



Todo mundo a bordo

LOGRAR EL CRECIMIENTO INCLUYENTE



FORD
FOUNDATION



OCDE



UNIVERSIDAD
DE GUANAJUATO

Todo mundo a bordo

LOGRAR EL CRECIMIENTO INCLUYENTE



FORD
FOUNDATION



OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR



UNIVERSIDAD
DE GUANAJUATO

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son de exclusiva responsabilidad de los autores de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre la obra original en inglés y la traducción al español, solamente el texto de la obra original se considerará válido.

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/occdilibrary>



<http://www.oecd.org/occdirect/>

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título:

All on Board: Making Inclusive Growth Happen

© 2015, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París

Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-64-25727-6 (PDF)

© 2016 Universidad de Guanajuato, para esta edición en español.

Lascurain de Retana # 5, Zona Centro C.P. 36000, Guanajuato, Gto. México

Universidad de Guanajuato

Dr. Luis Felipe Guerrero Agripino - Rector General

Dr. Héctor Efraín Rodríguez de la Rosa - Secretario General

Dr. Javier Corona Fernández - Rector del Campus Guanajuato

Dr. Aureliano Ortega Esquivel - Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. Luis Jesús Ibarra Manrique - Director del Departamento de Educación

Cuerpo Académico Configuraciones Formativas: Significaciones y Prácticas

Traducción: Dr. Abel Rubén Hernández Ulloa

Revisión Técnica de la Traducción: Dra. Luz María Muñoz de Cote; Dra. Sylvia Catherina van Dijk

Kocherthaler; Dra. Anel González Ontiveros

Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina

Consulte esta publicación en español en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257276-es>

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

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

Diseño de portada: ©Artyzan/Shutterstock.com

Prefacio

Este informe se publica en un momento muy oportuno y crucial. La recuperación incierta de la crisis económica y financiera, la ampliación de las brechas de ingreso entre ricos y pobres, y el alto índice de desempleo en las economías maduras han acrecentado la conciencia acerca de la necesidad de restaurar el crecimiento y, al mismo tiempo, garantizar que los dividendos de una mayor prosperidad se compartan de modo más uniforme entre la sociedad. En muchas de las economías de mercado emergentes y en los países en desarrollo, el crecimiento vigoroso y el incremento del bienestar que genera, con frecuencia no han otorgado prosperidad incluyente, oportunidades económicas, ni mejores indicadores sociales para todos.

Es importante aclarar que cuando hablamos de desigualdad, debemos hablar de algo más que del ingreso. Las perspectivas de empleo, la calidad del empleo, los resultados en materia de salud, la educación, y las oportunidades de construir riqueza en el tiempo son importantes para el bienestar de las personas y están determinadas en gran medida por su condición socioeconómica. A quienes se les cierran las oportunidades a menudo viven vidas más cortas y encuentran muchas dificultades para liberarse de la viciosa convergencia de oportunidades educativas pobres, de habilidades laborales escasas y de perspectivas de empleo limitadas. Ellos también tienen muchas más probabilidades de estar expuestos a riesgos ambientales y a la violencia, los cuales pueden afectar el funcionamiento del cerebro de manera muy severa y perdurable, haciendo mucho más difícil que puedan tener éxito. El resultado es un mosaico económico desigual, donde hay regiones dentro de los países, y vecindarios dentro de las ciudades, que son prósperos en tanto que otros se encuentran muy rezagados. Más aún, existe una creciente evidencia de que la desigualdad es dañina para todos en la sociedad, y que una mayor inclusión social y económica se asocia fuertemente con periodos de crecimiento económico sostenido más largos y más robustos.

En este contexto, la OCDE y la Fundación Ford unieron esfuerzos para contribuir al debate político sobre el Crecimiento Incluyente. Los trabajos de la OCDE sobre bienestar (¿Cómo va la vida?), desigualdad en el ingreso (Growing Unequal? y Divided we Stand), reforma política estructural (Apuesta por el crecimiento), desarrollo (Perspectives on Global Development: Social Cohesion in a Shifting World) e instituciones (Panorama de las administraciones públicas), todos ellos proveen una base sólida para entender la relación entre crecimiento e inclusión.

Todo mundo a bordo: Lograr el Crecimiento Incluyente adopta un enfoque integral para examinar el crecimiento mirando más allá de los indicadores monetarios tradicionales hacia dimensiones que reflejan la calidad de vida de todos los participantes en una economía. De hecho, el informe comienza detallando las varias dimensiones de la desigualdad que afectan el bienestar de las personas. Continúa con la formalización de los estándares multidimensionales de vida, a partir de la construcción de una herramienta analítica basada en el Modelo para el Crecimiento Incluyente de la OCDE que permite a los diseñadores de políticas públicas medir el crecimiento de manera que incorpore estos factores importantes que afectan la vida de las personas y su bienestar.

El informe analiza las políticas de beneficio mutuo que pueden ofrecer crecimiento más vigoroso y mayor inclusión en políticas macroeconómicas, políticas laborales, educación y capacidades,

competencia y regulación de mercados, innovación e iniciativas emprendedoras, mercados financieros, infraestructura y servicios públicos, y políticas urbanas y de desarrollo. Una clara lección de este reporte es que invertir en la educación y en las capacidades de las personas, como base de la distribución, rendirá dividendos de largo plazo para la economía y elevará el bienestar de los individuos. Más aún, como complemento de las políticas estructurales con enfoques locales para enfrentar las desigualdades ayudará en el avance conjunto de los objetivos de crecimiento y equidad, de manera apropiada al contexto específico de ciudades y regiones metropolitanas. Es nuestra esperanza que este informe proporcione una base para la ulterior exploración de circunstancias en donde la inclusión mejora el crecimiento económico.

La economía política del Crecimiento Incluyente también figura de manera prominente en este reporte. Las desigualdades socioeconómicas a menudo son llevadas a las arenas de la política y de la formulación de políticas públicas. Es por ello importante asegurarse de que todos los grupos sociales tengan voz en el proceso de toma de decisiones, para ayudar a diseñar políticas que reflejan sus realidades y aspiraciones y las de las comunidades que representan.

Buscar la descentralización, desarrollar nuevas formas de gobernanza participativa y de colaboración, y explotar las nuevas tecnologías con datos abiertos y transparencia pueden ayudar a los gobiernos activamente comprometidos con todos los participantes interesados a promover mayor inclusión en el diseño e implementación de políticas públicas.

Es nuestra esperanza que el análisis y las lecciones de política contenidas en este reporte ayuden a cambiar la discusión sobre el crecimiento, y a encontrar una aplicación práctica en las políticas adoptadas por los gobiernos de todo el mundo. Conjuntar el análisis y las lecciones de política es un primer paso hacia la construcción de un nuevo enfoque para el crecimiento económico, que abarca los diversos factores que configuran las vidas de la gente real. La OCDE y la Fundación Ford continuarán trabajando para promover mejores políticas y su implementación efectiva para alcanzar el Crecimiento Incluyente.



Angel Gurría
Secretario General de la OCDE



Darren Walker
Presidente de la Fundación Ford

Presentación de la edición en español

Nuestro quehacer y compromiso universitario en esencia, se encuentra orientado por los altos valores enunciados en nuestro lema: “La verdad os hará libres”.

Es práctica cotidiana e irrenunciable la búsqueda de esa verdad y, por ella, nos esforzamos en la construcción del conocimiento y en el impulso a los afanes de investigación en los diversos campos del saber. Pero nuestro lema también es signo de nuestra cotidianidad, vinculada a la impostergable tarea de articular acciones educativas que tengan un impacto social de transformación para promover la libertad. Por tanto, tiene gran relevancia la integración de esa tarea de construcción de la verdad a nuestro objetivo superior de formar el carácter crítico de las mujeres y los hombres que hoy se preparan en nuestras aulas para desarrollar un digno trabajo profesional que habrá de contribuir, no solo a su desarrollo profesional, sino al progreso de su comunidad, de su país y del mundo.

Es por esto, que resulta muy relevante presentar, desde nuestro contexto, un libro que es un llamado para adquirir conciencia sobre la urgente necesidad de concertar acciones que den prioridad al desarrollo de las capacidades humanas, a efecto de acrecentar desde esa base las posibilidades de un desarrollo económico equilibrado y sustentable.

Los universitarios de Guanajuato sabemos que este compromiso de promover la libertad a partir del desarrollo humano, es una tarea que requiere de la unión de esfuerzos a diferentes niveles, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional. Y en este sentido, desde nuestro espacio académico, valoramos el trabajo diligente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que, en conjunción de esfuerzos con la Fundación Ford, ha elaborado este informe. En él confluyen datos internacionales muy relevantes para hacernos conscientes de las grandes brechas entre sectores sociales reducidos que gozan de los beneficios del desarrollo económico y sectores amplios que han quedado fuera de los mismos. Y, si bien es crucial conocer el panorama de la desigualdad que se presenta en este libro, más importante aún es reconocer su propuesta central de construir un modelo de análisis multidimensional, que permita entender las situaciones particulares a nivel de países y regiones, a fin de estar en condiciones de dirigirnos con prontitud y eficacia hacia un estado de Crecimiento Incluyente, entendido este como el crecimiento que mejora los niveles de vida y comparte los beneficios del incremento de la prosperidad de manera más uniforme para todos los grupos sociales.

El estado de Guanajuato se enorgullece de haber sido la cuna del movimiento de Independencia de nuestra nación, el cual —por su propio impulso y con la inspiración de movimientos revolucionarios precedentes y de los ideales democráticos de Locke, Voltaire y Rousseau— animó a generaciones de mexicanos a soñar con sociedades más justas y fraternas, y a encaminarse hacia la construcción de estados libres y soberanos que fueran capaces de articular las antiguas y las nuevas demandas sociales, logrando una definitiva transformación de nuestra historia.

Sin pérdida de esas aspiraciones, hoy prevalecen en nuestro mundo nuevos ideales, centrados en la búsqueda de mejores condiciones de justicia global. Al inscribirse en ese desiderátum la publicación de esta edición en español del libro *Todo mundo a bordo: Lograr el Crecimiento Incluyente*, los universitarios refrendamos nuestro compromiso de aportar criterios que puedan ser útiles para el desarrollo regional. Al mismo tiempo se enfatizan las posibilidades que, como nación, tenemos para

lograr un Crecimiento Incluyente. Asimismo, más allá de nuestras fronteras, reconocemos la urgencia de estrechar lazos de solidaridad y colaboración entre las distintas naciones, y en ese espíritu consideramos que este libro habrá de ser útil a la comunidad hispanoparlante internacional.

Desde el espacio académico, con el trabajo que hoy se presenta, exhortamos a la reflexión crítica entre los universitarios, a fin de propiciar la discusión interdisciplinaria y la instauración de una sólida perspectiva de desarrollo humano que sirvan como detonadores de un Crecimiento Incluyente. Y es, asimismo, desde este privilegiado espacio de reflexión que la aparición del presente libro adquiere la forma de una invitación a nuestros gobernantes, a los diseñadores de políticas públicas, a los empresarios y a la sociedad civil para participar en un diálogo informado, base fundamental del pleno ejercicio democrático y del posible tránsito hacia un Crecimiento Incluyente. Todo ello con la certeza de que solo la superación de la marginación y el logro para todos las condiciones mínimas de bienestar humano (el Todo mundo a bordo al que el libro nos invita) podremos arribar a un ejercicio pleno de nuestra libertad.

“La verdad os hará libres”

Dr. Luis Felipe Guerrero Agripino
Rector General
Universidad de Guanajuato

Prefacio de la edición en español

Vivimos en un mundo que tiene, tanto una enorme riqueza en recursos naturales, como un amplio conjunto de elementos culturales. Este vasto universo de la cultura incluye, por una parte, conocimientos y artes milenarios heredados y, por la otra, desarrollos tecnológicos y científicos en continuo crecimiento que transforman nuestras vidas cada día. Sin embargo, la mayor riqueza con la que cuenta nuestro mundo es la vida misma de las personas que habitan nuestro planeta, ya que constituye el mayor tesoro y el más vigoroso potencial de cada pueblo y cada nación.

Desde los tiempos de la filosofía griega clásica, el genio de Aristóteles enseñaba que el camino a la felicidad transitaba por el ejercicio virtuoso de las diversas capacidades humanas. La vida de cada persona encierra múltiples posibilidades de desarrollo que pueden extender los logros de la familia humana y, por ello, nos reconocemos y hacemos nuestras, en cierta medida, las grandes hazañas que han sido logradas en las diversas áreas del quehacer humano. Por tanto, desde hace muchos siglos grandes pensadores, científicos y exploradores han comprendido que sus trabajos y conquistas son, de alguna forma, logros de toda la humanidad y han reconocido que se deben también a los logros y los avances de las generaciones previas. Ya en el siglo XII Bernardo de Chartres, al comprender que los avances de la filosofía de su tiempo se fundaban en los trabajos de filósofos de épocas anteriores, señalaba: “somos como enanos en hombros de gigantes”. Del mismo modo, en un momento histórico muy especial, al convertirse en el primer ser humano que descendió a la superficie lunar, el astronauta Neil Armstrong pronunció la conocida frase histórica: “Un pequeño paso para un hombre, pero un gran salto para la humanidad”.

La comprensión de ese vínculo esencial, que nos identifica como seres humanos, se ha hecho de modo particularmente significativo mediante la empatía y la solidaridad que se ha mostrado hacia quienes sufren por diversas situaciones. Así, como un ejemplo que se ha convertido en un paradigma contemporáneo de esa actitud solidaria, el Dr. Martin Luther King Jr. escribió, desde la cárcel de Birmingham:

La injusticia en cualquier parte es una amenaza a la justicia en todas partes. Estamos atrapados en una red ineludible de reciprocidad, inscritos en un mismo entramado del destino. Cualquier cosa que afecte a uno de nosotros directamente, nos afecta a todos indirectamente. Nunca más podremos permitirnos el lujo de aferrarnos a la idea estrecha, provinciana, del “agitador forastero”.

Esta idea fundamental, de reconocimiento recíproco y de solidaridad, es la base sobre la cual podemos anhelar un Crecimiento Incluyente, capaz de construir condiciones que permitan a todo el mundo subir a bordo de la nave que genera y transporta los beneficios elementales como son el acceso a la educación, la preservación de la salud, un medio ambiente sano, condiciones dignas de trabajo y las garantías individuales de que debe gozar todo ciudadano protegido por la legislación democrática de su país y aún por los acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

Estimada lectora, estimado lector: queremos invitarte a reflexionar sobre el gran privilegio que tenemos de habitar un mundo constituido por una gran riqueza natural y cultural y, asimismo, sobre los grandes desafíos que debemos afrontar para acelerar el crecimiento de esa riqueza primordial que constituye el desarrollo de las capacidades humanas. Es fundamental avanzar en esta perspectiva de solidaridad internacional, que hoy se promueve desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y que se expresa de manera elocuente en su propio lema: “Mejores políticas para una vida mejor”.

Por ello, presentamos aquí este trabajo de la OCDE, un organismo internacional que genera información útil para el estudio y la comprensión de las situaciones apremiantes de la nuestra realidad contemporánea. Lo hacemos porque como académicos estamos interesados en contribuir al debate público sobre las ideas centrales que puedan permitir la toma de mejores decisiones políticas, las cuales habrán de traducirse en el logro de las condiciones necesarias para vivir con mayor libertad. Quizá nos encontremos muy lejos del sueño de Kant sobre el avance racional que habría de conducir a la paz perpetua, mediante la organización de un gobierno global; sin embargo, confiamos en el libre diálogo y la manifestación democrática de las ideas, en la forma de una discusión pública a nivel global. En este sentido, pretendemos adherirnos a la pluralidad de voces que hoy en día hacen un llamado conjunto a la acción, con el claro propósito de mejorar las condiciones de vida desde nuestras comunidades, en diálogo permanente con el mundo que nos rodea. Por eso mismo, valoramos la perspectiva de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, quien ha señalado atinadamente:

A menudo se afirma, con evidente plausibilidad, que en el futuro previsible, resulta realmente imposible tener un Estado global y, en consecuencia, un Estado democrático global. Esto es ciertamente así y, sin embargo, si la democracia es vista desde el punto de vista del razonamiento público, entonces la práctica de la democracia global no tiene que ser aplazada de manera indefinida. Las voces que pueden representar la diferencia vienen de varias fuentes, incluidas las instituciones globales, así como de intercambios y comunicaciones menos formales. Estas articulaciones no son, por supuesto, perfectas para los argumentos globales, pero existen y funcionan realmente con cierta efectividad, y pueden hacerse más efectivas con el apoyo de instituciones que ayudan a divulgar la información y a mejorar las oportunidades para las discusiones que trascienden las fronteras. La pluralidad de las fuentes enriquece la democracia global a la luz de esta perspectiva. (Sen, 2010, 441)

En un momento como este, caracterizado por un gran intercambio global, por los flujos migratorios y por los grandes acuerdos e intercambios comerciales, resulta crucial promover las discusiones académicas informadas, capaces de trascender fronteras. No se trata únicamente de trascender las fronteras geográficas, sino también de vincular las perspectivas disciplinarias aisladas, pues resulta fundamental potenciar un trabajo interdisciplinario que nos permita integrar, al análisis económico, las perspectivas política, cultural y educativa, así como diversas consideraciones esenciales relativas a la preservación de la salud y la protección del medio ambiente.

Como académicos de la Universidad de Guanajuato, creemos que este trabajo constituye una contribución muy oportuna para la promoción del diálogo interdisciplinario y, al mismo tiempo, representa una aportación novedosa para el diseño de políticas públicas. En este sentido, resulta muy relevante la propuesta del análisis multidimensional, pues se presenta como un instrumento capaz de ampliar la perspectiva que existe sobre el Crecimiento Incluyente.

Convencidos de valores indiscutibles tales como la solidaridad y el compromiso que se debe asumir respecto a las nuevas generaciones deseamos invitarles, con este trabajo, a la lectura, al estudio y a la más amplia y libre discusión sobre la idea del Crecimiento Incluyente, de la cual todos formamos parte.

Referencia

Sen, Amartya (2010) La idea de la justicia. México, Editorial Taurus.

Dr. Abel Rubén Hernández Ulloa, Departamento de Educación

Dr. Luis Sánchez Mier, Departamento de Economía

Dra. María Aidé Hernández García, Departamento de Estudios Políticos

Dr. Morelos Torres Aguilar, Departamento de Estudios Culturales

Investigadores de la Universidad de Guanajuato

Miembros de la Red Internacional de Investigación en Desarrollo Humano

Agradecimientos

Este informe es una aportación para la iniciativa de la OCDE “Nuevos Enfoques ante los Retos Económicos” (NAEC, por sus siglas en inglés), presentada en 2012 en la Reunión del Consejo de Ministros (RCM) de la OCDE en el contexto de un crecimiento lento, crecientes desigualdades y alto desempleo prevalecientes en muchos países. La NAEC se propone fomentar una mejora continua de los marcos analíticos y de asesoría de la Organización, así como contribuir a la iniciativa de corte más general de la OCDE de desarrollar una agenda incluyente y sostenible de crecimiento y bienestar. La Iniciativa para el Crecimiento Incluyente (www.oecd.org/inclusive-growth) es un proyecto multidisciplinario dirigido a identificar y comprender mejor las políticas públicas que pueden aportar mejoras en los estándares de vida y en los resultados pertinentes para la calidad de vida de las personas (por ejemplo, buena salud, empleo y competencias, medio ambiente limpio e instituciones eficientes).

El informe contó con el apoyo financiero de la Fundación Ford. La OCDE agradece a Darren Walker, Presidente y Xavier de Souza Briggs, Vicepresidente, Economic Opportunity and Assets; George “Mac” McCarthy, Ex Director, Metropolitan Opportunity; Don Chen, Director, Metropolitan Opportunity, y Ana Marie Argilagos, Asesora sénior, por su compromiso con la Iniciativa.

La preparación del informe fue coordinada por la Oficina del Secretario General de la OCDE, bajo la dirección de Gabriela Ramos, Jefa de Gabinete, y con la guía y liderazgo de Luiz de Mello, Jefe Adjunto de Gabinete. Su redacción y edición estuvo a cargo de Lamia Kamal-Chaoui, Asesora sénior y Coordinadora de la Iniciativa para el Crecimiento Incluyente, en conjunto con Shaun Reidy, Viridiana Garcia, Caitlin Connelly y Raffaella Centurelli.

El informe contó con el apoyo continuo de Martine Durand, Estadística en Jefe y Directora de Estadística; Stefano Scarpetta, Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, y Pier Carlo Padoan, ex Economista Jefe y Director del Departamento de Economía.

Dado el carácter multitemático del Crecimiento Incluyente, este informe se basa en material aportado por diversas direcciones de la OCDE. Los principales colaboradores fueron Paul Schreyer, Romina Boarani, Marco Mira D’Ercole, Fabrice Murtin (Dirección de Estadística); Alain de Serres, Nicolas Ruiz, Orsetta Causa (Dirección de Economía); Mark Pearson, Willem Adema, Michel Förster, Alessandro Goglio, Alexander Hijzen, Maxim Ladaïque, Gaetan Lafortune, Horacio Levy, Ana Noza Llena, Anne Saint-Martin (Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales); Dirk Van Damme (Dirección de Educación y Competencias); Jonathan Potter, Francesca Froy, David Halabisky (Centro para el Emprendimiento, PYMES y Desarrollo Local); Pierre Poret, Serdar Celik, Michael Chapman, Flore-Anne Messy, Gert Wehinger (Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales); David Khoudour, Alexandre Kolev, Francesca Francavilla (Centro de Desarrollo); Kumi Kitamuri y Ziga Zarnic (Dirección de Medio Ambiente); Serge Tomasi y William Hynes (Dirección de Cooperación para el Desarrollo); Dominique Guellec y Caroline Paunov

(Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria); Raed Safadi y Przemslaw Kowalski (Dirección de Comercio y Agricultura); Mario Marcel, Christiane Arndt, Monica Brezzi, Paloma Baena Olabe, Celine Kauffman, Tatyana Teplova, William Tompson (Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial). Patrick Love, Anne-Lise Prigent, Susana Garcia Lorenzo (Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación) y Caitlin Connelly apoyaron en el proceso de producción. Nick Vanston y Lee Mizell, consultores externos, proporcionaron colaboraciones editoriales fundamentales para algunas partes del informe.

La OCDE agradece a los miembros del Grupo Asesor informal en Crecimiento de Eventos Internacionales, que ofreció orientación invaluable durante toda la elaboración del Marco de Políticas Públicas para el Crecimiento Incluyente y los procesos consultivos relacionados.

Índice

Resumen ejecutivo . . . . .	.17
Capítulo 1. Visión general . . . . .	.21
1.1. El crecimiento económico no es un fin en sí mismo; enfrentar la naturaleza multidimensional de las desigualdades y sus impactos en diferentes grupos de la población es importante para el Crecimiento Incluyente . . . . .	.22
1.2. El reconocimiento de la importancia del Crecimiento Incluyente se presenta para combatir un entorno de desigualdad en expansión. . . . .	.23
1.3. Considerar las dimensiones del ingreso y del no ingreso en el diseño de políticas públicas para el Crecimiento Incluyente, requiere de nuevas herramientas políticas . . . . .	.25
1.4. Las decisiones de política social y económica definidas en términos generales, deben darse en el contexto de lo que pueden hacer para promover los objetivos de equidad y de ingreso. . . . .	.26
1.5. Para que el Crecimiento Incluyente funcione, deben existir las instituciones adecuadas, y los ciudadanos deben sentir que pueden confiar en ellas . . . . .	.32
Capítulo 2. Las múltiples dimensiones de la desigualdad y la pobreza . . . . .	.35
2.1. Las desigualdades en el ingreso y la pobreza . . . . .	.36
2.2. El crecimiento del PIB y la desigualdad en el ingreso . . . . .	.40
2.3. ¿Qué sucede con la clase media? . . . . .	.40
2.4. Desigualdad y pobreza . . . . .	.42
2.5. El desfase laboral: desigualdad en los resultados del mercado laboral . . . . .	.46
2.6. Educación y habilidades . . . . .	.53
2.7. Ricos y saludables: los vínculos entre las desigualdades en el ingreso y los niveles de salud . . . . .	.59
2.8. Los nexos entre el medio ambiente y la desigualdad: ¿quién está en desventaja? . . . . .	.64
2.9. La geografía de las desigualdades . . . . .	.70
Notas . . . . .	.77
Bibliografía . . . . .	.78
Capítulo 3. Hacia un marco multidimensional para el Crecimiento Incluyente. . . . .	.87
3.1. ¿Por qué han aumentado las desigualdades? . . . . .	.88
3.2. El crecimiento de la desigualdad en medio de la creciente prosperidad: ¿Por qué debemos preocuparnos por eso? . . . . .	.94
3.3. Definición de Crecimiento Incluyente . . . . .	.97
3.4. Un ejemplo del Modelo del Crecimiento Incluyente en la práctica . . . . .	.104
3.5. Vinculación de las políticas a los indicadores multidimensionales de vida . . . . .	.110
Notas . . . . .	.120
Bibliografía . . . . .	.121

Capítulo 4. Incorporar el Crecimiento Incluyente en la formulación de políticas públicas	125
4.1. Los fundamentos macroeconómicos del Crecimiento Incluyente	126
4.2. Revisión de las políticas estructurales	134
4.3. Hacer posible un ambiente de negocios favorable para la equidad: innovación y emprendimiento.	149
4.4. El sector financiero y su relación con el Crecimiento Incluyente	156
4.5. Mejorar el acceso: el papel de la infraestructura y los servicios públicos.	161
4.6. Actuar en el nivel territorial para fomentar la complementariedad de políticas: las ciudades son importantes para el Crecimiento Incluyente.	166
4.7. Adaptación de las políticas de desarrollo que se enfrentan a la pobreza y la desigualdad	173
Notas	179
Bibliografía	180
Capítulo 5. Poner en práctica el Crecimiento Incluyente: la función de la gobernanza y las instituciones	187
5.1. Integrar la inclusión en el ciclo político.	188
5.2. Buscar un enfoque integral para construir instituciones incluyentes.	208
5.3. Construir instituciones incluyentes	213
Notas	218
Bibliografía	218

Tablas

3.1. El crecimiento en el nivel multidimensional de vida varía considerablemente entre los grupos sociales	109
3.2. Los efectos de las políticas del mercado de trabajo y de bienestar social en el PIB per cápita y los ingresos familiares disponibles a través de la distribución.	117
3.3. Los efectos de la globalización en el PIB per cápita y los ingresos familiares disponibles a través de toda la distribución	119
5.1. Mecanismos gubernamentales para construir confianza en el proceso de formulación de políticas públicas	196

Gráficas

2.1. La desigualdad en el ingreso se ha incrementado en la mayoría de los países de la OCDE y en las economías de los mercados emergentes	37
2.2. La concentración del ingreso se ha incrementado entre los que más ganan en varios de los países de la OCDE	38
2.3. La desigualdad en el ingreso del mercado se elevó considerablemente en los primeros años de la crisis.	38
2.4. En la década pasada la desigualdad se redujo en varios países en desarrollo	39
2.5. La situación de la desigualdad en el ingreso en el mundo	39
2.6. Hasta la crisis, el PIB per cápita crecía más rápido que el ingreso familiar en varios países	40
2.7. La clase media se ha reducido en algunos países de la OCDE	41
2.8. La pobreza relativa ha aumentado en muchos de los países de la OCDE.	42
2.9. El incremento en la desigualdad no implica necesariamente un incremento en la pobreza	43

2.10.	La pobreza relativa ha aumentado entre los niños y los jóvenes en los países de la OCDE . . . . .	.45
2.11.	En promedio la tasa de desempleo juvenil de la OCDE es casi dos veces más grande que la tasa general de desempleo . . . . .	.47
2.12.	En los países de la OCDE, las tasas de empleo son menores entre los trabajadores nacidos en el extranjero . . . . .	.48
2.13.	En los países de la OCDE, la brecha de género en el empleo se ha reducido durante los últimos veinte años . . . . .	.49
2.14.	Las brechas de género en el seno de la fuerza laboral se han reducido casi en todas partes. . . . .	.49
2.15.	La discriminación en contra de la mujeres es más elevada en los países subsaharianos . . . . .	.50
2.16.	El estrés laboral ha aumentado en todos los países europeos de la OCDE, especialmente entre los trabajadores poco calificados . . . . .	.52
2.17.	La pobreza de las personas con empleo persiste en muchos países de la OCDE. . . . .	.53
2.18.	Lograr la educación media superior es ahora la norma en la mayoría de los países de la OCDE (2011) . . . . .	.54
2.19.	Los antecedentes socioeconómicos de los adultos son importantes para sus capacidades lingüísticas . . . . .	.56
2.20.	Es posible combinar alto desempeño con mayor equidad . . . . .	.57
2.21.	En algunos países en desarrollo, tener un grado universitario puede ser demasiado para obtener un trabajo . . . . .	.59
2.22.	La brecha en la esperanza de vida a la edad de 30 años por nivel educativo. . . . .	.60
2.23.	Las personas con ingresos mayores reportan tener mejor salud que aquellas con ingresos menores. . . . .	.60
2.24.	La mayoría de las mujeres de los grupos con menores ingresos en los países en desarrollo, aún siguen dando a luz sin el auxilio de personal de salud calificado. . . . .	.63
2.25.	Las personas con ingresos bajos tienen una mayor probabilidad de reportar que sus necesidades no fueron satisfechas por los servicios de salud . . . . .	.64
2.26.	Proyecciones de muertes prematuras en una selección de riesgos en el medio ambiente en el 2010, 2030 y 2050 . . . . .	.65
2.27.	La población expuesta a la contaminación atmosférica con partículas suspendidas (PM ₁₀) disminuyó en los países de la OCDE y BRIICS entre 1990 y 2009, pero los niveles se mantienen por arriba de los límites marcados por la OMS en muchos países . . . . .	.65
2.28.	El acceso a una mejor distribución de agua permanecerá como un desafío clave para ciudadanos rurales en países en desarrollo para el 2050. . . . .	.67
2.29.	El acceso a servicios sanitarios será un desafío mayor para las economías emergentes y países en desarrollo para 2050 . . . . .	.67
2.30.	Para el 2050 se proyecta en las economías emergentes un aumento sustancial de muertes prematuras en las áreas urbanas debido a la exposición de partículas suspendidas (PM ₁₀) . . . . .	.70
2.31.	La pobreza relativa en muchos países está altamente concentrada en el lugar . . . . .	.71
2.32.	Algunas regiones en los países de la OCDE pueden tener una proporción de la población que cuenta solamente con educación básica, tan elevada como 50% . . . . .	.74
2.33.	La esperanza de vida depende de dónde vives (2010) . . . . .	.76
3.1.	Aunque son menos redistributivos que en el pasado, los sistemas de transferencias de beneficios y dinero en efectivo, mitigan la desigualdad entre la población en edad de trabajar . . . . .	.93

3.2.	La desigualdad en el ingreso afecta al PIB a través de la distribución.	97
3.3.	El crecimiento del ingreso ha beneficiado a diferentes grupos sociales: los casos de Bélgica y Finlandia	103
3.4.	Las desigualdades pueden afectar los niveles de vida	106
3.5.	El crecimiento en el PIB per cápita y los niveles de vida multidimensionales a menudo divergen	107
3.6.	El crecimiento en el PIB per cápita y los niveles de vida multidimensionales a menudo divergen	108
3.7.	Durante la crisis económica, los niveles de vida multidimensionales cayeron más rápido que el PIB per cápita en los países en que el desempleo se elevó . .	110
3.8.	Los vínculos entre las políticas, los insumos y los ingresos	114
3.9.	El vínculo entre las políticas, los insumos no-políticos y la esperanza de vida .	115
4.1.	Aunque menos redistributivos, los sistemas fiscales y de beneficios sociales aún tienen un impacto redistributivo considerable en los países de la OCDE . .	129
4.2.	Impactos de las políticas de la innovación en la inclusión	151
4.3.	Las mujeres en los países de la OCDE tienen tasas relativamente bajas en la creación de nuevos negocios.	153
4.4.	En la UE, los jóvenes y las mujeres a menudo enfrentan barreras más fuertes para iniciar una empresa	154
4.5.	El crecimiento de los derivados ha sobrepasado a los tradicionales valores financieros	156
4.6.	Tanto las compañías nuevas como las viejas están abandonando el mercado de valores.	158
4.7.	Identificar las desigualdades: objetivos y canales	167
4.8.	En los países de la OCDE y los BRIICS, los menos educados y los pobres tienen apoyo social más débil	168
4.9.	Movilizar el empleo a sectores más productivos que impulsan el crecimiento .	174
4.10.	Existe todavía margen amplio para industrias de manufactura en las economías de mercados emergentes para alcanzar los niveles de productividad de Estados Unidos .	175
4.11.	La proporción de ODA dedicada al gasto social ha excedido la correspondiente para el desarrollo económico desde 2003	177
5.1.	Índice de participación de votantes por país y nivel de ingreso, 2009.	190
5.2.	El número de mujeres en los parlamentos está vinculado con la desigualdad en el ingreso del país	190
5.3.	Los países varían en niveles de participación pública y derecho de solicitar información al gobierno	192
5.4.	Los tipos de evaluación de impacto se han incrementado significativamente en los países de la OCDE	201
5.5.	Existen diferencias significativas en los niveles de confianza en el ámbito judicial en los países de la OCDE	210
5.6.	El rango de prácticas participativas empleado por las Instituciones de Auditoría Suprema varía en los distintos países	211
5.7.	El uso de canales digitales para interactuar con el sector público por parte de los ciudadanos más jóvenes y de los más ancianos permanece debajo de los niveles esperados	214
5.8.	Mejorar la comunicación es el principal objetivo fijado de la mayoría de los gobiernos de la OCDE para el uso de las redes sociales.	215

Resumen ejecutivo

El Crecimiento Incluyente implica identificar políticas que puedan mejorar los estándares de vida de la población con un intercambio más equilibrado de los beneficios de una mayor prosperidad entre los grupos sociales. En un contexto mundial de creciente desigualdad —en la distribución de ingresos y los efectos sociales importantes para el bienestar de las personas—, los encargados de formular políticas públicas en economías de mercado avanzadas y emergentes, en conjunto con sus homólogos en países en desarrollo, analizan el potencial de las políticas de Crecimiento Incluyente para estimular el crecimiento al convertir la equidad en un impulsor de la actividad económica.

Las múltiples dimensiones de la desigualdad

La desigualdad en la distribución del ingreso disponible (después de impuestos y prestaciones sociales) aumentó en la mayoría de los países de la OCDE durante los últimos 30 años, incluso en naciones tradicionalmente más igualitarias. Hoy, el ingreso medio del 10% más rico de la población de los países de la OCDE es alrededor de 9.5 veces más alto que el del 10% más pobre, en tanto que 25 años atrás era siete veces mayor. Las diferencias en ingresos entre los más ricos y los más pobres son mucho más amplias en los países en desarrollo y en las economías de mercado emergentes.

En muchos países de la OCDE, el aumento de los ingresos ha beneficiado a los ricos en forma desproporcionada. En 2010, el 1% más rico ganó por lo menos el 10% de los ingresos brutos nacionales totales en nueve de los 18 países de la OCDE con datos disponibles; la cifra para Estados Unidos de América se acercó a 20%. Esta situación contrasta rotundamente con la prevaleciente en 1980, cuando, en los mismos países, los ingresos brutos del 1% más rico no superaron 8%.

La pobreza absoluta disminuyó en todo el mundo, pero la pobreza relativa aumentó en muchos países de la Organización y en muchas economías de mercado emergentes. En la actualidad, 11% de la población de los países de la OCDE vive en pobreza relativa y en varios de los países menos ricos de la OCDE, así como en Estados Unidos de América, las tasas son considerablemente más altas. El número de habitantes de países no pertenecientes a la Organización que viven en pobreza absoluta, con menos de USD 1.25 al día, se ha reducido a la mitad desde 1990, para llegar a una cifra estimada de 700 millones. Sin embargo, esto aún representa una tasa de pobreza absoluta de 14%.

La creciente desigualdad de ingresos suele acompañarse de una mayor polarización en los resultados educativos y de salud, lo que perpetúa un círculo vicioso de exclusión y desigualdad. Además, crecer en forma desigual tiene un costo para el crecimiento económico futuro, en particular cuando la desigualdad de oportunidades afianza los privilegios y la exclusión, atentando contra la movilidad social intergeneracional.

Hacia un marco multidimensional para el Crecimiento Incluyente

Para tomar en cuenta el carácter multidimensional de las desigualdades, es necesario enfocar el análisis político más allá de los ingresos, al evaluar los efectos de las políticas públicas sobre los ingresos y los resultados no relacionados con estos, así como sobre diferentes grupos sociales, como las familias de clase media y de ingresos bajos.

Los análisis realizados por la OCDE muestran que, en sus países miembros, los “indicadores multidimensionales de vida” —medida que combina los cambios en los resultados del mercado laboral, el ingreso familiar y la salud— promedio aumentaron con mayor rapidez en los grupos sociales más ricos que en las familias de clase media (la familia “media”) o de ingresos bajos (ubicados en el decil más bajo de la distribución). Esto sugiere que las mejoras logradas en los países de la OCDE en cuanto a la longevidad de la población y la fuerte creación de empleos durante el periodo de 1995 a 2007 no compensaron la creciente desigualdad en los ingresos.

