y una mejora continuas. Las funciones jurídica, fiscal y burocrática de un Estado, concretamente, pueden potenciar la eficacia de la implementación de políticas. Por otra parte, dado que la división de responsabilidades entre los niveles de gobierno tiene una gran repercusión en la eficiencia del sector público, la capacidad para lograr una gobernanza eficiente multi-nivel es crucial.

#### Recuadro 1.7. Salida, voz y cumplimiento: cómo “experimentan el Estado” los ciudadanos en América Latina

En 1742, el filósofo político David Hume escribió que “nada parece más sorprendente a aquellos que consideran los asuntos humanos con una mirada filosófica que la facilidad con que los muchos son gobernados por unos pocos”. Y así, a lo largo de la Historia, los Estados eficientes se han apoyado en la voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos, cooperar y no aprovecharse del prójimo, ahorrar e invertir y, en resumen, formar parte del contrato social. El “Estado” es, en resumidas cuentas, la manifestación de una decisión colectiva de vivir juntos. Pero ¿por qué la gente iba a cumplir y a cooperar voluntariamente? Esta es una cuestión central que permite entender la gran heterogeneidad en materia de efectividad estatal en todo el mundo (Banco Mundial, 2017b). Las instituciones, como reglas que implican acuerdos entre actores, no son eficientes si no inducen al cumplimiento. Muchos países son conocidos por tener las mejores “leyes sobre el papel” pero una implementación desigual de esa estructura jurídica.

Un aspecto central, a veces descuidado, tiene que ver con la idea de cómo los ciudadanos “experimentan el Estado”. Esta experiencia viene determinada por las interacciones con los funcionarios públicos y con diferentes autoridades en relación al suministro de bienes y servicios públicos. El porcentaje de la población que denuncia abusos policiales es un buen ejemplo de experiencia con el Estado que puede determinar la voluntad de los ciudadanos de cumplir con las reglas y que puede inducir a la “salida”. También las experiencias positivas –como recibir programas sociales o servicios públicos– determinan la manera en que los ciudadanos se involucran políticamente y su voluntad para formar parte del contrato social (Estevez, Díaz-Cayeros y Magaloni, 2016).

Experiencias concretas como la de inscribir a un niño en la escuela, pedir ayuda de la policía, acudir a un hospital público, pedir documentación oficial o solicitar asistencia social pueden tener una fuerte repercusión en la percepción que los ciudadanos tienen del Estado. Las distintas barreras que dificultan el acceso a esos servicios pueden hacer que esas experiencias sean excluyentes e ineficaces. Obstáculos como la falta de información, el costo de acceso, la complejidad administrativa y la discriminación o las barreras sociales/psicológicas debilitan una fuente importante de “legitimidad del proceso”. Para personas de barrios marginales, por ejemplo, la policía puede representar una fuente de violencia y coacción más que de protección. Las familias indígenas pueden

**Recuadro 1.7. Salida, voz y cumplimiento: cómo “experimentan el Estado” los ciudadanos en América Latina (cont.)**

rechazar atención sanitaria necesaria si han sido estigmatizadas previamente en un hospital público donde los médicos y las enfermeras no hablan sus idiomas. Un último ejemplo: los ciudadanos que deben recorrer largas distancias para acceder a servicios a los que tienen derecho pueden percibir al Estado de manera menos positiva que aquellos con servicios accesibles en sus comunidades.

La confianza y la legitimidad son pilares fundamentales para lograr la cooperación entre los miembros de una sociedad y garantizar la sostenibilidad del contrato social (Banco Mundial, 2017b). Los ciudadanos pueden elegir “salir” antes que cooperar, optando por servicios informales o privados. Pueden incluso abstenerse de todo tipo de servicios, debilitando así los incentivos para contribuir mediante el cumplimiento de las obligaciones fiscales. El comportamiento de salida puede conducir a contratos sociales fragmentados (Ferreira et al., 2013). Al contrario, las experiencias positivas en la provisión de bienes y servicios pueden modificar la visión del Estado y de su papel en la vida de las personas. Cortes et al. (2006), por ejemplo, muestran el cambio de opinión de una familia rural en México con respecto al Estado una vez que los hijos pudieron beneficiarse del programa de transferencias monetarias condicionadas Oportunidades.

A la hora de diseñar y evaluar la provisión de servicios públicos y la implementación de programas públicos, es esencial tener una perspectiva más amplia, aspirar a la eficiencia, y brindar a los ciudadanos una experiencia que genere en ellos la sensación de pertenecer a un contrato social. Esto, en definitiva, reforzará los incentivos de cumplir con las obligaciones que esto conlleva, y que representan una dimensión esencial de la ciudadanía.

Fuente: Lopez-Calva y Bolch, con base en *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Banco Mundial.

### Mejores oportunidades económicas y perspectivas estables

La presencia de altas tasas informalidad laboral en ALC es uno de los grandes desafíos socioeconómicos en la región, y es al mismo tiempo causa y consecuencia de un contrato social débil. Ofrecer mejores oportunidades económicas, sobre todo a través de más y mejores empleos, es un aspecto central de todo contrato social fuerte. Los ciudadanos deben percibir que su situación socioeconómica es estable y que tienen buenas perspectivas de evolución futura, y para ello es fundamental promover mejores oportunidades laborales, pero los altos niveles de informalidad continúan siendo un obstáculo central para cumplir con este objetivo.

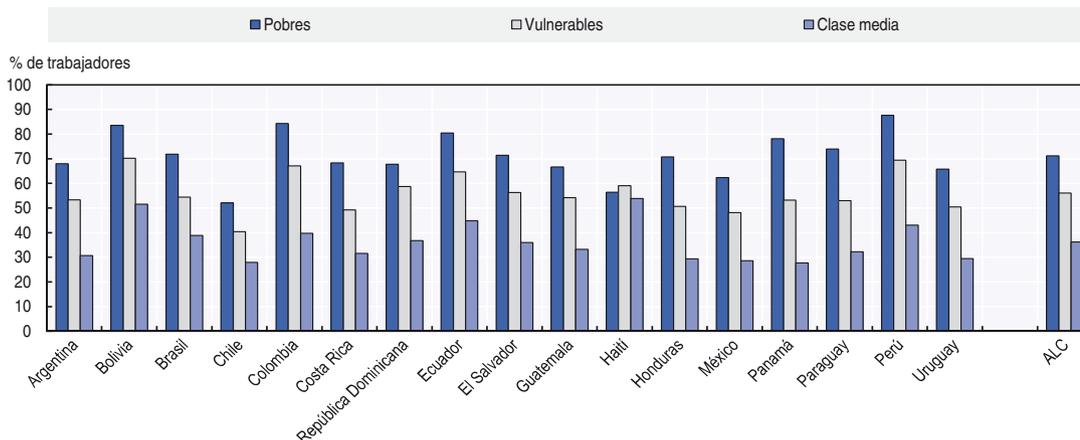
La elevada tasa de informalidad en ALC tiene consecuencias negativas en términos de baja protección social y desigualdades crecientes, lo cual erosiona el contrato social. La mayoría de las empresas, sobre todo las pequeñas y medianas, son informales. Dos de cada cinco trabajadores de la región ocupan puestos de trabajo no registrados (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016) (Gráfico 1.21). La informalidad es un obstáculo clave para lograr ingresos más equitativos y sociedades más inclusivas. Además, por definición, deja a los trabajadores sin derecho a jubilación, seguridad social y demás derechos de protección social asociados al sector formal.

La informalidad también es consecuencia de un contrato social débil. En un contexto de baja confianza e insatisfacción con los servicios públicos, las empresas y los trabajadores ven incentivos a permanecer dentro de la informalidad. La baja

moral tributaria, la insatisfacción con los servicios públicos, la escasa confianza en los gobiernos, los altos costos de la formalidad y la existencia de beneficios no asociados a las cotizaciones son algunos elementos clave en esta dinámica. Estos incentivos pueden afectar de manera especial a la clase media, que posee medios para pagarse servicios privados. Las cotizaciones a la seguridad social y otros costos no salariales (como las regulaciones) pueden resultar demasiado elevados en relación a los ingresos y la productividad de los trabajadores, lo que genera incentivos a la informalidad. Todos estos factores, combinados con una baja capacidad para hacer cumplir la legislación, pueden condenar a los trabajadores pobres y vulnerables a la informalidad (OCDE/CIAT/BID, 2016), en cuyo caso quedan al margen de las responsabilidades estatales. Ello agudiza las desigualdades y genera una mayor desconfianza en el Estado, lo cual, a su vez, desconecta todavía más a los ciudadanos de los gobiernos y alimenta el círculo vicioso de la evasión fiscal y del escaso o nulo acceso a los servicios públicos.

**Gráfico 1.21. Informalidad laboral en América Latina y el Caribe por grupos socioeconómicos**

Porcentaje de trabajadores con empleos no registrados, 2014



Notas: Definición jurídica de informalidad: informales son los trabajadores sin derecho a jubilación, seguro médico, protección social, contratos de trabajo y todas las prerrogativas generales asociadas al sector formal.