Comprender mejor los efectos de las políticas públicas individuales sobre grupos sociales específicos permite a los responsables de la formulación de políticas identificar las compensaciones recíprocas y la complementariedad entre los objetivos de crecimiento y de distribución, así como emprender acciones correctivas, de ser necesario.

Por ejemplo, análisis realizados por la OCDE muestran que las reformas para reducir las barreras regulatorias a la competencia y el comercio internos y a la entrada de inversión extranjera directa pueden elevar los ingresos de la clase media baja en mayor cantidad de lo que aumentan el PIB per cápita. Por el contrario, si se restringieran las prestaciones de desempleo para los desempleados a largo plazo sin reforzar el apoyo para la búsqueda de empleo y otros programas de activación, podrían bajar los ingresos de la clase media baja, aun si se impulsan los ingresos medios.

Identificar impulsores políticos para el Crecimiento Incluyente

Los sistemas fiscales y de prestaciones sociales tienen un profundo efecto sobre la distribución de los ingresos y los resultados no relacionados con estos, pero se enfrentan cada vez más a las compensaciones entre la accesibilidad y la eficiencia financieras. Tasas fiscales más progresivas y medidas de protección social mejor focalizadas son impulsores efectivos de la equidad. Pero hay mucho por hacer para mejorar la empleabilidad de los trabajadores mediante políticas públicas dirigidas a fortalecer la activación y las competencias que favorezcan el crecimiento y la inclusión.

La reforma orientada a fomentar la competencia en los mercados de productos puede influir decisivamente en el crecimiento y la inclusión, y así promover el valor para consumidores más pobres. Sin embargo, podría también generar perdedores a corto plazo, al someter a trabajadores de industrias antes protegidas a las fuerzas del mercado. Los gobiernos pueden facilitar la transición hacia entornos más competitivos al poner en marcha la intervención del mercado laboral para ayudar a los grupos afectados.

Las políticas públicas pueden combatir el desempleo y la pobreza en el empleo sin entorpecer la eficiencia del mercado laboral. Reducir el nivel de protección de los empleos permanentes puede disminuir la dualidad del mercado laboral y facilitar que trabajadores vulnerables y menos experimentados encuentren empleo. Permitir a la fuerza laboral mejorar sus competencias y a la vez promover la calidad del empleo y la empleabilidad de los jóvenes

y menos cualificados mediante programas eficaces de asesoramiento laboral, ayuda en la búsqueda de empleo y subsidios para contratación temporal, puede aumentar la equidad y producir dividendos a largo plazo para las economías.

Múltiples acciones pueden hacer que la política educativa sea más incluyente y favorable para el crecimiento, entre ellas: aumentar la matrícula en el nivel preescolar entre las familias desfavorecidas en los aspectos económico y social; gestionar la elección de escuelas para evitar la segregación socioeconómica, y mejorar las escuelas y aulas de bajo desempeño al ofrecer una experiencia de aprendizaje de calidad para los más desfavorecidos, con competencias pertinentes para su mercado laboral local.

Las estrategias de transformación estructural en los países en desarrollo deben dirigirse a la creación de empleos y el alivio de la pobreza. Las políticas de ayuda pueden catalizar mejores condiciones sociales al apoyar programas de atención a la salud, educación y alivio de la pobreza, así como acelerar la transformación estructural mediante el financiamiento de inversión en infraestructura, desarrollo de capacidades gubernamentales y mejora del entorno empresarial.

Las desigualdades y los problemas que causan tienen una dimensión espacial. Mejorar el sistema de transporte y la infraestructura de vivienda puede estimular el crecimiento y mejorar la inclusión en las ciudades, al proporcionar a zonas económicamente desfavorecidas activos de acceso vitales a empleos y educación de alta calidad.

Poner en práctica el Crecimiento Incluyente: la función de las instituciones

Las desigualdades políticas y económicas tienden a reforzarse entre sí. En todos los países de la OCDE, la participación electoral va a la baja y se observan diferencias socioeconómicas: los adultos con un título de educación terciaria tienen una participación electoral general 12% más alta que la de aquellos con educación secundaria o menos, y los adultos mayores tienden a votar más que los ciudadanos jóvenes.

Para un buen funcionamiento del Crecimiento Incluyente se requiere contar con instituciones adecuadas y que los ciudadanos sientan que pueden confiar en ellas. Las nuevas tecnologías pueden desempeñar una función importante en el fortalecimiento de la inclusión en la formulación e implementación de políticas públicas, al posibilitar nuevas formas de gobernanza colaborativa y participativa. La formulación de políticas y la prestación de servicios incluyentes requieren una eficiente descentralización de políticas que permita adoptar enfoques geográficos mejor focalizados.

Un proceso incluyente de políticas debería serlo a lo largo del ciclo político, lo cual requiere una participación ciudadana eficaz y representativa, así como mecanismos para frenar la indebida influencia del dinero y el poder.

Capítulo 1

Visión general

¿Qué es el Crecimiento Incluyente? ¿Cómo diseñar y poner en práctica políticas públicas que atiendan las crecientes desigualdades y fomenten un desempeño económico más fuerte? En este capítulo se responde a estas interrogantes con una panorámica del análisis y las recomendaciones de políticas que se abordan en lo que resta del informe. En particular, se ilustran los argumentos a favor del Crecimiento Incluyente, se revisan tendencias de aumento de la desigualdad y se reconoce que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para promover el bienestar social. Esto conduce a describir el enfoque de la OCDE para el Crecimiento Incluyente, basado en la importancia de hacer frente a desigualdades multidimensionales y admitir que causan impacto sobre distintos grupos de diversas maneras. A continuación se analizan las implicaciones para el diseño de políticas públicas y se llega a la idea central de que todas las elecciones de políticas económicas y sociales deberían tener el doble objetivo de promover la equidad e incrementar el crecimiento. También se consideran las ramificaciones de la instauración de políticas y se hace hincapié en la relevancia de contar con la participación de instituciones gubernamentales y actores interesados adecuados.

El Crecimiento Incluyente, es un nuevo enfoque para el crecimiento económico cuyo objetivo es mejorar los estándares de vida, y compartir los beneficios del incremento de la prosperidad de manera uniforme para todos los grupos sociales, y se ha convertido en un gran desafío para muchos países alrededor del mundo. Este objetivo es particularmente relevante en los países con altos ingresos y en las economías de los mercados emergentes, donde la desigualdad en el ingreso alcanzó niveles sin precedente en el periodo de la posguerra. Las desigualdades en otros aspectos, que no son de ingreso, como el logro educativo, las condiciones de salud y las oportunidades de empleo, se han convertido en determinantes importantes para el crecimiento y el bienestar. Las desigualdades en el ingreso y en las oportunidades debilitan las perspectivas de crecimiento en el largo plazo. Para el crecimiento económico sustentable es muy importante enfrentar la naturaleza multidimensional de la desigualdad, y sus impactos en diferentes segmentos de la población. Por tanto, promover el Crecimiento Incluyente es primordial para una agenda en favor del crecimiento.

1.1. El crecimiento económico no es un fin en sí mismo; enfrentar la naturaleza multidimensional de las desigualdades y sus impactos en diferentes grupos de la población es importante para el Crecimiento Incluyente

Las políticas y recomendaciones a favor del crecimiento se han enfocado de manera convencional en las opciones de mejorar el ingreso y las posibilidades de consumo de la población. El crecimiento económico —aumento per cápita de la producción de bienes materiales y servicios— tiene el potencial de mejorar a todos los ciudadanos en el plano material, y de generar recursos para alcanzar metas sociales y asegurar que el crecimiento se mantenga en el largo plazo. Los diseñadores de política buscan mejorar el desempeño y el crecimiento potencial de largo plazo de las economías, tomando en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de cada país, incluyendo su nivel de desarrollo y las capacidades de sus instituciones. Debido a que el progreso es medido esencialmente a nivel de un “promedio” individual, el énfasis se coloca del lado de los instrumentos de la oferta, o las acciones de política pública que llevan al incremento del producto per cápita de bienes y servicios en el largo plazo.

Hay mucho por ganar al ir más allá del ingreso para incluir dimensiones no monetarias que son importantes para el bienestar, y al evaluar el impacto de las políticas sobre diferentes grupos sociales. Las perspectivas de empleo, la calidad del empleo, los resultados en materia de salud, la educación, y las oportunidades de construir riqueza en el tiempo son importantes para el bienestar de las personas y están determinadas en gran medida por su condición socioeconómica. Las personas en mayor grado de desventaja socioeconómica a menudo tienen vidas más cortas y encuentran gran dificultad para romper el círculo vicioso de bajo desempeño académico, pocas habilidades y perspectivas de empleo limitadas. Los grupos sociales vulnerables también son afectados de manera desproporcionada por la

contaminación y están frecuentemente mal preparados para enfrentar la degradación ambiental. Algunas regiones dentro de los países, y aun algunos barrios dentro de las ciudades, prosperan mientras otros son dejados en el rezago. Como se destaca en el trabajo de la OCDE, es importante informar el debate público sobre las políticas a favor del crecimiento con una mejor comprensión de las causas que conducen hacia ambos resultados monetarios y no monetarios, y de las acciones que crean oportunidades para todos los segmentos de la población. El *Marco para el Crecimiento Incluyente* de la OCDE contribuye a este objetivo. Este marco ofrece una herramienta analítica para los diseñadores de políticas públicas, la cual provee una medida para los diferentes tipos de resultados para diversos grupos sociales y ayuda a identificar las sinergias, los intercambios y las consecuencias no intencionadas de acciones políticas, sobre la base de un más rico y amplio abanico de indicadores políticos, y considera sus impactos sobre diferentes grupos sociales, tales como familias cuyos ingresos se encuentran en el promedio, la mediana o son inferiores a estos.

1.2. El reconocimiento de la importancia del Crecimiento Incluyente se presenta para combatir un entorno de desigualdad en expansión

La distribución de ingreso disponible (después de impuestos y beneficios sociales) ha venido aumentando en la mayoría de los países de la OCDE en los últimos 30 años, incluyendo países en donde los ingresos previamente fueron, en comparación, distribuidos equitativamente. El promedio de ingreso del 10% más rico es ahora cerca de 9.5 veces más que del 10% más pobre, en promedio de los países de la OCDE, por arriba de las 7 veces más que eran hace 25 años. En Alemania, Noruega y Suecia, la brecha entre ricos y pobres se ha expandido de menos de 5 a 1 en la década de 1980 a más de 6 a 1 hoy. La diferencia entre ricos y pobres ha aumentado a mayor velocidad desde la crisis financiera global en relación con el ritmo de crecimiento que tenía en la década previa. Esto contrasta con el periodo de la posguerra de rápido crecimiento económico hasta 1970, cuando la distribución en el ingreso tuvo la tendencia de ser más equitativa en aquellos países de la OCDE de los que se pueden hacer estimaciones confiables.

En muchos países, el aumento en los ingresos ha beneficiado desproporcionadamente al rico. En 1980, en ningún país de la OCDE el 1% más rico de la población disfrutaba de más de 8% de los ingresos totales antes de impuestos; para el 2010, ellos disfrutaron de 10% o más en nueve de los 18 países de los que existen datos, y hasta 20% en Estados Unidos de América. La crisis financiera global y sus repercusiones detuvieron esta tendencia, pero la evidencia preliminar para algunos países muestra que esto fue solamente temporal y que quienes perciben mayores ingresos parece que han obtenido de nuevo la mayoría de los beneficios económicos de la recuperación. La causa próxima de este incremento de la desigualdad es el ingreso del trabajo: La tasa de ganancia de los que tienen salarios más altos en relación con los empleados que reciben un ingreso medio aumentó de manera significativa desde la década de 1980. Los ingresos de inversiones de capital —dividendos, intereses y ganancias de capital— también se distribuyen de manera desigual, los que tienen ingresos más altos reciben más.

En los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes, las brechas del ingreso entre ricos y pobres son mucho mayores que en los países de la OCDE. La desigualdad en el ingreso se está reduciendo en algunos países pero desde niveles muy elevados. Este es el caso de México y Chile donde la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre aún se mantiene cercana a una proporción de 27:1. Brasil ha reducido considerablemente su brecha

en el ingreso pero aún es de 50:1, y en Sudáfrica, la desigualdad ha crecido y ahora está por arriba de 100:1. Así como en los países de la OCDE, es la desigualdad de los ingresos del mercado lo que impulsa la distribución, pero es además exacerbada por los grandes mercados laborales informales, donde las ganancias en general son bajas, y los sistemas de impuesto y de beneficios están mucho menos distribuidos que en la mayoría de los países de la OCDE.

La pobreza absoluta ha disminuido alrededor del mundo, pero la pobreza relativa se encuentra en aumento en los países de la OCDE y en muchas de las economías de mercado emergentes. El aumento de la desigualdad en el ingreso está acompañado por el aumento en la pobreza relativa, medida por la participación de los individuos con ingresos menores a la mitad del promedio del nivel nacional; desde mediados de la década de 1990 en varios países de la OCDE. En el presente, 11% de la población de la OCDE vive en pobreza relativa, con tasas significativamente mayores en los países más pobres de la OCDE y también en Estados Unidos de América. Las viudas de edad mayor, los niños y los jóvenes son los más afectados. En contraste, ha disminuido el número de personas fuera del área de la OCDE que vive en pobreza absoluta, con menos de USD 1.25 por día, por más de la mitad desde 1990 a un estimado de 700 millones. Pero esto aún representa un promedio de 14% en pobreza absoluta, que es mucho mayor en varios países en desarrollo.

La desigualdad va más allá del ingreso y afecta oportunidades, como acceso a trabajos. Siete años después del inicio de la crisis, cerca de 8% de la fuerza laboral de la OCDE sigue aún desempleada, cerca de 2.2 puntos porcentuales por arriba del comienzo. El desempleo en la juventud está al doble del promedio de la OCDE, y tan elevado como a 50% en Grecia y España. Empleos estables, bien pagados, y de tiempo completo fueron la norma en las décadas de crecimiento sostenido de la posguerra en los países de la OCDE, pero ya no sucede así. La carga de los ajustes de los mercados laborales ha caído en los trabajos no estandarizados, con poca protección y poca paga. Acuerdos de trabajos no estandarizados son 33% del total de empleos de la OCDE. Asimismo, no todos los trabajos proveen de una puerta segura para salir de la pobreza: 8% de la fuerza de trabajo de los países de la OCDE vive por debajo de la línea de pobreza. Por lo general, el desempleo o empleos de mala calidad afectan ciertos grupos sociodemográficos, las mujeres, los inmigrantes y los jóvenes. Estos últimos son particularmente propensos a tener empleos temporales, que ofrecen una limitada garantía de permanencia laboral, y poca o ninguna capacitación en el lugar de trabajo, con el riesgo de quedar atrapados en una secuencia de empleos temporales intercalados por periodos de desempleo.

El aumento de la desigualdad en el ingreso también se acompaña por una gran polarización en los resultados de educación y los resultados en materia de salud, perpetuando un círculo vicioso de exclusión y desigualdad. Ciertamente existe, para cada individuo, un fuerte vínculo entre sus logros educativos, su empleo y su estado de salud. En general, las personas con bajos niveles de educación y habilidades tienen más probabilidades de estar desempleadas que quienes trabajan y tienen educación superior, en particular si son mayores. En todos los países de la OCDE, excepto México y Chile, los adultos entre 25 y 64 años con educación superior tienen menor tasa de desempleo que los que tienen como máximo educación media superior, quienes a su vez tienen menor tasa de desempleo de quienes carecen de educación secundaria. Los adultos con educación superior tienen más probabilidades de encontrarse en el primer lugar dentro de la fuerza laboral, y de ganar los salarios más elevados, disfrutar de buena salud y vivir más tiempo. Los estudiantes pobres tienen una gran lucha para competir con sus compañeros de clase que tienen mejor estatus

socioeconómico y continúan con bajos niveles de logro educativo, bajos salarios y vidas más cortas. Los datos de 14 países de la OCDE muestran, por ejemplo, que en promedio las personas con mejor educación viven seis años más que sus pares que tienen menor nivel educativo.

La demografía de los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes llevan a un gran número de jóvenes a ingresar en el mercado laboral cada año, y muchos no encuentran trabajos en el sector formal. La juventud entonces ensancha el número de los que se encuentran en el sector informal, que tienen limitado o ningún acceso a seguro de desempleo, asistencia para el cuidado de su salud u otros beneficios sociales. Ellos tampoco tienen acceso a mayor educación y capacitación, disminuyen así sus oportunidades de alguna vez encontrar un trabajo en el sector formal. Mientras tanto, en muchos países, las ventajas por tener más habilidades no es tan clara: adultos jóvenes con educación superior pueden tener más probabilidades de estar desempleados que los que tienen únicamente educación secundaria, quizá porque muy pocos estudiaron disciplinas que tienen mayor demanda como Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) e ingenierías.

La desigualdad de oportunidades es un detrimento para el crecimiento y el bienestar, y requiere que se preste atención a los efectos distributivos de las políticas para diferentes grupos sociales. En tanto todos los ciudadanos tengan acceso a educación de alta calidad, otros bienes y servicios públicos, financiamiento y emprendimiento, algún nivel de desigualdad en los resultados es tanto económicamente inevitable como políticamente aceptable. Sin embargo, la desigualdad de oportunidades puede ser particularmente perjudicial cuando es un candado de privilegios y exclusión, que debilita la movilidad social intergeneracional. La desigualdad muy probablemente habrá de debilitar el crecimiento si el ingreso de las clases bajas y medias se rezagan del resto —como ha ocurrido en muchos de los países de la OCDE—. Las políticas cuyo objetivo es reducir la desigualdad en los resultados habrán de fallar a menos de que garanticen un acceso más equitativo a las oportunidades en la forma de educación de alta calidad, cuidados a la salud e infraestructura, las que permanecen desigualmente distribuidas tanto social como geográficamente. Esto requiere que se evalúe el impacto de las políticas públicas en grupos heterogéneos de la población, y también requiere de medidas que vayan más allá del “promedio” individual o familiar cuando se realicen las estimaciones del éxito de las políticas a favor del crecimiento.

1.3. Considerar las dimensiones del ingreso y del no ingreso en el diseño de políticas públicas para el Crecimiento Incluyente, requiere de nuevas herramientas políticas

La noción de indicadores multidimensionales de vida es particularmente útil. Esta es una herramienta analítica basada en el *Marco para el Crecimiento Incluyente* de la OCDE que permite, a los diseñadores de políticas públicas, estimar el desarrollo de los resultados, tanto de ingreso como los que no son de ingreso, para diferentes grupos sociales y en periodos específicos. Este enfoque provee de una medida de los indicadores multidimensionales de vida, la cual da cuenta de una selección de dimensiones de bienestar humano diferentes al ingreso y de sus aspectos distribuidos. Este enfoque propone al *riesgo de desempleo* y al *estatus de salud*, como las dimensiones diferentes al ingreso para ser consideradas junto con el *ingreso familiar* para hacer así la computación de indicadores multidimensionales de vida. De este modo, lo incluyente es capturado al relacionar tres dimensiones de bienestar (ingreso, trabajo, salud), en lugar de únicamente una dimensión de bienestar. El enfoque propuesto podría

generalizarse para incluir otras dimensiones adicionales (por ejemplo, educación, medio ambiente) o para enfocarse en un mayor conjunto de grupos sociales y capturar de mejor manera la noción de Crecimiento Incluyente en un grupo más amplio de países con ingresos medios y bajos.

Un ejercicio ilustrativo, realizado por países de la OCDE durante los periodos previo y posterior a la crisis, muestra que el crecimiento en indicadores multidimensionales de vida varía entre los grupos sociales. Con base en las tres dimensiones seleccionadas (ingreso, empleo y salud), parece que los indicadores multidimensionales de vida crecieron más rápido que el PIB per cápita antes de la crisis (1995-2007) para los hogares promedio, que para aquellos con ingresos cercanos a la mediana o en el decil más bajo de la distribución (3.9% por año en promedio contra 2.3%). También, en la década previa a la crisis, los indicadores multidimensionales de vida crecieron más rápido que el PIB per cápita, debido esencialmente al crecimiento de los ingresos familiares y la disminución del desempleo como resultado de un fuerte crecimiento del PIB, pero también gracias a las mejoras en las condiciones de salud, que se asocian con el incremento en la longevidad. Más aún, la comparación de los patrones en los indicadores multidimensionales de vida, muestra que los países que tienen el incremento más agudo en el desempleo durante la crisis, tuvieron también las mayores pérdidas en los indicadores multidimensionales de vida.

1.4. Las decisiones de política social y económica definidas en términos generales, deben darse en el contexto de lo que pueden hacer para promover los objetivos de equidad y de ingreso

Políticas macroeconómicas sólidas son una condición previa para el crecimiento sostenido, el empleo y el alivio de la pobreza. Estas, además, pueden generar algunas compensaciones entre equidad y eficiencia. Un marco macroeconómico estable y predecible ayuda, a las familias y a las empresas, a realizar mejores decisiones de inversión en capital humano e industrial en el plazo más largo. Políticas fiscales prudentes otorgan mayor libertad a los gobiernos para combatir recesiones, en tanto el pago reducido de servicios de deuda libera más recursos para las políticas sociales. Las políticas monetarias dirigidas a mantener un nivel de inflación bajo y estable, también hacen que sea más sencillo planear para el futuro. Especialmente en países en desarrollo y en las economías de mercado emergentes, una inflación alta o errática golpea de manera muy fuerte a las familias pobres que tienen poco o ningún acceso a los mercados financieros, y cuyos activos financieros se mantienen principalmente en la forma de dinero en efectivo.

La política fiscal puede contribuir a la estabilidad económica mientras mitiga la desigualdad en el ingreso. Los sistemas de impuestos y beneficios sociales redistribuyen una proporción significativa de los ingresos del mercado, pero menos que antes. Hasta mediados de la década de 1990, los sistemas de impuestos-beneficios, en la mayoría de los países de la OCDE, compensaron un poco más de la mitad del incremento de la desigualdad en el ingreso antes de impuestos. Desde entonces los cortes en los beneficios relativos a ganancias, y una más estricta elegibilidad han reducido el impacto redistributivo de los sistemas, los cuales ahora en promedio reducen la medida de desigualdad de Gini en cerca de un cuarto. Al mismo tiempo, los impuestos de estado y de las herencias han tenido una tendencia a disminuir en décadas recientes, y los códigos de impuestos de ingresos personales han devenido en menos progresivos, reduciendo la redistribución potencial de los sistemas de impuestos-beneficios. En algunos países, la combinación de incrementos muy pronunciados en el extremo superior

y de beneficios dirigidos directamente a los más pobres, ha resultado en la caída de la participación en el ingreso para las clases medias. Los sistemas de impuestos-beneficios son considerablemente menos redistributivos en las economías de los mercados emergentes, debido a las redes de seguridad social débiles y a esquemas de impuestos menos progresivos que en los países de la OCDE.

Cuando sea deseable, se pueden tomar medidas para financiar el gasto redistributivo adicional. Elevar las tasas de los impuestos marginales sobre mayores ingresos se enfrenta a la resistencia pública, y transferir más recursos para los que tienen un ingreso bajo impone desafíos al presupuesto. Sin embargo, aún existe mucho espacio para elevar más los ingresos por impuestos al combatir la evasión fiscal, reduciendo los gastos fiscales que principalmente benefician a los que tienen mejor posición económica, y elevando las tasas de impuestos en propiedades inmuebles, así como los impuestos y las responsabilidades sobre las transferencias de riqueza intergeneracionales. En tanto los ingresos se elevan en los países en desarrollo y en las economías de mercado emergentes, y el tamaño relativo del sector informal se reduce, debe ser una prioridad poner en marcha una educación más ambiciosa y sistemas de protección social integrales, y también debe ser prioritario cambiar el énfasis hacia el impuesto a los ingresos en lugar de la excesiva confianza en impuestos indirectos y en los aranceles aduaneros.

Las políticas estructurales están en el centro del Crecimiento Incluyente

Las políticas pueden enfrentar el desempleo y la pobreza activa (de trabajadores en condiciones precarias) sin entorpecer la eficiencia del mercado laboral. El seguro de desempleo suaviza el impacto a la pérdida de las ganancias del trabajo, permitiendo al desempleado y sus dependientes mantenerse fuera de la pobreza, hasta una cantidad limitada y por un tiempo limitado. La prioridad es ayudar al desempleado a que regrese a un empleo productivo, pero hay un dilema. Si las tasas para la recuperación del trabajo son muy generosas y combinadas con largos periodos (más de un año) de elegibilidad y asistencia limitada en la búsqueda de empleo, reducen tanto el incentivo como la oportunidad de volver al empleo. Una combinación de altas tasas de reemplazo que se condicionan sobre requisitos de disponibilidad de trabajo estrictamente obligada, como parte de un paquete de activación bien diseñado (que podría incluir subsidios temporales de contratación, especialmente para jóvenes), combina tanto eficiencia como una fuerte protección social. Si esto se acompaña de suficiente flexibilidad para contratar y despedir, esto resulta en menores tasas de desempleo y mayores estándares de vida materiales. Al mismo tiempo, los beneficios sociales para los trabajadores en activo dirigidos a las familias pobres, son una forma probada de motivar a aquellos en edad laboral a buscar trabajo o a permanecer en el empleo (aunque estos pueden debilitar los incentivos para invertir en la formación de capital humano mediante la educación y la capacitación). En los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes, donde la pobreza activa de los trabajadores está asociada en gran medida con el mantenimiento de un sector de empleo informal, las transferencias de efectivo condicionadas ayudan a mitigar los efectos sobre las familias más pobres.

Un amplio espectro de acciones puede hacer que la política educativa propicie el crecimiento y favorezca la inclusión. La educación es más efectiva mientras más pronto comience. El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en Inglés) de la OCDE, muestra que los niños y las niñas que han cursado educación preescolar, tienen un mejor desempeño escolar y están mejor integrados socialmente. Por lo que debe ser una prioridad aumentar la inversión para incrementar la inscripción a

preescolar, en particular entre las familias con desventajas económicas y sociales. Asimismo, debe evitarse diferenciar grupos de estudiantes, de acuerdo con su desempeño académico (en el nivel de secundaria), pues esto quita motivación a los estudiantes asignados en los grupos de menor desempeño y les alienta a abandonar sus estudios. La reprobación es muy costosa y tiene poco impacto en los resultados. Más aún, la selección de las escuelas debe ser coordinada para evitar la segregación socioeconómica, y en las escuelas de educación media las rutas académicas deben diseñarse cuidadosamente para motivar a que los estudiantes terminen su educación, permitiendo intercambios entre diversas opciones, y garantizando que al cumplir el ciclo del bachillerato se acceda a un título académico o de formación técnica. En los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes, la prioridad es asegurar que todos los niños y las niñas entren a la educación formal y que se mantengan en ella, al menos, hasta completar la escuela secundaria. Otro desafío es asegurar que los estudiantes que dejan la escuela después de completar la educación secundaria (la gran mayoría), hayan desarrollado habilidades relevantes para el mercado laboral local. Esto puede ser particularmente valioso para las mujeres en algunos países, dado que enfrentan prejuicios por razones de género y en relación con determinados tipos de empleo.

Las reformas en los mercados de productos en favor de la competencia podrían favorecer el crecimiento y la inclusión, aun cuando pueda haber ventajas e inconvenientes. Cuando las empresas compiten entre sí y hay nuevos participantes en el mercado, ellos tienen un fuerte incentivo para innovar y mantener los precios bajos, lo que es bueno para el crecimiento y beneficia a los consumidores. En los mercados de bienes y servicios, los hogares más pobres sufren más por la existencia de monopolios, pues estos se quedan con un alto porcentaje de su presupuesto. La falta de competencia en redes industriales, como los suministros de electricidad, gas, agua, y telecomunicaciones, también tiende a afectar principalmente a los hogares más pobres y a los emprendedores, privándolos de servicios que sean asequibles. Por lo que impulsar una competencia más fuerte es favorable al Crecimiento Incluyente, aunque en el corto plazo esta competencia puede crear perdedores así como ganadores. Políticas compensatorias, que pueden ir desde intervenciones en el mercado laboral, a redes de seguridad social, pueden apoyar a los trabajadores quienes podrían perder sus trabajos como resultado de una mayor competencia. Quitar los subsidios de productos alimenticios y combustibles, particularmente de los que son nocivos para el medio ambiente, conlleva a una mejor colocación de los recursos y menos daño al ambiente, pero los efectos de este tipo de transformaciones puede ser regresiva, lo que significa que los hogares más pobres podrían necesitar de compensaciones especializadas. Otro canal importante para incrementar los efectos distributivos de las políticas de competencia es la mayor rotación de empresas, pues las empresas con pobre desempeño dejan el mercado y las más productivas prosperan, lo que fomenta la creación de empleos y la iniciativa empresarial.

Las políticas públicas de innovación tienden a enfocarse en los objetivos de productividad y crecimiento, en lugar de en cómo se distribuyen los frutos del crecimiento. El crecimiento económico depende de la creación de productos nuevos o mejorados, y de maneras mejoradas para producirlos y distribuirlos. Sin embargo moverse hacia nuevos paradigmas tecnológicos y hacia una economía de innovación intensiva, beneficiará a unos grupos en la sociedad (es decir, los que tienen el capital y las habilidades que se requieren) más que a otros. Este fue el caso con la “revolución digital”, la cual introdujo un cambio tecnológico rápido y fundamental. Asimetrías entre crecimiento e inclusión pueden surgir cuando las políticas se enfocan sobre todo en el apoyo a la innovación para dirigir los negocios, las instituciones de investigación y las actividades. Esas estrategias proveen de pocas oportunidades para quienes

se encuentran afuera de las “islas de excelencia”. En contraste, las políticas de innovación dirigidas a permitir iniciativas de “abajo hacia arriba”, pueden hacer mucho para crear las sinergias que respaldan el Crecimiento Incluyente. De hecho, incrementar el acceso a Internet y alentar las iniciativas locales que proveen las plataformas para los emprendedores —como el amplio uso de la telefonía móvil, en los países en desarrollo y algunas economías de mercados emergentes, para facilitar transferencias de dinero de baja escala entre individuos, y la transmisión de información de mercado entre empresas pequeñas— muestra que las nuevas tecnologías pueden facilitar innovaciones en organizaciones populares de base o comunitarias, que permiten aprovechar la capacidad creativa de las poblaciones excluidas.

El emprendimiento, generador de ideas y productos nuevos, explota nichos que otros han perdido, sin embargo debe ser una opción para todas las personas. En la práctica, los emprendedores tienden a ser hombres de edad intermedia, de familias acaudaladas, en gran medida porque es una actividad de tiempo completo y de alto riesgo, muchos nuevos negocios fracasan, los bancos tienen reservas para prestar a quienes no tienen garantías adecuadas para respaldar créditos, y las mujeres, en particular, pueden enfrentar problemas para reconciliar compromisos familiares con las demandas de trabajo adicionales. En países en desarrollo y en economías de mercado emergentes, los emprendedores potenciales de los estratos más pobres de la sociedad, a menudo en el sector informal, se enfrentan incluso a mayores barreras, en especial en acceso al financiamiento. Los inmigrantes que son potenciales emprendedores en los países de la OCDE, quizá tengan que depender del financiamiento de su familia y amistades. Las políticas más incluyentes, para fomentar la iniciativa empresarial, deben incorporar asistencia financiera en forma de recompensas basadas en la competitividad, préstamos de bajo interés o pagos mensuales para los desempleados que desean comenzar un negocio, mejor provisión de guarderías y estancias infantiles, y el establecimiento de redes de educación que involucren a emprendedores con experiencia. Sobre todo, se necesita progresar en la reducción de las barreras burocráticas.

Los desarrollos del sector financiero presentan desafíos a los pequeños negocios y a los ahorradores y a menudo excluyen a personas en desventaja. La razón de ser del sector financiero, para canalizar los ahorros de los hogares a las compañías, se ha ensombrecido cada vez más en las últimas décadas por el aumento del comercio en variantes cada vez más sofisticadas de los activos financieros dentro del mismo sector, negocios lucrativos pero riesgosos. La crisis global mostró cómo las transacciones financieras de riesgo pueden resultar en un desempleo masivo en la economía real, indicando que los incentivos que enfrentan los participantes en el mercado, necesitan estar mucho más alineados de cerca con la economía y las metas sociales de la sociedad en general. Es deseable que las implicaciones fiscales de las diferentes formas de financiamiento sean tan neutrales como sea posible, ya que no es asunto de los gobiernos indicar a las empresas cómo deben financiarse a ellas mismas. Promover la educación financiera y la protección al consumidor son esenciales para mejorar la inclusión financiera de los grupos más vulnerables.

Se debe hacer más para evaluar el impacto de las políticas estructurales en diferentes grupos de la población

El *Marco para el Crecimiento Incluyente* de la OCDE permite calibrar los efectos de las políticas estructurales sobre diferentes grupos sociales, como la clase media y los pobres. El PIB per cápita y el promedio de los ingresos disponibles en los hogares tienden a moverse en paralelo, al menos en periodos suficientemente largos. Pero las políticas estructurales específicas a favor del crecimiento afectan de manera diferente al PIB per cápita y a los ingresos

disponibles en los hogares, con efectos diferentes para los distintos grupos sociales junto con la distribución del ingreso. Por ejemplo, reformas para reducir las barreras regulatorias de la competencia interna, comercio e inversión extranjera directa, pueden elevar los ingresos de la clase media baja más de lo que estos cambios elevan el PIB per cápita. Por el contrario, una reducción de las prestaciones de desempleo a quienes han sido desempleados por un largo tiempo, si se implementa sin fortalecer el apoyo a la búsqueda de empleo y otros programas de activación, puede llevar a una disminución en el ingreso de la clase media baja, aun si la medida mejora el ingreso promedio.

Un análisis completo del Crecimiento Incluyente requiere de una evaluación de los efectos de las políticas estructurales sobre las dimensiones no vinculadas al ingreso. En tanto los efectos del ingreso para las clases medias son un elemento vital en la tarea de evaluar las políticas públicas, analizar los efectos de las políticas estructurales sobre salud y trabajo es igualmente importante para calibrar las políticas que condicionan los estándares de vida. Ciertas políticas estructurales podrían no tener un beneficio inmediato en el crecimiento del PIB o el ingreso familiar promedio (por ejemplo, incrementar el gasto en salud que es financiado mediante impuestos) pero puede arrojar beneficios en la salud que en última instancia contribuye a la productividad y al crecimiento económico. Otros cambios estructurales que ayudan al ingreso y a la perspectiva de empleo de hogares representativos, se mostrarán como particularmente deseables porque afectan de manera positiva dos elementos que impulsan los estándares de vida: ingreso y trabajo. Estos efectos multidimensionales necesitan ser trabajados de manera más sistemática, dado que la evaluación es crucial para valorar los intercambios (equilibrios de costos y beneficios) y las sinergias de las políticas estructurales.

Servicios públicos y una infraestructura que funcione de manera óptima ayudan al crecimiento y contribuyen tanto a vidas más sanas como a la mejora de oportunidades de empleo

Infraestructura de acceso libre, bien diseñada y bien regulada, impulsa las metas de crecimiento y de inclusión. En todos los países, los pobres obtienen el mayor beneficio relativo del acceso a infraestructura pública en la forma de transporte, agua potable, servicios sanitarios, suministro eléctrico, educación y servicios de salud. Incrementar el acceso a la telefonía celular y a Internet de banda ancha también se ha convertido en un medio fundamental para una mejor integración a la sociedad y a la economía de las personas en desventaja. Crear y mantener infraestructura es una poderosa, aunque muy costosa, inversión para el Crecimiento Incluyente. La experiencia de muchos países muestra que la regulación restrictiva y los monopolios del Estado no son necesariamente –ni comúnmente– la mejor solución. En última instancia, la prioridad es ofrecer servicios para la gran mayoría de la población al menor costo. La inversión privada, la competencia entre los proveedores, las regulaciones que no desincentivan el cambio, y la innovación financiera, pueden ayudar.

Mejor transporte e infraestructura de energía estimulan el crecimiento y mejoran la inclusión en las ciudades. Sin embargo, existen compensaciones entre eficiencia y equidad cuando se implementan nuevos sistemas de transporte urbano. Nuevos sistemas de transporte masivo y vías rápidas para automóviles ahorra tiempo para quienes los utilizan, pero el valor del tiempo que se ahorra y el impacto en los congestionamientos en la red de transporte, deben ser considerados para evaluar los beneficios. Cuando se diseñan sin sensibilidad, pueden dividir a las comunidades y generar exclusión y aislamiento. Para asegurar resultados de inclusión, la planeación y la implementación de nuevos sistemas o

extensiones deben enfocarse en las capacidades de acceso de los ciudadanos a los servicios urbanos. Una mejor infraestructura energética puede ayudar a combatir la “pobreza de energía”, que muchas veces se encuentra presente en los países en desarrollo, pero inversión en gran escala se necesita para expandir el acceso. En las economías maduras, virtualmente todos los hogares tienen acceso a la electricidad y a cocinas equipadas no contaminantes, pero algunos no pueden pagar por un adecuado sistema de calefacción, y se requieren acciones para combatir esta forma de “pobreza de combustible”.

Las desigualdades y los problemas que se derivan de ellas tienen una dimensión espacial que los diseñadores de políticas públicas no se pueden permitir ignorar. Los gobiernos locales tienen que desempeñar un papel muy importante, junto con el gobierno nacional, en el diseño y la implementación de estrategias para el Crecimiento Incluyente. Las ciudades son lugares de innovación y de dinamismo económico pero también en ellas se enfrentan altos niveles de desigualdad y de segregación social. Los grupos con menores ingresos tienden a vivir en zonas de mayor marginación con acceso limitado al transporte público, educación de calidad, y oportunidades de trabajo. Además, las grandes ciudades tienden a tener mayores costos de vida, en particular la vivienda, lo que reduce el poder de compra de los trabajadores poco calificados. En tanto las disposiciones son diferentes entre diversos países, los gobiernos locales son actores esenciales para proveer de los servicios urbanos básicos, educación, y a menudo cuidado de la salud, y en muchos lugares ellos están asumiendo la tarea de incrementar las responsabilidades de protección social, la capacitación a trabajadores y la activación de políticas para el mercado laboral. Los gobiernos locales muchas veces se encuentran en la vanguardia para gestar las políticas públicas en áreas tan esenciales como el proveer de infraestructura y la regulación de la operación de negocios.

El Crecimiento Incluyente, en el nivel urbano, requiere que se mejoren las coordinaciones de las políticas de diversos sectores para reconocer las sinergias potenciales entre objetivos en competencia y para un mejor manejo de las compensaciones entre ellos. Las iniciativas para revitalizar a los vecindarios pueden mejorar las oportunidades para los negocios y para los propietarios de viviendas, pero también pueden elevar el valor de las rentas y desplazar a las personas en desventaja. La calidad de vida y la productividad de las poblaciones en desventaja pueden potenciarse mejor al invertir en capital humano, servicios esenciales y vivienda de calidad, que en inversiones muy vistosas en infraestructura física y proyectos de desarrollo específicos. Hay una necesidad de más estrategias integradas para las ciudades que vinculen diferentes políticas sectoriales, como vivienda, transporte, educación, empleo y medio ambiente. Inversión integral en transporte público puede abrir nuevas oportunidades de empleo y de capacitación para las personas con mayor desventaja, y promover ambos objetivos de crecimiento y equidad, pero puede requerir que se acompañen de mejores políticas para la capacitación y el fomento al empleo. De modo similar, estrategias de iniciativas locales que se dirigen hacia trabajadores de la región, destinadas a las personas menos calificadas, que buscan la revitalización de vecindarios marginados, y garantizar vivienda asequible, ayudan a promover ambas metas de competitividad e inclusión.

Estrategias para la transformación estructural en los países en desarrollo necesitan enfocarse en la generación de empleos y en aliviar la pobreza; y las políticas asistenciales juegan un papel catalizador esencial

La generación de empleos, incluyendo trabajos de calidad, es un paso necesario hacia el Crecimiento Incluyente en los países en desarrollo. El crecimiento rápido del PIB en varios países en desarrollo ha ayudado a sacar a cientos de millones de personas de la

pobreza extrema. Sin embargo, en muchos países el crecimiento acelerado también ha incrementado la brecha del ingreso entre quienes tienen una mejor posición financiera y quienes han sido dejados atrás sin trabajo, o con malos trabajos. Los países pueden facilitar una transformación estructural que promueva tanto al empleo como al crecimiento mediante políticas públicas que mantengan una alta demanda mientras fomentan la productividad en sectores poco productivos, y facilitan el movimiento de trabajadores hacia sectores de más alta productividad. Muchos países en desarrollo aún tienen un potencial significativo para aumentar su productividad en la agricultura, por ejemplo por medio de la mecanización y de la mejora de prácticas de inversión o mediante apoyos crediticios y seguridad de la tenencia de la tierra a pequeños propietarios. En economías basadas en la manufactura, las mejoras en la productividad y la modernización se pueden fomentar al apoyar a pequeñas y medianas empresas para facilitar su acceso al financiamiento. En general, los gobiernos deben garantizar que el sistema educativo (incluyendo las escuelas técnicas y vocacionales y la capacitación en el trabajo) provea de las habilidades que son requeridas en el campo laboral para apoyar la transición hacia una más alta productividad de la actividad industrial y de los servicios.

La asistencia para el desarrollo puede ser efectiva en promover el Crecimiento Incluyente, en particular en los países menos desarrollados. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) es un catalizador para el Crecimiento Incluyente, al mejorar las condiciones sociales con el apoyo a la salud, educación y programas de erradicación de la pobreza, también al acelerar la transformación estructural a partir de financiar la inversión en infraestructura, construir capacidad de gobierno y mejorar el ambiente empresarial. La ayuda es un factor especialmente importante para los Estados más frágiles y los países menos desarrollados en donde aún se mantiene, de modo dominante, como la fuente de recursos externos para financiar el desarrollo. Para aumentar su efectividad, y dados los limitados recursos disponibles, la ayuda debe centrarse en programas bien diseñados que provean tecnologías probadas a comunidades pobres, que mejoren las condiciones contextuales para negocios pequeños y también para el gobierno democrático, y de manera importante apoyar programas condicionados de transferencia de dinero en efectivo que motiven a las familias pobres a mantener a sus hijos con buena salud y dentro del sistema educativo.

1.5. Para que el Crecimiento Incluyente funcione, deben existir las instituciones adecuadas, y los ciudadanos deben sentir que pueden confiar en ellas

Las disparidades políticas y económicas tienden a fortalecerse entre sí. En los países que pertenecen a la OCDE, la participación en los procesos electorales está disminuyendo, y existen disparidades socioeconómicas: los adultos con títulos de educación terciaria tienen, en general, una participación 12% mayor que los que cuentan con educación de secundaria o menor, y los adultos mayores tienen mayor probabilidad de votar que los ciudadanos jóvenes. El riesgo es que la visión de algunos grupos socioeconómicos se refleje mejor en el diseño y la implementación de políticas y que el mismo diseño de política sea capturado por los intereses de los grupos más privilegiados, quienes pueden quizá contribuir para el financiamiento de cada vez más costosas campañas políticas. Instituciones bien diseñadas pueden ayudar de manera notable a mejorar la transparencia y la competencia, al establecer legislaciones que garanticen la libertad de la información y el derecho a solicitarla a los gobiernos, abrir al escrutinio a quienes ejercen presiones políticas, y estableciendo comisiones de investigación.

La manera en que las políticas son diseñadas e implementadas es relevante para el Crecimiento Incluyente. Un proceso político incluyente debe ser ampliamente difundido y reflejar el interés público. De esta manera, debe ser incluyente a lo largo de todo el ciclo político, lo que requiere de la participación ciudadana de manera efectiva y representativa así como de los mecanismos que permitan detener la influencia indebida del dinero y el poder. De modo creciente, los gobiernos se están asociando con la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Por ejemplo, en el presupuesto participativo, como el que ha sido asumido por la autoridad de Sevilla en España o como la Corporación de Vivienda Comunitaria de Toronto en Canadá, que da voz a los contribuyentes para decidir cómo serán gastados los fondos públicos en los servicios que les corresponden. Varios países están introduciendo prácticas de coproducción de servicios públicos, tales como el proyecto de abastecimiento de agua de São Francisco en Brasil, que compromete a los actores interesados más importantes, para la planeación y la entrega de los servicios. La participación de la comunidad no solamente es considerada como una forma de incrementar la inclusión, sino también como una de las soluciones para enfrentar las fallas del servicio y mejorar los resultados políticos.

Las nuevas tecnologías juegan un papel fundamental para fortalecer la inclusión en el diseño e implementación de políticas públicas, al permitir nuevas formas de gobierno participativo y de colaboración. Las nuevas tecnologías con datos abiertos, ayudan a que los gobiernos se relacionen e involucren de manera activa con los actores interesados y ayuden a entregar los servicios que responden mejor a sus necesidades específicas. Sin embargo, el uso de las TIC también presenta importantes desafíos a los gobiernos. Estos desafíos se vinculan no solamente a la privacidad de los ciudadanos sino también a las nuevas y aún no conocidas consecuencias de un nuevo modelo de gobernabilidad, en el cual las responsabilidades de algunas políticas públicas son compartidas o transferidas a los ciudadanos.

La inclusión en la creación de políticas y en la gestión de servicios requiere de una descentralización efectiva que permita mejores políticas cuyos objetivos estén dirigidos localmente. Los gobiernos estatales y municipales a menudo están en mejor posición para planear y administrar la inversión y la oferta de servicios “al nivel de la calle”. Aun así, la descentralización efectiva, para el Crecimiento Incluyente, requiere de una sólida coordinación del gobierno completo, y una clara división de responsabilidades por las acciones realizadas en los diferentes niveles de gobierno.

Capítulo 2

Las múltiples dimensiones de la desigualdad y la pobreza

¿Hasta qué grado creció la desigualdad en las economías avanzadas durante los últimos 30 años? ¿Cómo cambió el panorama en las economías emergentes y en los países en desarrollo? En este capítulo se responde a estas interrogantes al explorar tendencias de desigualdad de ingresos y estudiar cómo califican las personas de diferentes segmentos de la distribución de ingresos en diversas medidas no relacionadas con ingresos y asociadas con el bienestar, entre ellas: educación, salud, empleo y exposición al deterioro ambiental. El panorama que surge dista de ser uniforme, pero se observa una tendencia clara hacia un aumento en la desigualdad en los países de la OCDE, así como desigualdades persistentemente altas en los países emergentes y en desarrollo, aunque en muchos casos se han conseguido algunas mejoras. En seguida se considera la distribución espacial de los ingresos y los resultados no relacionados con estos, y se trazan las divisiones geográficas y las concentraciones de pobreza que se presentan en países, regiones y ciudades.

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

La desigualdad está en aumento en los países de la OCDE, y se mantiene muy alta en países no miembros de la Organización. Hasta hace poco tiempo, el crecimiento económico era considerado como el objetivo político más importante en la mayoría de las naciones, independientemente de su fase de desarrollo. En parte, el énfasis que se ha puesto en el crecimiento económico se origina en el hecho de suponer que este habrá de traer manera automática un mayor grado de bienestar a las personas. Sin embargo, investigaciones recientes han cuestionado este supuesto (Stiglitz et al., 2009). En primer lugar, el crecimiento económico incrementa únicamente el bienestar económico (por ejemplo las oportunidades de consumo de la gente) para un limitado número de personas de la población. En segundo lugar, el crecimiento económico no se traduce en mejores resultados de índole no económica (por ejemplo, salud, calidad del ambiente, etc.) que resultan esenciales para que la gente participe de manera plena en la economía, y en forma más amplia en la sociedad. Por ello es fundamental la manera en que crecen los países, y en qué medida este crecimiento puede llegar a convertirse en mayores beneficios para sus ciudadanos, por ejemplo si se trata o no de un Crecimiento Incluyente.

Este capítulo ofrece un panorama sobre las tendencias o dimensiones vinculadas con la distribución del ingreso económico, y de las que no están vinculadas a este, las cuales resultan muy importantes para el Crecimiento Incluyente. Las dimensiones no vinculadas con la distribución del ingreso incluyen el estatus del mercado laboral, la educación y las habilidades, la salud y el medio ambiente. La dimensión regional se presenta como un asunto subyacente que afecta diversos resultados.

2.1. Las desigualdades en el ingreso y la pobreza

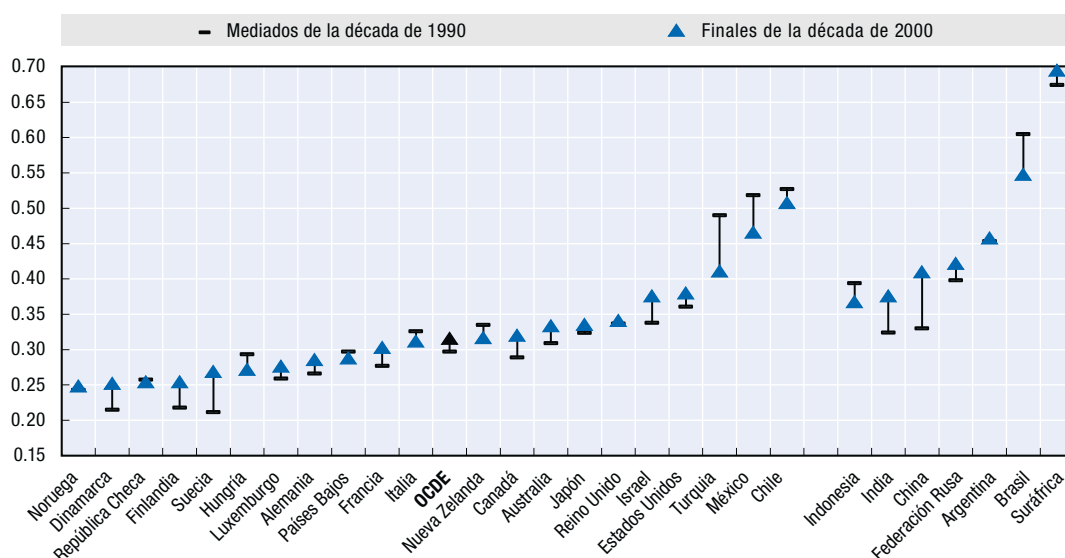
El incremento de las desigualdades en el ingreso: ¿Una tendencia global?

La desigualdad en el ingreso se ha incrementado en la mayoría de los países de la OCDE durante los últimos 30 años. El índice Gini, una medida estándar para la medición de la desigualdad, se ha incrementado de 0.29 —a mediados de la década de 1980— a 0.32 —como promedio, en 2010—, en los países de la OCDE (Gráfica 2.1).¹ La brecha en el ingreso entre los ricos y los pobres, que es otro indicador convencional de la desigualdad en el ingreso, también se ha ampliado en los países de la OCDE: en 2010, el promedio del ingreso del 10% más rico de la población fue alrededor de 9.5 veces mayor que el ingreso del 10% más pobre, frente a una diferencia de 7 veces que se presentaba hace 30 años (OECD, 2011b y OECD, 2013a). La desigualdad en el ingreso se ha incrementado incluso en países de la OCDE como Alemania, Dinamarca y Suecia, donde tradicionalmente había resultado baja. Una creciente concentración en el ingreso entre los que obtienen los ingresos más elevados es uno de los motores fundamentales en el incremento de la desigualdad en muchos de los países de la OCDE (Gráfica 2.2). En Estados Unidos de América, entre 1976 y 2007, 47% del crecimiento total del ingreso nacional se concentró en 1% de la población que contaba con mayores ingresos, mientras que en Canadá fue 37%, y 20% en Australia y Reino Unido (OECD 2014b).

En los países de la OCDE la crisis económica ha exacerbado, aún más, el incremento de las desigualdades en el ingreso del mercado. Excluyendo los efectos atenuantes del estado de bienestar, las desigualdades en el ingreso del mercado (por ejemplo, el ingreso del trabajo y del capital) se han incrementado, en los primeros tres años de la crisis, tanto como se incrementó en los 12 años anteriores a la crisis (Gráfica 2.3). Aún después de considerar los impuestos y las transferencias, la desigualdad se incrementó en varios países, como Francia, Grecia, Irlanda, Italia, la República Eslovaca y España, donde previas mejoras en la desigualdad en el ingreso fueron parcial o totalmente revertidas. En Islandia, Portugal y Nueva Zelanda ocurrió lo opuesto, pues los hogares más acaudalados tuvieron más pérdidas que los más pobres (OECD, 2013a).

Gráfica 2.1. La desigualdad en el ingreso se ha incrementado en la mayoría de los países de la OCDE y en las economías de los mercados emergentes

Índice Gini del ingreso disponible (de mediados de la década de 1990 a 2009-2010)

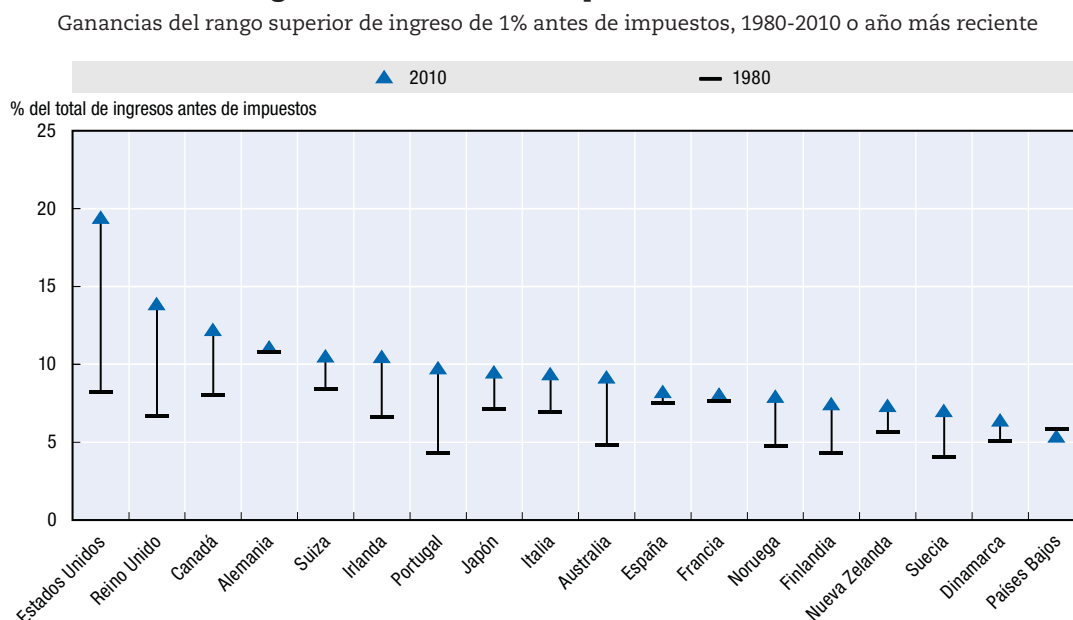


Nota: La desigualdad en el ingreso es medida por el índice Gini, basado en el ingreso disponible por hogar (después de impuestos y transferencias para el total de la población), para los países de la OCDE, y por ingresos per cápita para los países de las economías de mercado emergentes fuera del área de la OCDE, excepto la India e Indonesia, países para los que se utilizó el consumo per cápita. Los datos para la República Checa se refieren a 1992, y para Hungría son de 1991. Los datos de las economías de los mercados emergentes fuera de la OCDE se refieren a los primeros años de la década de 1990 (por lo general 1993), en tanto que los datos para los últimos años de la década del 2000 se refieren generalmente al 2008. El índice Gini calcula la medida en la que la distribución del ingreso o del gasto en consumo se desvía de una perfecta distribución igualitaria entre los individuos o entre los hogares de una economía. En el índice Gini, el 0 representa la igualdad perfecta, en tanto el índice de 1 representa la desigualdad perfecta.

Fuente: OECD Income Distribution Database (www.oecd.org/social/inequality.htm), OECD, París. OECD (2011b), "Special Focus: Inequality in Emerging Economies", en *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París. World Development Indicators (WDI) Database, Banco Mundial, Washington, D.C.

La desigualdad en el ingreso, aun cuando ha disminuido, se mantiene elevada en varios países desarrollados y economías de mercado emergentes (Gráfica 2.4). A pesar de la disminución de la brecha en el ingreso, que ha ocurrido desde la década de 1990 en muchas partes del mundo, especialmente en América Latina, la desigualdad en el ingreso entre ricos y pobres se mantiene mucho más elevada en esos países que en el área de la OCDE (Gráfica 2.5). Este es el caso de Brasil, en donde la proporción entre el 10% más rico y el 10% más pobre continúa siendo de 50:1. En Sudáfrica ha continuado elevándose, y ahora es de más de 100:1 (OECD, 2011b). En China, las desigualdades en el ingreso aumentaron desde los primeros años de la década de 1990 hasta 2005, pero recientemente comenzaron a reducirse (OECD, 2013e).

Gráfica 2.2. La concentración del ingreso se ha incrementado entre los que más ganan en varios de los países de la OCDE

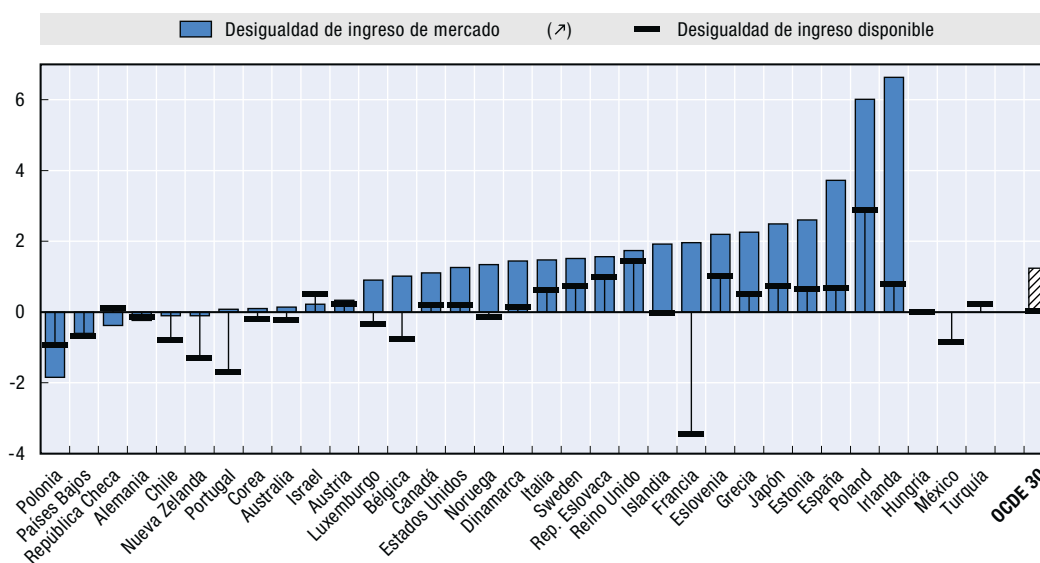


Nota: Los datos se refieren a los años entre paréntesis en los siguientes países: EUA (2012), Noruega (2008), Francia, Italia, Finlandia (2009); Portugal 2005; Suecia (2011); Alemania (1998) y Países Bajos (1999).

Fuente: Forster, M. et al. (2014), "Trends in Top Incomes and their Taxation in OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 159, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43jhlz87f-en>; los datos de ingresos superiores se basan en *World Top Incomes Database (WTID)*, <http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu/>.

Gráfica 2.3. La desigualdad en el ingreso del mercado se elevó considerablemente en los primeros años de la crisis

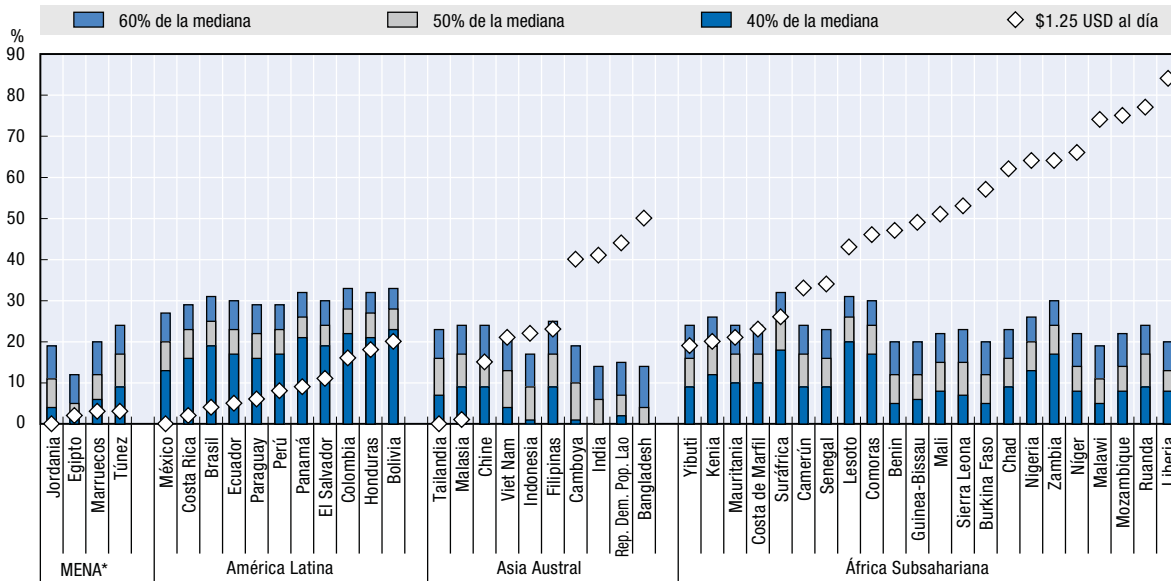
Porcentaje de cambio en el índice Gini del mercado doméstico y de ingreso disponible entre 2007 y 2010



Fuente: OECD (2013a), "Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty", OECD Publishing, París, www.oecd.org/els/soc/Income-Distribution-Brief-Figures&Data.xlsx.

Gráfica 2.4. En la década pasada la desigualdad se redujo en varios países en desarrollo

Índice Gini en una selección de economías de mercado emergentes y países en desarrollo, 2000 y 2010



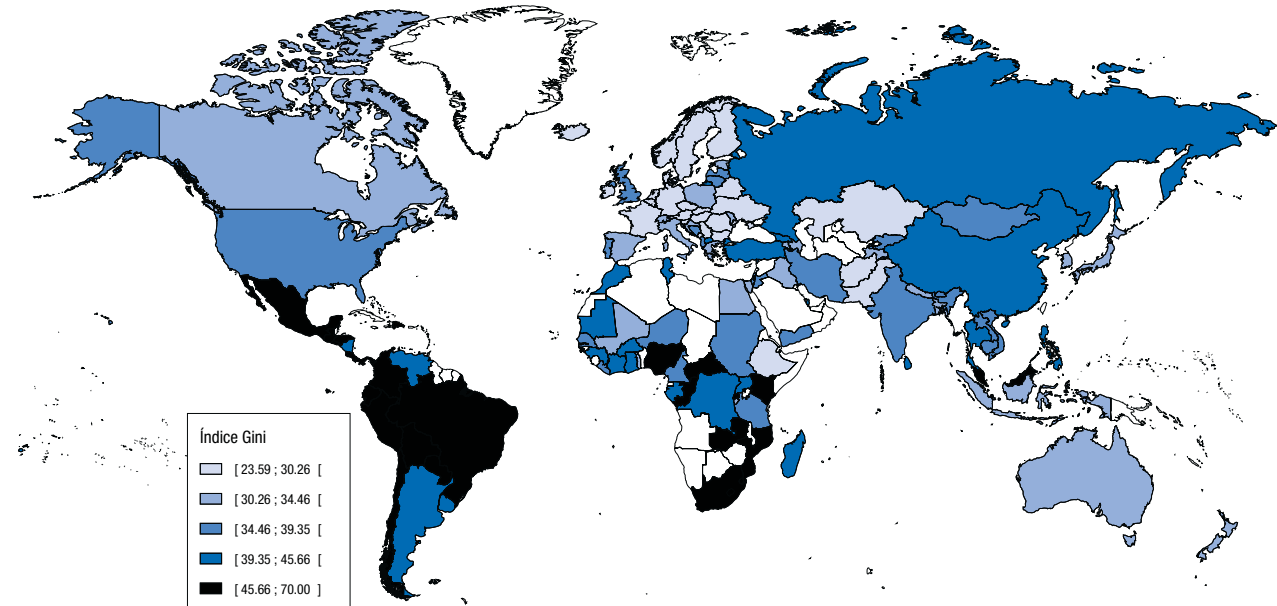
* Medio Oriente/África del Norte.

Nota: en caso de no estar disponibles los datos en 2000 y 2010, los datos son recopilados en un intervalo de 6 años alrededor de cada fecha (3 años antes, 3 después). La elección de la medida de bienestar (como ingreso, gasto en consumo) puede impactar bastante en cualquier conclusión extraída de los datos. Ya que las medidas de bienestar en la gráfica no son estrictamente comparables entre los países, las figuras deben ser interpretadas con cuidado.

Fuente: World Development Indicators (WDI) Database (2012).

Gráfica 2.5. La situación de la desigualdad en el ingreso en el mundo

El índice Gini (desde la mitad hasta el final de la década de 2000)



Nota: Este mapa tiene propósitos ilustrativos, y no afecta el estatus o la soberanía de ningún territorio que se encuentra en él.

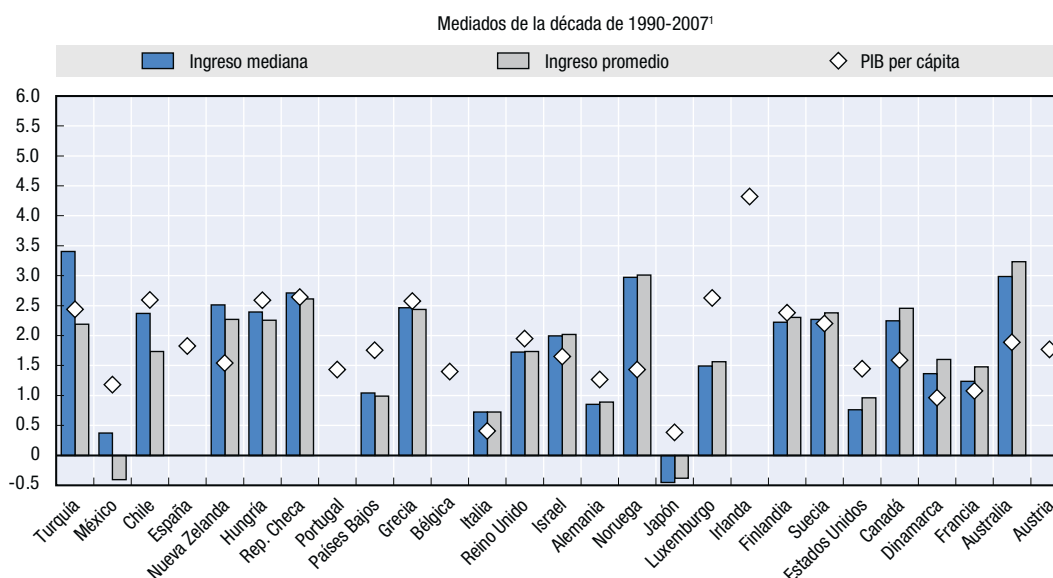
Fuente: Los índices Gini de los países de la OCDE provienen de la base de datos *OECD Database on Income Distribution*, y se basan en las equivalencias disponibles del ingreso familiar para el 2008, o los datos disponibles más recientes. Los índices Gini de los países BRIICS son de (2011b), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París (enfoque especial en la desigualdad en las economías de mercado emergentes), y se basan en el ingreso per cápita (Brasil, China, Sudáfrica) o el consumo (India, Indonesia). Los índices Gini para el resto de los países y territorios son de la base de datos: *Standardised World Income Inequality Database (SWIID)* para 2005-2010, y están basados en una variedad de fuentes y de conceptos estandarizados para estar más cerca del ingreso disponible por familia. En tanto las fuentes y los métodos no son estrictamente comparables entre todos los países, las gráficas deben ser interpretadas con cuidado.

2.2. El crecimiento del PIB y la desigualdad en el ingreso

En muchos países, la desigualdad en el ingreso se ha incrementado, en tanto el crecimiento en el ingreso disponible por familia no se equipara a las ganancias del PIB per cápita. En más de la mitad de los países de la OCDE el ingreso per cápita creció más rápido que el promedio del ingreso disponible por familia, durante los años que llevaron a la crisis (Gráfica 2.6). Esta tendencia sugiere que parte de las ganancias domésticas en la producción fue acumulada por el gobierno o por el sector corporativo.² A pesar de que el ingreso disponible por familia puede ser subestimado, en particular en relación con los que ganan los mayores ingresos, una creciente discrepancia en las tasas de crecimiento del PIB y el ingreso familiar disponible puede confirmar el incremento de la desigualdad en el ingreso.

Gráfica 2.6. **Hasta la crisis, el PIB per cápita crecía más rápido que el ingreso familiar en varios países**

Promedio de las tasas anuales de crecimiento, porcentaje



Nota: Para la mediana y el promedio ecualizados de los ingresos disponibles de las familias, las Paridades del Poder de Compra (PPC) son aquellas para el consumo privado de los hogares. Para el PIB per cápita, PPC son aquellos para el deflactor del PIB. Los países se encuentran ordenados de modo ascendente de acuerdo con la diferencia entre el promedio anual de la tasa de crecimiento del promedio y la mediana de los ingresos disponibles.

1. "Mediados de la década de 1990" se refiere a 1995, excepto para Austria, cuyos datos se refieren a 1993; República Checa, Francia, Luxemburgo y Chile, cuyos datos se refieren a 1996; Grecia, Irlanda, México, Turquía y Reino Unido, cuyos datos son de 1994. "Finales del 2000" se refiere a 2009, excepto para Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Israel, México, Suecia, Reino Unido, y Estados Unidos de América para los cuales la última observación disponible es de 2010; Corea, cuyos datos son de 2011; y Suiza, cuyos datos son de 2008.

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en *OECD National Accounts and Income Distribution Databases*. Las bases de datos fueron consultadas a principios del año 2013. Las revisiones hechas a la base de datos, desde entonces, no se reflejan en la Gráfica. Debido a los cambios en la metodología de la investigación, las gráficas para Austria, Bélgica, Irlanda, Portugal y España no son totalmente comparables a lo largo del tiempo.

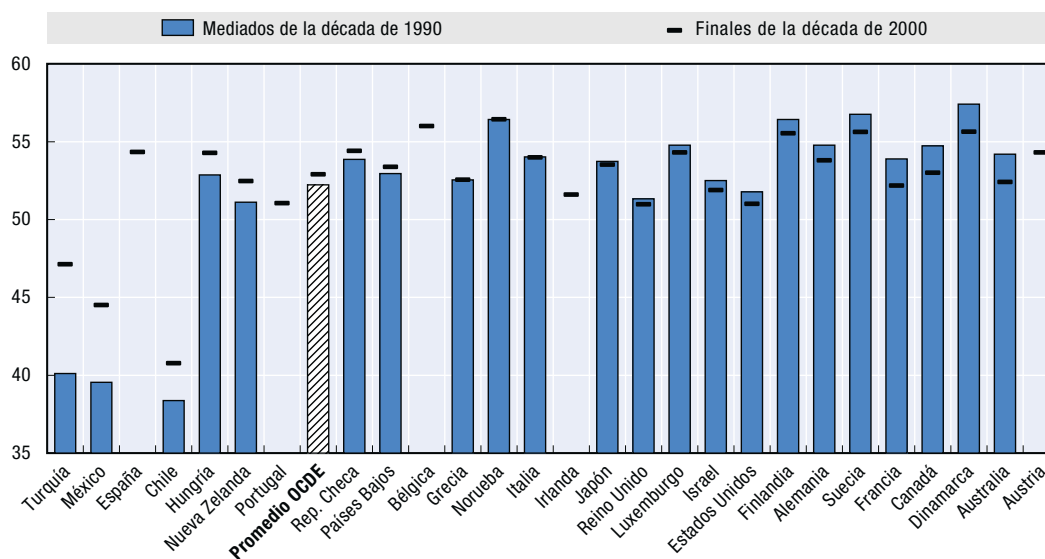
2.3. ¿Qué sucede con la clase media?

En algunos países de la OCDE, la clase media se ha reducido debido al crecimiento de la desigualdad. La preocupación expresada acerca del empobrecimiento relativo de la clase media en los Estados Unidos de América, ciertamente, ha ganado relevancia reciente también

en Europa.³ La participación del ingreso acumulado para los tres quintiles de en medio de la distribución del ingreso (por ejemplo, en el rango de 20% a 80% de los hogares más pobres), los cuales convencionalmente son usados para identificar a la clase media, ha caído a lo largo del tiempo en algunos países, incluyendo Austria, Australia, Canadá, Dinamarca, Francia y Estados Unidos de América (Gráfica 2.7). En algunos casos, este resultado se ha acompañado de un gran incremento en la participación del ingreso acumulado en el quintil más alto, especialmente en Suecia y Dinamarca, sugiriendo que los grupos del ingreso medio han perdido terreno en relación con los más ricos.

Gráfica 2.7. La clase media se ha reducido en algunos países de la OCDE

La participación en el ingreso de los tres quintiles medios



Nota: La distribución del ingreso se divide en cinco grupos de la misma magnitud que son referidos como quintiles, en donde las familias son ordenadas de acuerdo con los ingresos disponibles ecualizados.

1. "Mediados de la década de 1990" se refiere a 1995, excepto para Austria, cuyos datos se refieren a 1993; República Checa, Francia, Luxemburgo y Chile, cuyos datos se refieren a 1996; Grecia, Irlanda, México, Turquía y Reino Unido, cuyos datos son de 1994. "Finales del 2000" se refiere a 2009, excepto para Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Israel, México, Países Bajos, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos de América, para los cuales la última observación disponible es de 2010; Corea, cuyos datos son de 2011; y Suiza, cuyos datos son de 2008.

Fuente: OECD Income Distribution Database. La base de datos fue consultada a principios del año 2013. Las revisiones hechas a la base de datos, desde entonces, no se reflejan en la Gráfica. Debido a los cambios en la metodología de la investigación, las gráficas para Austria, Bélgica, Irlanda, Portugal y España no son totalmente comparables a lo largo del tiempo.