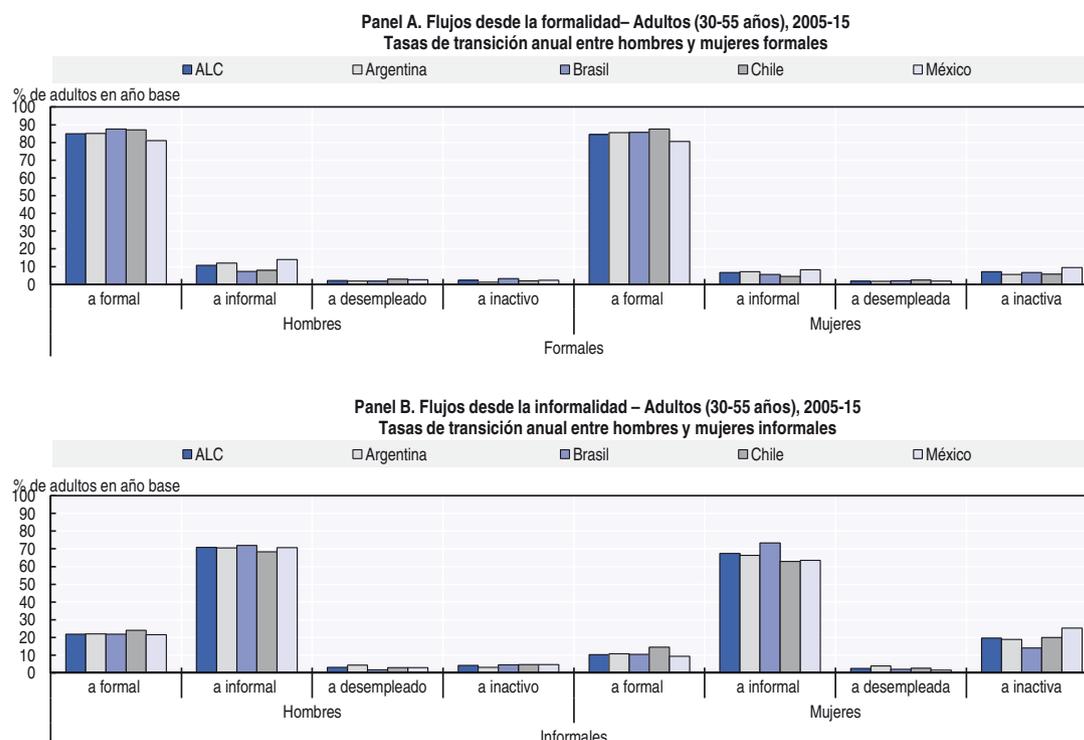
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663756>

Muchos de los mercados laborales en ALC no están particularmente segmentados y registran grandes transiciones entre formalidad e informalidad (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Los flujos desde el sector informal son más comunes que los flujos desde el sector formal, con una proporción importante de trabajadores informales que logran cada año pasar al sector formal. En Argentina, Brasil, Chile y México, un promedio del 33% de mujeres trabajadoras y del 29% de hombres trabajadores actualmente en el sector informal no permanecerán en él más de un año (Gráfico 1.22). Casi el 10% de las mujeres trabajadoras informales pasará a tener un empleo formal y, en el caso de los hombres, ese porcentaje se eleva al 22%. Los flujos desde el sector formal hacia el informal también son considerables, lo cual subraya la necesidad de promover mejores incentivos para estimular la permanencia en la formalidad. En promedio, el 16% de las mujeres trabajadoras actualmente en el sector formal y el 15% de los hombres abandonarán sus empleos antes de un año. Más del 9% de todos los trabajadores formales serán informales al cabo de un año (el 71% de los varones que abandonan un empleo asalariado formal y el 43% de las mujeres), y un 2% será desempleado. Los frecuentes flujos bidireccionales de trabajadores entre el sector formal e informal indican que las políticas para promover empleos formales de buena calidad deben centrarse en reforzar los incentivos de volverse formal.

Este patrón de entradas y salidas del sector formal sugiere que los empleos informales son más inestables debido a que el riesgo a perderlos es mayor. Los empleos informales parecen estar asociados a una mayor probabilidad de realizar la transición hacia la inactividad, sobre todo en el caso de las mujeres: un 60% de mujeres abandonan la informalidad, frente a un 15% de hombres. Naturalmente, esto puede ser fruto de una elección personal. Las mujeres que prevén abandonar el mercado laboral por razones familiares, por ejemplo, son más susceptibles de buscar un trabajo más flexible y, por tanto, de optar por el trabajo informal (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Gráfico 1.22. Transiciones dentro del mercado laboral, América Latina



Nota: Los resultados muestran tasas anuales de transición desde la formalidad y desde la informalidad, para el período 2005-2015. Las tasas de transición se calculan como el ratio de personas que se movieron de una condición laboral a otra entre un periodo 0 y 1. Las transiciones son anuales. El análisis se concentra en las poblaciones urbanas de cuatro países (Argentina, Brasil, México, Chile) debido a las limitaciones de datos. Los datos para Argentina son representativos de centros urbanos de más de 100 000 habitantes.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de LABLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).

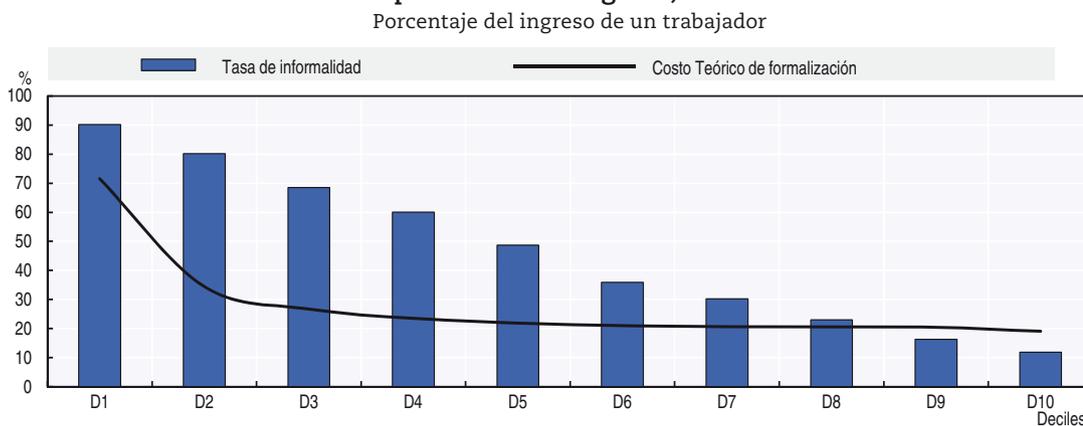
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663775>

Sin embargo, el trabajo informal parece ser una trampa para algunos grupos, sobre todo jóvenes, mujeres y trabajadores escasamente cualificados, y tiene consecuencias adversas y de larga duración en términos de equidad. Si bien para algunos es un “trampolín”, también puede tener un efecto estigmatizador en las perspectivas laborales y los futuros sueldos de los trabajadores. Bosch y Maloney (2010), y Cunningham y Bustos (2011) muestran que el trabajo asalariado informal en Argentina puede representar un paso preliminar hacia el sector formal. De hecho, puede ser un paso natural hacia el empleo formal, sobre todo en el caso de trabajadores más jóvenes, que proporciona un período de capacitación laboral no necesariamente perjudicial para la trayectoria profesional del individuo. Cruces, Ham y Viollaz (2012) detectaron un fuerte y notable efecto estigmatizador: a los individuos expuestos a niveles más elevados de desempleo e informalidad durante su juventud les va sistemáticamente peor en los mercados laborales una vez que son adultos (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Las instituciones del mercado laboral pueden ayudar a promover empleos formales de mejor calidad y a reforzar el contrato social. En primer lugar, y por el lado de la demanda, se necesitan más incentivos en el sector formal para beneficiarse de la relativa facilidad con que se puede transitar de la informalidad a la formalidad. Hacer progresivas las cotizaciones a la seguridad social puede incentivar a trabajadores y empresas a afiliarse y registrarse. Reducir temporalmente el monto de esas cotizaciones para los trabajadores menos poco remunerados cuyos empleos pasen a formar parte del sector formal también puede ser un incentivo para la transición desde el sector informal. Es importante, asimismo, simplificar el registro de empresas y trabajadores en el sector formal. La aplicación de controles más estrictos y frecuentes en el lugar de trabajo es un aspecto clave ya que la mayoría de trabajadores informales son empleados por empresas informales. En segundo lugar, y por el lado de la oferta, son necesarias respuestas institucionales tales como las inversiones en competencias para potenciar la productividad de los trabajadores y su adecuación a empleos formales. Por otra parte, la generación de empleos de buena calidad exige políticas de desarrollo productivo sólidas e innovadoras. Esto cobra particular importancia en el contexto de la cuarta revolución industrial, donde están surgiendo nuevas oportunidades y sectores, y donde se espera que la naturaleza de los empleos cambie profundamente.

Las cotizaciones a la seguridad social tienden a ser regresivas en América Latina. En la mayoría de los países, los marcos regulatorios las establecen en niveles demasiado elevados, lo que dificulta que los trabajadores poco remunerados puedan acceder al sector formal. Además, aunque en la mayoría de los países de ALC dichas cotizaciones son bajas, en Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia y Costa Rica alcanzan niveles similares a los de los países de la OCDE (Gráfico 1.23) (OCDE/BID/CIAT, 2016). Las contribuciones a los programas de seguridad social sí son demasiado costosas en relación con los ingresos que perciben los trabajadores informales, sobre para aquellos que ocupan el extremo inferior de la distribución de ingresos (Gráfico 1.23). En este sentido, se genera un círculo vicioso que es difícil de romper. En Colombia, por ejemplo, cuando los empleadores redujeron los aportes de nómina en 13.5 puntos porcentuales en 2013, crearon unos 213 000 empleos formales (Bernal, Eslava y Meléndez, 2015; Medina y Morales, 2016). Sus acciones redujeron también la informalidad en 1.2-2.2 puntos porcentuales (Fernández y Villar, 2016).

**Gráfico 1.23. Informalidad y costos de formalización en América Latina y el Caribe por deciles de ingreso, 2013**



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

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663794>

En muchos países de ALC, el registro de empresas y trabajadores en el sector formal es complejo y costoso, y los controles en el lugar de trabajos son escasos y poco frecuentes. En Perú, por ejemplo, una de las causas de la informalidad tiene que ver con las excesivas regulaciones y barreras para entrar en el sector formal. Esto afecta particularmente a las pymes, que se ven afectadas por la superposición de varios regímenes fiscales dirigidos a una base similar (OCDE, 2016a). Al mismo tiempo, en Panamá las mayores tasas de informalidad entre los asalariados no se corresponden con los costos de formalización más elevados (OCDE/CIAT/BID, 2016); los escasos controles y la mala aplicación son en este caso mucho más relevantes. Los trabajadores informales suelen tener bajos niveles de competencias y pocas oportunidades de formación, lo cual dificulta la tarea de evitar la trampa de la baja productividad y de encontrar empleos que se ajusten a sus capacidades. Las personas con escasas competencias tienen dificultades para encontrar un trabajo formal. Casi tres cuartos de los trabajadores informales en ALC no han finalizado la educación secundaria, frente a un tercio de aquellos con empleos formales (tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC, 2016). Además, las empresas informales suelen ofrecer a los trabajadores menos oportunidades de acumular capital humano y son menos productivas (La Porta y Schleifer, 2014). Todo esto puede suponer una carga adicional para los trabajadores de ingresos más vulnerables en su desarrollo profesional (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). La baja productividad, en definitiva, implica que en muchos casos los trabajadores no son lo suficientemente productivos como para compensar los costos de la formalización (BID, 2015).

Crear empleos formales de buena calidad exige la adopción e implementación de medidas también por el lado de la oferta. Se trata, sobre todo, de ofrecer a los trabajadores más y mejores competencias y de elaborar políticas de desarrollo productivo para apoyar a sectores con potencial para la creación de empleo formal. Mejorar las competencias de los trabajadores informales requiere la generalización de programas de capacitación laboral. Las certificaciones de competencias alternativas que describen capacidades desarrolladas dentro los empleos informales pueden también aumentar las perspectivas de formalidad. En varios países de la OCDE, los servicios de capacitación laboral, empleo y asesoramiento, y los incentivos para desarrollar pequeñas empresas han ayudado a mejorar la empleabilidad de los demandantes de empleo (OCDE, 2015). Promover mejores políticas activas de empleo (PAE) también puede incrementar la productividad y la probabilidad de lograr un empleo formal. A medida que la educación se amplíe entre las generaciones más jóvenes, las PAE deberán ocuparse de todos los individuos que afronten desafíos de competencias en el mercado de trabajo, y no solo de los jóvenes de hogares pobres y/o que dejan la escuela secundaria antes de tiempo, como ocurre en la actualidad con la mayoría de los programas en América Latina.

Avanzar hacia políticas de desarrollo productivo más fuertes e innovadoras será también crucial para crear buenos empleos y oportunidades socioeconómicas, sobre todo en el contexto de la cuarta revolución industrial, que trae consigo nuevos desafíos.

### **Es necesario mejorar los servicios públicos para apoyar la igualdad de oportunidades e incrementar el bienestar: Educación, salud, transporte y servicios básicos**

Un contrato social fuerte debe ser justo, de manera que los ciudadanos perciban que tienen acceso a bienes y servicios de buena calidad y a oportunidades idénticas para todos los miembros de la sociedad. Dado que las aspiraciones crecientes de la clase media por servicios de mejor calidad parecen no estar satisfechas, las desigualdades persistentes en ALC pueden ser una razón por la que los ciudadanos parecen cada vez más descontentos. La seguridad ciudadana, la educación y la salud, el transporte y otros servicios básicos son dimensiones clave de las demandas ciudadanas por mejores servicios y por igualdad de oportunidades.

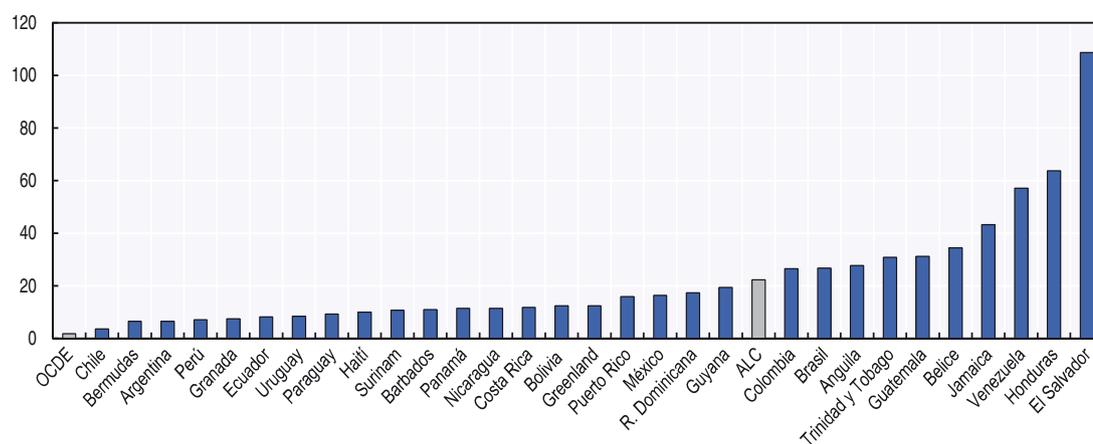
### El crimen y la violencia debilitan el contrato social y erosionan el bienestar

La seguridad de los individuos, un factor determinante del bienestar, se ha convertido en una preocupación de primer orden para los ciudadanos de la región. ALC es una de las regiones más violentas del mundo: alberga al 9% de la población mundial y registra el 33% de los homicidios de todo el mundo. Esto representa una tasa de homicidios superior a 22 por cada 100 000 habitantes (Gráfico 1.24) (Jaitman et al., 2015). El crimen y la violencia durante las pasadas décadas han acarreado elevados costos económicos y sociales para la región, ya que restringe las decisiones de inversión de las empresas y afecta particularmente a los pobres. Además, pone en peligro la gobernanza y la legitimidad del Estado, socavando la confianza de los ciudadanos en las autoridades y las instituciones, y también entre sí mismos (CAF, 2014).

Gráfico 1.24. Índice de crimen y violencia en América Latina y el Caribe, 2015

Tasa de homicidios por cada 100 000 personas

por cada 100 000 personas



Nota: "Homicidio doloso" significa muerte ilegal infligida deliberadamente a una persona por otra. Los datos sobre homicidio intencional incluyen también asaltos graves que llevan a la muerte, y también la muerte como resultado de un ataque terrorista. Se excluyen el intento de homicidio, el homicidio involuntario, la muerte debida a una intervención legal, el homicidio en legítima defensa y la muerte debida a conflicto armado. Los datos corresponden a asaltos a escala nacional, número de delitos registrados por la policía. Los datos para Chile son de 2014; los datos para Ecuador y Guatemala, de 2013; y los datos para Bolivia, Haití y Nicaragua, de 2012. El promedio ALC incluye: Anguilla, Argentina, Barbados, Belice, Bermuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Greenland, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de UNODC (base de datos), <https://data.unodc.org/> (2017), *Statistics on Drugs, Crime and Criminal Justice at the International Level* <https://data.unodc.org/>

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663813>

El éxito de las iniciativas en materia de seguridad en la región depende del nivel de la gobernanza. Concretamente, en general hay escasos recursos humanos, los presupuestos son pequeños y los incentivos no están adecuadamente alineados con los resultados pretendidos. Además, los trabajadores del sistema judicial penal suelen tener un nivel de educación inferior al del resto del sector público. Los recursos asignados varían mucho de un país a otro, abarcando desde un 2% hasta un 10% de los presupuestos públicos generales. Por último, la estructura de incentivos que surge de la forma de compensación, promoción y control de las reglas que gobiernan ciertas funciones puede limitar o reforzar la capacidad del sector público para implementar políticas de seguridad (CAF, 2014).

### Las desigualdades educativas siguen siendo un reto clave en la región

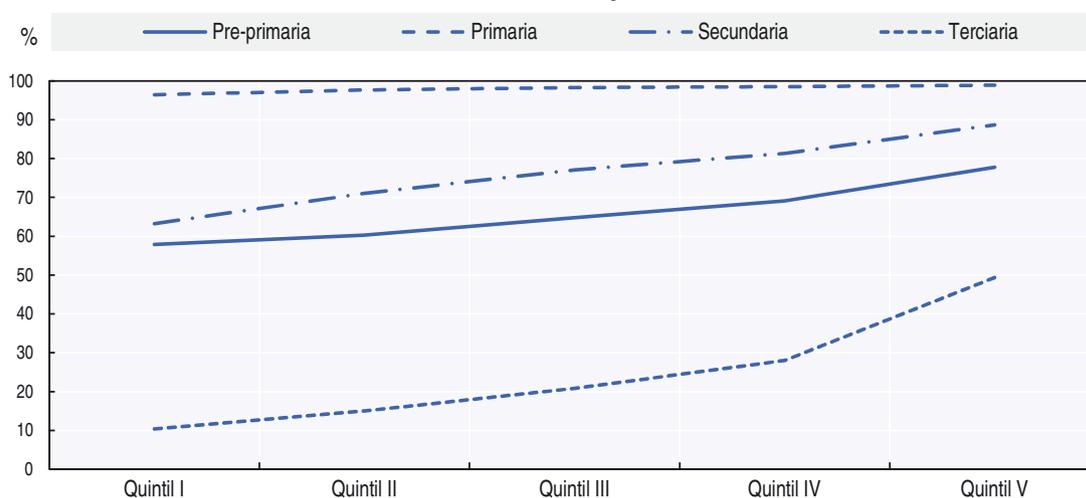
La educación en América Latina es objeto de fuertes disparidades de acceso y calidad entre los estudiantes de distintos ingresos familiares, territorios, origen étnico y sexo. El entorno socioeconómico, el origen étnico y el sexo de los estudiantes, así como la ubicación geográfica de las escuelas, tienen marcada influencia en el acceso a la educación, el desempeño académico y la finalización de los estudios.