En contraste, un fuerte crecimiento en las economías de mercado emergentes y en los países en desarrollo ha llevado a un incremento en la clase media, que convencionalmente se define para estos países como individuos viviendo en hogares con un ingreso diario per cápita entre USD 10 y USD 100 en términos de la PPC. Las estimaciones del incremento real en el tamaño de la clase media varían de manera considerable, pero hay el acuerdo general de que esta clase media emergente sigue siendo vulnerable. En África, por ejemplo, la mitad de los 300 millones de personas que pertenecen a la clase media son consideradas en riesgo de caer de nuevo en la pobreza, por causa de una muerte en la familia o por algún suceso adverso (AfDB, 2011). Esta vulnerabilidad es resultado de la generalización del mercado laboral informal, así como del limitado acceso a sistemas de seguridad formales, tales como seguros de salud y de desempleo, apoyo al ingreso y otros beneficios sociales, los cuales, en

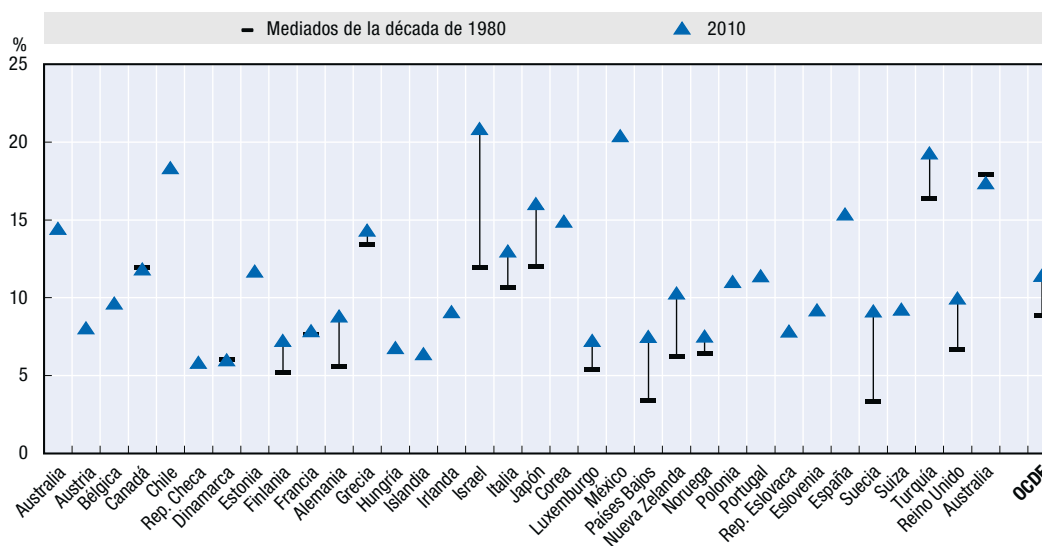
economías más maduras, protegen a los individuos y a sus hogares de pérdidas de ingreso resultantes de eventos catastróficos.

2.4. Desigualdad y pobreza

El aumento de la desigualdad en el ingreso en países de la OCDE ha estado acompañado por el aumento de la pobreza relativa en dos tercios de ellos (Recuadro 2.1). Esta se incrementó aún más —en más de dos puntos porcentuales— en países que comenzaron en niveles bajos (como Finlandia, Luxemburgo y Suecia), en tanto se redujo en algunos países con mayor pobreza, como Chile, Italia y Portugal. En promedio, en los países de la OCDE, el riesgo de pobreza relativa aumentó de 9% a 11% de la población. Esto constituye alrededor de 19% a 21% en las poblaciones de Israel, México y Turquía; y de 16% a 18% en Chile, Estados Unidos de América y Japón (Gráfica 2.8) (OECD, 2013a). Sin embargo, no hay una relación mecánica entre la desigualdad y la pobreza; en algunos países, la pobreza se ha movido en dirección opuesta a la desigualdad (Gráfica 2.9, Panel A). Estar en pobreza no solo significa encontrarse debajo de la línea de pobreza: es igualmente relevante preguntarse qué tan abajo. En esa medida, la “brecha de pobreza” se ha ampliado en más países de aquellos en que se ha reducido (Gráfica 2.9, Panel B).⁴

Gráfica 2.8. La pobreza relativa ha aumentado en muchos de los países de la OCDE

Las tasas de pobreza en el ingreso (porcentaje de la población con ingreso por debajo de 50% de la mediana), a mediados de la década de 1980 y 2010 (o más reciente)



Nota: Para mediados de la década de 1980, las cifras computadas se encuentran en un intervalo entre 1983 y 1987, y los datos para el último año se refieren a 2010, excepto para Chile (2011), Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía (2009). La pobreza relativa es definida como la participación de las personas con un ingreso por debajo de 50% de la mediana para su país.

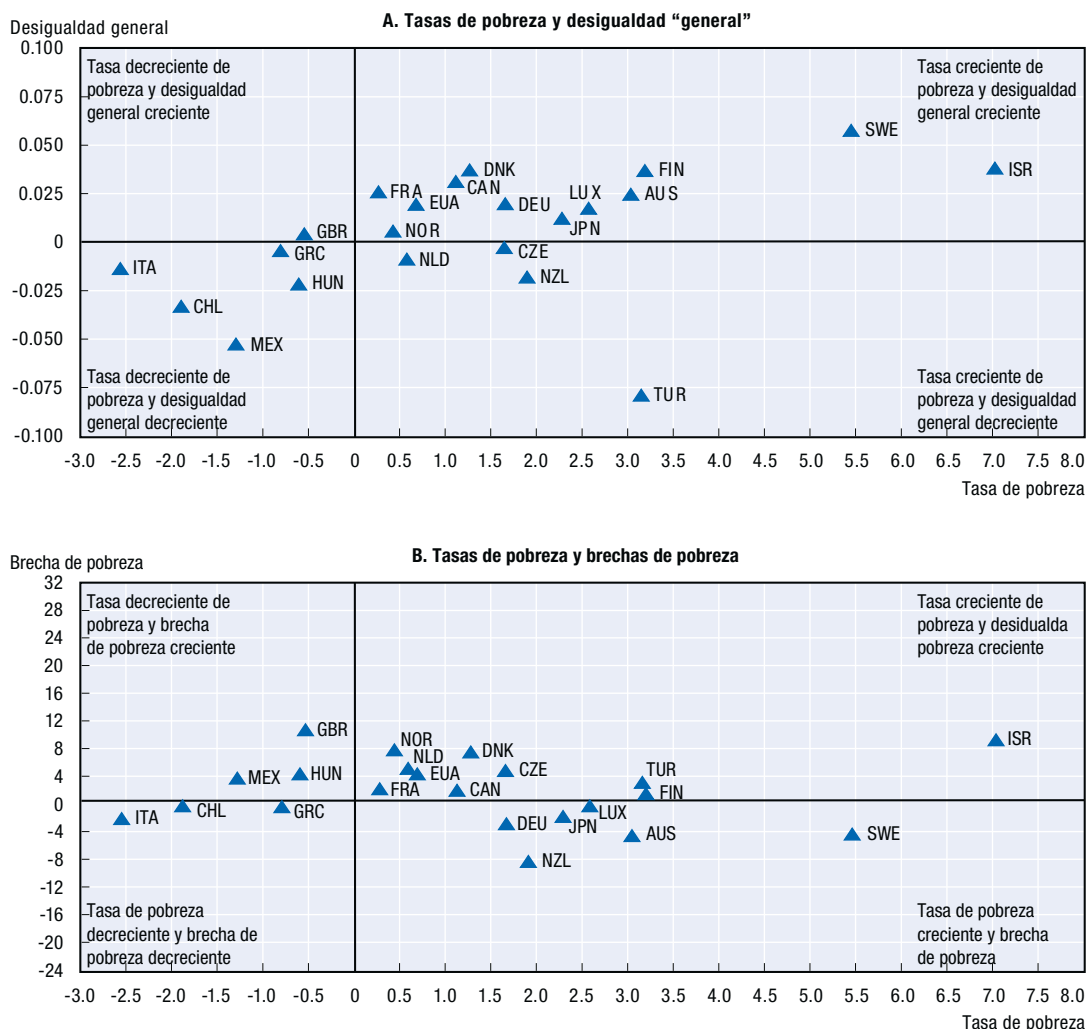
Fuente: OECD Income Distribution Database, www.oecd.org/social/inequality.htm.

La pobreza absoluta se mantiene como un desafío en varios países en desarrollo, a pesar del gran progreso a lo largo de varios años. El crecimiento económico sostenido y las reformas políticas han logrado sacar de la pobreza absoluta a millones de personas (Recuadro 2.2). Como resultado, los países en desarrollo han alcanzado ya la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), al reducir a la mitad la tasa de pobreza de 1990 para el 2015. En el 2010 había 700 millones de personas en pobreza extrema menos que en 1990 (UN, 2013a).⁵

En algunos países de crecimiento rápido y de alta densidad de población, sobre todo en China, el porcentaje de la población por debajo del umbral de pobreza absoluta disminuyó de 60% en 1990 a cerca de 12% en 2009.⁶ A pesar de estos logros, casi la mitad de la población en el África Subsahariana aún vive con menos de USD 1.25 al día; la pobreza extrema también está ampliamente extendida en el Sur de Asia, y la India es el hogar de una tercera parte de los pobres del mundo.

Gráfica 2.9. El incremento en la desigualdad no implica necesariamente un incremento en la pobreza

Cambios, Medios de la década de 1990 – Finales de la década del 2000



Nota: la pobreza relativa está definida como la porción de individuos con una renta disponible equivalente inferior a 50% de la media para la población completa mientras que la brecha de pobreza está calculada como la distancia entre el límite de pobreza y la media de la renta de los pobres, expresada como un porcentaje del límite de la pobreza. La desigualdad general en la renta está medida por el índice Gini para la renta familiar disponible.

1. "Mediados de los 90s" se refiere a 1995 excepto para Austria, para el que los datos son de 1993, para la República Checa, Francia, Luxemburgo y Chile para los que los datos son de 1996, para Grecia, Irlanda, México, Turquía y Reino Unido, los datos se refieren a 1994. "Finales de los 2000" se refiere a 2009 excepto para Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Israel, México, Países Bajos, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos de América para los que la última observación disponible es 2010, para Corea es 2011.

Fuente: OECD Income Distribution Database. La base de datos fue consultada a principios de 2013. Las revisiones hechas a la base de datos desde entonces no se reflejan en la Gráfica. Debido a cambios en las metodologías de aplicación de encuestas, los números para Austria, Bélgica, Irlanda, Portugal y España no son totalmente comparables en el tiempo.

Recuadro 2.1. Mediciones de pobreza absoluta versus mediciones de pobreza relativa

En contraste, en los análisis de los países de la OCDE la práctica común es el uso de una definición de pobreza relativa. Los individuos o los hogares son considerados como pobres si su ingreso cae por debajo de cierta proporción del promedio o la mediana del ingreso. El Eurostat utiliza un umbral establecido en 60% de la mediana del ingreso. De manera similar, la OCDE utiliza múltiples niveles de pobreza relativa establecidos en 50% y 60% de la mediana de los ingresos como punto de referencia para las comparaciones internacionales. En tanto los niveles de pobreza absoluta dependen de una definición arbitraria de lo que son las “necesidades básicas”, y cómo estas necesidades varían en el tiempo y en los lugares, los niveles de pobreza relativa tienen “la ventaja única de ser prácticos y aplicables sobre una base de comparación (Atkinson et al., 2002). El argumento más amplio y aceptado para utilizar niveles de pobreza relativa, es que estos incluyen el costo social de la inclusión que se necesita para alcanzar los estándares de vida habituales para la sociedad (Atkinson, 1995).

Las medidas de pobreza derivadas del uso de umbrales de pobreza relativa son útiles para el análisis de la pobreza, tanto para las comparaciones internacionales, como para dar seguimiento al progreso en la reducción de la pobreza, a lo largo del tiempo, de las economías en desarrollo. Las comparaciones de los niveles de pobreza entre los países miembros de la OCDE y aquellos que no lo son, pueden hacerse mejor con el uso de los umbrales de pobreza relativa, tales como los usados típicamente en los países de la OCDE.

Fuentes: Garroway, C. y J. de Laiglesia (2012), “On the Relevance of Relative Poverty for Developing Countries”, *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 314, OECD Publishing, París; Atkinson, A.B. (1995), “Capabilities, Exclusion, and the Supply of Goods”, en K. Basu, P.K. Patanaik y K. Suzumura (eds.), *Choice, Welfare and Development: A Festschrift in Honour of Amartya K. Sen*, Oxford University Press, Oxford; Haughton, J., y S. R. Khandker, S. R. (2009), “Handbook on Poverty and Inequality”, Banco Mundial, Washington, D.C.; Atkinson, A., Cantillon, B., Marlier, E. y B. Nolan (2002), “Social Indicators: The EU and Social Inclusion”, OUP Catalogue, Oxford University Press.

Recuadro 2.2. ¿Quiénes son los pobres?

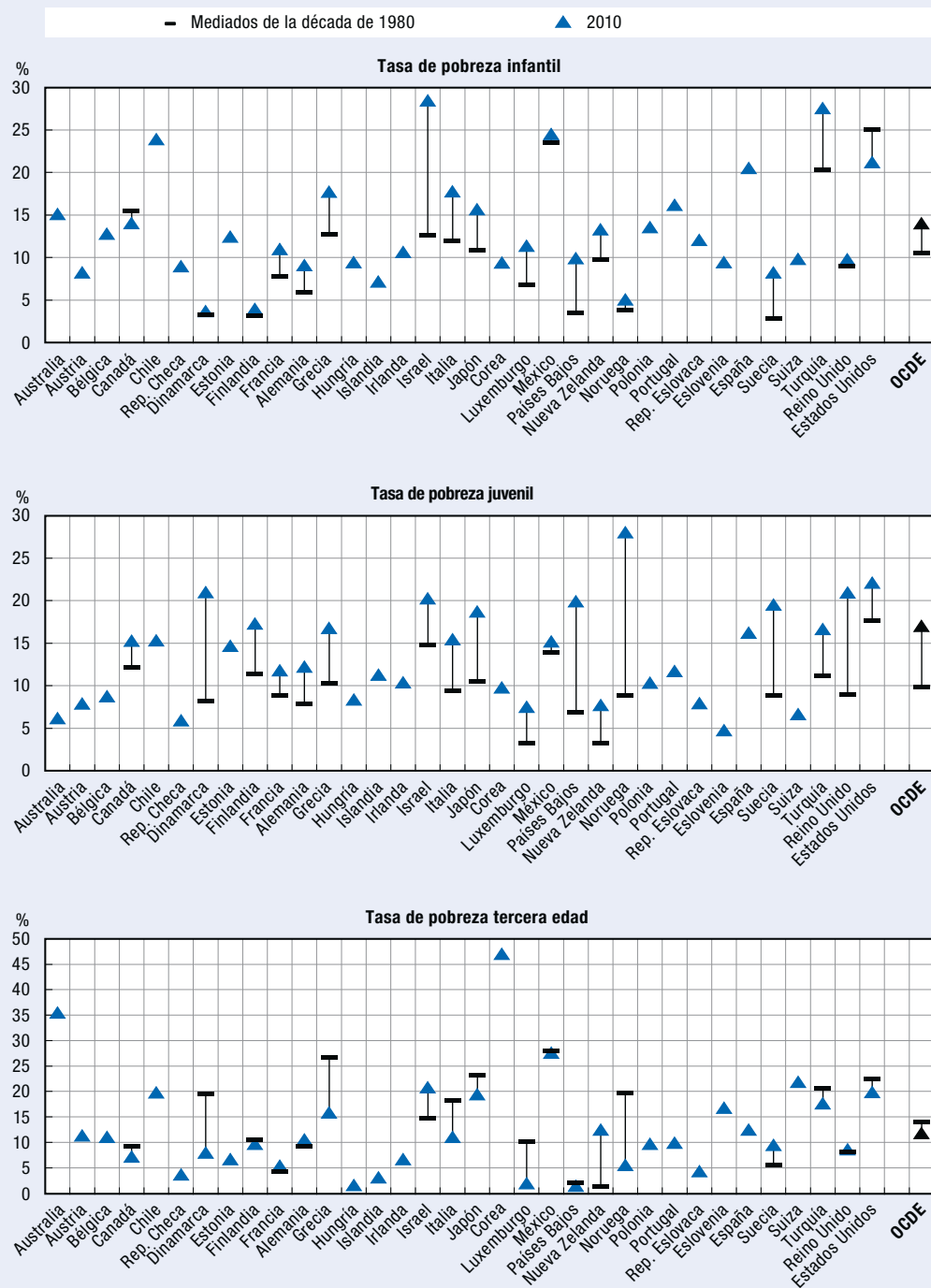
Dentro de los países de la OCDE, las tasas de pobreza varían considerablemente entre los grupos de edades. En promedio, en la zona de la OCDE, las personas en edad laboral registran la menor incidencia de pobreza, seguidos por los ancianos y los jóvenes (Gráfica 2.10).* La mayoría de los países de la OCDE tienen un mayor índice de pobreza entre los niños que entre la gente de la tercera edad (OECD, 2013a), tendencia que ha sido acentuada a lo largo de las últimas dos décadas. Las tasas de pobreza entre los niños y los jóvenes se han incrementado de modo constante en muchos países desde la década de 1980.

Las mujeres son más vulnerables a caer en la pobreza que los hombres. Debido a que las mujeres a menudo tienen menor conexión con el mercado laboral y salarios más bajos, tienen un mayor riesgo de caer en la pobreza que los hombres, en particular en edades más avanzadas (OECD, 2008a). Es más probable que las mujeres trabajen medio tiempo y que tengan excesiva representación en ocupaciones y trabajos de bajos salarios. En tanto los beneficios de las pensiones con frecuencia se relacionan con los salarios ganados, las diferencias en los perfiles de las carreras entre hombres y mujeres pueden llevar a grandes disparidades de género en los pagos de pensiones. Más aun, en vista de sus historias laborales, las mujeres mayores podrían no alcanzar a cubrir los requisitos de las contribuciones necesarias, y por ello tienen mayor probabilidad de retirarse sin alcanzar el mínimo (o el nivel más bajo) de pensión, o las redes de seguridad social por edad avanzada. La duración del retiro también afecta en las diferencias de género sobre

Recuadro 2.2. ¿Quiénes son los pobres? (cont.)

Gráfica 2.10. La pobreza relativa ha aumentado entre los niños y los jóvenes en los países de la OCDE

Tasas de pobreza en el ingreso (porcentaje de la población con un ingreso por debajo de 50% de la mediana), por grupos de edades, de la mitad de la década de 1980 a 2010 (o año más reciente)



Nota: Las cifras de mediados de la década de 1980, entre 1983 y 1987, y los datos del último año referente al 2010 excepto para Chile (2011), Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía (2009). La pobreza relativa se define como el porcentaje de personas con un ingreso inferior a 50% de la mediana del país. Los grupos de edades se refieren a niños de 0 a 17 años, jóvenes de 18 a 25 años, adultos de 26 a 65, y personas de la tercera edad de 66 y más años.

Fuente: OECD Income Distribution Database (www.oecd.org/social/inequality.htm).

Recuadro 2.2. ¿Quiénes son los pobres? (cont.)

los riesgos de pobreza en edad avanzada. Las mujeres viven más que los hombres, y tienen más probabilidades de convertirse en viudas, de vivir solas, y frecuentemente de depender de una pensión baja para los sobrevivientes del beneficiario (OECD, 2012a).

En los países de la OCDE los inmigrantes se encuentran en mayor riesgo de pobreza. El riesgo de pobreza para los inmigrantes en el conjunto de los países de la OCDE es en promedio 17.3% mayor que la población nativa (8.7%). Sin embargo hay algunos países de la OCDE, como Estonia, Irlanda, Israel, Portugal, Polonia y Eslovenia, en donde las dos tasas son comparables y relativamente bajas en las comparaciones internacionales. En otras sucede lo contrario: en Dinamarca, Finlandia, Holanda y Noruega, así como en Francia y Bélgica, la tasa de pobreza de los inmigrantes es entre 3.7 y 4.5 veces mayor que las de los nativos. Este es un serio problema, especialmente en Bélgica y Francia, donde los hogares inmigrantes representan más de 10% de todos los hogares. (OECD, 2012k).

En el mundo en desarrollo, la pobreza extrema afecta mayormente a las poblaciones jóvenes en las áreas rurales, y cuya base económica es la agricultura. Casi 80% de la población que vive con menos de USD 1.25 al día, reside en áreas rurales, y más del 60% de los pobres trabaja en la agricultura (World Bank, 2013a). Muchas personas pobres son empleadas, pero ganan muy poco para poder sacar a sus familias de la pobreza. Las estimaciones sugieren que la pobreza también se concentra en los hogares en donde el jefe de la familia carece de estudios de educación primaria, o los tiene incompletos (Sumner, 2013) Los porcentajes de hombres y mujeres que viven en pobreza extrema se encuentran distribuidos de manera uniforme, pero las tasas de pobreza son mayores entre los niños: más de una tercera parte de la población en extrema pobreza tienen menos de 13 años. En los países de bajos ingresos, la pobreza infantil es aún mayor, pues afecta a uno de cada dos niños (World Bank, 2013a).

* Datos para 2010.

2.5. El desfase laboral: desigualdad en los resultados del mercado laboral

Las tendencias en los mercados laborales son importantes para la inclusión

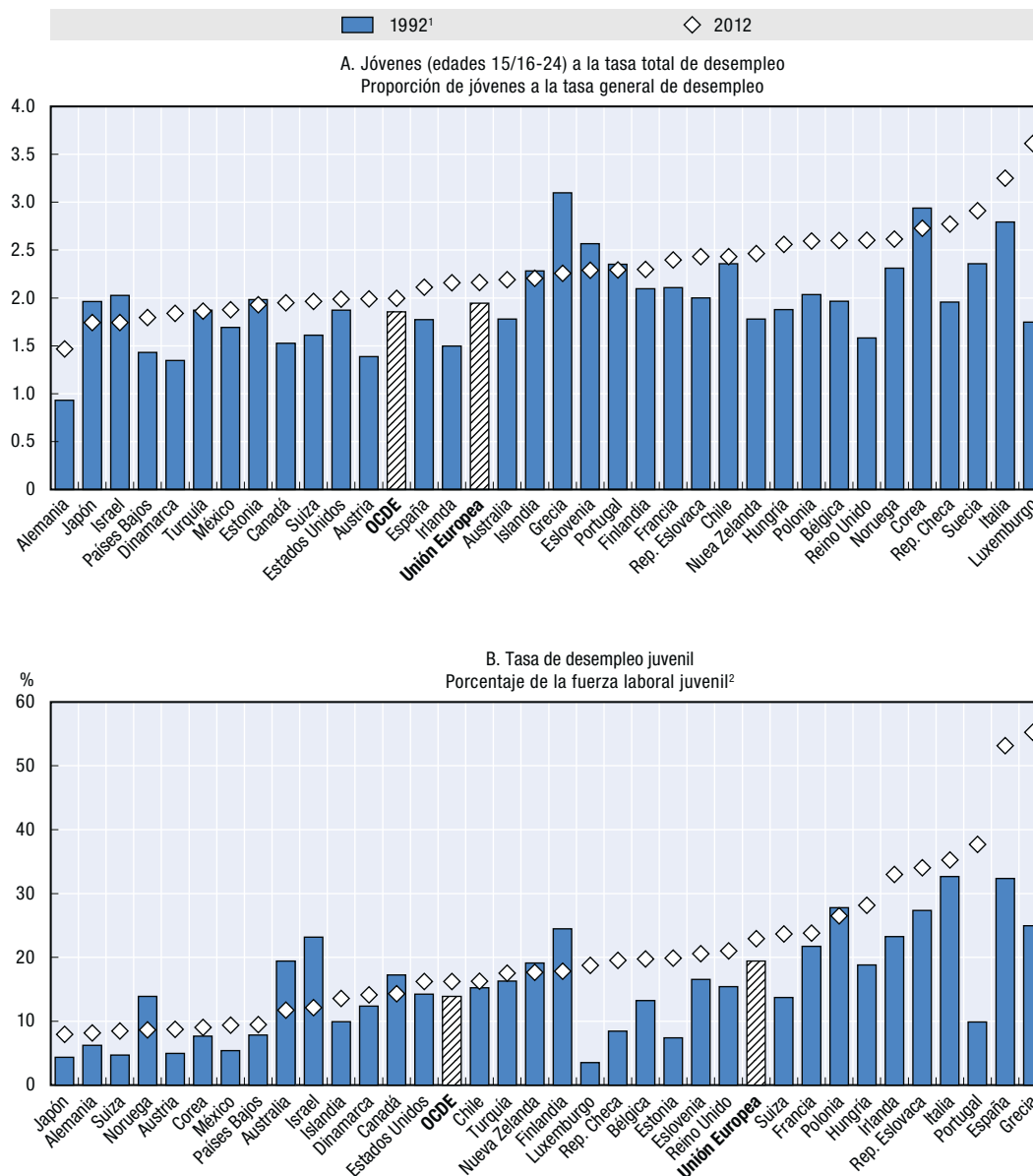
La participación en el mercado laboral y las tasas de empleo varían considerablemente entre los países. Casi dos de cada tres personas en edad laboral tuvieron empleo en el promedio de los países de la OCDE en 2012, situación similar a la de 1992. En los países en desarrollo y en las economías de los mercados emergentes, la participación en la fuerza laboral y las tasas de empleo se han incrementado desde los primeros años de la década de 1990, y ahora tienen un promedio comparable a los países de la OCDE, excepto por el Medio Oriente, África del Norte y el Sur de Asia.⁷ Ciertos grupos poblacionales tienden a ser sistemáticamente marginados de la fuerza laboral, y tienen relaciones más débiles con el mercado laboral, incluyendo a las mujeres, los inmigrantes, los jóvenes y los trabajadores de la tercera edad (aunque esto disminuye en las economías avanzadas).

El desempleo se elevó dramáticamente como resultado de la crisis, y con el riesgo de arraigarse. En 2013, la tasa de desempleo en la OCDE se elevó a 7.9%, 2.3 puntos por arriba de la que había al inicio de la crisis, con un desempleo que excedía 25% en Grecia y en España. Aunque el impacto de la crisis en el mercado laboral varía entre los distintos países, dependiendo en buena medida de la profundidad de la conmoción y de la velocidad de recuperación, ahora hay más de 202 millones de personas en el mundo que se encuentran sin trabajo. En los países de la OCDE hay 15 millones de personas más sin empleo, respecto de las que había al inicio de la crisis en 2007, y millones más en los países en desarrollo que han caído dentro de las filas del desempleo.

Sin empleo: ¿quiénes son los afectados?

El desempleo juvenil se ha convertido en una de las mayores preocupaciones en los países de la OCDE, en donde casi 8 millones de jóvenes se encuentran desempleados, o bien no están matriculados para recibir educación o capacitación. En promedio, la tasa de desempleo juvenil de la OCDE es casi dos veces más grande que la tasa general de desempleo, y se ha elevado por encima de 50% en Grecia y España (Gráfica 2.11). Más allá del impacto de la crisis en los mercados laborales, los cuales afectan en el desempleo juvenil en el corto plazo,

Gráfica 2.11. **En promedio la tasa de desempleo juvenil de la OCDE es casi dos veces más grande que la tasa general de desempleo**



Nota: se muestran los países en orden de radio ascendente en 2012 en el Panel A por tasa de desempleo de la juventud en 2012 en el Panel B.

1. 1993 para la República Checa; 1994 para Austria y la República Eslovaca; 1996 para Chile; y 2002 para Eslovenia.

2. El radio de desempleo de la juventud (edades de 15/16-24) hacia la tasa de desempleo general (personas de edad 15-64).

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la base de datos de estadísticas del trabajo.

las dificultades en la transición de la escuela a la inserción laboral y el mayor riesgo de la pérdida de empleo entre los jóvenes son factores clave detrás de las altas tasas de desempleo juvenil. Es muy importante detener el desempleo juvenil, puesto que la carencia de empleo se correlaciona fuertemente con la pobreza y porque si ocurre al iniciar una carrera, una experiencia temprana de desempleo puede tener efectos duraderos.

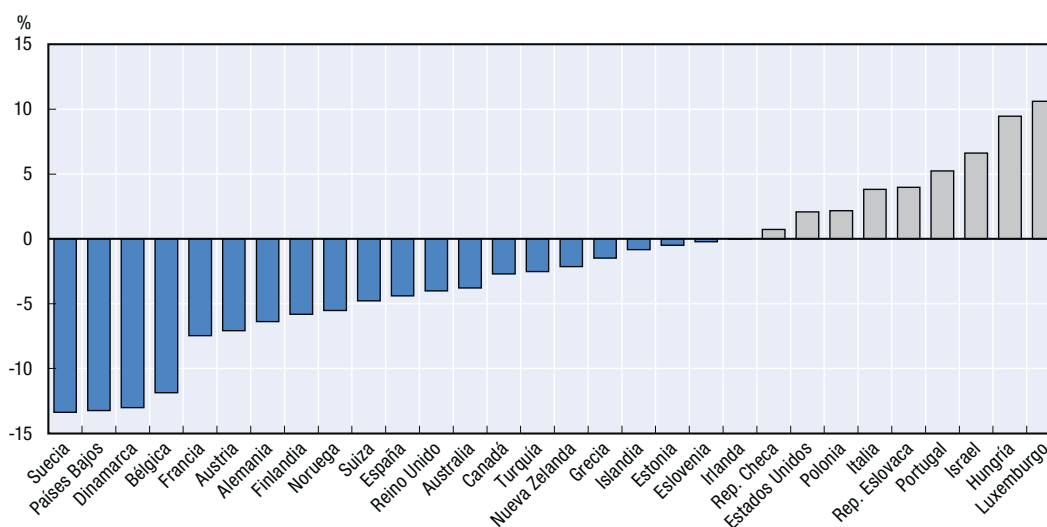
El empleo juvenil es una situación de particular interés en las economías en desarrollo y en los mercados emergentes, en donde se concentra 90% de la fuerza juvenil global (ILO, 2012a). Como resultado del crecimiento demográfico, muchos individuos jóvenes ingresan a la fuerza laboral cada año, y en algunos casos el crecimiento económico no es suficientemente sólido como para crear trabajos suficientes para todos ellos. Esto conlleva al desempleo y a la inactividad, la cual impone una carga muy pesada en el potencial de crecimiento de estas economías, e impone una gran presión en la sociedad. El desempleo juvenil es muy pronunciado en África, en donde la gente joven constituye 60% de la población total desempleada, y más específicamente en los países de ingresos medios, como Sudáfrica (52% en 2012), Lesoto (35.9% en 2012) y Túnez (29.3% en 2012) (ILO, 2013a).

Los inmigrantes y los trabajadores nacidos en el extranjero se encuentran sistemáticamente en desventaja en el mercado laboral. En varios países de la OCDE, los trabajadores nacidos en el extranjero tienen menores tasas de empleo que los trabajadores nacionales (Gráfica 2.12). En los países en desarrollo y en las economías de los mercados emergentes, las fronteras relativamente más permeables que en los países de la OCDE permiten más fácilmente el ingreso, desde los países vecinos, de personas con menos habilidades laborales. Muchos de estos inmigrantes se unen a la categoría de los trabajadores más vulnerables del sector informal. También los flujos de migración sur-sur contribuyen al enriquecimiento de la población de los trabajadores preparados en los países en desarrollo que se enfrentan a una significativa escasez de habilidades.

Aunque la brecha de género se ha reducido a nivel mundial, aún permanece alta (Gráfica 2.13). En los países de la OCDE, esto se refleja mayormente en el incremento de la participación

Gráfica 2.12. En los países de la OCDE, las tasas de empleo son menores entre los trabajadores nacidos en el extranjero

Diferencias en puntos porcentuales de las tasas de empleo entre trabajadores extranjeros y nacionales (2012)



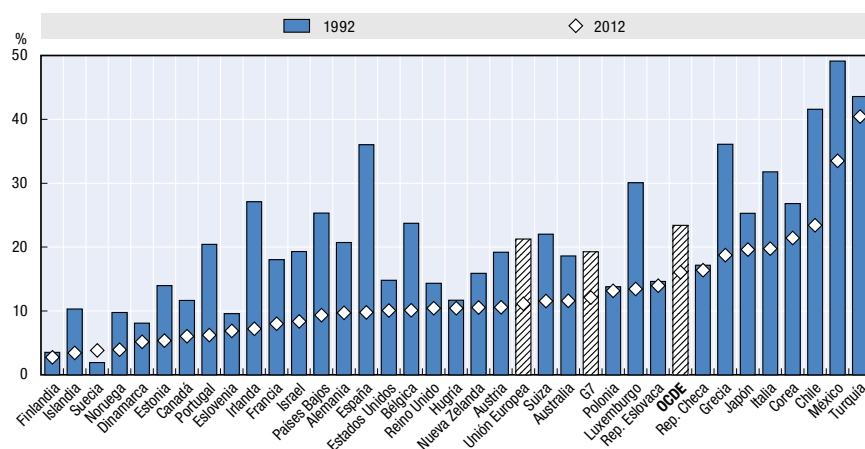
Nota: los países se muestran en orden ascendente de la brecha de empleo.

Fuente: OECD International Migration Database.

de las mujeres en la fuerza laboral, como resultado del aumento de logros académicos femeninos, y aumento de políticas públicas favorables a las familias. Sin embargo, las mujeres continúan ganando menos que los hombres, y están poco representadas en las posiciones de los altos mandos directivos. En muchos países en desarrollo y economías de mercados emergentes, las brechas de género se mantienen muy altas de manera notable, en particular en el Medio Oriente y el Norte de África y el Sur de Asia (OECD, 2012a) (Gráfica 2.14). En estos países, las mujeres se encuentran representadas excesivamente en los trabajos vulnerables y en el empleo informal (Recuadro 3.3).

Gráfica 2.13. En los países de la OCDE, la brecha de género en el empleo se ha reducido durante los últimos veinte años

Brecha de género en empleo¹ en 1992² y 2012 (cambio puntos porcentuales)



Nota: Los países se muestran en orden ascendente de brecha de género en empleo en 2012.

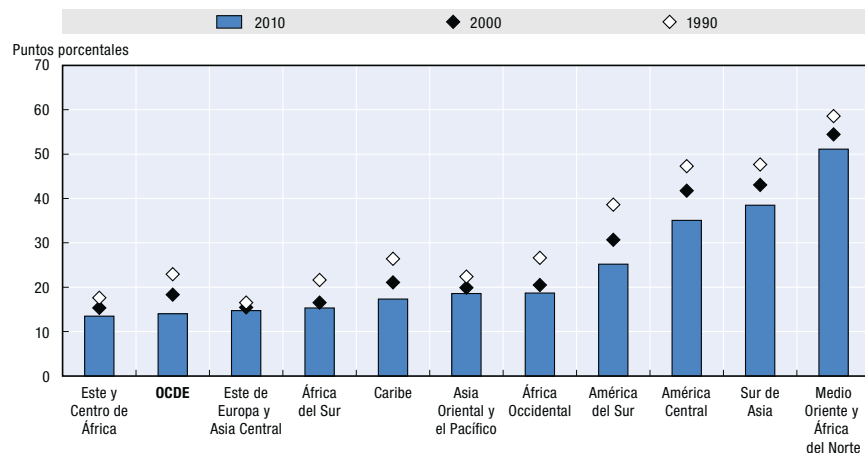
1. Diferencia en puntos porcentuales entre las tasas de empleo de hombres y mujeres. (personas con edades de 15-64).

2. 1993 para la República Checa; 1994 para Austria y la República Eslovaca; 1996 para Chile; y 2002 para Eslovenia.

Fuente: Estimaciones de la OCDE con base en OECD Labour Force Statistics Database.

Gráfica 2.14. Las brechas de género en el seno de la fuerza laboral se han reducido casi en todas partes

Brecha de género en la participación de la fuerza laboral (tasas masculinas menos tasas femeninas) por región del mundo, 1990, 2000, 2010



Nota: promedios ponderados para países de cada región. Las regiones se presentan de izquierda a derecha en orden ascendente de brecha de género en la participación de la fuerza laboral de 2010. La participación de la fuerza laboral se refiere a la edad de 15-64 años. Los datos para regiones no pertenecientes al área OCDE incluye todas las economías para las cuales hay datos disponibles y no cubre países de la OCDE.

Fuente: OECD Employment Database and ILO (2012b), "Key Indicators of the Labour Market (KILM)", 7a. edición, KILM, OIT, Ginebra, www.kilm ilo.org.

Recuadro 2.3. Cerrar la brecha de género: una historia de discriminación

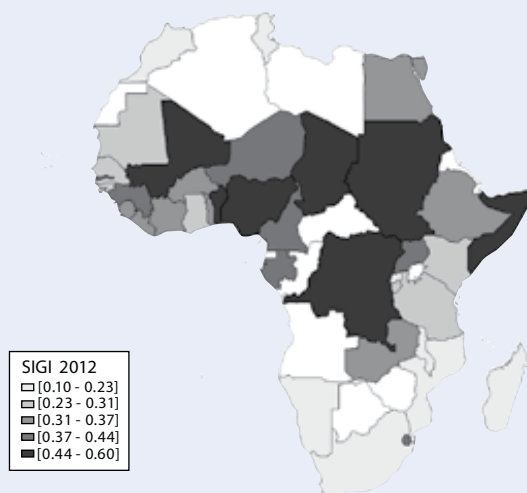
La igualdad de género no se trata solo del empoderamiento económico: es también un asunto de justicia y equidad, lo cual incluye muchas dimensiones políticas, culturales y sociales. Muchos países han realizado progresos significativos en la igualdad de género, pero aún hay mucho que mejorar. Las instituciones Sociales de la OCDE y el Índice de Género, que mide la discriminación en contra de las mujeres en el conjunto de los países no afiliados a la OCDE, muestra que los países Subsaharianos tienen el mayor nivel de discriminación (Gráfica 2.15). Sin embargo, existe una gran variación en la región con países como Sudáfrica, Namibia y Ruanda que se mantienen separados con fuertes leyes y políticas para enfrentar la discriminación.