Las desigualdades en materia educativa empiezan en una fase temprana y aumentan a lo largo de la trayectoria académica. Más de tres cuartos (78%) de los niños de entre tres y cinco años de hogares del quintil más elevado de la distribución de ingresos van a escuelas de preescolar, mientras que esto solo ocurre para un 58% de los pertenecientes al quintil inferior de ingresos. Esta es una brecha fundamental, dado que el desempeño en la escuela secundaria mejora el equivalente a casi un año escolar completo entre aquellos que han cursado educación pre-primaria (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

El acceso a la educación secundaria y terciaria está fuertemente relacionado con el entorno socioeconómico y la ubicación geográfica. El 63% de estudiantes del quintil de ingresos más bajo cursa educación secundaria, frente al 89% del quintil más elevado; de los primeros, solo el 10% se gradúa y continúa con la educación terciaria, frente al 49% de los segundos (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016). Igualmente, solo el 62% de los jóvenes latinoamericanos están matriculados en educación secundaria en áreas rurales, frente al 80% en áreas urbanas (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

La mitad de los estudiantes de los hogares más ricos renuncian a la educación pública. En el nivel primario, en el que la región se acerca a la cobertura universal, solo el 49% de los estudiantes del quintil más alto de la distribución de ingresos acude a una institución pública. Las cifras son similares en el caso de la educación secundaria. En otras palabras, como fue mencionado anteriormente, los latinoamericanos con medios son susceptibles de elegir la educación privada. Esto ocurre particularmente en países como Argentina (el 70% de los estudiantes del quintil superior de la distribución de ingresos opta por instituciones privadas), Colombia (64%), Paraguay (65%), Perú (63%) y Uruguay (75%) (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

Gráfico 1.25. Matrícula por niveles de educación y quintiles de ingresos en América Latina y el Caribe



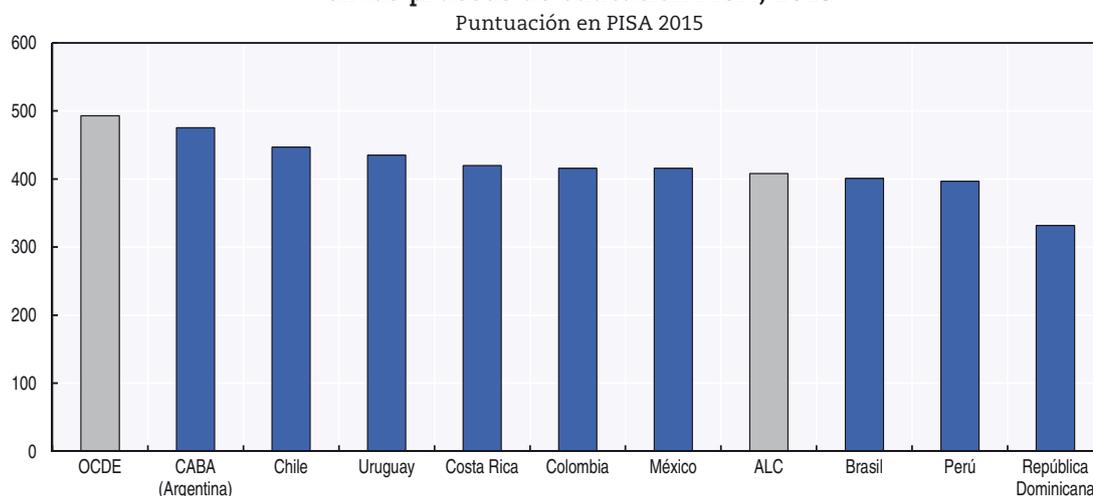
Nota: El promedio ALC incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en CEDLAS y el Banco Mundial (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663832>

Pese a algunas mejoras en los últimos años, la calidad de la educación y los resultados académicos en la región son modestos. El desempeño en las rondas sucesivas de la evaluación internacional sobre educación de la OCDE, conocida como PISA, muestran globalmente una mejora moderada de los resultados académicos de los estudiantes a lo largo del tiempo. Sin embargo, los resultados de los países latinoamericanos participantes en PISA (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú y Uruguay) son elocuentes. En promedio, los estudiantes de quince años de esos países lograron 92 puntos menos que los estudiantes de la OCDE en matemáticas, 69 puntos menos en lectura y 78 puntos menos en ciencias (Gráfico 1.26) (OCDE, 2016b). Esto equivale a aproximadamente dos años, dos años y medio, y tres años de escolarización secundaria, respectivamente.

**Gráfico 1.26. Desempeño de los países de América Latina en las pruebas de educación PISA, 2015**



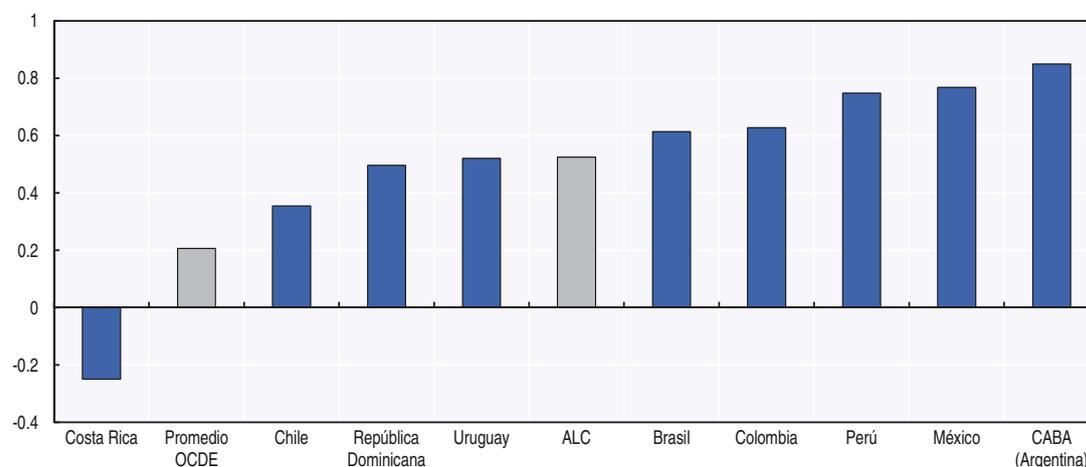
Nota: Los resultados para Argentina reflejan solamente los resultados de la ciudad de Buenos Aires. El promedio simple de ALC incluye a los países de la región que participaron en las pruebas PISA 2015.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de OCDE, OCDE (2016b); PISA Products (base de datos), [www.oecd.org/pisa/pisaproducts/](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663851>

El estatus socioeconómico de los estudiantes y de las escuelas tiene una influencia importante en los resultados académicos de los estudiantes latinoamericanos. En particular, y para los países participantes en PISA 2015, esta dimensión explica el 17% de las variaciones de desempeño en América Latina, frente a un 13% en las economías de la OCDE (OCDE, 2016b). Esta dimensión ilustra la capacidad del estatus socioeconómico para predecir resultados e indica hasta qué punto las políticas educativas deben apuntar a estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos. Los estudiantes favorecidos suelen registrar un mejor desempeño que los desfavorecidos. En general, un aumento de una unidad en el índice de PISA que mide la situación económica, social y cultural de los estudiantes se asocia con un aumento de 28 puntos en el desempeño en ciencias en América Latina. Esto representa alrededor de un año de escolarización secundaria. Además, los estudiantes de estatus socioeconómico bajo corren mayor riesgo de no alcanzar el nivel básico de competencias en ciencias: en particular, son casi cuatro veces más susceptibles que los estudiantes más favorecidos de no lograr el nivel básico de competencias en ciencias (OCDE, 2016b). Observando el desempeño en matemáticas y lectura se obtienen resultados similares.

Gráfico 1.27. Correlación entre la asignación de recursos educativos y el estatus socioeconómico en América Latina y la OCDE, 2015



Nota: El promedio ALC incluye Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú y Uruguay. Argentina solo refleja resultados de la Ciudad de Buenos Aires. Los recursos educativos de las escuelas se refieren a aspectos como infraestructura física –como edificios escolares, sistemas de calefacción y refrigeración, y espacios pedagógicos– y materiales educativos –como libros de texto, equipos de laboratorio, materiales didácticos y computadoras. Este gráfico usa un índice de escasez de recursos educativos basado en la percepción que tienen los directores escolares de hasta qué punto la escasez de recursos educativos obstaculizó la capacidad de las escuelas para brindar educación.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de OCDE (2016b); PISA Products (base de datos), [www.oecd.org/pisa/pisaproducts/](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663870>

La distribución de recursos educativos también parece estar ligada al entorno socioeconómico de estudiantes y escuelas. Países con niveles elevados de desempeño en PISA, como Finlandia, Alemania y Corea, tienden a asignar recursos más equitativamente entre escuelas favorecidas y desfavorecidas socioeconómicamente. No es el caso de los países latinoamericanos, donde los directores de escuelas desfavorecidas destacan una mayor escasez o inadecuación de recursos educativos que sus homólogos de las escuelas favorecidas (OCDE, 2016c). De hecho, la relación entre el entorno socioeconómico de una escuela y el índice de recursos educativos (incluidos libros, material didáctico y laboratorios) en ALC (0.53 en 2015) es considerablemente más elevada que en las economías de la OCDE (0.21 en 2015) (Gráfico 1.27). Además, los directores de escuelas rurales reportan una mayor escasez o inadecuación que los directores de escuelas urbanas (OCDE, 2016c). A largo plazo, mejorar la distribución de los recursos educativos es un desafío importante para mejorar tanto el desempeño como la equidad en los sistemas educativos latinoamericanos. A corto plazo, los recursos educativos deben apuntar a estudiantes provenientes de entorno socioeconómicos más pobres para reducir las desigualdades.

### La infraestructura y los servicios siguen siendo una fuente de desigualdad

Los ciudadanos de la región necesitan un transporte fiable y accesible para reducir sus costos y mejorar la calidad de vida. La mejora de la conectividad de los transportes va más allá de las cuestiones de infraestructura. Supone también reconocer la necesidad de políticas y estrategias que aumenten la eficiencia y reduzcan los costos de transporte, incluidos tiempo, costos financieros e impactos medioambientales y sociales negativos.

El desarrollo de una estrategia para mejorar la conectividad es especialmente relevante en esta región, donde los costos de transporte son elevados en comparación con los países miembros de la OCDE. Además, el transporte en ALC se considera uno de

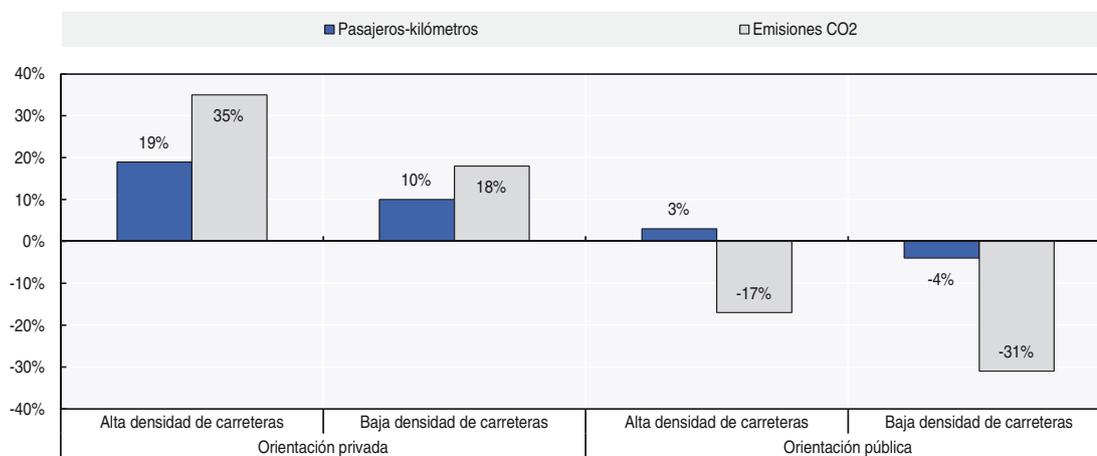
los principales obstáculos para el desarrollo. A este respecto, una mejor logística y la adopción de un enfoque multimodal que reduzcan la presión sobre las carreteras (por ejemplo, desarrollando ferrocarriles, puertos y vías navegables) son aspectos cruciales. También es esencial mejorar el diseño e implementación de políticas de transporte en los niveles nacionales y subnacionales.

Los ciudadanos, sobre todo los de áreas urbanas, requieren mejores servicios públicos para reducir la congestión y los costos medioambientales. La población urbana considera que el aumento de la congestión vial es un problema crucial. El crecimiento acelerado de la flota de vehículos es un desafío clave, sobre todo en un contexto de limitada capacidad de gestión del tráfico. La importancia que concedan las políticas de transporte urbano durante los próximos años al transporte urbano frente al uso de vehículos privados, así como al desarrollo de carreteras, determinará en gran medida la evolución de la flota de vehículos en América Latina. Esto, a su vez, tendrá repercusiones en la congestión y en las emisiones de CO<sub>2</sub> (Gráfico 1.28).

Las políticas de transporte urbano que favorecen el transporte público, la co-modalidad y otros modos de transporte más allá de las carreteras (p. ej., bicicletas, trenes intraurbanos, metro) pueden aportar grandes beneficios a la región. Potenciarían la mitigación de CO<sub>2</sub> y mejorarían la movilidad (a diferencia del escenario habitual o de otro en el que la urbanización apoya cada vez más el uso de vehículos privados). Esto pone de relieve la importancia de fomentar a escala nacional políticas de transporte urbano sostenibles como un objetivo común para los países.

### Gráfico 1.28. Movilidad y emisiones de CO<sub>2</sub> en las ciudades latinoamericanas, en comparación con el escenario base (2010-50)

Escenarios según densidad de carreteras y orientación al transporte público o privado



*Nota:* Escenario base: La infraestructura de carreteras per cápita se expande a una tasa que corresponde a la evolución de la densidad urbana bajo el escenario base de expansión. Este sigue la relación negativa entre densidad urbana e intensidad de carreteras observada en los datos históricos. *Escenario de alta densidad de carreteras:* Las carreteras urbanas se expanden a tasas más elevadas que la población urbana, siguiendo la tendencia más alta observada en el país o región. *Escenario de baja densidad de carreteras:* La infraestructura urbana de carreteras per cápita crece de acuerdo con la evolución de baja expansión de la densidad urbana, siguiendo la tendencia más baja observada en el país o región.

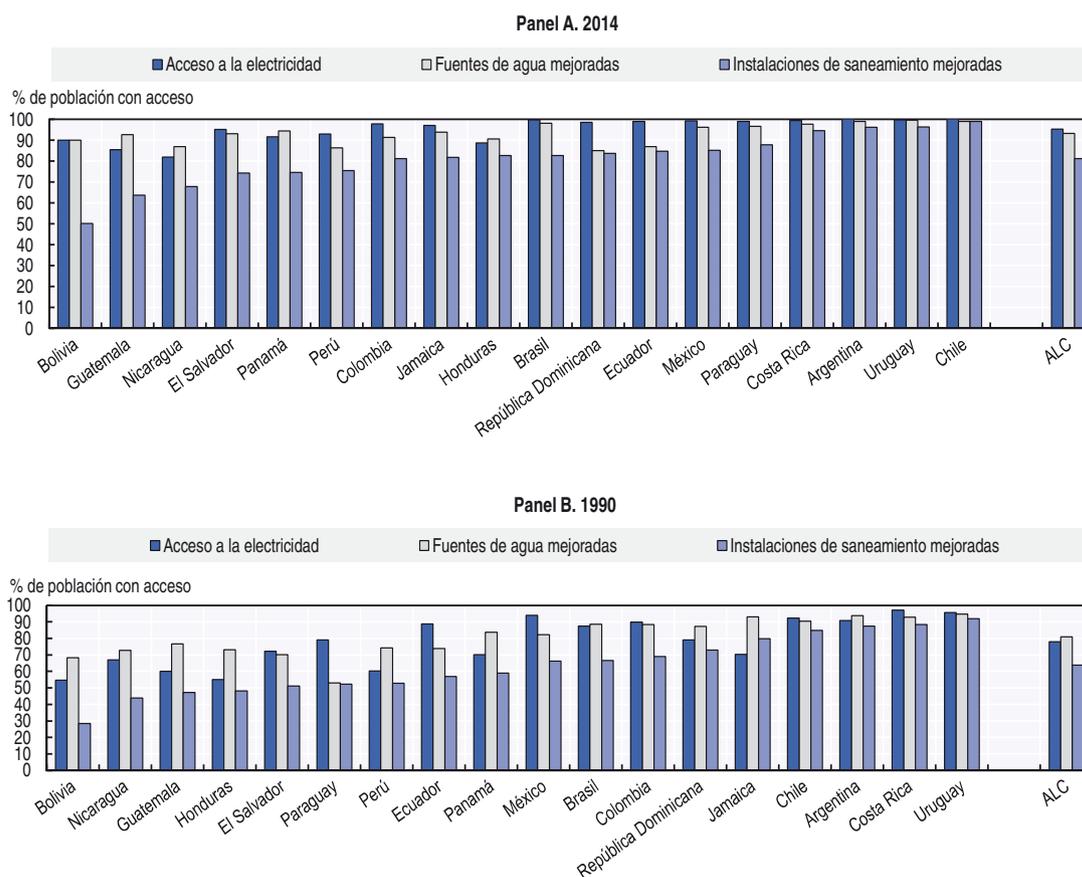
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de ITF (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933663889>

La región ha avanzado en las últimas décadas en términos de agua y electricidad, y en menor medida de saneamiento, logrando altos niveles de cobertura a nivel nacional (Gráfico 1.29). El acceso a la electricidad es el que más ha mejorado, cubriéndose al 99%

de todos los habitantes de áreas urbanas. El 12% de los habitantes de áreas rurales, en cambio, sigue sin tener acceso. Del mismo modo, si bien el 93% de la población latinoamericana a escala nacional tiene acceso a agua potable, esa proporción ronda el 84% en el caso de la población rural. Esto significa dejar sin agua potable a 20 millones de personas (Banco Mundial, 2017a). En materia de saneamiento, en torno a 81 millones de personas (el 36% de la población rural total) tiene acceso servicios mejorados de saneamiento. Los 46 millones restantes utilizan sistemas no mejorados. Esto contrasta con los niveles de cobertura urbana, donde el 97% de la población tiene acceso al agua potable y el 88%, a sistemas mejorados de saneamiento.