En los países en desarrollo, la inversión en la igualdad de género ha rendido las ganancias más grandes de todas las iniciativas de desarrollo. Con muchos países que han hecho obligatoria la formación escolar desde los seis años de edad, la matriculación en la escuela primaria es casi universal, excepto en el África Subsahariana. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, las niñas tienen aún menos probabilidades que los niños de matricularse en la educación secundaria y tienen tasas más bajas de participación en el mercado laboral formal.

La equidad de género también es un problema en los países en desarrollo. Aunque las niñas están superando a los niños en algunas áreas de educación y tienen menos probabilidad de dejar la escuela, el vaso aún está medio lleno: las mujeres continúan ganando menos que los hombres, y tienen menos posibilidades de ascender a la cúspide en la escala laboral, y tienen más probabilidades de pasar sus últimos años en pobreza. Las mujeres en los países de la OCDE ganan en promedio 16% menos que los hombres, mientras que las mujeres con los salarios más elevados ganan 21% menos que los hombres en puestos similares. El llamado “techo de cristal” es real: las mujeres tienen desventajas cuando se trata de responsabilidades de toma de decisiones y posiciones de dirección administrativa; para el momento en el que logran llegar a la sala de la junta directiva, hay únicamente una de ellas por cada diez hombres.

Gráfica 2.15. La discriminación en contra de la mujeres es más elevada en los países subsaharianos

OECD Social Institutions and Gender Index (SIGI), 2012



Nota: El mapa ordena 37 países africanos de acuerdo al SIGI 2012. Los tonos representan quintiles de los registros SIGI para la región: el tono más oscuro representa el más alto nivel de discriminación. Cada país tiene un registro general SIGI entre 0 (baja discriminación) y 1 (alta discriminación). Los países no son puntuados si faltan datos para una o más variables.

Las Instituciones Sociales e índice de Género (SIGI, por sus siglas en inglés) es una medición compuesta de la discriminación contra las mujeres en los países que no son miembros de la OCDE. SIGI registra leyes, normas y prácticas sociales tales como el matrimonio temprano, violencia contra las mujeres y derechos restringidos de propiedad. Contiene 14 variables agrupadas en cinco dimensiones: Código familiar discriminatorio, Integridad física restringida, Preferencia al hijo, Recursos y beneficios restringidos, y Libertades civiles restringidas. Más información en www.genderindex.org.

Fuente: OECD Gender, Institutions and Development Database y OCDE (2012a), *Cerrando las brechas de género: es hora de actuar*, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208582-es>.

Los trabajos no siempre expanden los horizontes

El deterioro en la calidad de los empleos

Los empleos no tradicionales se han expandido. Las modalidades de trabajo no tradicionales, incluyendo los empleos temporales (tiempos parciales y tiempos completos), trabajos de medio tiempo con contratos permanentes y de autoempleo, dan razón, en promedio, de una tercera parte del empleo en los países de la OCDE. Esto ha aumentado de manera muy significativa en Austria, Alemania y Países Bajos, y casi se ha duplicado en la República Eslovaca. Durante el periodo de 1995 a 2010, la proporción de los empleos de tiempo parcial se incrementó en tres cuartas partes en los países de la OCDE.

Las disparidades en la calidad de los empleos se han incrementado. Un estudio reciente de la OCDE sugiere que el crecimiento económico se ha visto acompañado de altos niveles de “estrés por sobrecarga laboral”, por ejemplo, el incremento en las demandas psicológicas del trabajador con un mínimo de poder de decisión (OECD, 2012). Se asume que los diferentes niveles de estrés laboral son causados por tres factores principales: la cantidad de trabajo realizado (conocido como exigencias del trabajo); el grado de autoridad en la toma de decisiones que tiene un individuo; y la medida en la que un individuo puede escoger hacer uso de sus habilidades (la suma de los dos últimos se conoce como el *margen de decisión*). Alrededor de 30 a 40% de los trabajadores en los países anglosajones y en la cuenca del Mediterráneo han visto un gran aumento en el estrés y en la sobrecarga laboral. El estrés por sobrecarga laboral se ha incrementado sustancialmente en todas las ocupaciones; los trabajadores con menos habilidades acreditadas, y dedicados a los empleos poco especializados, tales como auxiliares administrativos, obreros y personal de intendencia, tienen muchas más probabilidades de sufrir de estrés y sobrecarga laboral que aquellos que encuentran ocupaciones de alta especialización, como abogados, profesores universitarios, consultores o gerentes de contabilidad (Gráfica 2.16).

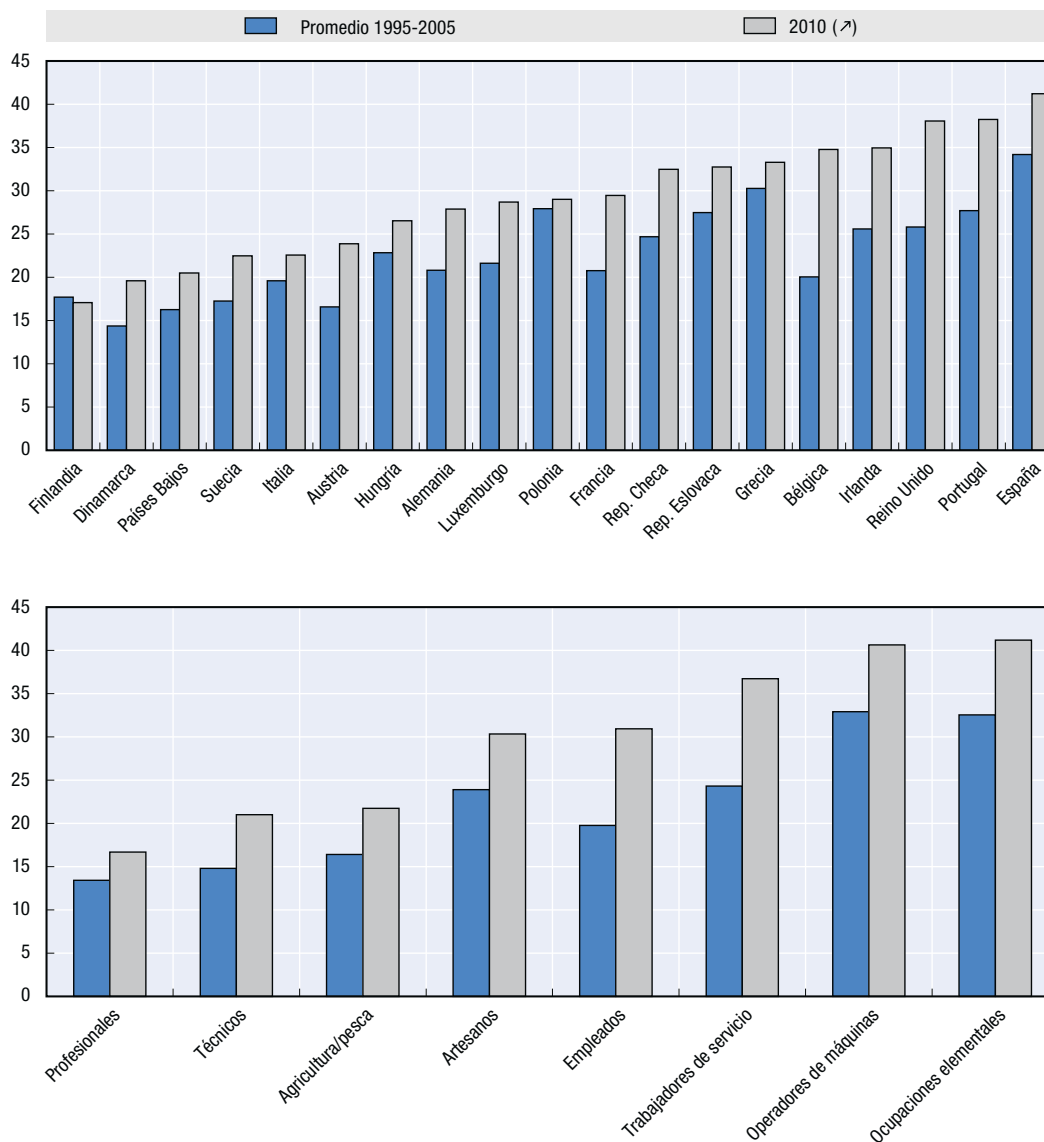
Los países en desarrollo y las economías de los mercados emergentes, tienen aún mayor proporción de trabajadores por cuenta propia o en empresas familiares, en relación con el empleo total, que las economías avanzadas, así como menor proporción de trabajadores contratados y asalariados. Los trabajadores por cuenta propia y en empresas familiares tienen menor seguridad porque carecen de acuerdos contractuales. También carecen de un nivel de protección social, y de las redes de seguridad social que tienen los trabajadores por contrato y asalariados, por lo que probablemente no tengan beneficios de seguridad social, salud, o un seguro de desempleo (ILO, 2013b). La proporción de trabajos vulnerables se mantiene alarmantemente elevada en países menos desarrollados, especialmente en el Sur de Asia y en el África Subsahariana (ILO, 2010). El sector de la agricultura continúa ofreciendo las peores condiciones de trabajo y de paga, aun para trabajadores asalariados, la mayoría de los cuales son empleados bajo precarios acuerdos contractuales, quienes trabajan largas jornadas durante algunas temporadas en el año, y ganan muy poco en otras temporadas. Estos trabajadores también tienden a tener una cobertura muy pobre de seguridad social que los proteja frente a la pérdida de empleo, de la salud, o en las incapacidades.

El trabajador pobre

Mantener un trabajo es un medio para salir de la pobreza, pero en algunos casos esto no es suficiente; la pobreza entre las personas que trabajan afecta a 8% de la población en edad laboral —se trata principalmente de progenitores solteros— en países de la OCDE. Aunque la pobreza entre las personas que trabajan persiste, el empleo se mantiene como un

Gráfica 2.16. El estrés laboral ha aumentado en todos los países europeos de la OCDE, especialmente entre los trabajadores poco calificados

Trabajadores en promedio (gráfica superior) y por categoría ocupacional (gráfica inferior)

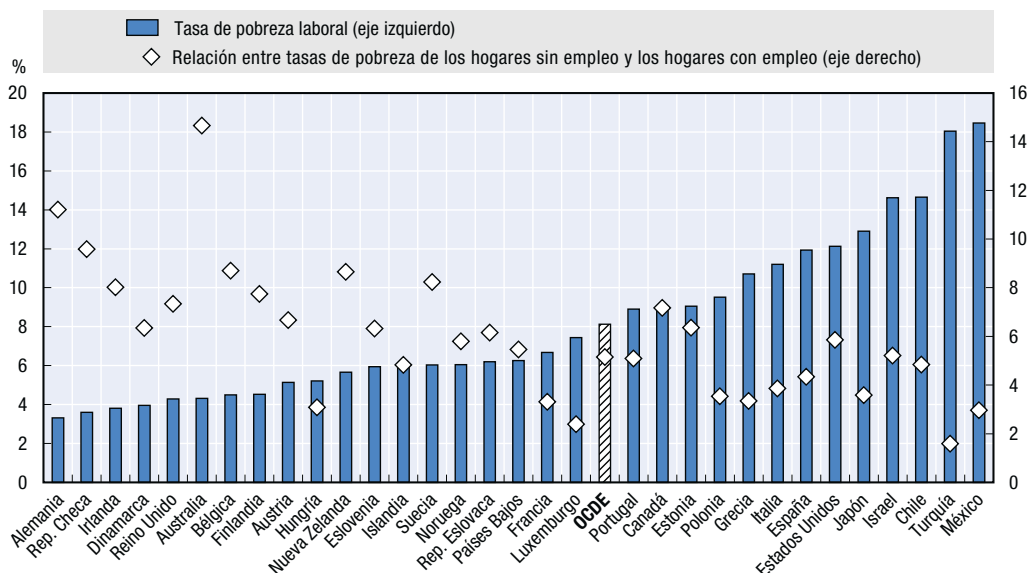


Fuente: OCDE (2012), *Sick on the Job?: Myths and Realities about Mental Health and Work*, OECD Publishing, París.

fuerte antídoto para la pobreza en los países de la OCDE. La proporción de la pobreza en los hogares que no tienen empleo es cinco veces mayor que los hogares en los que al menos una persona trabaja. Sin embargo, la pobreza de las personas que trabajan se mantiene como un problema en los países de la OCDE, con notables diferencias entre los distintos países. La tasa es mayor a 12% en Chile, Israel, Japón, México, Turquía, y Estados Unidos de América (Gráfica 2.17). Durante las dos décadas pasadas se ha intensificado la pobreza de las personas con empleo, principalmente en los progenitores solteros y en las parejas con un solo ingreso y con hijos, con una tasa promedio de pobreza de los países de la OCDE de 22.7% y de 18.5%, respectivamente, en 2010.

Gráfica 2.17. La pobreza de las personas con empleo persiste en muchos países de la OCDE

Incidencia de la pobreza entre las personas con empleo, 2010



Notas:

i) Definición de tasa de pobreza: porcentaje de los individuos viviendo en hogares cuyos ingresos disponibles caen debajo de la mitad del valor de la mediana de los ingresos disponibles en su país. Las tasas de pobreza son calculadas para todas las personas viviendo en un hogar con un jefe de familia en edad de trabajar y al menos un trabajador (tasa de pobreza laboral), y para todas las personas viviendo en un hogar con un jefe de familia en edad de trabajar y sin trabajadores (tasa de pobreza entre hogares sin empleo).

ii) Las tasas de pobreza se refieren a 2009 para Chile, Hungría, Irlanda, Japón y Turquía.

iii) Promedio sin ponderar de la OCDE.

Fuente: OECD Income Distribution Database.

A pesar de un fuerte crecimiento, está muy extendida la informalidad laboral en los países en desarrollo y en las economías de los mercados emergentes. Esto es particularmente notable en el caso del África Subsahariana, en donde en promedio 7 de cada 10 individuos que no trabajan en el sector agrícola, son trabajadores informales (AfDB, 2012). Entre los países de la OCDE, el desempleo informal se encuentra más extendido en México y en Turquía, en donde de 40% a 60% de la fuerza laboral se encuentra empleada sin ninguna cobertura de seguridad social o realizando su propio negocio (OECD, 2008b). Aunque el sector informal actúa como una válvula de escape en países donde el sector formal es muy estrecho, la informalidad laboral puede exacerbar las desigualdades. Esto excluye a los trabajadores de los programas de protección social formal y los coloca en una situación de desventaja social, en particular a quienes mantienen trabajos 3D (de 3 dimensiones que son: sucios, peligrosos y denigrantes) (OECD, 2009a). Los trabajadores informales también están expuestos a la falta de acceso a servicios financieros y a capacitación para su trabajo, lo que propicia que se perpetúe el círculo vicioso de la baja productividad del trabajo, y la pobreza.

2.6. Educación y habilidades

La gran mejora educativa en el mundo

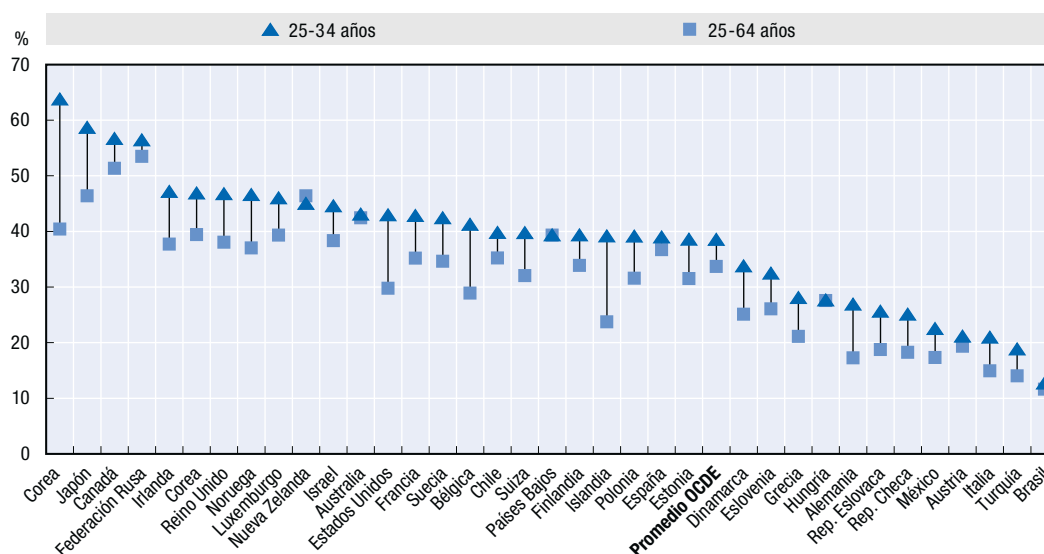
Ha habido una muy significativa mejora en la alfabetización de adultos, el incremento en la matrícula educativa y el rendimiento educativo a nivel mundial. Se espera alcanzar

una tasa del 86% de adultos alfabetizados para el 2015 (UNESCO-UIS, 2013a), aunque el progreso ha sido muy dispar entre los diferentes países. Partiendo de una base aproximada de 50% de alfabetizados en cada región, entre 1990 y 2000 aumentó en 22% el porcentaje de alfabetización en los países árabes, en 16% en el sur y oeste de Asia, y tan solo en 6% en el África subsahariana. En los países en desarrollo, las personas tuvieron en promedio casi dos años más de educación en 2010 de la que tenían en 1990, y el número de niños en edad escolar que no cursaban la primaria se redujo de 108 millones en 1999 a 61 millones en 2010. Sin embargo, el progreso alrededor del mundo se ha desacelerado, y de acuerdo con las tendencias actuales, no se alcanzará la meta de educación primaria universal para el 2015 que fue propuesta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UNESCO, 2012a). Una tercera parte de los niños fuera de la escuela en el mundo viven en tan solo cuatro países: Etiopía, India, Nigeria y Paquistán. Asimismo, aun cuando han mejorado los porcentajes de matriculación femenina en todos los niveles educativos, las niñas permanecen en desventaja, en particular en el Sur de Asia y en el África Subsahariana.⁸ En contraste, en los países de la OCDE en donde la matrícula escolar es universal, el logro educativo se ha incrementado de forma significativa, y en promedio 75% de las personas que tienen entre 25 y 64 años han alcanzado una educación de nivel preparatoria (Gráfica 2.18) (OECD, 2013b).

Los resultados educativos también han mejorado a nivel mundial, pero con grandes diferencias entre los países.⁹ Los últimos resultados de la OCDE obtenidos por el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) muestran que, en la evaluación de matemáticas, los promedios de desempeño entre los mejores y los peores países tienen una diferencia de más de 245 puntos, equivalente a casi seis años de educación escolar. En general las diferencias en el desempeño son inclusive mayores al interior de los países, a menudo con

Gráfica 2.18. Lograr la educación media superior es ahora la norma en la mayoría de los países de la OCDE (2011)

Porcentaje de la población que ha logrado al menos educación media superior



Nota: Excluyendo los programas cortos ISCED 3C, los países se encuentran ordenados de modo descendente, de acuerdo con el porcentaje de la población entre 25 y 34 años que han alcanzado al menos educación a nivel media superior.

Fuente: OECD (2013b), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.

más de 300 puntos que separan el desempeño entre los promedios más altos y los más bajos en un país. Los estudiantes de la cuarta parte inferior en el índice del Estatus Económico, Social y Cultural (ESCS, por sus siglas en inglés) muestran significativamente menores niveles de logro que aquellos estudiantes que ocupan la cuarta parte superior de ese índice.¹⁰ En el conjunto de la OCDE hay 90 puntos de diferencia en el promedio del puntaje en matemáticas entre los dos extremos del espectro (OECD, 2013i). En general, la capacidad de un país para disminuir la brecha entre los estudiantes con desventajas y los aventajados socialmente, influye en gran medida en el desempeño educativo en general. El estudio también revela que los países en desarrollo están aumentando su atención en la calidad de los resultados del aprendizaje. Los resultados de Brasil lo colocan entre los países de PISA que han mostrado las mejoras más significativas.

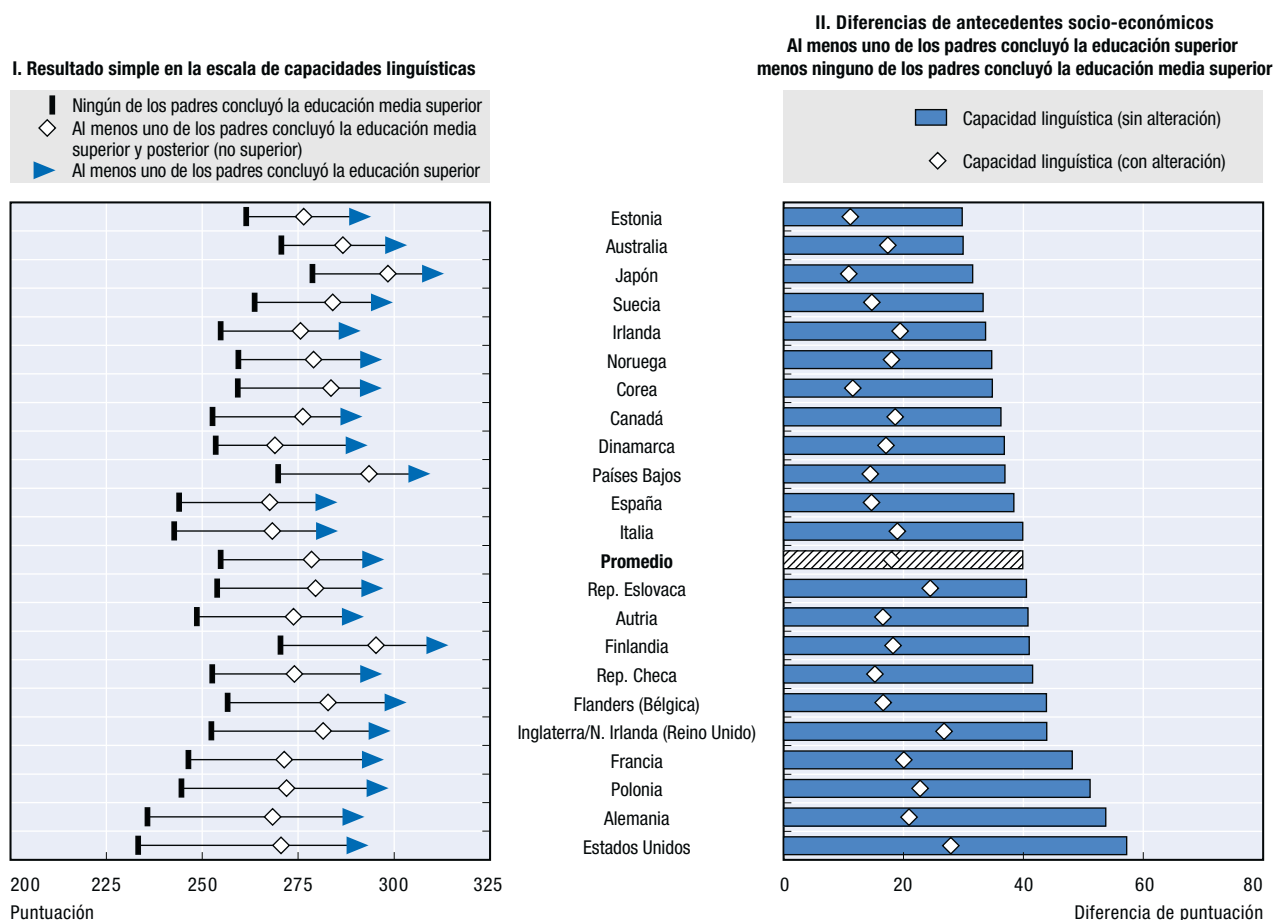
Acceso desigual, logro educativo y habilidades desiguales

La desigualdad en el acceso a la educación se mantiene como un problema en los países en desarrollo, en especial entre los niños con antecedentes de desventaja socioeconómica. Las restricciones financieras (por ejemplo, pérdida del salario o del trabajo, uniformes escolares, libros de texto y consumibles) generan barreras para participar. Lo mismo se puede decir de la infraestructura inadecuada, como la falta de agua potable y servicios de drenaje, que a menudo resultan en altos porcentajes de abandono escolar entre los niños más pobres y marginados. La calidad de la escuela, la escasez de los maestros, el ausentismo docente, y las posibilidades de transitar de modo seguro de ida y vuelta a la escuela también impactan en las tasas de abandono. En educación secundaria, persisten las barreras en la matriculación, pues muchas escuelas están localizadas en las áreas urbanas, haciendo imposible el acceso para los niños pobres, en especial para las niñas, quienes por vivir en áreas rurales tienen que pagar altos costos de transporte. Las disparidades en el acceso a la educación persisten sobre todo a nivel regional dentro de los países, impulsadas por factores como la riqueza, las localidades y el género (UNESCO, 2012b). En América Latina, más de 70% de los niños cuyos padres tienen educación profesional también completan estudios profesionales, pero solamente 3.1% de los niños cuyos padres no completaron la educación primaria alcanzan este nivel (OECD, 2012f).

En los países de la OCDE, la expansión de las oportunidades educativas no ha proporcionado mayores resultados educativos y mejores habilidades para todos. Más bien, el nivel socioeconómico afecta de manera profunda las oportunidades de los estudiantes para tener una movilidad educativa ascendente. En Italia, Portugal, Turquía y Estados Unidos de América, más de 40% de la gente joven que tiene bajos antecedentes educativos no ha completado la educación media superior, y menos de 20% se ha matriculado al nivel universitario. En contraste, en Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Suecia, la probabilidad de que un joven con bajos antecedentes educativos complete su educación superior supera 25%, y en Australia e Irlanda la probabilidad es mayor a 30%.

La distribución de las habilidades entre la población adulta también está fuertemente determinada por los antecedentes socioeconómicos. Los resultados en el 2013 de la *Encuesta de la OCDE sobre las Habilidades de los Adultos* (PIAAC, por sus siglas en inglés) muestra que los niveles parentales de educación —una medida confiable de los antecedentes socioeconómicos—, influyen en el puntaje de capacidad lectora en todos los países (Gráfica 2.19) (OECD, 2013g).¹¹ En promedio, en el conjunto de los países, los adultos con acreditación de un nivel de educación profesional tienen una ventaja de 36 puntos en su calificación de dominio lector —el equivalente a 5 años de educación formal— por arriba

Gráfica 2.19. Los antecedentes socioeconómicos de los adultos son importantes para sus capacidades lingüísticas



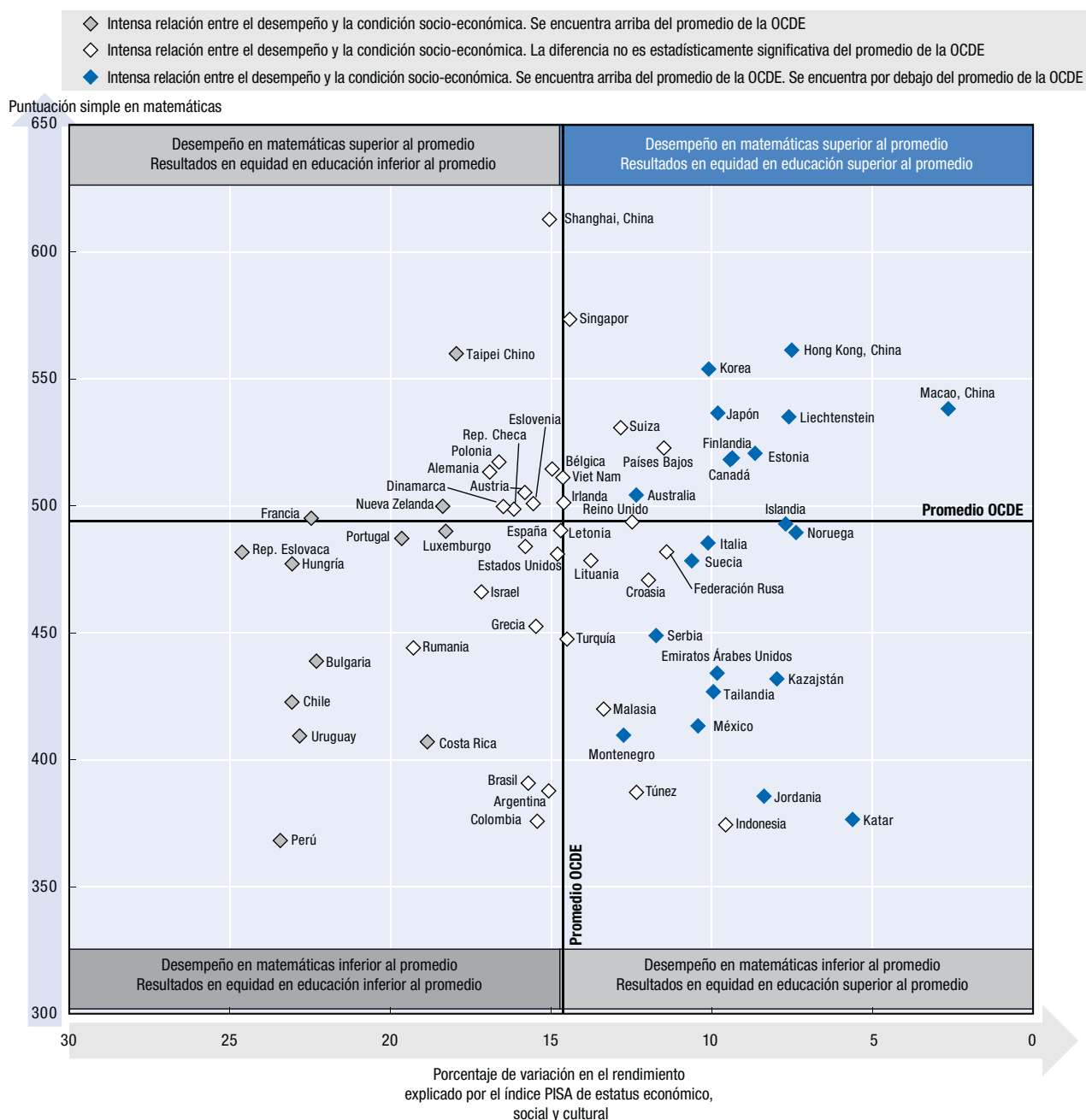
Fuente: OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.

de quienes obtuvieron una escolaridad inferior a la educación media superior, después de haber considerado otras características. La combinación de una educación inicial pobre, y la falta de oportunidades para promover la mejora de las capacidades, tiene el potencial de conformar un círculo vicioso en el cual pobres capacidades llevan a menos oportunidades para promover el desarrollo de las capacidades, y viceversa. De modo similar, los resultados de PISA muestran que hay grandes diferencias en la puntuación de habilidades matemáticas al interior de los países: de nuevo los estudiantes que tienen antecedentes de desventaja socioeconómica, registran significativamente menos puntos que el promedio. La encuesta también muestra que los inmigrantes que hablan una lengua extranjera, tienen menor capacidad en comprensión lectora, matemáticas y resolución de problemas en ambientes ricos en tecnología, que los adultos nacidos en el país.

De los insumos a los productos: los resultados del aprendizaje y las habilidades

Es posible combinar altos niveles de desempeño con equidad educativa (Gráfica 2.20). Con base en los resultados obtenidos por las evaluaciones de PISA, varios países, incluyendo Australia, Canadá, Finlandia, Japón, Corea, Hong Kong-China y Macao-China, muestran simultáneamente un alto desempeño de los estudiantes en matemáticas, y un impacto en

Gráfica 2.20. Es posible combinar alto desempeño con mayor equidad



Fuente: OECD (2013), PISA 2012 Results: Excellence through Equity, Volume II: Giving Every Student the Chance to Succeed, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.

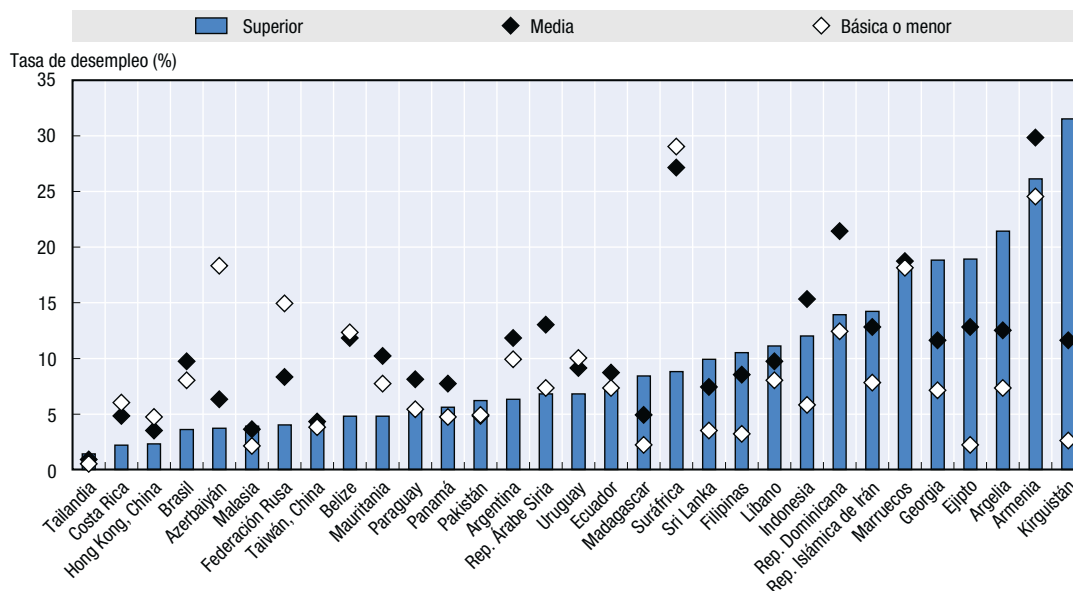
su desempeño por debajo del promedio debido a su estatus económico, social y cultural. En contraste, los países en los que un desempeño académico pobre se combina con la desigualdad en los resultados, se enfrentan al desafío de elevar el desempeño promedio, y proveer de oportunidades más equitativas de educación a los estudiantes en situación de desventaja. Aunque los estudiantes inmigrantes tienden a estar en desventaja socioeconómica, y a tener por ende un desempeño menor que los estudiantes nacionales, la concentración de estudiantes inmigrantes en una escuela no se asocia, en sí misma, con un pobre desempeño (OECD, 2013j).

Aunque las habilidades son un poderoso determinante para la adquisición de empleo, a menudo hay un desajuste entre las cualificaciones de los trabajadores y las demandas de los empleadores. Los desajustes entre la oferta y la demanda de formaciones específicas existen en las economías más avanzadas (OECD, 2013g). Las decisiones de los estudiantes se toman con base en diversas consideraciones, y de esta manera las prospectivas y necesidades del mercado laboral compiten con los intereses personales y los estereotipos sociales. Por ejemplo, la mayoría de las economías más avanzadas se enfrentan a una notable escasez de profesionales en las disciplinas denominadas CTIM (STEM en Inglés): Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas. Por ello, muchos países han planteado varias iniciativas para estimular a sus jóvenes —en especial a las niñas y a las mujeres jóvenes— a estudiar asignaturas en CTIM. Los resultados de la *Encuesta de la OCDE sobre las Habilidades de los Adultos (PIAAC)*, señalan también la existencia de desajustes muy significativos entre las habilidades obtenidas formalmente, y cómo son usadas en los lugares de trabajo, en el caso particular de algunos grupos socio-demográficos. Los indicadores de uso de las habilidades muestran que no es algo fuera de lo común que los trabajadores con más capacidad profesional, utilicen menos intensamente sus habilidades de lo que lo hacen los trabajadores con menos capacidades. Los datos muestran que la sobre-cualificación es muy común entre los trabajadores nacidos en el extranjero, y en aquellos que son empleados por establecimientos pequeños, con trabajos de tiempo parcial o con contratos de plazos definidos. La sobre-cualificación tiene un impacto muy significativo en los salarios, inclusive después de hacer un ajuste de capacidades. Esto también implica un “desperdicio” de capital humano, en tanto los trabajadores con una excesiva cualificación tienden a subutilizar sus habilidades. Sin embargo, parte de este tipo de desajuste se debe al hecho de que algunos trabajadores tienen menores habilidades que las que se esperarían para su nivel de cualificación, ya sea porque inicialmente tendrían un pobre desempeño en su educación, o porque sus habilidades se han depreciado a lo largo del tiempo. En contraste, los trabajadores sub-cualificados tienen más probabilidades de tener las habilidades requeridas en sus puestos de trabajo, aunque quizá carezcan de la cualificación necesaria para validarlas. Los desajustes de las habilidades profesionales tienen un impacto menor en los salarios que los desajustes de las cualificaciones.