Gráfico 1.29. Acceso a agua, saneamiento y electricidad en América Latina



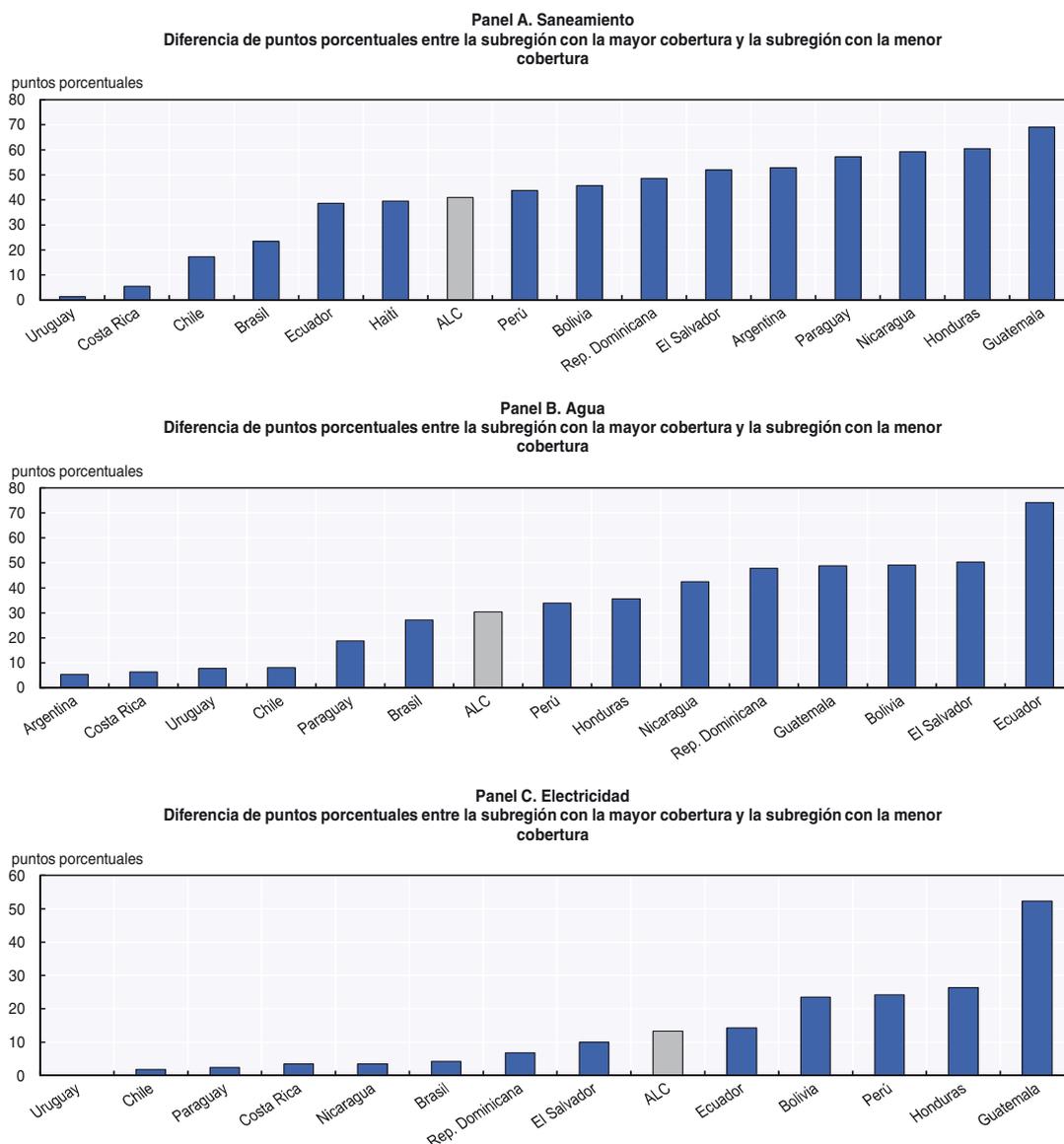
Nota: El promedio ALC incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de Banco Mundial (2017), *Indicadores de Desarrollo Mundial*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663908>

Las desigualdades van más allá de la distinción entre lo rural y urbano, y también se dan entre las diferentes regiones subnacionales. El acceso a las infraestructuras de agua, saneamiento y electricidad es desigual entre regiones, sobre todo en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú (Gráfico 1.30). Las mayores disparidades se observan en los servicios de saneamiento, en parte debido al retraso existente en términos de cobertura: hay una diferencia media de 40 puntos porcentuales entre las regiones con mayor cobertura de infraestructura de saneamiento y la menor. En Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay, la brecha llega a ser de hasta 50 puntos porcentuales.

Gráfico 1.30. Acceso a agua, saneamiento y electricidad por países y territorios en América Latina, 2014



Nota: Las regiones nacionales cubiertas dependen del país y de la cobertura de la encuesta de hogares de cada país. Los datos para Argentina y Uruguay solo son representativos de los centros urbanos. El promedio ALC incluye países en cada gráfico.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de Cálculos propios con base en CEDLAS y el Banco Mundial (Equity Lab tabulations (2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933663927>

### El acceso a una sanidad de calidad sigue siendo muy desigual

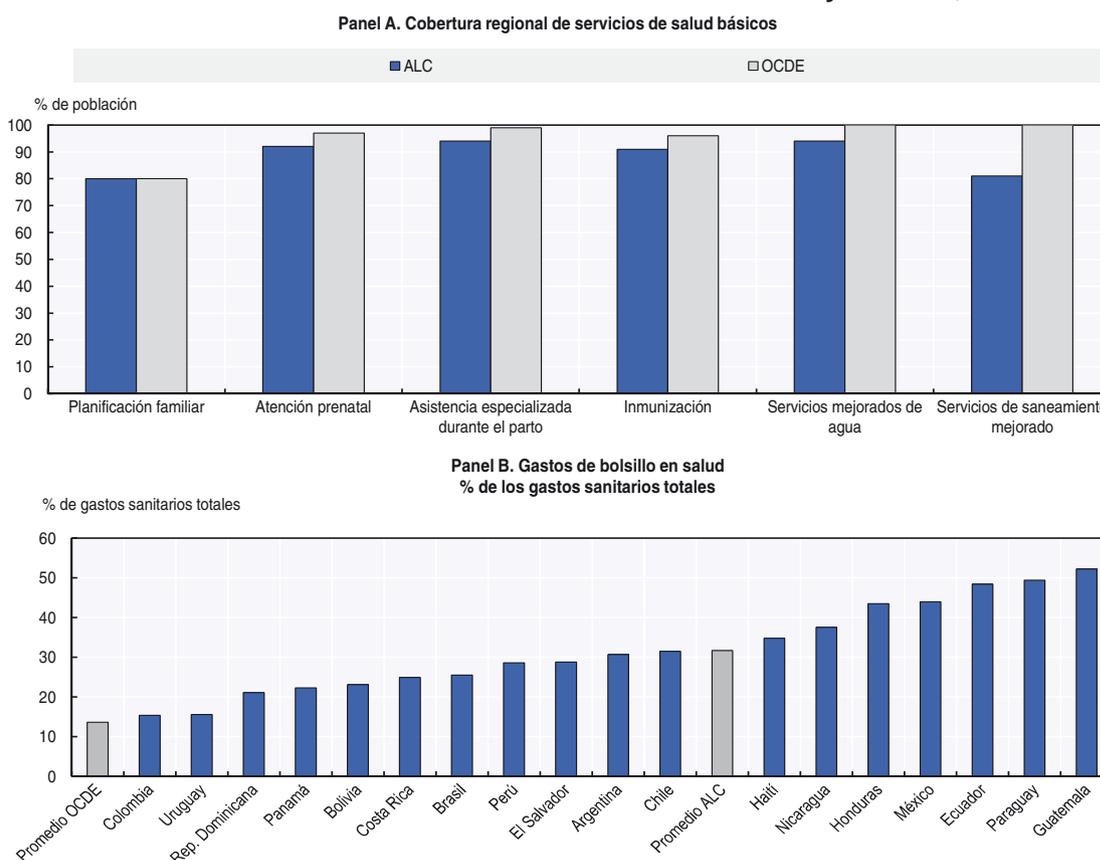
La mayoría de los países de América Latina sigue sin haber logrado la cobertura sanitaria universal, a pesar de haber emprendido medidas para alcanzar este objetivo. Durante la pasada década, la región ha avanzado especialmente en términos de población cubierta y de acceso a los servicios básicos de salud (esto es, inmunización, planificación familiar, atención prenatal, asistencia especializada durante el parto, mejores servicios de agua y saneamiento). Sin embargo, la cobertura sigue siendo insuficiente, el gasto público en salud es escaso y los pagos de bolsillo son elevados. El resultado es que a los latinoamericanos,

sobre todo a los de los sectores más pobres, les resulta difícil recibir servicios de salud necesarios sin tener que afrontar problemas financieros (Banco Mundial, 2015).

Los individuos deben asumir una proporción relativamente grande de los gastos en salud en ALC. Así, en 2015 pagaron de su propio bolsillo el 31.7% de los gastos de salud. Esto superó el 20% recomendado por el *Informe sobre la salud en el mundo* y el 13.6% prevalente en los países miembros de la OCDE (Banco Mundial/OMS, 2017). Una reducción de los gastos de bolsillo se asocia con menores riesgos de gastos sanitarios catastróficos o empobrecedores. Y los gastos sanitarios públicos más elevados se asocian con una mayor protección financiera (OMS, 2017a; 2016). Este indicador refleja, así pues, el alcance de la protección que ofrecen los sistemas de salud pública a los ciudadanos. Una proporción elevada de pagos de bolsillo constituye una preocupación fundamental ya que puede obligar a hogares de bajos ingresos a recortar gastos en áreas relevantes como la alimentación y la educación, o hacerles caer en niveles de pobreza mayores cuando se enfrentan a problemas de salud graves (OMS, 2017a).

El acceso a los servicios de salud en ALC está ligado a los distintos regímenes de seguros ofrecidos en la región. Los beneficiarios de regímenes contributivos pueden acceder tanto a proveedores públicos como privados, mientras que los beneficiarios de regímenes subsidiados solo tienen acceso a los proveedores públicos de salud. Existen grandes disparidades en términos de calidad entre los proveedores públicos y los privados, que se traducen en diferencias de acceso según el tipo de régimen, con implicaciones considerables para la equidad (Banco Mundial, 2015). En este contexto, la estructura de los distintos regímenes de seguros predominantes en la región perpetúa las desigualdades dentro de los países.

Gráfico 1.31. Cobertura sanitaria en América Latina y la OCDE, 2013

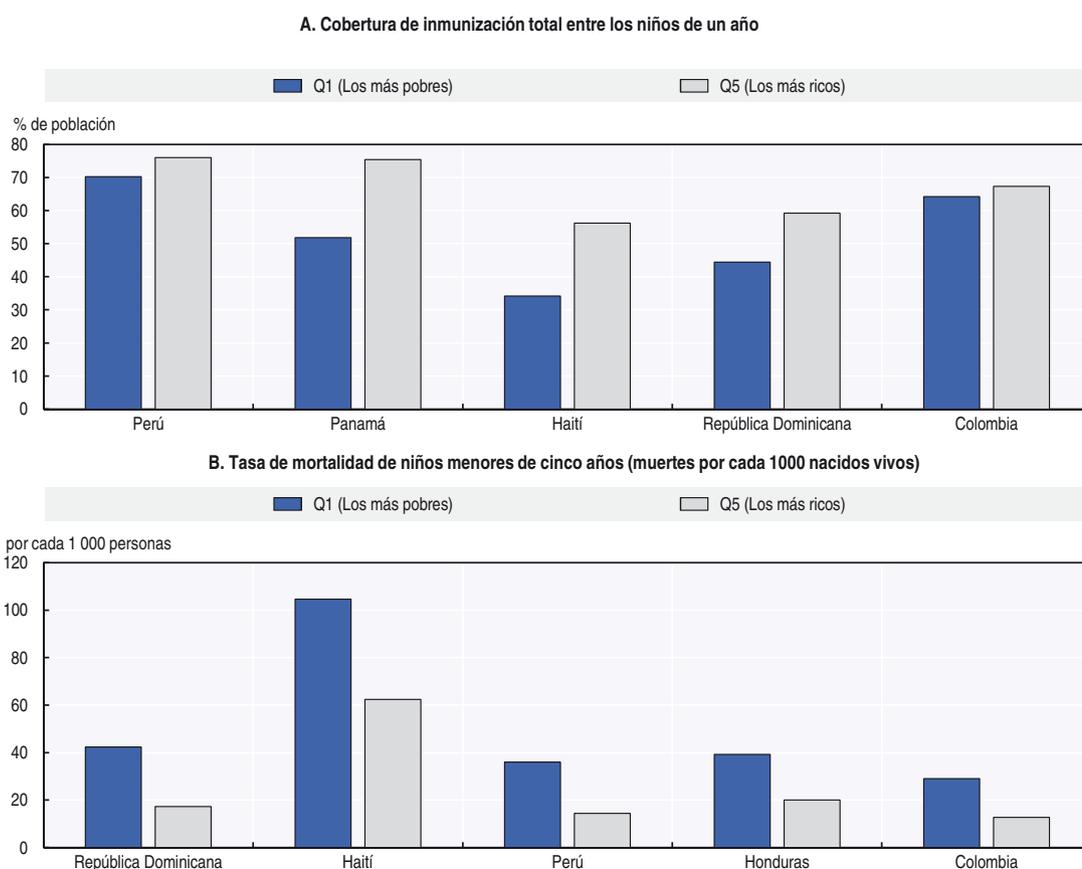


Fuente: World Bank Databank, 2017.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933663946>

Persisten igualmente desigualdades en materia de acceso a los servicios de salud entre los países de ALC y dentro de ellos, por lo que garantizar la igualdad tanto en materia de acceso como de calidad de los servicios sigue siendo un desafío clave. Dos indicadores reflejan parcialmente el “acceso a los servicios de salud” por parte de los ciudadanos (Gráfico 1.32, Panel A) y la “eficacia de tales servicios” (Gráfico 1.32, Panel B) para un conjunto dado de países de la región ALC. En los cinco países de ALC para los cuales existen datos disponibles, la diferencia media en las tasas de inmunización entre los quintiles de ingresos más elevados y más bajos es de aproximadamente 14 puntos porcentuales. Y la diferencia media en la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años entre los dos quintiles es de 50 muertes por cada 1 000 niños que nacen vivos (OMS, 2017b).

**Gráfico 1.32. Desigualdad de acceso y calidad de los servicios de salud por grupo socioeconómico en América Latina, 2010-13**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con datos de OMS (2017), *Health Equity Monitor* (base de datos), [http://www.who.int/gho/health\\_equity/en](http://www.who.int/gho/health_equity/en).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663965>

Por otra parte, subsisten grandes diferencias en cuanto a la calidad de los servicios prestados entre los sistemas y los subsistemas de la región. Una manera habitual de evaluar la calidad de dichos servicios consiste en analizar hasta qué punto los servicios de salud se traducen en mejores resultados sanitarios. Las tendencias en cuanto a mortalidad tratable constituyen un indicador en materia de acceso y calidad de los servicios de salud. Se calcula que casi el 14% de todas las muertes en la región se deben a enfermedades transmisibles; este porcentaje es dos veces superior al del promedio de la OCDE (Banco Mundial/OMS, 2017).

## Conclusión

El contrato social en ALC se ha debilitado durante los últimos años, tal como sugiere la caída de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y su insatisfacción creciente con los servicios públicos. Existe una desconexión entre los ciudadanos y las instituciones, que en buena medida tiene que ver con el crecimiento de las aspiraciones de una clase media en expansión, así como con las dificultades que muestran las instituciones públicas para responder a los desafíos socioeconómicos actuales y emergentes, en un contexto global que cambia rápidamente.

Estos hechos sugieren que entre los ciudadanos de América Latina se está generalizando la opinión de que las instituciones públicas no están listas para responder a sus demandas y aspiraciones crecientes. De ahí que los ciudadanos no perciban beneficios suficientes ligados al cumplimiento de sus deberes y compromisos dentro del contrato social. De hecho, la disposición de los ciudadanos para pagar impuestos (la moral tributaria) ha disminuido durante los últimos años en ALC, lo cual limita la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos de calidad. Esto tiene un impacto negativo sobre la percepción del bienestar de los ciudadanos, lo que favorece aún más su desconexión respecto de las instituciones públicas, alimentando así una espiral negativa que erosiona el contrato social.

Es necesario repensar las instituciones en ALC para cerrar la brecha entre la sociedad y las instituciones, y para favorecer así un mayor bienestar para todos. Las instituciones deben ser reformuladas de forma que construyan un nuevo *nexo Estado-ciudadanos-mercado* que ponga en primer plano las demandas de los ciudadanos. Para ello, las reformas deben centrarse en las dar respuesta a las principales fuentes de descontento de los *ciudadanos*: el *mercado* y el *Estado*. Los ciudadanos esperan que la economía –*el mercado*– les ofrezca mayores ingresos y oportunidades laborales. Es preciso superar las amplias tasas de informalidad en la región para apoyar empleos de mejor calidad. Los ciudadanos esperan también que las instituciones públicas –*el Estado*– les ofrezcan mejores servicios y ejecuten sus funciones de manera eficiente, fiable e innovadora. Repensar las instituciones para apoyar las capacidades estatales y mejorar los servicios públicos será clave en una región en la que la calidad de gobierno y la educación, la salud, el transporte y otros servicios básicos están todavía muy lejos de los estándares de la OCDE.

## Referencias

- Andreoni, J., B. Erard, y J. Feinstein (1998), Tax compliance, *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818-860.
- Avanzini, D. (2012), *Clase media y política fiscal en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5357>.
- Barreix, A., J.C. Benitez y M. Pecho (2017), “Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and Impact”, *OECD Development Centre Working Papers*, No. 338, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a-en>.
- Banco Mundial (2017a), *World Development Indicators* (base de datos), <http://databank.worldbank.org/data/vivariableSelection/selectvariables.aspx?source=worlddevelopment-indicators> (último acceso en julio de 2017).
- Banco Mundial (2017b), “Governance and the law”, in *World Development Report 2017*, International Bank for Reconstruction and Development/ Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2016a), *Worldwide Governance Indicators* (base de datos), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (último acceso en mayo de 2017).
- Banco Mundial (2016b), *LAC Equity Lab, Tabulations of SEDLAC* (CEDLAS y el Banco Mundial) and *World Development Indicators* (base de datos), [www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview) (último acceso el 15 de mayo de 2016).
- Banco Mundial (2015), *Toward Universal Health Coverage and Equity in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial y OMS (2017), *World Health Organization Global Health Expenditure* (base de datos), <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.TO.ZS>
- Bernal, R., M. Eslava y M. Meléndez (2015), “Taxing where you should: Formal employment and corporate income vs. payroll taxes in the Colombian 2012 tax reform”, Mimeo, [http://clientes.mottif.com/webconproduccion/images/proyectos/57dde7d452a30\\_330.pdf](http://clientes.mottif.com/webconproduccion/images/proyectos/57dde7d452a30_330.pdf).
- BID (2015), *Jobs for Growth*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Birdsall, N. (2 16 de febrero de 2016), “Middle-class heroes: The best guarantee of good governance”, *Centre for Global Development Essays blog*, [www.cgdev.org/publication/ft/middle-class-heroes-best-guarantee-good-governance](http://www.cgdev.org/publication/ft/middle-class-heroes-best-guarantee-good-governance).
- Boarini, R., A. Kolev y A. McGregor (2014), “Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework”, *OECD Development Centre Working Paper*, No. 325, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en>.
- Bosch, M. y W.F. Maloney (2010), “Comparative analysis of labor market dynamics using Markov processes: An application to informality”, *Labour Economics*, Vol. 17/4, Elsevier, Amsterdam, pp. 621-631, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.01.005>.
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Better\\_Pensions\\_Better\\_Jobs.pdf?sequence=8&isAllowed=y](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Better_Pensions_Better_Jobs.pdf?sequence=8&isAllowed=y).
- BTI (2016), *Transformation Index BTI 2016* (base de datos), [www.bti-project.org/en/index/](http://www.bti-project.org/en/index/) (último acceso el 16 de junio de 2017).
- CAF (2016), *RED 2015. A More Effective State: Capacities for Designing, Implementing and Evaluating Public Policies*, Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/830>.
- CAF (2014), *RED 2014. For a Safer Latin America: a Perspective to Prevent and Control Crime*, Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá.
- Cárdenas, M. y D. Tuzemen (2011), “Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability”, *Working Paper*, No. RWP 11-07, Federal Reserve Bank of Kansas City, [www.kansascityfed.org/publicat/reswkpap/pdf/rwp11-07.pdf](http://www.kansascityfed.org/publicat/reswkpap/pdf/rwp11-07.pdf).
- Carlin, R.E. J. Hartlyn, T. Hellwig, G. Love, C. Martinez-Gallardo, M. Singer. (2016), *Executive Approval Database 1.0* (base de datos), [www.executiveapproval.org](http://www.executiveapproval.org), (último acceso en mayo de 2017).
- CEDLAS y Banco Mundial (2016), *SEDLAC (Socio-economic Database for Latin America and the Caribbean)* (base de datos), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/> (último acceso en marzo de 2017).
- CEPAL (2016), *Panorama Social de América Latina 2016*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Cortés, F., I. Banegas y P. Solís (2006) ‘Pobres con Oportunidades: México 2002- 2005’, *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 73, enero-abril, pp. 3-40.