En muchos países en desarrollo los desajustes en las habilidades son una preocupación muy seria, pues el desempleo está más extendido entre las personas que tienen educación superior que entre aquellos que tienen niveles de educación básica, como nivel de primaria o menor aún (ILO, 2012b) (Gráfica 2.21). En los países denominados MENA (Medio Oriente y Norte de África), un número significativamente mayor de graduados de niveles superiores tienen carreras en Ciencias Sociales, Humanidades y Derecho, que los de Ciencia y Tecnología.¹² De acuerdo con las agencias de contratación y de empleos temporales en estos países, existe una carencia de graduados a nivel superior en las áreas técnicas, por ejemplo para las industrias de la extracción, logística, las industrias química y farmacéutica, las manufacturas y los negocios agrícolas (AfDB, 2012).

Gráfica 2.21. En algunos países en desarrollo, tener un grado universitario puede ser demasiado para obtener un trabajo

Tasas de desempleo por nivel educativo en una selección de países en desarrollo, 2005 a 2011¹



1. La tasa de desempleo se computa sobre la población adulta. La definición de población adulta usualmente es de mayores de 15 años pero puede diferir de un país a otro. Las categorías educativas se conceptualizan con base en los niveles de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED, por sus siglas en inglés).

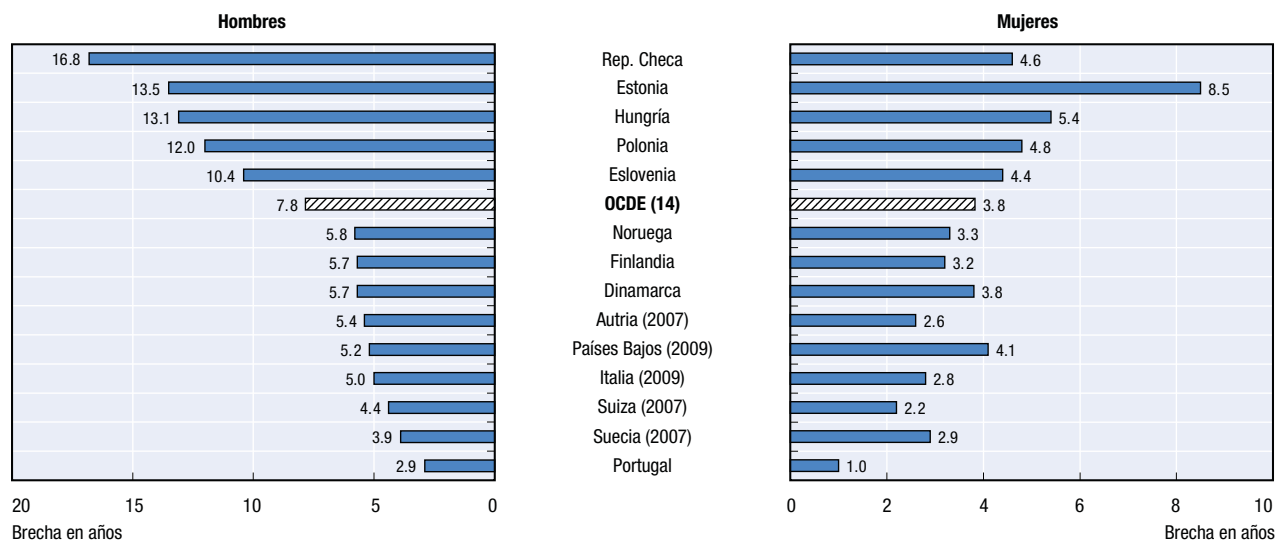
Fuente: ILO (2012b), "Key Indicators of the Labour Market", 7a. edición, KILM, OIT, Ginebra, www.kilm.ilo.org.

2.7. Ricos y saludables: los vínculos entre las desigualdades en el ingreso y los niveles de salud

Alrededor del mundo ha habido grandes avances en la esperanza de vida, y pese a ello, las grandes desigualdades persisten entre los diferentes grupos socioeconómicos. Las mejoras en las condiciones de vida, la reducción de ciertos factores de riesgo y el progreso en el cuidado de la salud son los factores más importantes que dan cuenta del incremento en la longevidad. En el 2011, por primera vez en la historia el promedio de la esperanza de vida en el conjunto de los países de la OCDE, superó los 80 años —un incremento de 10 años desde 1970—. La esperanza de vida también se ha incrementado, en las décadas pasadas, en muchas economías de mercado emergentes y en los países en desarrollo, pero estos aún tienen un rezago respecto a los niveles actuales de la OCDE. En 2011, en los países de bajos ingresos el promedio de la esperanza de vida al nacer era de 60 años, 20 años menos que el promedio en los países de la OCDE.¹³ Además, en todas partes, los ricos y los más educados pueden esperar vivir seis años más que la gente que tiene el menor nivel educativo (es decir, 53 años versus 47 años) (Gráfica 2.22). Las diferencias en la esperanza de vida por nivel educativo son particularmente grandes en los países de la Europa Central, en especial entre los hombres.

En muchos países de la OCDE, persisten grandes desigualdades en el estado de salud entre diferentes grupos socioeconómicos autoevaluados (Gráfica 2.23).¹⁴ Estas desigualdades reflejan notables diferencias en las condiciones de vida y de trabajo, así como en factores conductuales (por ejemplo, fumar, uso de alcohol, inactividad física, y sobrepeso). Las mujeres con una educación pobre tienen de dos a tres veces mayor probabilidad de tener sobrepeso.

Gráfica 2.22. **La brecha en la esperanza de vida a la edad de 30 años por nivel educativo**
2010 (o el último año)

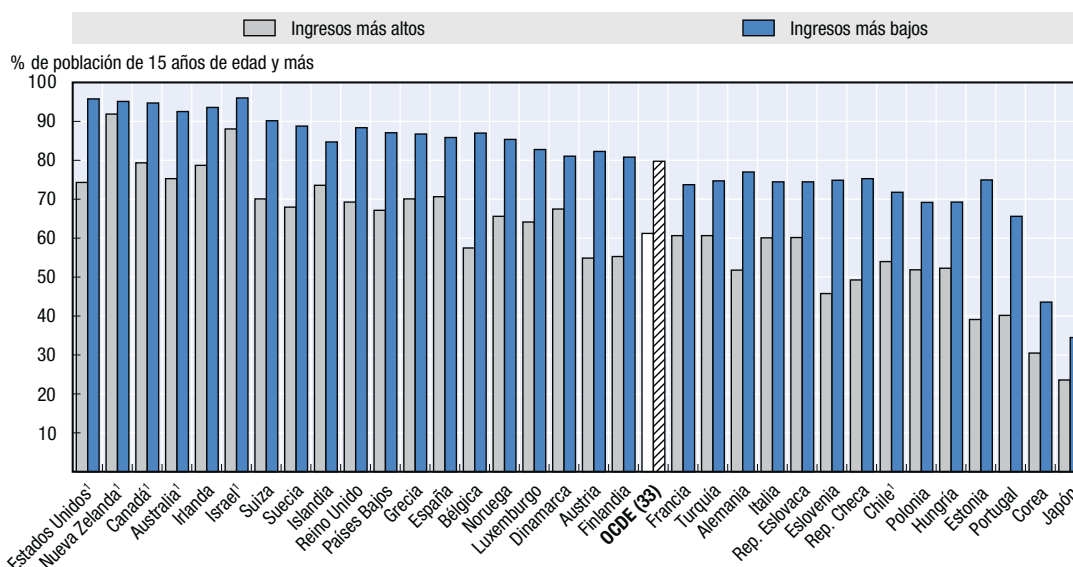


Nota: Los datos muestran la brecha en la esperanza de vida restante a la edad de 30 años entre adultos con el mayor nivel educativo (educación superior) y el menor nivel (por debajo de educación media superior).

Fuente: Base de datos Eurostat complementada con datos nacionales de Austria, Países Bajos y Suiza.

Gráfica 2.23. **Las personas con ingresos mayores reportan tener mejor salud que aquellas con ingresos menores**

2011 (o año más cercano)



Nota: Los países se encuentran ordenados de manera descendente en relación con el estado de salud percibida por la población general.

1. Los resultados de estos países no pueden ser comparados de manera directa con los de otros países, debido a las diferencias metodológicas en el cuestionario de la encuesta, que dieron por resultado sesgos a la alza.

Fuente: OECD Health Statistics 2013 (EU-SILC para los países europeos).

Las personas en hogares con un ingreso bajo pueden tener también un acceso más limitado a los servicios de salud, o bien utilizan menos estos servicios tanto por razones financieras como no financieras, lo cual resulta notable en algunos servicios preventivos (OECD, 2013c). Un mayor énfasis en la salud pública y la prevención de enfermedades, en especial entre grupos vulnerables, y la mejora en el acceso a los servicios de salud y la calidad en el cuidado de la salud, pueden contribuir a mejorar el estado de salud de la población y a elevar la esperanza de vida.

El acceso a los servicios de atención a la salud varía de manera importante entre los grupos sociales, especialmente en las economías en desarrollo y de mercado emergentes, pero también en los países de la OCDE (Recuadro 2.4). En general, el acceso a los servicios de salud sigue estando fuera del alcance de una gran parte de la población con ingresos bajos en los países en desarrollo, ya sea por razones financieras o porque simplemente es inaccesible. Las mujeres aún siguen dando a luz sin la ayuda de una partera entrenada, una enfermera, un doctor, o de algún otro auxiliar con las habilidades para atender un parto (Bhutta *et al.*, 2010), y los porcentajes en la cobertura de nacimientos que son atendidos por personal de salud calificado son substancialmente mayores entre las mujeres y los niños de familias en mejor posición económica que en familias pobres (Gráfica 2.24). En muchos casos, los pobres pagan de su bolsillo los servicios de salud debido a la falta de un seguro que los ampare, lo que los pone en una mayor desventaja. En contraste, en la mayoría de los países de la OCDE las necesidades de salud de la mayoría de la población son cubiertas, aunque algunas personas de ingresos bajos pueden enfrentar dificultades para acceder a ciertos servicios de salud (OECD, 2013c). Una investigación realizada en 2013 en 11 países europeos y de otros continentes, muestra que los individuos con bajos ingresos tienen más probabilidades de reportar necesidades en el cuidado de la salud que no han sido satisfechas, que las personas con ingresos altos (Gráfica 2.25). En 2013, en Estados Unidos de América, casi la mitad de los adultos con ingresos por debajo del promedio reportó haber tenido algún tipo de necesidad en el cuidado de su salud, que no fue satisfecha debido a los costos (Commonwealth Fund, 2013).

Existe un vínculo entre el mercado laboral y el estado de salud, que resulta en un círculo vicioso de desigualdad en el ingreso y la atención médica básica. A pesar de los muy significativos esfuerzos para proveer servicios básicos de salud universales, en muchos países el derecho depende del mercado laboral y el estatus de las personal, poniendo a los trabajadores del sector informal en desventaja. En los países del este asiático, por ejemplo, los trabajadores informales son a menudo dejados sin ningún tipo de seguro médico. Un progreso considerable se ha realizado en muchos países de América Latina, pero la región aún se encuentra rezagada respecto a los estándares de la OCDE en muchas áreas, y las disparidades de salud continúan dependiendo del estatus socioeconómico de las personas. Por ejemplo, la proporción de niños con crecimiento retardado es de 45% en el quintil más pobre de Perú, comparado con 5% del quintil más rico, y 23% del quintil más pobre en Brasil frente a 2% del quintil más rico (Althabe *et al.*, 2007). Muchos países también se enfrentan al asunto de la “mitad perdida”: en Vietnam, por ejemplo, 64% del total de la población fue protegida por seguro de salud en el 2011, incluyendo 75% de los trabajadores asalariados, y 92% de los más pobres. Sin embargo, únicamente 25% de la población “cerca de la pobreza”, los que recientemente se movieron por encima de la línea de pobreza, fueron cubiertos (OECD, 2014d). La calidad en los servicios de salud también se correlaciona estrechamente con el ingreso, en parte por los gastos que salen del bolsillo de las personas y el costo de paquetes de seguro más integrales, lo que pone a las personas pobres en desventaja.

Recuadro 2.4. Aumentar el acceso universal y equitativo a los servicios de salud

Equidad en el acceso a los servicios de salud implica que las personas con la misma necesidad de atención a su salud deben ser tratadas del mismo modo sin importar su ingreso, raza, lugar de residencia, ocupación o nivel educativo. El ideal es la cobertura universal de salud (CUS) que han alcanzado la mayoría de los países de la OCDE (México y Estados Unidos de América son las mayores excepciones). Sin embargo, la mayoría de los países de la OCDE muestran desigualdades relacionadas con el ingreso en el caso del uso de varios servicios de salud (Devaux y de Looper, 2012). Típicamente, las personas con ingresos bajos tienen menor probabilidad de visitar al doctor, en particular a especialistas. Más aún, la proporción de las necesidades de salud no satisfechas son consistentemente mayores en los grupos de ingresos bajos que en los grupos de ingresos altos en los países de la OCDE, reportando mayormente que las razones se reducen a barreras financieras. De manera similar, las diferencias a la edad de 30 años en la esperanza de vida entre los que tienen mayor educación respecto a los que tienen menor, varía en el área de la OCDE de los 2.5 años entre las mujeres en Eslovenia hasta los 17 años entre los hombres de Estonia.

Recientemente, algunas economías de mercado emergentes (China, India, Indonesia, Sudáfrica) se comprometieron a proveer la CUS para sus poblaciones. Algunas de las lecciones clave basadas en las experiencias de los países de la OCDE y las experiencias que actualmente está teniendo la OCDE al trabajar con las economías emergentes para apoyarlas a lograr la CUS, son las siguientes:

- Es más equitativo (y más práctico) tener una cobertura financiera total para los servicios médicos más importantes y de mayor valor agregado (como vacunas, cirugías menores, y cuidado médico en la comunidad) para todos, y entonces expandir el rango de los bienes y servicios de salud a lo largo del tiempo.
- Pagar al personal médico y a los hospitales de la manera adecuada es más importante que decidir sobre si se debe financiar el sistema a partir de impuestos, con un seguro social o por medios particulares.
- Construir una secuencia ordenada es importante. La atención médica básica y las intervenciones preventivas ofrecen un mayor índice de salud por el dinero invertido.
- Usar al sector privado es deseable con frecuencia en aquellos lugares en que la oferta es escasa. En un ambiente de pobre oferta de servicios para el cuidado de la salud, cualquier posible fuente de servicios de salud debe ser considerada.

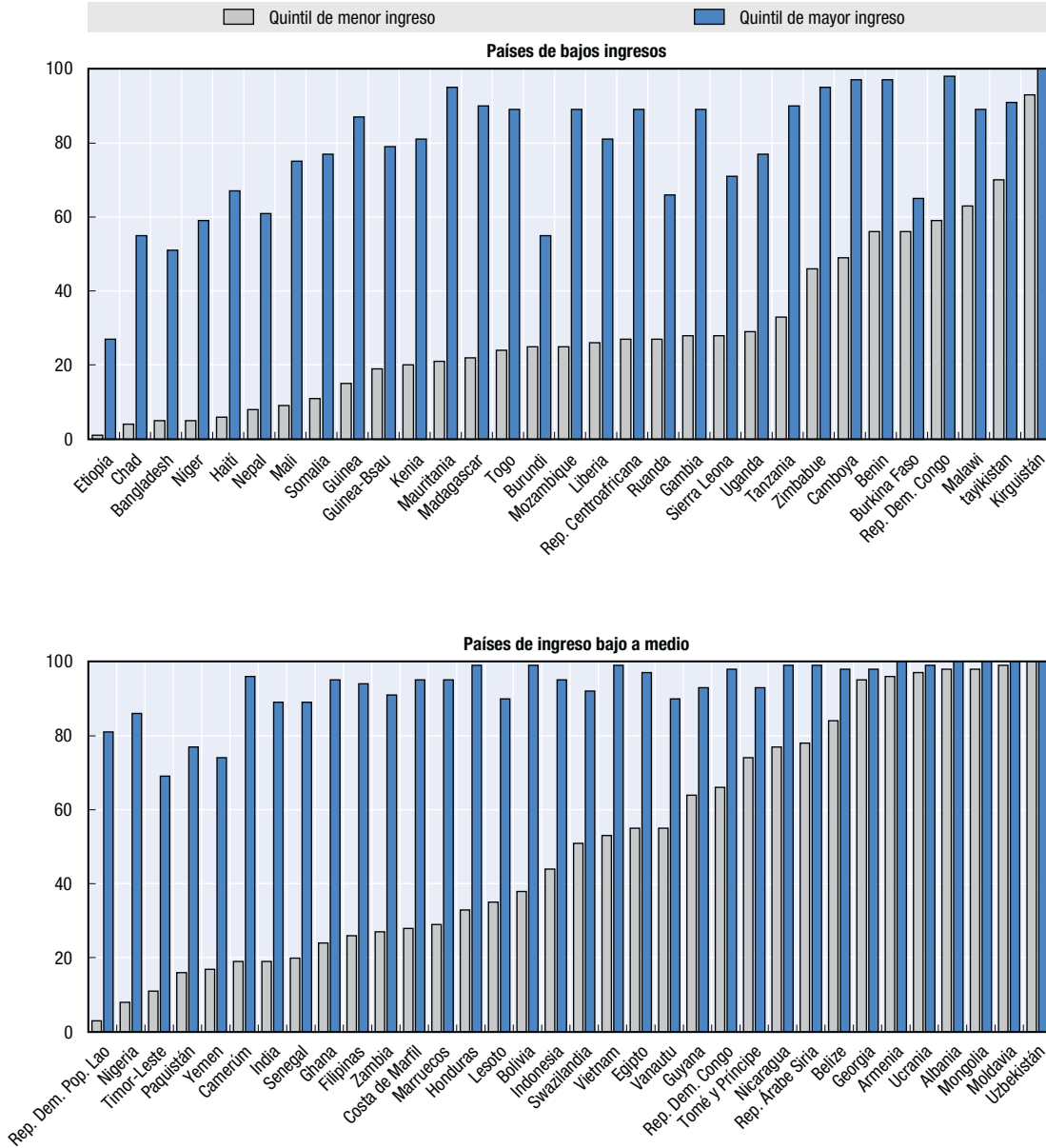
Extender la cobertura de salud a más personas y promover la equidad en el acceso a dichos servicios al reducir las barreras, especialmente los costos financieros, para buscar la atención de más ciudadanos, son las principales vías a través de las cuáles las políticas de salud pueden promover el Crecimiento Incluyente. Las políticas de prevención pueden ser en especial los medios de mayor costo-beneficio para mejorar la salud de la población y reducir la desigualdad, y alcanzar un más amplio bienestar social. Las políticas diseñadas para prevenir los más elementales factores de las conductas de riesgo para la salud, tales como el consumo de tabaco y alcohol, las dietas no saludables, la inactividad física y la obesidad, así como enfermedades crónicas como la diabetes, enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades crónicas respiratorias, enfermedades del hígado y condiciones de salud mental, tienen el potencial de incrementar el empleo y la productividad, y reducir las disparidades sociales en la salud.

Estas políticas de intervención, que son mejores en su costo-beneficio que tratar a las enfermedades cuando emergen, incluyen una mejor educación en la salud y la promoción de estrategias, así como medidas físicas como incrementar el precio en la comida que no es saludable y reducir el costo de la comida saludable, medidas regulatorias para informar sobre los contenidos nutricionales de la comida o para restringir la venta de comida que no sea saludable para los niños; y acciones individuales, tales como dar asesoría en salud física y dietas a la gente que tenga factores de alto riesgo. Para los países con ingresos bajos y medios, la OCDE ha estimado que un paquete de medidas preventivas implementadas ya en Brasil, China, Rusia, y Sudáfrica, podría otorgar ganancias sustanciales en la salud, con un muy favorable perfil de costo-beneficio (Cecchini *et al.*, 2010).

Fuente: Cecchini, M. *et al.* (2010). "Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness", *The Lancet*, vol. 376, núm. 9754, pp. 1775-84; y Devaux, M. y, M. de Looper (2012), "Income-related inequalities in health service utilisation in 19 OECD Countries, 2008-2009", *OECD Health Working Papers*, núm. 58, OECD Publishing, París.

Gráfica 2.24. La mayoría de las mujeres de los grupos con menores ingresos en los países en desarrollo, aún siguen dando a luz sin el auxilio de personal de salud calificado

Porcentaje de nacimientos atendidos por personal de salud calificado

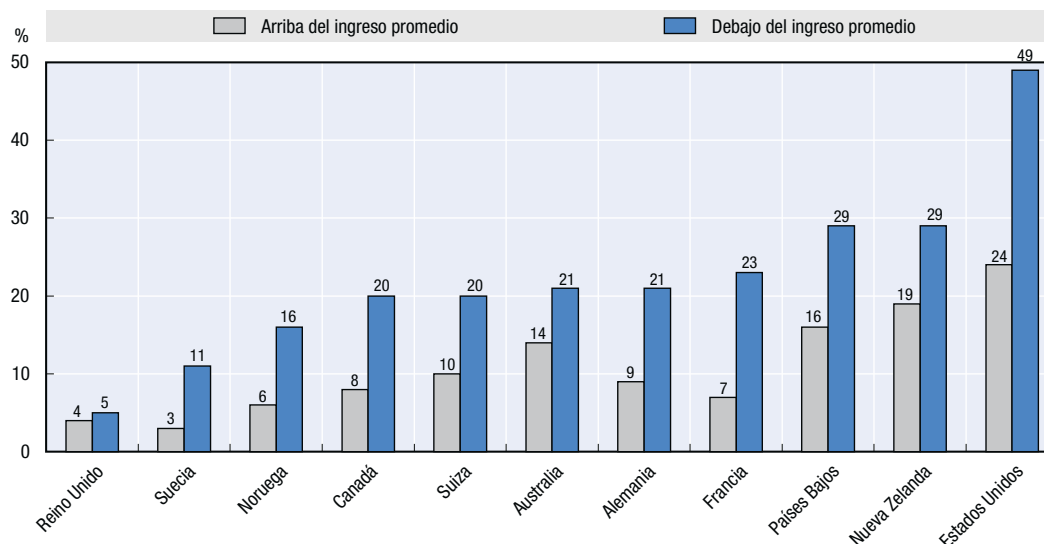


Nota: Datos disponibles de 2000-2010. Economías de ingresos bajos (USD 1 025 o menos), economías de ingresos bajos a medios (de USD 1 026 a USD 4 035).

Fuente: OCDE de acuerdo con la base de datos OMS.

Gráfica 2.25. Las personas con ingresos bajos tienen una mayor probabilidad de reportar que sus necesidades no fueron satisfechas por los servicios de salud

Necesidades de salud no satisfechas debido a sus costos en países de la OCDE en 2011



Nota: Las necesidades de salud no satisfechas están definidas como las reportadas por las personas que no visitaron al doctor cuando tenían un problema médico, no tuvieron el cuidado recomendado, o no cumplieron con la prescripción médica, o dejaron de tomar la dosis recetada debido a los costos en el año anterior.

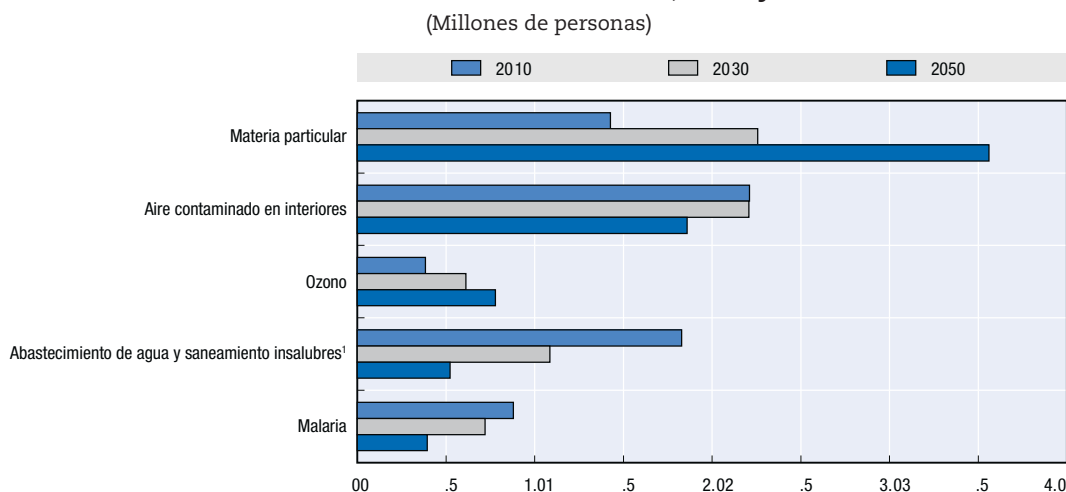
Fuente: Commonwealth Fund (2013), 2013 Commonwealth Fund International Health Policy Survey.

2.8. Los nexos entre el medio ambiente y la desigualdad: ¿quién está en desventaja?

El impacto de las condiciones ambientales sobre la salud

Las condiciones del medio ambiente han mejorado en general, pero aún permanecen inferiores para los individuos y niños más pobres, lo cual afecta su salud y su capacidad de obtener ingresos. Alrededor del mundo, cerca de un cuarto de las enfermedades y las muertes globales se deben a condiciones deficientes del medio ambiente (Prüss-Üstün y Corvalán, 2006), tales como la contaminación del aire y del agua, la exposición a sustancias peligrosas y al ruido (Gráfica 2.26). En tanto el acceso a instalaciones de saneamiento es un desafío menor para los países de la OCDE, se requiere de un gran progreso en los países en desarrollo, en los cuales 2.6 mil millones de personas aún no cuentan con mejores servicios de saneamiento, y 884 millones de personas no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua potable (WHO y UNICEF, 2010). Más aún, incluso el acceso a fuentes “mejoradas” de agua no significa necesariamente acceso a agua “potable” que sea adecuada para el consumo humano. En realidad, la mitad de las camas de los hospitales en África están llenas de personas que sufren de alguna enfermedad relacionada con el agua (OECD, 2012b). Existen también efectos indirectos del cambio climático, las transformaciones en los ciclos del agua, la pérdida de la biodiversidad y los desastres naturales que afectan la salud de los ecosistemas y causan daños a las propiedades personales y a los medios de subsistencia. La contaminación ambiental lleva a la pérdida de la productividad del trabajador, debido a las enfermedades y al incremento en los costos de los servicios de salud. La contaminación afecta gravemente a los niños, quienes son particularmente vulnerables, y puede afectar por ello la productividad del trabajo futuro. Por ejemplo, los adultos podrían contraer enfermedades respiratorias debido a la contaminación del aire.

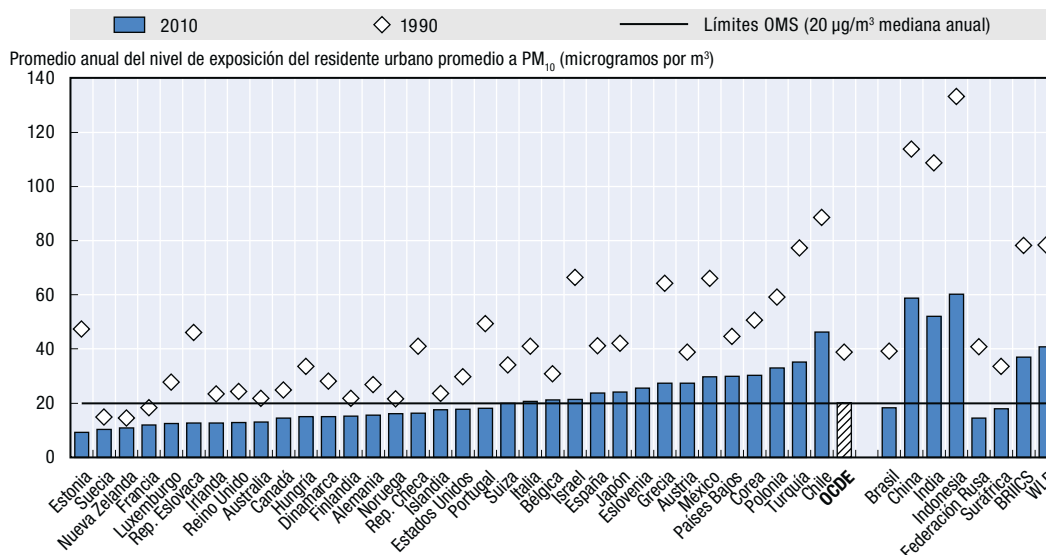
Gráfica 2.26. **Proyecciones de muertes prematuras en una selección de riesgos en el medio ambiente en el 2010, 2030 y 2050**



Nota: Solamente mortalidad infantil.

Fuente: OECD (2012d), *OECD Environmental Outlook to 2050: The consequences of Inaction*, OECD Publishing, París; salida de IMAGE.

Gráfica 2.27. **La población expuesta a la contaminación atmosférica con partículas suspendidas (PM₁₀) disminuyó en los países de la OCDE y BRIICS entre 1990 y 2009, pero los niveles se mantienen por arriba de los límites marcados por la OMS en muchos países**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.PM10.MC.M3>.

A pesar de las mejoras, la contaminación del aire se mantiene en niveles peligrosos. En las dos décadas pasadas, las concentraciones de partículas sólidas transportadas en el aire en la OCDE y países emergentes han disminuido significativamente, pero en el ámbito global se encuentran aún cerca del doble de los límites anuales establecidos por la OMS en 20 microgramos de PM₁₀ por metro cúbico. La contaminación del aire ha mejorado con relación al dióxido de azufre SO₂. La proporción de gente viviendo en áreas con niveles de contaminación que dañan a la salud es particularmente alta en China, la India, Indonesia y Chile (Gráfica 2.27). En el mundo en desarrollo, la exposición a contaminantes también viene

de la combustión de combustibles sólidos en hogueras o en hornos tradicionales al interior de las casas, y por la carencia de acceso a fuentes de energía modernas. Esto incrementa el riesgo de mortandad entre niños pequeños, así como los riesgos de enfermedades pulmonares crónicas, y el cáncer de pulmón entre adultos (WHO, 2013). Se espera que el número global de muertes prematuras, relacionadas con la contaminación atmosférica al aire libre, aumente de cerca de 1.8 millones en la actualidad a cerca de 4.4 millones en el 2050, debido tanto a la exposición de ozono como de partículas sólidas (PM) (OCDE 2012d).

El desafío del acceso al abastecimiento de agua y saneamiento

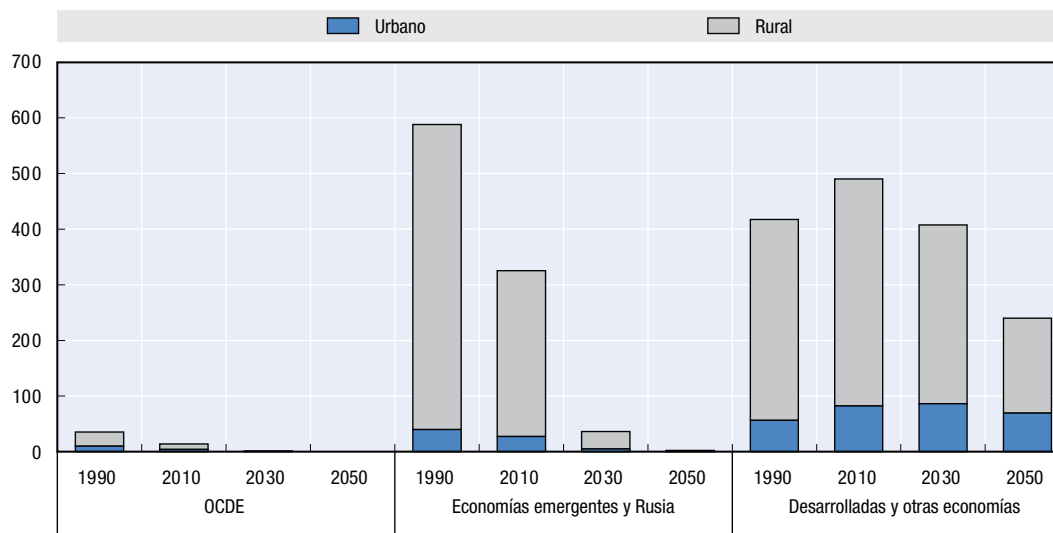
El acceso a los servicios básicos del medio ambiente sigue siendo un problema mayor en las economías emergentes y en los países en desarrollo (Gráfica 2.28). En tanto el acceso a los servicios de saneamiento es un desafío menor para los países de la OCDE, hacen falta grandes adelantos en países emergentes como la India, Indonesia y China (Gráfica 2.29). El pobre abastecimiento del agua y las deficientes prácticas de higiene llevan a la muerte a 1.9 millones de personas cada año por enfermedades diarreicas, 90% de las cuales son niños menores de cinco años.¹⁵ A pesar de algunos llamados importantes a la acción a nivel internacional, el Programa de Monitoreo Conjunto —dirigido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF— encontró que 2.6 mil millones de personas aún no utilizan servicios de saneamiento eficientes, en tanto 884 millones de personas no utilizan fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable (WHO y UNICEF, 2010). Incluso el acceso a fuentes “mejoradas” de agua no significa necesariamente acceso a agua “potable” que sea adecuada para el consumo humano.

¿Quiénes sufren más?

La carga de morbilidad ambiental (CMA), una medida de la carga del ambiente en la sociedad, muestra altos niveles de deterioro ambiental, en particular en las economías de mercado emergentes.¹⁶ En tanto la CMA oscila entre 13% y 20% en muchos de los países de la OCDE, alcanza mayores niveles en Europa Oriental, Corea y Turquía, en donde hasta una tercera parte de la carga de morbilidad podría ser evitada mediante mejoras en las condiciones ambientales (v. gr. poniendo un freno a la contaminación del aire y proporcionando agua potable y servicios de saneamiento). De acuerdo con la OMS, 24% del total de la carga de morbilidad a nivel mundial, es decir 13 millones de muertes prematuras, pueden ser prevenidas con mejoras medioambientales (Prüss-Üstün y Corvalán, 2006). Además, la CMA afecta más a las poblaciones de los más pobres, de los más jóvenes y de los más viejos. En los países en desarrollo los pobres viven típicamente en áreas menos saludables, y son más vulnerables a la contaminación del aire en el interior de las casas por el uso de combustibles sólidos, y a las enfermedades transmisibles asociadas con agua de baja calidad y pobres servicios de saneamiento (por ejemplo, diarrea y malaria). En las economías más avanzadas, también los problemas ambientales suelen afectar también a las familias y a las comunidades de menores ingresos. Los efectos de corto plazo de las altas concentraciones de PM₁₀, parecen restringirse en gran medida a las personas de bajas condiciones socioeconómicas, debido a la combinación de una mayor susceptibilidad y una mayor exposición (Gwynn y Thurston, 2001). Los niños más pequeños y las personas más ancianas tienen mayor riesgo que el resto de la población de padecer las consecuencias de la contaminación del aire y de los peligros ambientales (Pope y Dockery, 1992) (Schwartz, 1994) (Recuadro 2.5).

Gráfica 2.28. El acceso a una mejor distribución de agua permanecerá como un desafío clave para ciudadanos rurales en países en desarrollo para el 2050

Millones de personas que carecen de acceso a una distribución mejorada de agua

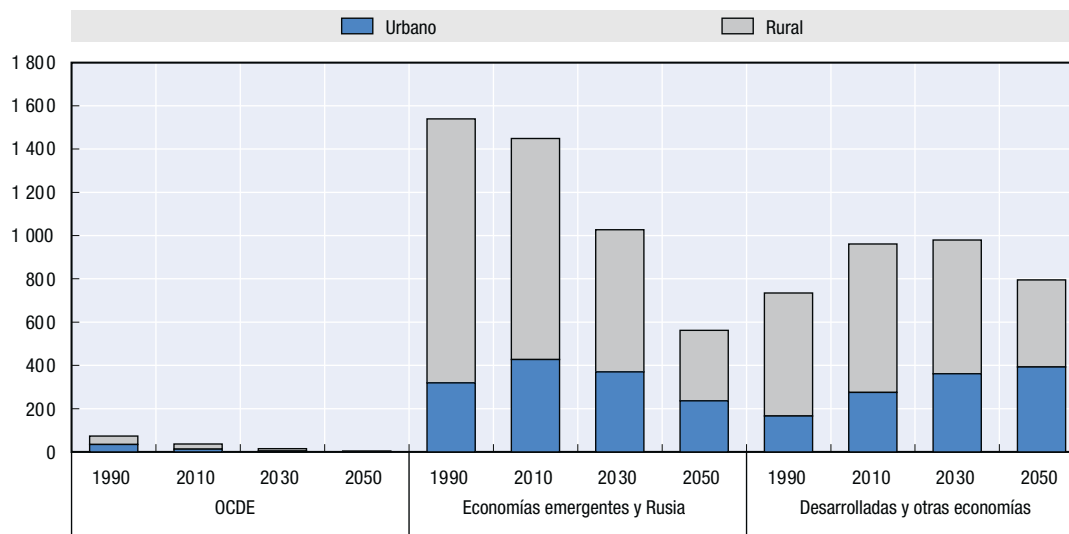


Nota: las economías emergentes incluyen Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica. Las economías en desarrollo y otras incluyen todos los demás países.

Fuente: OECD (2012d), *OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD Publishing, París <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>; salida de IMAGE.

Gráfica 2.29. El acceso a servicios sanitarios será un desafío mayor para las economías emergentes y países en desarrollo para 2050

Millones de personas que carecen de servicios sanitarios mejorados



Nota: las economías emergentes incluyen Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica. Las economías en desarrollo y otras incluyen todos los demás países.

Fuente: OECD (2012d), *OECD Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing, París; salida de IMAGE.

Recuadro 2.5. Los efectos de la contaminación atmosférica en la salud infantil

Se estima que 43% de la carga de morbilidad ambiental recae en niños menores de cinco años, y que 80% de la carga de morbilidad de infantes y niños pequeños tiene un origen medioambiental. De acuerdo con el Grupo de Trabajo para la Protección de la Salud Ambiental Infantil de la OMS, las infecciones respiratorias causan 20% de las muertes en niños menores de cinco años. Muchos países de la OCDE también reportan epidemias de asma, que se agravan debido a la contaminación del aire. Estados Unidos de América, por ejemplo, tienen cerca de 4.8 millones de niños en edad escolar con asma.

Mucha de la literatura existente, en relación con los efectos del ambiente en la salud humana, se ha enfocado en los adultos. A pesar del gran número de acciones que se han tomado para proteger a los niños de la degradación ambiental, en los países de la OCDE la mayoría de las legislaciones existentes no toman en cuenta lo especialmente vulnerables que son los niños a los riesgos medioambientales. La evidencia epidemiológica temprana sugiere que en muchos casos los niños no tienen la capacidad para metabolizar y desintoxicar compuestos tóxicos de la misma manera en que pueden hacerlo los adultos. Durante su desarrollo, los niños requieren de una alta tasa de consumo de energía y grandes cantidades de comida, y la ingesta de aire y agua los expone más a la contaminación que a los adultos (como cuando los niños se están ejercitando en actividades deportivas, pueden consumir entre 20% y 50% más de aire, y de contaminación en el aire, que un adulto en actividades similares). Los diferentes patrones de conducta en los niños también pueden jugar un papel en su particular vulnerabilidad a los efectos del ambiente en su salud. Los niños pasan más tiempo al aire libre que los adultos, y frecuentemente están afuera durante el tiempo en que la contaminación del aire es más alta. Además, los niños tienen más tiempo para desarrollar enfermedades que tardan años en producirse, como el cáncer, las enfermedades cardiovasculares y las neurodegenerativas. Más aún, los niños tienen una mayor susceptibilidad a la exposición química sostenida. Cuando un producto aparece en el mercado, los niños pueden permanecer expuestos a sus químicos a lo largo de sus vidas, en tanto los adultos viven con esa exposición química por un periodo de tiempo más corto.

Fuentes: OECD (2006b), *Economic Valuation of Environmental Health Risks to Children*, OECD Publishing, París y OECD (2008c), *OECD Environmental Outlook to 2030*, OECD Publishing, París.

La contaminación es peor en las áreas urbanas en todos los países. En muchas regiones urbanas en Europa, una gran proporción de la población está expuesta a elevados valores de partículas suspendidas, por arriba del promedio anual de concentración de 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (EEA, 2013), niveles que representan un alto riesgo para la salud. La contaminación del ozono afecta a los moradores urbanos de los países de la OCDE, pero también los habitantes urbanos de los países en desarrollo enfrentan particulares desafíos medioambientales. La proporción de las personas que habitan en ciudades y carecen de acceso a agua potable es alta y sigue en aumento en África Sub-sahariana, en donde muy difícilmente se podrán alcanzar las metas de Desarrollo del Milenio sobre la mejora en el abastecimiento de agua. La rápida urbanización en África y Asia ha llevado a una concentración más alta de la contaminación ambiental (Recuadro 2.6). Todas las economías emergentes, excepto Brasil y Sudáfrica, tienen niveles de partículas suspendidas mucho mayores que el promedio de la OCDE. Únicamente 2% de la población urbana global se encuentra viviendo actualmente por debajo del nivel de la Guía de la Calidad del Aire de la OMS de 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, mientras que cerca de 70% de la población urbana en los países BRICS y países no miembros de la OCDE está expuesta a concentraciones por arriba del estándar temporal (arriba de 70 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). La OECD

Environmental Outlook to 2050, proyecta que los países de la OCDE serán un grupo que tendrá uno de los más altos promedios de mortandad relacionada con el ozono en términos de muertes por millón de habitantes —segundo lugar después de la India y mayor que China y otras economías emergentes— debido al envejecimiento mayor de la población (Gráfica 2.30) (OECD, 2012d).

Recuadro 2.6. Las causas de la contaminación urbana

El año 2008 marcó la primera vez en que más de la mitad de la población del mundo vivió en pueblos y ciudades. Para el año 2030, se estima que este número se habrá de expandir a casi 5 mil millones de personas (UNFPA). Una urbanización así de rápida presenta retos que pueden amenazar al medio ambiente y la calidad de vida. La contaminación exterior es uno de los mayores problemas que enfrentan las ciudades en crecimiento, y surge de un espectro de fuentes antropogénicas:

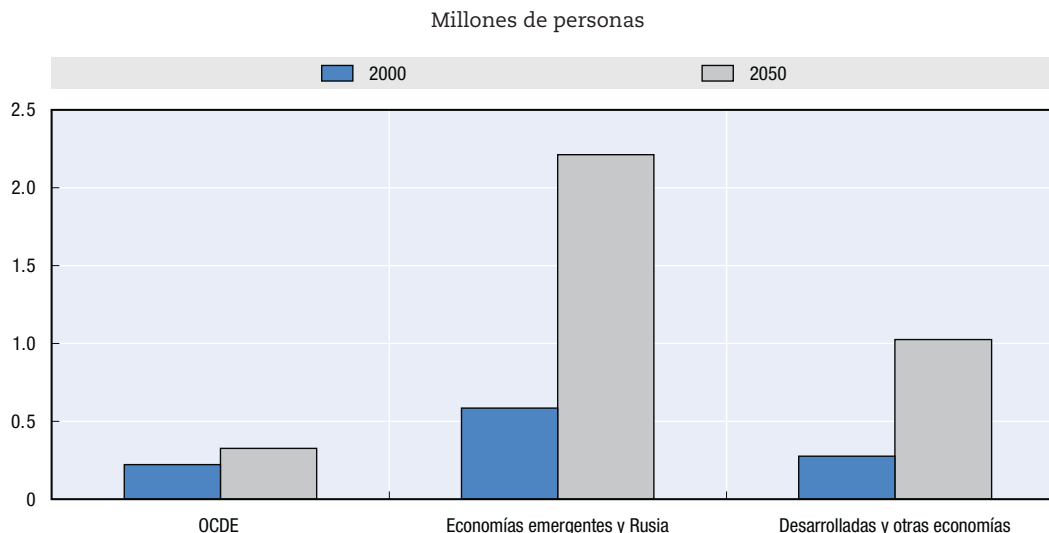
El transporte terrestre: En muchos países, la contaminación atmosférica debida a los vehículos automotores ha reemplazado al humo producido por el carbón como la mayor causa de preocupación. El creciente uso de vehículos automotores implica que los esfuerzos individuales para reducir las emisiones puede ser puesta en peligro por el incremento en el volumen de tráfico. En muchos países en desarrollo, los esfuerzos para controlar la contaminación se ven amenazados por el uso de vehículos viejos, que no alcanzan a cumplir con los modernos requisitos de control de la contaminación.

La generación de energía: La generación de energía produce más contaminación (en particular, dióxido de azufre y óxido de nitrógeno) que cualquier otra industria en particular. La mejor dispersión de contaminantes emitida por las altas chimeneas conlleva una mejor dilución en el aire y reduce las concentraciones locales de contaminantes. Esto, sin embargo, lleva a una mayor dispersión de la contaminación y a una contaminación del aire transfronteriza. La aplicación de prácticas de operación más estrictas, y el uso de técnicas modernas de abatimiento, han resultado en una reducción manejable de la cantidad de contaminantes emitidas por las centrales eléctricas. Sin embargo, las altas concentraciones de contaminantes aún se siguen produciendo en muchos países en desarrollo, particularmente por el uso de viejas plantas eléctricas, y por el uso de carbón, lignito o azufre.

La eliminación de basura: Los vertederos y la incineración son los métodos más comunes para eliminar la basura. Si no son manejados adecuadamente, los vertederos de basura pueden causar un gran número de problemas, tales como la producción de gas metano, peligrosos niveles de dióxido de carbono, y concentraciones residuales de un rango diverso de gases y vapores orgánicos. Un manejo deficiente de la incineración puede dar por resultado la producción químicos venenosos tales como el ácido hidroclórico, dioxinas, furanos y metales pesados. El ácido hidroclórico, producido por la quema de plásticos, contribuye localmente a la lluvia ácida. La incineración de materia orgánica y plásticos a bajas temperaturas también puede llevar a la emisión de dioxinas.

Fuente: Adaptado de EEA (2010), *Urban Environment – SOER 2010 Thematic Assessment*, EEA, Copenhague, Dinamarca.

Gráfica 2.30. Para el 2050 se proyecta en las economías emergentes un aumento sustancial de muertes prematuras en las áreas urbanas debido a la exposición de partículas suspendidas (PM₁₀)



Nota: Para áreas urbanas con población superior a 100 000 habitantes. Las economías de Mercado emergentes incluyen Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica. Economías en desarrollo y otras economías incluye todos los demás países.

Fuente: OECD (2012d), OECD Environmental Outlook to 2050; resultados de IMAGE.

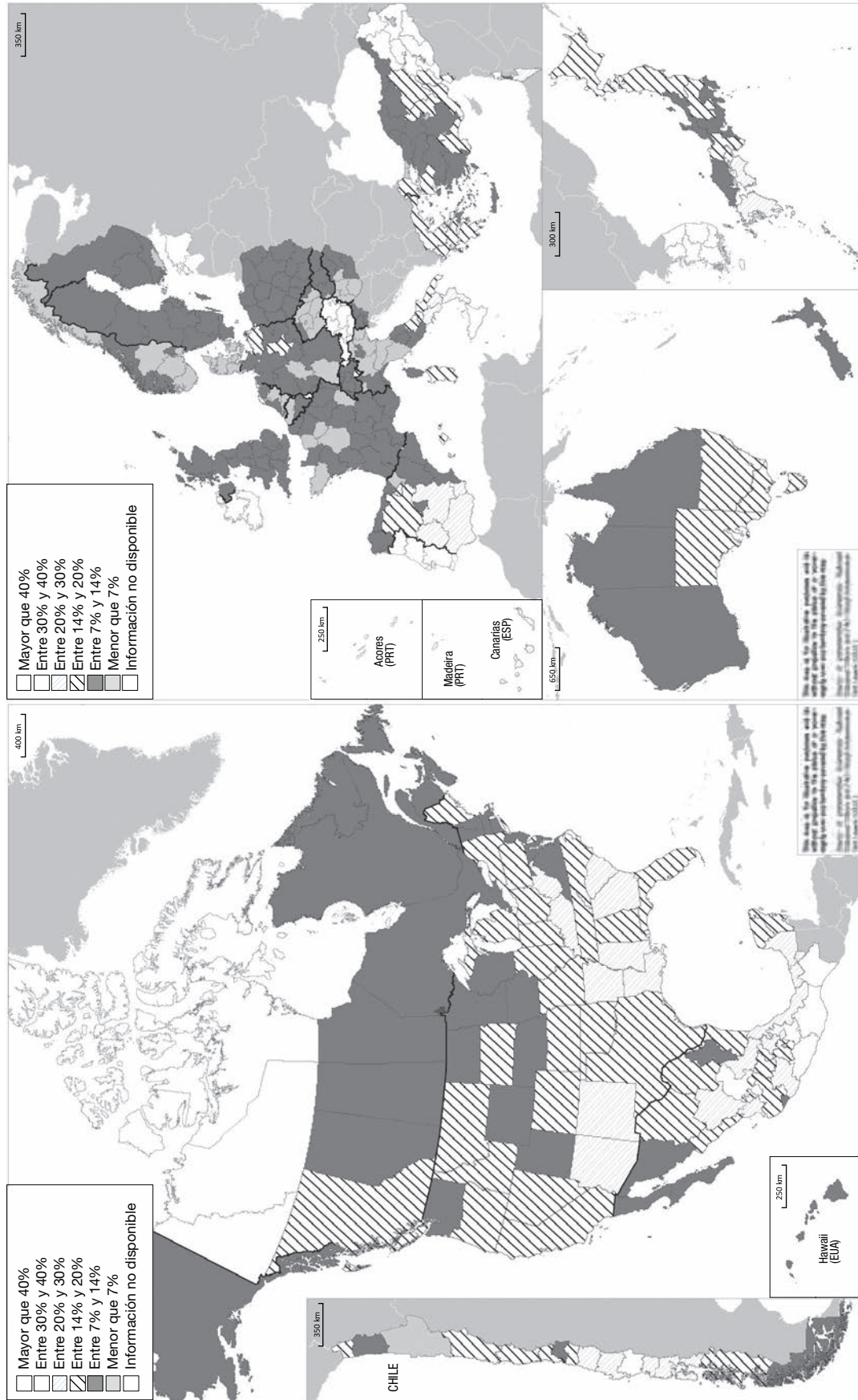
2.9. La geografía de las desigualdades

Diferentes dimensiones de inclusión y exclusión se distribuyen de manera desigual en el espacio y con frecuencia se refuerzan mutuamente. Tanto las desigualdades en los ingresos, como las oportunidades y el acceso a los servicios esenciales, varían considerablemente dentro y entre los países de la OCDE. La concentración espacial de estas formas de desventaja o exclusión varían notablemente en varias escalas territoriales, y las diferentes fuentes de estas formas de desigualdad pueden llegar a reforzarse mutuamente, obligando a los hogares y a las comunidades a aceptar determinadas circunstancias que hacen particularmente difícil para ellos mejorar sus oportunidades de vida.

La riqueza y la pobreza se encuentran concentradas espacialmente. Las desigualdades regionales en términos del PIB per cápita se han incrementado en muchos de los países de la OCDE desde 1995, en especial en los países de Europa Oriental, y son particularmente altos en las economías de mercado emergentes. En los países en desarrollo, las diferencias en el ingreso son muy pronunciadas entre las poblaciones urbana y rural, y el incremento de la desigualdad en las grandes ciudades, son algunas veces el resultado del incremento del flujo de personas acaudaladas, en lugar del crecimiento de las concentraciones de pobreza (Glaeser *et al.*, 2008). Sin embargo, esto está muy lejos de ser universal, y para la mayoría de los países, la pobreza es mayor en las regiones con un bajo promedio de ingresos: la pobreza, al igual que la riqueza, tiende a estar concentrada espacialmente. Las tasas de pobreza relativa de las regiones (ingresos menores a 50% de la mediana nacional) proporcionan una imagen que a menudo se encuentra enmascarada detrás de los promedios nacionales. En México, Turquía e Italia, la tasas de pobreza relativa pueden variar de 50% (32% en Italia) a menos de 7% (Gráfica 2.31) (OECD, 2014a).

Gráfica 2.31. La pobreza relativa en muchos países está altamente concentrada en el lugar

Tasas de pobreza relativa por regiones, 2010



Nota: Recuentos de pobreza con la línea de pobreza definida en el 50% de la mediana del ingreso nacional. Elaborado a partir de la Distribución de Datos del Ingreso a Nivel Regional de la OCDE.

Fuente: OECD (2014a), *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>.

La desigualdad en el ingreso es mayor dentro de las áreas urbanas que en otros lugares. En muchos países, la desigualdad urbana de los ingresos se ha incrementado más rápido que la desigualdad de los ingresos en general. Por ejemplo, en 2009, 17 de las 25 principales áreas metropolitanas de Estados Unidos de América tuvieron índice Gini estimados por arriba del promedio nacional de ese país (American Community Survey, 2010). En Francia, en el 10% superior, la mediana del ingreso familiar fue 3.4 veces la del decil más bajo, pero esta tasa varía ampliamente a lo largo del espacio, alcanzando el 8.4 en el área metropolitana de Aix-Marsella (OECD, 2013l).

Las ciudades más grandes tienden a ser más desiguales que las pequeñas, y la relación entre el tamaño de la ciudad y la desigualdad al interior de las mismas parece que se va fortaleciendo. Esto es desconcertante cuando se compara con el telón de fondo de las tendencias demográficas hacia una mayor concentración de actividades y personas en las grandes ciudades, especialmente en las economías emergentes y los países en desarrollo. La evidencia sugiere que esto refleja los cambios en la naturaleza de las especializaciones económicas de las ciudades. Las ciudades muy grandes incrementan la concentración específica de las funciones gerenciales y administrativas, y los servicios de alto valor que las apoyan (oficinas corporativas, investigación y desarrollo, finanzas, etc.). Sin embargo, como señala Sassen (2006), los trabajos que requieren una escasa cualificación también se hallan ante una demanda creciente en dichas ciudades (por ejemplo, los perfiles de cualificaciones están más polarizados). Esto puede ser problemático cuando dichos trabajos de baja cualificación no son capaces de generar una paga de “salario para vivir”.¹⁸ Como resultado, incluso las más dinámicas regiones metropolitanas han experimentado el crecimiento de la desigualdad interpersonal (OECD, 2006a).

Si bien la urbanización puede ayudar a la gente a salir de la pobreza, un gran número de residentes urbanos permanecen atrapados en ella. Atraídos hacia las ciudades por las oportunidades que ofrecen, muchos emigrantes de las áreas rurales luchan con los altos costos de vivir en ellas, dando así lugar a una “urbanización de pobreza” para todos los que carecen de las cualificaciones requeridas para competir dentro de los mercados laborales de las ciudades. Estos asuntos son prominentes no tan solo en regiones metropolitanas menos avanzadas como la Ciudad de México (donde cerca de 50% de la población se encuentra en pobreza relativa), en parte debido a la migración rural, sino también en ciudades que han enfrentado una fuerte reestructuración industrial (París, Londres, Nueva York).

El acceso desigual al empleo contribuye a las desigualdades interregionales. Durante la década pasada, el crecimiento del empleo en muchos países de la OCDE se concentró notablemente en regiones específicas (OECD, 2013f). En promedio, durante el periodo de 1999 a 2012 el 40% de la creación de empleo en general de las economías de la OCDE fue generado en tan solo 10% de sus regiones. Con la crisis económica, la destrucción del empleo también se concentró notablemente. De hecho en Irlanda, Nueva Zelanda, Francia, Estonia, Países Bajos, Canadá y la República de Eslovaquia, la mitad o más de la brecha entre los actuales niveles de empleo y los previos a la crisis, se podría recuperar si tan solo una región regresara a la tasa de empleo de su nivel previo a la crisis (OECD, 2013f). En muchos países, las disparidades regionales en el desempleo juvenil han crecido más ampliamente desde la crisis. Los países del sur de Europa y México resultan particularmente preocupantes, puesto que en algunas regiones de éstos la tasa de desempleo juvenil es superior al 40% actualmente. Más aún, debido a que las grandes ciudades dirigen el empleo nacional en muchos países, la crisis económica ha afectado las condiciones del mercado laboral urbano. En 26 de los 28

países de la OCDE, la tasa de desempleo en las áreas metropolitanas creció más en el periodo de 2008 a 2012, que lo que había crecido en los 8 años previos. En 2012, el 45% de las áreas metropolitanas de la OCDE tuvo una tasa de desempleo por arriba de las tasas nacionales (OECD, 2013f).

El número total de personas desempleadas en las 207 ciudades más grandes de los países de la OCDE de las que hay datos disponibles, se elevó por arriba de 56% durante el periodo de 2007 a 2011 (con un máximo por arriba de 60% en 2010). Durante ese mismo periodo, el desempleo total en los 25 países en los que esas ciudades se sitúan, aumentó tan solo a niveles por debajo del 49% (con un máximo de 53% en el 2010, por arriba del mínimo en el 2007, previo a la crisis). En el 2012 la situación comenzó a revertirse, ya que el desempleo en las áreas metropolitanas de la OCDE disminuyó, en tanto el desempleo agregado en esos países aumentó ligeramente. Sin embargo, en las grandes metrópolis de la OCDE con tasas de desempleo por arriba de los promedios nacionales la proporción aumentó de cerca de 40% en 2007 a 48% entre 2011 y 2012. La tasa de desempleo agregado en las ciudades creció más allá de la zona de la OCDE, y en 18 países de la OCDE, incluyendo seis del G7 (Francia fue la excepción).

La concentración del desempleo en las grandes ciudades no reflejó únicamente el impacto de las crisis que las perturbaron sino también, en algunos casos, la migración en busca de trabajo de trabajadores desempleados de otras partes hacia las ciudades. De un modo o de otro, las secuelas de la crisis se hicieron sentir cada vez más en las grandes ciudades. Para las economías nacionales, el estancamiento de los mercados laborales en las zonas metropolitanas es un grave problema, dado que las grandes áreas urbanas representaron más de la mitad de todo el crecimiento neto en el área de la OCDE desde el año 2000 (OECD, 2013f).¹⁸

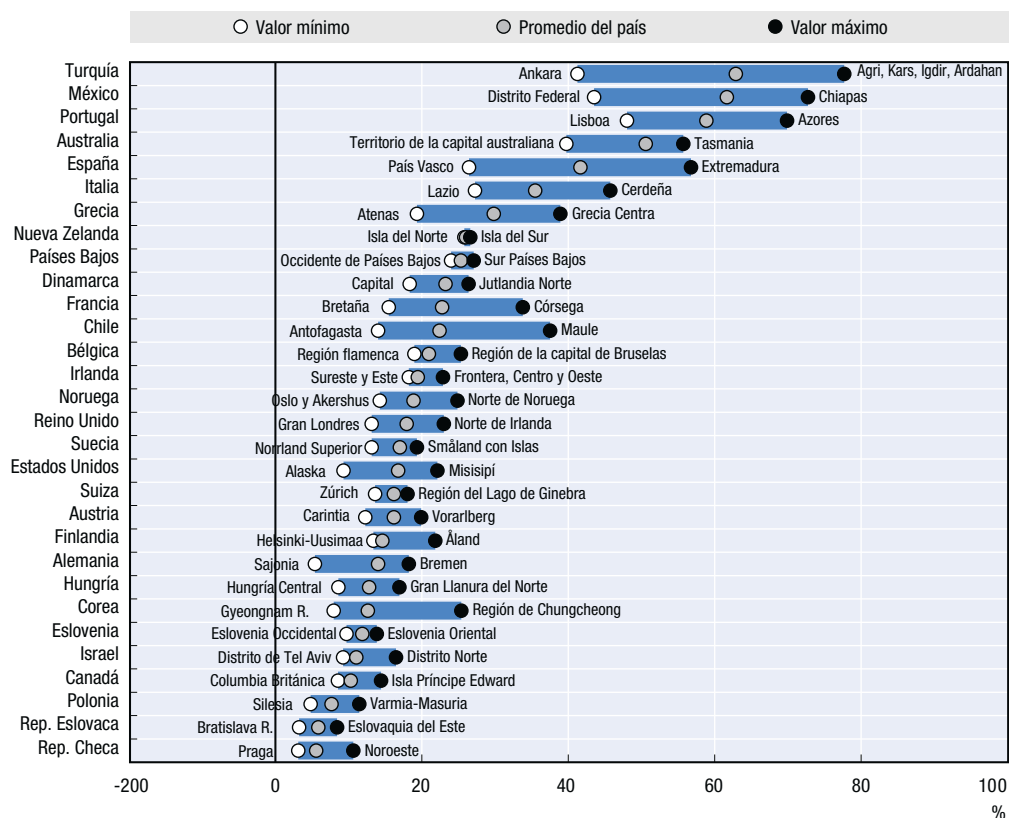
En escalas territoriales más pequeñas, el acceso al empleo puede ser un problema en aquellas comunidades en donde las redes de transporte y otras infraestructuras ponen en desventaja a los hogares de vecindarios pobres. Pueden ser encontrados ejemplos extremos de esos problemas en Sudáfrica, donde persisten los patrones de la segregación espacial de la era del Apartheid, que implican que los hogares de personas negras frecuentemente se localizan lejos de las oportunidades de empleo (OECD, 2011h). Incluso en los países ricos de la OCDE, puede ser difícil transportarse hacia donde se encuentran las oportunidades de empleo para todos aquellos que habitan en vecindarios pobres, debido a lo costoso y/o fragmentado de las redes de transporte público (OECD, 2012g y OECD, 2012h).

Los países tienen grandes diferencias inter-regionales en cuanto a los logros educativos. En 2012, un cuarto de la población de la OCDE tenía tan sólo educación básica (es decir su logro educativo no era mayor al de educación secundaria básica). Dicha población solía concentrarse en lugares específicos. Por ejemplo, en la mayoría de las regiones de Turquía, Portugal y México, y en algunas regiones de Australia y España, la proporción de la población que contaba únicamente con educación básica alcanzó un máximo de 50% (Gráfica 2.32) Las diferencias territoriales en la tasa de trabajadores con educación superior es también muy importante. Estados Unidos de América, España, la República Checa y Turquía muestran la mayor dispersión regional en el logro de educación superior. Para los países con menor dispersión regional, el mayor problema es frecuentemente la concentración de la fuerza de trabajo cualificada, particularmente en la capital y alrededor de ella.

Los factores regionales afectan fuertemente el acceso a la educación y al aprendizaje de calidad, así como los beneficios producidos por estos. Incluso cuando se consideran los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes, la localización de las escuelas importa mucho para determinar la calidad de la educación. En el área de la OCDE, los estudiantes de 15

Gráfica 2.32. Algunas regiones en los países de la OCDE pueden tener una proporción de la población que cuenta solamente con educación básica, tan elevada como 50%

Regiones con el menor y el mayor porcentaje de trabajadores con educación básica únicamente, 2012



Nota: los países están clasificados por el promedio de la proporción de la población que cuenta solamente con educación básica.

Fuente: OECD (2013f), *OECD Regions at a Glance*, OECD Publishing, París.

años de edad de las escuelas urbanas superaron a los de áreas rurales en las pruebas de PISA por más de 20 puntos en promedio, lo cual equivale a un año de educación (OECD, 2013i). Más aún, la evidencia sugiere que los beneficios de la educación en las áreas urbanas son mayores de aquellos obtenidos en lugares con menor densidad. Este diferencial puede ser un gran incentivo para que los individuos con una mejor educación busquen emigrar a las ciudades.

En el interior de las regiones metropolitanas también se pueden encontrar considerables disparidades educativas. En la región de Chicago, por ejemplo, los distritos escolares registran tasas de graduación que van desde 57% en la ciudad de Chicago hasta más de 95% en las áreas suburbanas. En Aix-Marsella, el promedio de la población en edad de trabajo sin un diploma va desde 39% —en los vecindarios en el norte de Marsella— a 14% en Aix-en-Provence (OECD, 2013).

El acceso a los servicios educativos en los países en desarrollo es cada vez más difícil en las áreas urbanas. De hecho, los niños de los barrios urbanos pobres tienen una menor probabilidad de ir a la escuela que los niños que habitan en otras áreas urbanas y en áreas rurales. Una investigación en Delhi entre 2004 y 2005 muestra un promedio de atención escolar a nivel primaria de 54.5% entre los niños que habitaban en barrios pobres, comparado

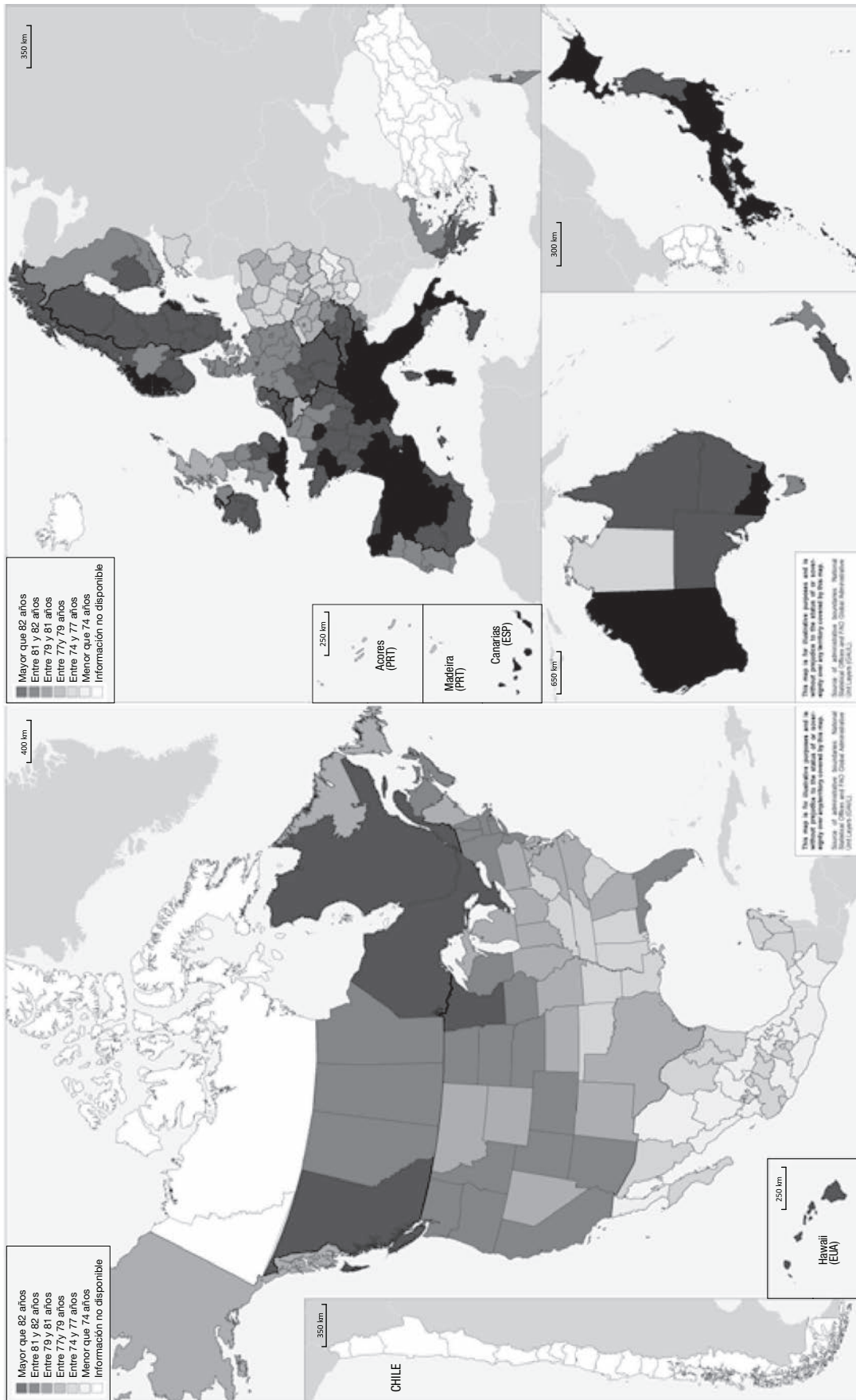
con 90% del promedio de atención de la ciudad en general. De modo similar, en Bangladesh, solo 18% de los jóvenes que habitaban en barrios pobres tuvieron acceso a la educación secundaria en 2009, comparado con 53% que habitaba en las áreas urbanas en general, y 48% que habitaba en zonas rurales (UNICEF, 2012). En muchos países africanos, a fines de la década de 1990 mejoró la matrícula en las áreas urbanas no pobres, pero empeoró en los barrios pobres de las zonas urbanas.

La desigualdad en las cualificaciones es muy pronunciada a nivel metropolitano. Hay muchos más trabajadores en las áreas urbanas que en las no urbanas, pero las grandes ciudades también tienen mucha mayor disparidad en los niveles de cualificación y en los salarios dentro de los grupos de personas cualificadas, que los que tienen las ciudades más pequeñas (Baum-Snow, N. y R. Pavan, 2012). Asimismo, se muestran crecientes la desigualdad dentro de los grupos cualificados, y la polarización del trabajo. Un factor notable en la disparidad urbana es que el aumento de grados de cualificación provee mayores rendimientos en las grandes áreas urbanas que en las pequeñas. Por ejemplo, las economías que aglomeran el trabajo cualificado y especializado pueden incrementar las desigualdades de ingreso en las grandes ciudades, al favorecer a los trabajadores que cuentan con un nivel más alto nivel de cualificación (Belal and Partridge, 2006). Existen también diferencias sustanciales en el rendimiento de las personas cualificadas en el área urbana, relacionadas con las concentraciones locales de diferentes industrias, y dichas diferencias están sólidamente correlacionadas con la desigualdad. Las desigualdades en la cualificación se derivan de las diferencias por la educación, por la inmigración, por el efecto de las concentraciones de la industria, y por las diferencias en el rendimiento para las personas cualificadas que dependen de su ubicación geográfica (Glaeser *et al.*, 2008). Investigaciones de la OCDE han identificado asimismo disparidades regionales en la intensidad con la que las personas cualificadas son utilizadas por los empleadores; por ello, algunas regiones y algunas ciudades son atrapadas en un “equilibrio de cualificaciones deficientes”, en el cual los rendimientos para los trabajadores cualificados se encuentran deprimidos, debido a que la demanda local de estos es baja (Froy *et al.*, 2011, OECD, 2014c).

Las disparidades regionales significativas en los resultados del ámbito de la salud son, en parte, producto del acceso desigual a los servicios de salud. En 2010, en América del Norte, la esperanza de vida al nacer en Texas (USA) era de alrededor de 75 años, lo que resultaba 6 años menor que en Minnesota (USA); y la esperanza de vida en Chihuahua (México) era de tan solo 68 años (Gráfica 2.33) (OECD, 2013f). Hay también grandes diferencias en las tasas de mortalidad ajustadas por edad dentro de los países. En la mayoría de los países, las regiones más ricas tienden a tener un mayor número de doctores, y una tasa de mortalidad menor ajustada por edad.

En general, la desigualdad en la distribución de recursos y servicios de salud afecta principalmente a las zonas rurales, pero la ventaja urbana se ha visto cada vez más cuestionada. En los países de la OCDE, las zonas rurales han resultado más afectadas por el envejecimiento poblacional, las deseconomías de escala en la prestación de los servicios de salud, y problemas en el acceso a los centros de salud. Sin embargo, la desventaja de las zonas rurales en el acceso a los servicios de salud es más pronunciada en los países en desarrollo. Un estudio del Banco Mundial encontró que el consumo urbano per cápita excede al consumo rural per cápita por más de 40% en 72 países en desarrollo (World Bank, 2009b). El acceso limitado al cuidado de salud pediátrico en las zonas rurales afecta a las familias más pobres de dichas zonas. El riesgo de mortandad es menor para los niños de las familias más ricas que

Gráfica 2.33. La esperanza de vida depende de dónde vives (2010)



viven en las áreas urbanas con madres mejor educadas. Las desigualdades en las tasas de mortalidad de niños menores de 5 años entre las áreas urbana y rural son particularmente altas en Camboya y Albania. Proveer de un acceso igualitario a los servicios de salud, y mejorar las condiciones de salud para los grupos vulnerables, se está convirtiendo también en una preocupación mayor en las áreas urbanas, que enfrentan más altas desigualdades en el ingreso. Aunque la gente que vive en las ciudades tiene un mejor acceso a los servicios de salud que su contraparte en las áreas rurales, la escala de desigualdad en las zonas urbanas puede ser algunas veces igual o aún mayor que el de las áreas rurales (UNICEF, 2012).

Notas

1. El índice Gini es una medida estándar de desigualdad, en la que cero significa que todos tienen el mismo ingreso y 1, que la persona más rica tiene todo el ingreso.
2. Si bien en principio el ingreso empresarial se redistribuye por completo en el largo plazo, el aumento en el ahorro empresarial, así como el tratamiento de las ganancias de capital obtenidas de utilidades reinvertidas, incluidas las hechas en el extranjero, pueden explicar en parte la discrepancia entre el crecimiento del PIB y el ingreso familiar (Causa et al., 2014).
3. Una lista no exhaustiva de publicaciones sobre la contracción de la clase media estadounidense incluye las de Blackburn y Bloom (1985), Duncan et al. (1991), Levy (1987a y 1987b), Horrigan y Haugen (1988), Bradbury (1986) y Thurow (1984). Publicaciones recientes que han cubierto a países europeos incluyen las de Grabka y Frick (2008). La obra de Goos y Manning (2007) proporciona una perspectiva nacional sobre Alemania y Pressman (2007) sobre el Reino Unido. Ravallion (2010) se centra en países en desarrollo.
4. En tanto que la incidencia de la pobreza se mide convencionalmente con el recuento de personas o familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza, la gravedad de la pobreza puede medirse por el déficit entre el ingreso medio de la población pobre y la línea de pobreza. La brecha de la pobreza se calcula como la distancia entre el umbral de pobreza y el ingreso medio de la población pobre, expresada como porcentaje del umbral de pobreza.
5. Estimados preliminares indican que la tasa de pobreza extrema de 1990 —basada en la línea de pobreza internacional de 1.25 USD al día (en precios de 2005)— de hecho se redujo a la mitad en 2010 y se ubicó en 1.25 mil millones (United Nations, 2012a).
6. De acuerdo con PovcalNet, en 2009 la población china ubicada por debajo de la línea de pobreza absoluta de USD 1.25 representaba el 11.80%. La distribución nacional se basa en la curva de Lorenz acumulada de la distribución rural y urbana original. Es necesario incluir la distribución rural y urbana al acumular medidas de pobreza de un grupo de países (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet>).
7. En 2010, la tasa de participación en la fuerza laboral se ubicó en 28% en promedio en los países de la zona MENA (Medio Oriente y África del Norte) y en 44% en el sureste de Asia, en comparación con 65% en los países de la OCDE (ILO, 2012a).
8. Sin embargo, si las adolescentes permanecieran en la escuela para concluir una educación secundaria de calidad, estarían mucho mejor preparadas para alcanzar su potencial total y tomar decisiones informadas acerca de su vida. Un solo año más en la escuela otorga a las mujeres mejores perspectivas económicas, más autonomía en la toma de decisiones, mayor control sobre su propia fertilidad, hijos más sanos y mejores oportunidades de enviar a sus hijos a la escuela.
9. El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE mide los resultados de aprendizaje de los jóvenes de 15 años de edad en matemáticas, lectura y ciencias. La prueba evalúa la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas escolares en más de 60 países que en conjunto constituyen nueve décimas partes de la economía mundial.
10. El Índice PISA de Posición Económica, Social y Cultural (ESCS) es un índice compuesto derivado de tres índices: el mayor estatus laboral de los padres, el mayor nivel educativo de los padres y los bienes del hogar (lo que incluye, por ejemplo, el número de libros que se tienen en él).
11. La Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) mide las competencias de lectura, matemáticas y solución de problemas en entornos ricos en tecnología de los adultos de 16 a 65 años de edad en 24 países y regiones subnacionales.