- Cruces, G., A. Ham y M. Viollaz (2012), “Scarring effects of youth unemployment and informality: Evidence from Argentina and Brazil”, *Center for Redistributive, Labor and Social Studies*, CEDLAS, La Plata.
- Dahlberg S. et al. (2017), “Standard Data”, *The Quality of Government Institute* (base de datos), version enero17, [www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se) doi:10.18157/QoGStdJan17 (último acceso en julio de 2017).
- Daude, C., N. Lustig, A. Melguizo, y J.R. Perea (2017), “On the middle 70%: The impact of fiscal policy on the emerging middle class in Latin America using commitment to equity”, documento de trabajo núm. 72, *Commitment to Equity (CEQ) Institute*, Universidad de Tulane, Nueva Orleans.
- Daude, C., H. Gutierrez y A. Melguizo (2013), “What drives tax morale? A focus on emerging economies”, *Review of Public Economics*, Vol. 207/4, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 11-42.
- Daude, C. y A. Melguizo (2010), “Taxation and more representation? On fiscal policy, social mobility and democracy in Latin America”, *OECD Development Centre Working Paper*, No. 294, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5km5zrrs9bbt-en>.
- Estefania, J. y P.A. Martínez-Lillo (2016), “América Latina: Un nuevo contrato social” en M. Pons, (ed.) *Cátedra de Estudios Iberoamericanos* Jesús de Polanco.
- Estévez, F., A. Díaz-Cayeros y B. Mangaloni (2016), *The Political Logic of Poverty Relief, Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*, Cambridge University Press.
- Fernández, C. y L. Villar (2016), “A taxonomy of Colombia’s informal labor market”, *Working Paper*, No. 73 2016-11, Fedesarrollo, Bogotá.
- Ferreira, F. et al. (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Banco Mundial, Washington, D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11858>.
- Fukuyama, F. (2013), “What is governance?”, *Governance*, Vol. 26/3, Wiley Online Library, pp. 347-368.
- Gallup (2017), *World Poll*, <https://analytics.gallup.com/Tables/> (último acceso en junio de 2017).
- Ginsberg, J. et al. (2009), “Detecting influenza epidemics using search engine query data”, *Nature*, Vol. 457/7232, Nature Publishing Group, Londres, pp. 1012-1014.
- González, S., L. Fleischer y M. Mira d’Ercole (2017), “Governance statistics in OECD countries and beyond: What exists, and what would be required to assess their quality?”, *OECD Statistics Working Papers*, 2017/3, Publicaciones de la OCDE, París.
- Hodgson, G. (2006), “What are institutions?”, *Journal of Economic Issues*, Vol XL., No. 1, marzo.
- ITF (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en>.
- Jaitman, L., R. Soares, M. Olavarria- Gambi y R. Guerrero Compean (2015), “The welfare costs of crime and violence in Latin America and the Caribbean” [Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe], Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.18235/0000170>.
- La Porta, R. y A. Shleifer (2014), “Informality and Development”, *NBER Working Paper*, No. 20205.
- LAPOP (2015), *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)* sitio web, [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org) (último acceso en julio de 2017).
- Latinobarómetro (2017), *Informe 2016*, Corporación Latinobarómetro, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Latinobarómetro (2015), *Latinobarómetro* (base de datos), <http://www.latinobarometro.org> (último acceso en julio de 2017).
- Loayza, N., J. Rigolini y G. Llorente (2012), “Do middle classes bring institutional reforms?” *Policy Research Working Paper*, No. 6015, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lustig, N. (2017a), “Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries”, *CEQ Working Paper*, No. 54, CEQ Institute, Universidad de Tulane.
- Lustig, N. (2017b), *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Departamento de Economía, Universidad de Tulane, Nueva Orleans.
- Manning, H. y J. Holt (2014), “How can we measure state capacity? Do you start upstream or downstream?” *World Bank Governance for Development blog*, <http://blogs.worldbank.org/governance/how-can-we-measure-state-capacity-do-you-start-upstream-or-downstream>.
- McKinsey (2017), “Government productivity: Unlocking the \$3.5 trillion opportunity”, *Discussion Paper* April 2017, McKinsey Center for Government, Nueva York.
- Medina C. y L. Morales (2016), “Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia”, *Borradores de economía*, No. 971/2016, Banco de la República, Bogotá.
- Melguizo, A., C. Olate y R. Orozco (de próxima publicación), “Revisiting the determinants of tax morale?”, *OECD Development Centre Working Paper*, Publicaciones de la OCDE, París.

- Miller, S. et al. (2003), "Quality of care in institutionalized deliveries: The paradox of the Dominican Republic", *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 82/1, Wiley Online Library, pp. 89-103.
- Montoya, N. S. Nieto-Parra, R. Orozco y J. Vázquez-Zamora (de próxima publicación), "In govt we trust?: "Executive approval and google data in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2017a), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- OCDE (2017b), "Governance and well-being", en *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, forthcoming, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2017c), *Guidelines for Measuring Trust*, forthcoming, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2016a), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en>.
- OCDE (2016b), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OCDE (2016c), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>.
- OCDE (2015), *Employment Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en).
- OCDE (2011), *How's Life? Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.
- OCDE (2010), *Perspectivas económicas de América Latina 2011: ¿En qué medida es clase media América Latina?*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es>.
- OCDE/BID (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es>.
- OCDE/CIAT/BID (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, 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).
- OMS (2017a), *Out-of-pocket Payments, User Fees and Catastrophic Expenditure*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, [www.who.int/health\\_financing/topics/financial-protection/out-of-pocket-payments/en/](http://www.who.int/health_financing/topics/financial-protection/out-of-pocket-payments/en/).
- OMS (2017b), *Health Equity Monitor* (base de datos), [http://www.who.int/gho/health\\_equity/en/](http://www.who.int/gho/health_equity/en/) (último acceso en mayo de 2017).
- OMS (2016), *Universal Health Coverage: Unique Challenges, Bold Solutions*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, [www.who.int/mediacentre/commentaries/2016/universal-health-coverage-challenges-solutions/en/](http://www.who.int/mediacentre/commentaries/2016/universal-health-coverage-challenges-solutions/en/).
- Penfold, M. y G. Rodríguez (2014), "La creciente pero vulnerable clase media: patrones de expansión, valores y referencias" (The Growing but Vulnerable Middle Class in Latin America: Growth Patterns, Values and Preferences), *Políticas Públicas y Transformación Productiva*, No. 17/2014, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas.
- Rauch, J.E. y Evans, P.B. (2000), "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 75/1, Elsevier, Ámsterdam, pp. 49-71.
- Reimsbach-Kounatze, C. (2015), "The proliferation of "big data" and implications for official statistics and statistical agencies: A preliminary analysis", *OECD Digital Economy Papers*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js7t9wqzvg8-en>.
- Ribe, H., D. Robalino e I. Walker (2010), *From Right to Reality: Achieving Social Protection for All in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Savoia, A. y K. Sen (2012), "Measurement and evolution of state capacity: Exploring a lesser known aspect of governance", *Working Paper*, No. 10, Effective States and Inclusive Development, Global Development Institute, Universidad de Manchester.
- Soifer, H. y M. Vom Hau (2008), *Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power*, <http://dx.doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z>.
- Stephens-Davidowitz, S.I. (2013), "Essays using Google data", Doctoral dissertation, Departamento de Economía, Universidad de Harvard.

- Tanzi, V. (2011), *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, Cambridge University Press.
- Torgler, B. (2005), "Tax morale in Latin America", *Public Choice*, Vol. 122/1-2, Springer, Berlín, pp. 133-157.
- UNODC (2017), *Statistics on drugs, crimeDC and criminal CJustice at the international ILevel* (base de datos), United Nations Office on Drugs and Crime, <https://data.unodc.org/> (último acceso el 21 de julio de 2017).



**From:**  
**Latin American Economic Outlook 2018**  
Rethinking Institutions for Development

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/leo-2018-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD/CAF Development Bank of Latin America/Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2018), “El contrato social en América Latina y el Caribe: situación y desafíos”, in *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/leo-2018-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.