12. Por ejemplo, en 2010, el 41% de los estudiantes argelinos de nivel terciario estudia ciencias sociales, negocios y leyes, y 19% humanidades y artes, en tanto que 14% estudia ciencias y 13.8%, ingeniería, manufactura y construcción (UNESCO-UIS, 2013a).
13. World Health Organisation (2013), Global Health Observatory (GHO): www.who.int/gho/mortality_burden_disease/life_tables/situation_trends_text/en/.
134. La autoevaluación del estado de salud refleja la percepción general de las personas de su salud. Se plantea a los participantes en la encuesta una pregunta como “¿Cómo califica su salud en general? ¿Es muy buena, buena, regular, mala, muy mala?”
15. Véase WHO (2004), *Mortality and Burden of Disease from Water and sanitation*, GHO: www.who.int/gho/phe/water_sanitation/burden/en/.
16. La carga ambiental de las enfermedades calcula la cantidad de enfermedades causadas por riesgos ambientales. Puede expresarse en número de muertes o en años de vida ajustados por discapacidad (AVAD). Esta última medida combina en un solo índice la carga debida a la muerte y la discapacidad. El uso de este índice permite comparar una carga debida a varios factores de riesgo ambiental con otros factores de riesgo o enfermedades. Perfiles elaborados en fechas recientes por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de trastornos emocionales y de la conducta en 192 países se refieren a un conjunto central de riesgos ambientales que incluyen: i) agua, saneamiento e higiene; ii) aire en espacios cerrados; iii) aire en exteriores.
17. En países con sistemas de bienestar fuertes puede desarrollarse una trampa de pobreza en la cual no se retribuye a las personas por la falta de acceso a un empleo y la pérdida de las prestaciones y transferencias en efectivo que se han vuelto necesarias para cubrir los altos costos de vida. Varias ciudades, entre ellas Glasgow y Ciudad del Cabo, desarrollaron campañas de “salario mínimo” en las que el sector público toma la delantera al ofrecer salario mínimo a todo su personal a pesar de las restricciones presupuestarias relacionadas con la crisis económica global.
18. Cerca de 232 zonas metropolitanas de 22 países representaron 56% de la creación de empleos. En esta cifra no se incluye a Dinamarca, Grecia, Japón y Portugal, pues durante el periodo estos países experimentaron una destrucción neta de empleos. Hungría y Eslovenia se excluyen por una razón muy diferente: la creación de empleos en las zonas metropolitanas excedió la del país (en otras palabras, el empleo en las zonas no metropolitanas bajó) (OECD, 2013f).

Bibliografía

- Aedo, C. e I. Walker (2012), *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*, Directions in Development series, Banco Mundial, Washington, DC.
- African Development Bank (AfDB) et al. (2012), *African Economic Outlook 2012: Promoting Youth Employment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2012-en>.
- AfDB (2011), “The middle of the pyramid: Dynamics of the middle class in Africa”, *AfDB Market Brief*, 20 de abril, AfDB Group, Túnez.
- Althabe, f. et al. (2007), “Health inequality in Latin America”, *The Lancet*, vol. 370, núm. 9599, pp. 1599-1600.
- American Community Survey (2010), US Bureau of the Census, www.census.gov/acs/www/.
- Araujo, I., J. Bowey y G. Eastern (1998), “Social capital, industrial networks and entrepreneurs”, en A. Halinen-Kaila y N. Nummela (eds.), *Interaction, Relationships and Networks: Visions for the Future*, vol. 1, actas de la 14ª Conferencia Anual IMP, Turku, Finlandia, pp. 55-83.
- Atkinson, A.B. (1995), “Capabilities, exclusion, and the supply of goods”, en K. Basu, P.K. Patanaik y K. Suzumura (eds.), *Choice, Welfare and Development: A Festschrift in Honour of Amartya K. Sen*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson, A., B. Cantillon, E. Marlier y B. Nolan (2002), “Social Indicators: The EU and Social Inclusion”, *OUP Catalogue*, Oxford University Press.
- Bacchetta, M., J. Bustamente, y E. Ernst (eds.) (2009), *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Balakrishnan, R., C. Steinberg, y M.H. Syed (2013), “The elusive quest for inclusive growth: Growth, poverty, and inequality in Asia”, *International Monetary Fund Working Papers*, núm. 13/152, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, DC.
- Barro, R.J. (2000), “Inequality and growth in a panel of countries”, *Journal of Economic Growth*, vol 5, núm. 1, pp.5-32.

- Barro, R.J. y J.W. Lee (2010), "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010", *National Bureau of Economic Research Working Papers*, núm. 15902, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), Cambridge, MA.
- Baum-Snow, N. y R. Pavan (2012), "Inequality and city size", *Review of Economics and Statistics*, vol. 95, núm. 5, pp.1535-1548.
- Belal, F.B. y M. Partridge (2006), "The elusive inequality-economic growth relationship: Are there differences between cities and the countryside?", *The Annals of Regional Science*, vol. 41, núm. 2, pp. 375-400.
- Bhutta, Z.A. et al. (2010), "Countdown to 2015 decade report (2000-2010): Taking stock of maternal, newborn and child survival", *The Lancet*, vol. 375, núm. 9730, pp. 2032-2044.
- Blackburn, M. y D. Bloom (1985), "What is happening to the middle class?", *American Demographics*, vol. 7, núm. 1, pp. 18-25.
- Bogue, D. J. (2012), "The economic adjustment of immigrants to twelve nations of Latin America and comparison with United States", *Social Science Research Network*, <http://ssrn.com/abstract=2199001>.
- Bolton, K. y S. Breau (2011), "Growing unequal? Changes in the distribution of earnings across Canadian cities", *Urban Studies*, vol. 49, núm. 6, pp.1377-1396.
- Bradbury, K.L. (1986), "The shrinking middle class", *New England Economic Review*, septiembre-octubre, pp. 41-55.
- Castellani, F. y G. Parent (2011), "Being 'middle-class' in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 305, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3jcdx4jlx-en>.
- Causa, O., N. Ruiz y A. de Serres (2015), "Can pro-growth policies lift all boats? An analysis based on household disposable incomes", *OECD Economics Working Paper* núm. 1180, OECD Publishing, París.
- Cecchini, M. et al. (2010). "Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: Health effects and cost-effectiveness", *The Lancet*, vol. 376, núm. 9754, pp. 1775-84.
- Cerise, S. y F. Francavilla (2012), "Tackling the root causes of gender inequalities in the post-2015 development agenda", documento de antecedentes de "Addressing Inequalities" Global Thematic Consultation, octubre, OECD Development Centre, OECD, París.
- Chen, M. (2012), "Global recession and the informal economy: Evidence from Latin America and beyond", en M. Cohen (ed.), *The Global Economic Crisis in Latin America: Impacts and Responses*, Routledge Studies in the Modern World Economy, Nueva York.
- Chen, S. y M. Ravallion (2008), "The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty", *Policy Research Working Paper*, WPS 4703, Banco Mundial, Washington, DC.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Commonwealth Fund (2013), "2013 Commonwealth Fund International Health Policy Survey", The Commonwealth fund, Nueva York, www.commonwealthfund.org/Surveys/2013/2013Commonwealth-Fund-International-Health-Policy-Survey.aspx.
- Commonwealth Fund (2010), "2010 Commonwealth Fund International Health policy survey in Eleven Countries", The Commonwealth Fund, Nueva York.
- Crifo, P. y E. Laurent (2013), "Enjeux environnementaux et question sociale pourquoi et comment lier justice sociale et écologie ?", *Références économiques*, núm. 23, Conseil Économique pour le Développement Durable.
- Da Costa, R. et al. (2011), "The economy of the possible: Pensions and informality in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 295, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgj0vdgrk8v-en>.
- De Laiglesia, J. (2011), "Coverage gaps in social protection: What role for institutional innovations?", documento preparado para la International Conference on Social Cohesion and Development, OECD, París, 20-21 de enero.
- Devaux, M. y M. de Looper (2012), "Income-related inequalities in health service utilisation in 19 OECD Countries, 2008-2009", *OECD Health Working Papers*, núm. 58, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k95xd6stnxt-en>.
- Department for International Development (DFID) (2013), "Education position paper: Improving learning, expanding opportunities", DFID, Gobierno del Reino Unido.

- Dockery, D.W. (2001), "Epidemiologic evidence of cardiovascular effects of particulate air pollution", *Environmental Health Perspectives*, vol. 109, supl. 4, agosto, pp. 483-486.
- Dockery, D.W. y C.A. Pope (1994), "Acute respiratory effects of particulate air pollution", *Annual Review of Public Health*, vol. 15, mayo, pp.107-132.
- Duncan, G.J., T.M. Smeeding y W. Rodgers (1991), "W(h)ither the middle class? A dynamic view", *Working Paper* núm. 56, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College.
- Easterlin, R.A. (1974), "Does economic growth improve the human lot?", en P.A. David y M.W. Reder (eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, Inc., Nueva York.
- Easterly, W. (2001), "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, vol. 6, núm. 4, pp. 317-335.
- European Environment Agency (EEA) (2013), "Air quality in Europe", *European Environment Agency Report*, núm. 9/2013, EEA, Copenhague, Dinamarca.
- EEA (2012), *Environmental Statement 2012*, EEA, Copenhague, Dinamarca.
- EEA (2011), *Annual Report 2011*, EEA, Copenhague, Dinamarca, www.eea.europa.eu/publications/annual-report-2011.
- EEA (2010), *Urban Environment – SOER 2010 Thematic Assessment*, EEA, Copenhague, Dinamarca, www.eea.europa.eu/soer/europe/urban-environment.
- Escobal, J. y M. Torero (2003), "Adverse geography and differences in welfare in Peru", *WIDER Discussion Paper*, núm. 2003/73, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki, Finlandia.
- Food and Agriculture Organization (FAO), International Labour Organization (ILO), e International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF) (2007), *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agriculture and Rural Development*, OIT, Ginebra.
- Ferreira, F.H.G. y D. Robalino (2010), "Social protection in Latin America: Achievement and limitations", *Policy Research Working Paper*, núm. WPS 5305, Banco Mundial, Washington, DC.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Hamish Hamilton, Londres.
- Gagnon, J. y D. Khoudour-Castéras (2012), "South-South migration in West Africa: Addressing the challenge of immigrant integration", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 312, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98p4wgcjmx-en>.
- Garroway, C. y J. de Laiglesia (2012), "On the relevance of relative poverty for developing countries", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 314, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k92n2x6pts3-en>.
- Glaeser, E. l., M. Resseger y K. Tobio (2008), "Urban inequality", *NBER Working Papers*, núm. 14419, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Goldberg, M.S. et al. (2001), "Identification of persons with cardiorespiratory conditions who are at risk of dying from the acute effects of ambient air particles", *Environmental Health Perspectives*, núm. 109 (supl. 4), pp. 487-494, Agosto de 2001.
- Goos, M. y A. Manning (2007), "Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, núm. 1, pp. 118-133.
- Grabka, M. y J.R. Frick (2008), "The shrinking German middle class: Signs of long-term polarization in disposable income?", *DIW Berlin Weekly Report*, núm. 4 vol. 4, German Institute for Economic Research.
- Gwynn, R.C. y G.D. Thurston (2001), "The burden of air pollution: Impacts among racial minorities", *Environmental Health Perspectives*, vol. 109 (supl. 4), agosto.
- Halpern, D. (2005), *Social Capital*, Polity Press, Wiley.
- Haughton, J. y S.R. Khandker (2009), *Handbook on Poverty and Inequality*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Horrigan, M.W. y S.E. Haugen (1988), "The declining middle-class thesis: A sensitivity analysis" *Monthly Labour Review*, vol. 111, núm. 5, pp.3 -13.
- International Labour Organization (ILO) (2009), "Global employment trends January 2009", *ILO Global Employment Trends Series*, OIT, Ginebra.

- ILO (2013a), "Employment and social protection in the new demographic context", Report IV, International Labour Conference, Reunión 102a., OIT, Ginebra.
- ILO (2013b), "Global employment trends 2013: recovering from a second jobs dip", *ILO Global Employment Trends Series*, OIT, Ginebra.
- ILO (2013c), *Key Indicators of Labour Market (KILM)*, 8a. edición, OIT, Ginebra, www.kilm.ilo.org.
- ILO (2012a), "Global employment trends for youth 2012", *ILO Global Employment Trends Series*, OIT, Ginebra.
- ILO (2012b), *KILM*, 7a. edición, OIT, Ginebra, www.kilm.ilo.org.
- ILO (2012c), "Women and Men in the Informal Economy – Statistical Picture", datos, OIT, Ginebra, http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html.
- ILO (2010), "Global employment trends January 2010", *ILO Global Employment Trends Series*, OIT, Ginebra.
- Förster, M., A. Llana-Nozal y V. Nafilyan (2014), "Trends in Top Incomes and their Taxation in OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 159, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43jhlz87f-en>.
- Froy, F., S. Giguère y M. Meghnagi (2012), "Skills for Competitiveness: A Synthesis Report", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, núm. 2012/09, OECD Publications.
- James, C. (2012), "Lives on the line: Mapping life expectancy along the London tube network", *Environment and Planning*, vol. 44, núm.7, pp. 1525-1528.
- Johnstone, N. y Y. Serret (eds.) (2006), *The Distributional Effects of Environmental Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066137-en>.
- Karasek, R.A. (1979), "Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign", *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, núm. 2, pp. 285-308.
- Kanbur, R. y A.J. Venables (2005), "Rising spatial disparities and development", *Policy Brief*, núm. 3, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki, Finlandia.
- Kanbur, R., A.J. Venables y G. Wan (2006), *Spatial Disparities in Human Development: Perspectives from Asia*, United Nations University Press, Tokio.
- Kharas, H. (2010), "The emerging middle class in developing countries", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 285, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k92n2x6pts3-en>.
- Khanna, G., D. Newhouse y P. Paci (2010), "Fewer jobs or smaller paychecks? Labor market impacts of the recent crisis in middle-income countries: Economic premise", *Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM)*, núm. 11/2010, Banco Mundial, Washington, DC.
- Knack, S. y P. Keefer (1997), "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, núm. 4, pp. 1251-88.
- Levine, L. (2012), "The U.S. income distribution and mobility: Trends and international comparisons", *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress, 29 de noviembre, Library of Congress, USA.
- Levy, F. (1987a), *Dollars and Dreams: The Changing American Income Distribution*, Sage, Nueva York.
- Levy, F. (1987b), "The middle class: Is it really vanishing?", *Brookings Review*, vol. 3, pp. 17-21.
- La Porta, R. et al. (1997), "Trust in large organisations", *The American Economic Review*, vol. 87, núm. 2, documentos y actas de la 104.^a Annual Meeting of the American Economic Association, mayo, pp. 333-338.
- Long, H.V. y M. Yabe (2011), "Unequal regional development in rural Vietnam: Spatial disparities and policy considerations", *2nd International Conference on Business and Economic Research Proceeding*, núm. 2011-119, pp. 293-303.
- McDaid, D., F. Sassi y S. Merkur (2013), *Promoting Health, Preventing Disease: The Economic Case*, Open University Press, Maidenhead.
- Narayan, D. e I. Pritchett (1999), "Cents and sociability: Household income and social capital in rural Tanzania", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 47, núm. 4, pp. 871-897.
- OECD (2014a), *How's Life in your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>.
- OECD (2014b), "Trends in Top Incomes and their Taxation in OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 159, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43jhlz87f-en>.

- OECD (2014c), *Job Creation and Local Economic Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en>.
- OECD (2014d), *Social Cohesion Policy Review of Viet Nam*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196155-en>.
- OECD (2013a), *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty*, OECD, París, www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf.
- OECD (2013b), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
- OECD (2013c), *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en.
- OECD (2013d), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OECD (2013e), *OECD Economic Surveys: China 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2013-en.
- OECD (2013f), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.
- OECD (2013g), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OECD (2013h), *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World, perspectives on Global Development*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-en.
- OECD (2013i), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do, vol. 1*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>.
- OECD (2013j), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity, vol. 2*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OECD (2013k), *Southeast Asian Economic Outlook 2013: with Perspectives on China and India*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/saeo-2013-en>.
- OECD (2013l), *Vers une Croissance Plus Inclusive de la Métropole Aix-Marseille : Une Perspective Internationale*, OECD, París, www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/Aix-Marseille.pdf.
- OECD (2012a), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.
- OECD (2012b), *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2012-en>.
- OECD (2012c), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- OECD (2012d), *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>.
- OECD (2012e), *Health at a Glance: Europe 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183896-en>.
- OECD (2012f), *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-en>.
- OECD (2012g), *OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177741-en>.
- OECD (2012h), *OECD Territorial Reviews: The Chicago Tri-State Metropolitan Area, United States 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264170315-en>.
- OECD (2012i), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OECD (2012j), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.
- OECD (2012k), *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264171534-en>.

- OECD (2012l), *Sick on the Job?: Myths and Realities about Mental Health and Work*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264124523-en>.
- OECD (2012m), *Social Institutions and Gender Index: Understanding the Drivers of Gender Inequality*, OECD, París.
- OECD (2012n), *Southeast Asian Economic Outlook 2011/12*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166882-en>.
- OECD (2011a), *Benefits of Investing in Water and Sanitation: An OECD Perspective*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264100817-en>.
- OECD (2011b), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- OECD (2011c), *Meeting the Challenge of Financing Water and Sanitation: Tools and Approaches*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120525-en>.
- OECD (2011d), *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-en.
- OECD (2011e), *OECD Regional Outlook: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.
- OECD (2011f), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-en.
- OECD (2011g), *Regions and Innovation Policies*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.
- OECD (2011h), *OECD Territorial Reviews: The Gauteng City-Region, South Africa 2011*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122840-en>.
- OECD (2010a), *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-en>.
- OECD (2010b), *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084728-en>.
- OECD (2010c), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, vol. 1, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>.
- OECD (2010d), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, vol. 2, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>.
- OECD (2009a), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, OECD Development Centre Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059245-en>.
- OECD (2009b), *Latin American Economic Outlook 2010*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2010-en>.
- OECD (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>.
- OECD (2008b), *OECD Employment Outlook 2008*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-en.
- OECD (2008c), *OECD Environmental Outlook to 2030*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040519-en>.
- OECD (2006a), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Territorial reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027091-en>.
- OECD (2006b), *Economic Valuation of Environmental Health Risks to Children*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264013988-en>.
- OECD (2005), *OECD Regions at Glance 2005*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2005-en.
- OECD y FAO (2012), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2012*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2012-en.
- OECD y World Health Organization (WHO) (2012), *Health at a Glance: Asia/Pacific 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183902-en>.

- OECD, J. Gagnon y D. Khoudour-Castéras (2011), *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264126398-en>.
- Olli-Segendorf, Å. (2005), "Wage effects of search methods for the Nordic and the non-Nordic born", en *Job Search Strategies and Wage Effects for Immigrants*, Swedish Institute for Social Research, Dissertation Series, núm. 65, Stockholm University, Estocolmo.
- Paulette, C. (2014), "Viet Nam social policy and public service provision", document de antecedents para el OECD Social Cohesion Policy Review of Viet Nam (2014).
- Perfetti, M. (2013), "Colombia's Government Mission to Strengthen the System of Cities", Departamento Nacional de Planeación, agosto, Bogotá.
- Pressman, S. (2007), "The decline of the middle class: An international perspective", *Journal of Economic Issues*, vol. 16, núm. 1, pp.181-200.
- Prüss-Üstün, A. y C. Corvalán (2006), *Preventing Disease through Healthy Environments: Towards an Estimate of the Environmental Burden of Disease*, OMS, Ginebra.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, Nueva York.
- Ravallion, M. (2010), "The developing world's bulging (but vulnerable) middle class", *World Development*, vol. 38, núm. 4, pp. 445-454.
- Sahn, D.E. y D. C. Stifel (2003), "Urban-rural inequality in living standards in Africa", *Journal of African Economies*, vol. 12, núm.4, pp. 564-597.
- Sassi, F. (2010), *Obesity and the Economics of Prevention: Fit not Fat*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084865-en>.
- Sassi, F. et al. (2009), "Improving lifestyles, tackling obesity: The health and economic impact of prevention strategies", *OECD Health Working Papers*, núm. 48, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/220087432153>.
- Sassen, S. (2006), *Cities in a World Economy*, 3a. edición, Pine Forge Press, Thousand Oaks, CA.
- Saxenian, A. (1994), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and route 128*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Schwartz, J. (1994), "Total suspended particulate matter and daily mortality in Cincinnati, Ohio", *Environmental Health Perspectives*, vol. 102, núm. 2, febrero, pp.186-189.
- Sen, A.K. (2008), "The economics of happiness and capability", en L. Bruni, F. Comim y M. Pugno (eds.), *Capability and Happiness*, Oxford University Press, Nueva York.
- Sparrow, R. y E. Van de Poel (2013), "Financial consequences of ill health and informal coping mechanisms in Indonesia", *SMERU Working Paper*, SMERU Research Institute, abril.
- Sumner, A. (2013), "Who are the poor? new regional estimates of the composition of education and health 'poverty' by spatial and social inequalities", *Overseas Development Institute Working Paper*, núm. 378, Overseas Development Institute, Londres.
- Stiglitz, J. E., A. Sen, y J-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.
- Thurow, L.C. (1984), "The disappearance of the middle class", *New York Times*, f.3.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2013), *UNESCO Education Database*, <http://databases.unesco.org/education/anglais.htm>.
- UNESCO (2012a), *Education for All Global Monitoring Report*, UNESCO Publishing, París.
- UNESCO (2012b), *World Atlas of Gender Equality on Education*, UNESCO Publishing, París.
- UNESCO-Institute for Statistics (UIS) (2013a), "Adult and youth literacy: National, regional and global Trends", 1985-2015, *UNESCO-UIS Paper*, junio, UNESCO-UIS Publishing, Montreal.
- UNESCO-UIS (2013b), *Toward Universal Learning: Recommendations from the Learning Metrics Task Force, Summary Report*, UNESCO-UIS and Center for Universal Education at the Brookings Institution, Montreal y Washington, DC.
- United Nations Children's Fund (UNICEF) (2011), *UNICEF Annual Report 2011*, UNICEF Publications, Nueva York.

- UNICEF (2012), *The State of the World's Children 2012: Children in an Urban World*, UNICEF Publications, Nueva York.
- United Nations (UN) (2013a), *The Millennium Development Goals Report 2013*, UN, Nueva York.
- UN (2013b), "We can end poverty: Millennium Development Goals and beyond 2015", Fact Sheet, septiembre, UN Department of Public Information, UN Department of Economic and Social Affairs y UN Development Programme.
- UN (2012a), *The Millennium Development Goals Report 2012*, UN, Nueva York.
- UN (2012b), *United Nations General Assembly Resolution A/67/L36: Global Health and Foreign Policy*, 6 de diciembre, UN, Nueva York.
- Whitely, P. (2000), "Economic growth and social capital", *Political Studies*, vol. 48, núm. 3, pp. 443-466.
- World Health Organization (WHO) (2013), "Ambient (outdoor) air quality and health", *World Health Organization Fact Sheet*, núm. 313, OMS, Ginebra, www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en.
- WHO (2009), *Global Health Risks: Mortality and Burden of Disease Attributable to Selected Major Risks*, OMS, Ginebra.
- WHO (2008), *World Health Report 2008: Primary Health Care Now More Than Ever*, OMS, Ginebra.
- WHO (2005), "World Health Assembly Resolution 58.33: Sustainable health financing, universal coverage and social health insurance", OMS, Ginebra, www.who.int/health_financing/documents/cov-wharesolution5833/en/index.html, consultado el 13 de febrero de 2013.
- WHO y UNICEF (2010), *Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2010 Update*, WHO/UNICEF Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation, WHO Press, Geneva.
- Woodhouse, A. (2006), "Social capital and economic development in regional Australia: A case study", *Journal of Rural Studies*, vol. 22, núm. 1, pp. 83-94.
- World Bank (2013a), "Colombia case study: The subsidized regime of Colombia's National Health Insurance System", *Universal Health Coverage Studies Series (UNICO)*, núm. 15, Banco Mundial, Washington, DC.
- World Bank (2013b), "The State of the Poor: Where Are the Poor, Where is Extreme Poverty Harder to End, and What is the Current Profile of the World's Poor?", *Economic Premise Note Series*, octubre, núm. 125, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, Banco Mundial, Washington, DC.
- World Bank (2011), *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*, The World Bank Group Education Strategy 2020, Resumen ejecutivo, Banco Mundial, Washington, DC.
- World Bank (2009a), "The global economic crisis: Assessing vulnerability with a poverty lens", *Policy Note*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/WBGVulnerableCountriesBrief.pdf>.
- World Bank (2009b), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Development Report, Banco Mundial, Washington, DC.
- Yusuf, M.E. (2010), "Promoting employment recovery while meeting fiscal goal: Indonesia case", presentación para la Conference on Post-crisis Employment and Social Policies in Developing Asia, Tokio, 15 a 17 de diciembre, www.adbi.org/conf-seminar-papers/2011/01/11/4328.employment.recovery.fiscal.indonesia/.

Capítulo 3

Hacia un marco multidimensional para el Crecimiento Incluyente

¿Qué hay detrás del aumento en la desigualdad? ¿Cómo ha afectado ese incremento el crecimiento en los niveles de vida? A partir del trabajo de la OCDE sobre bienestar, en este capítulo se presenta un innovador marco de política analítica para estudiar los principales factores impulsores del aumento de las desigualdades analizados en el capítulo anterior. Se propone una medida novedosa de los indicadores multidimensionales de vida (que comprende el ingreso familiar disponible, la condición de empleo y la longevidad), se identifica su crecimiento en diferentes segmentos de la población y se considera el impacto de las políticas individuales. El análisis muestra que durante el periodo inmediatamente anterior a la crisis, de 1995 a 2007, el crecimiento en los indicadores multidimensionales de vida en los países de la OCDE fue ligeramente menor para la familia media y las familias pobres (ubicadas en el decil más bajo) que para la familia “promedio”.

En el Capítulo 2 se presentaron una serie de evidencias que muestran cómo, desde hace algún tiempo, la desigualdad en el ingreso ha estado en aumento en muchos países de la OCDE, incluyendo aquellos en los que previamente era relativamente baja; y se mantiene alta e incluso está en aumento, en muchos países en desarrollo y en las economías de mercado emergentes. En todos los países, también hay grandes diferencias en los resultados no materiales entre los distintos grupos socioeconómicos. En todas partes, aquellos que están en la parte superior de la distribución en el ingreso tienen una mayor probabilidad de encontrar trabajo, además de un mayor nivel de educación, más salud y una mayor esperanza de vida, y viven en un ambiente no contaminado, o más generalmente, en un lugar en donde el acceso a trabajos, y a los beneficios de la sociedad, llevan a una mejor calidad de vida. En general, los peores resultados a lo largo del espectro sobre calidad de vida no asociados a los ingresos, se correlacionan con aquellos que se encuentran en los niveles más bajos de distribución de los mismos. Este capítulo analiza los principales detonantes de la creciente desigualdad en el ingreso en la mayoría de los países de la OCDE, así como en varios países en desarrollo y economías de mercado emergentes, y propone un marco político multidimensional para la construcción del Crecimiento Incluyente con base en trabajos de la OCDE sobre el bienestar, la desigualdad en el ingreso y las políticas estructurales a favor del crecimiento.

3.1. ¿Por qué han aumentado las desigualdades?

Las causas de la desigualdad en los países de la OCDE

En los países de la OCDE, el único factor más importante del aumento de la desigualdad en el ingreso ha sido la mayor dispersión en sueldos y salarios. Las ganancias explican cerca de tres cuartas partes del ingreso familiar entre la población en edad de trabajar (OECD, 2011a). En la mayoría de los casos, tal como se vió en el Capítulo 2, las ganancias del 10% más rico de las personas empleadas se han incrementado más rápidamente que las de aquellas en el 10% más pobre. Existen diversos factores que explican esta tendencia:

- **Frecuentemente se señala que la globalización es la principal culpable de la creciente desigualdad en los sueldos y el desempleo, pero los datos sugieren que sus efectos han sido limitados, al menos en el área de la OCDE (Recuadro 3.1).** Algunos temían que los trabajadores de bajos ingresos se verían desproporcionalmente afectados por la competencia de las importaciones, y la subcontratación entre países de las actividades de bienes comercializables y de los sectores de servicios, pues disminuiría la demanda de mano de obra menos calificada. El incremento en las importaciones procedentes de los países de menores ingresos tienden a aumentar la dispersión de los salarios, pero únicamente en los países que tienen legislaciones débiles para la protección del empleo (OECD, 2011a). Los análisis de la OCDE (OECD, 2013a, y OECD, 2011a) sugieren que la creciente integración comercial ha tenido impacto limitado sobre la desigualdad de los salarios y el empleo. El impacto de la globalización sobre la desigualdad ha sido menor comparado con la de los cambios tecnológicos (Jaumotte *et al.*, 2008).

Recuadro 3.1. Cadenas Globales de Valor (CGV): ¿Un nuevo enfoque para estudiar el comercio y la desigualdad?

En la literatura sobre la desigualdad, hay un consenso en la perspectiva de que la globalización contribuye con 20% de la creciente desigualdad en los salarios, y que el cambio tecnológico ha sido más importante que el comercio en causar los cambios en la distribución en el ingreso (WTO, 2008; y Newfarmer y Sztajerowska en OECD, 2012e). Aun cuando la conclusión sobre el modesto impacto del comercio, ha continuado en creciente cuestionamiento en el contexto del aumento de las economías emergentes, y la creciente fragmentación internacional de la producción (Krugman, 2007).

Las diferencias en la productividad y las preferencias dirigen el rumbo del comercio internacional y resultan en aumento de eficiencia y un mayor ingreso agregado, en tanto que las distorsiones del comercio pueden ser las causas tanto de ineficiencia económica como de la desigualdad. Ellas llevan a la desigualdad entre los países y aun en el interior de los mismos, mediante efectos en las barreras tarifarias y barreras no tarifarias (BNT) y las regulaciones del comercio que se distribuyen de manera desigual a lo largo de diferentes actividades y sectores económicos; diferencias en las barreras e incentivos para entrar en los mercados para quienes buscan rentabilidad entre diferentes sectores y segmentos de las Cadenas Globales de Valor (CGV); y las políticas que discriminan de acuerdo a los orígenes geográficos del comercio, tal como en algunos Tratados de Comercio Regionales (TCR). En todos los casos, la intención es generar o preservar la rentabilidad.

Kaplinsky (2001) sostiene que cuando los segmentos o los actores dentro de una cadena de valor, están protegidos de la competencia, ellos disfrutan de mayores ingresos y por ello obtienen una mayor participación del valor agregado. Adicionalmente, las cadenas de valor normalmente implican un grado de “gobernanza” en relación con ciertos actores claves que, dentro de la cadena, asumen la responsabilidad de la división del trabajo a lo largo de diferentes segmentos, y para la evolución de la misma. Por tanto, es importante el cómo y en qué condiciones un productor participa en la economía global (por ejemplo, cadenas impulsadas por el comprador en los textiles o prendas de vestir, o bien impulsadas por el productor en las cadenas de fabricación de vehículos automotores). Finalmente, la efectividad de las cadenas de valor surge de una eficiencia sistémica; propiamente por la cooperación estrecha entre los eslabones de la cadena en lugar de la mejora de eficiencia de un eslabón individual. Estas características de las CGV afectan la distribución del valor agregado a lo largo de la cadena, y por ello en la distribución del ingreso entre diversos países y también al interior de los mismos. De acuerdo a Kaplinsky (2001) las barreras de entrada y la competencia son la clave determinante de la distribución de las rentas, con quienes dirigen las rentas (por ejemplo, los asociados con su reconocido nombre de marca, o los derechos de autor), o quienes tienen la habilidad de crear nuevos dominios de rentas, que tienden a ganar, y aquellos atrapados en actividades con pocas barreras de entrada, y que tienden a perder. La habilidad para identificar las actividades de más rica rentabilidad a lo largo de toda la cadena de valor agregado, provee entonces la clave para entender la apropiación global de los rendimientos de la producción. En esa misma línea, Brewer (2011) hace hincapié en los importantes vínculos entre las CGV y el análisis de las desigualdades en el ingreso. La aplicación tradicional del enfoque de las CGV era investigar la dispersión geográfica, el contexto del gobierno e institucional de una cadena dada, para comprender las maneras en que los más poderosos actores y agentes organizan la cadena para su propio beneficio. Sin embargo, más recientemente el análisis de las CGV se ha enfocado en el concepto de “mejora” es decir, la forma de optimizar la posición competitiva de los participantes particulares de la cadena de valor, y con la captación de una mayor

Recuadro 3.1. Cadenas Globales de Valor (CGV): ¿Un nuevo enfoque para estudiar el comercio y la desigualdad? (cont.)

participación del valor agregado, con el supuesto implícito de que dicha mejora puede ayudar al desarrollo nacional. Dicha mejora puede implicar el movimiento hacia procesos de manufactura de una mayor demanda tecnológica, pero también el proceso de productos agrícolas o de metales y minerales con un mayor valor agregado.

En tanto las CGV proveen a los países en desarrollo con la oportunidad de una mejora económica y social, dichos resultados no están garantizados. La evidencia de África sugiere que en tanto los países más pobres se benefician más por la oportunidad de incrementar su integración a la CGV, en la manera en que hay más y mejores empleos, dicha mejora ha sido menos evidente, por ejemplo, para la industria textil de Sudáfrica (OECD, 2014a). Más aún, las CGV no son neutrales en materia de género y reflejan una amplia desigualdad en este aspecto, junto con normas de discriminación social al interior de los hogares, las comunidades y las economías. Mientras que las mujeres son participantes importantes en las Cadenas Globales de Valor, sus oportunidades para el empoderamiento económico son limitadas, debido a la divisiones de género en el trabajo, y al bajo valor económico que se atribuye a sus contribuciones (Barrientos, 2013). La capacidad de negociación y el apoyo que se provea a los participantes más débiles de las cadenas de valor, tales como los pequeños productores, los trabajadores manuales (sin cualificaciones) y las mujeres, son esenciales para ayudarles a mejorar. Las políticas tienen que ser adaptadas a estrategias específicas de actualización y mejora, de acuerdo a sus contextos institucionales, los cuales varían de un sector a otro y también entre los diferentes países. Sin embargo, la gestión privada y las políticas públicas pueden afectar, en gran medida, la participación incluyente y las mejoras en las CGV (A. Goger et al., 2014).

- **El progreso tecnológico ha sido más benéfico para los trabajadores mejor cualificados, especialmente en los países de la OCDE.** Durante décadas, el progreso tecnológico ha aumentado la productividad más rápidamente en la manufactura que en cualquier otra área, reduciendo la demanda de trabajo, especialmente de los obreros con menor cualificación.¹ En combinación con una mayor apertura comercial, esta tendencia ha generado también una gran cantidad de trabajo en la manufactura para jornaleros (trabajadores sin cualificaciones) en los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes. La más reciente llegada de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), ha permitido a las personas con los conocimientos relevantes de las TIC, o con los específicos para el sector financiero, la oportunidad de disfrutar de ganancias significativas en sus ingresos, en tanto que los trabajadores con pocas habilidades han sido dejados de lado. Como resultado, la brecha de ingresos entre la alta y la baja cualificación de los trabajadores, se ha incrementado. En algunos países, como en los Estados Unidos de América, el cambio de las habilidades técnicas básicas indujo un cambio en la demanda laboral hacia mayores habilidades. Aun así, la oferta de ese tipo de individuos cualificados no ha mantenido el ritmo con la creciente demanda, tal como es indicado por la desaceleración en el crecimiento del logro académico de la educación terciaria (Denk, O. et al., 2013).
- **Las reformas regulatorias y los cambios institucionales que conducen al incremento de la competencia y a una mayor flexibilidad en los mercados de productos y laboral, han aumentado las oportunidades de empleo, pero también han contribuido a una mayor desigualdad en los salarios.** Desde la década de 1980, los países de la OCDE han llevado a cabo reformas regulatorias muy significativas para fortalecer la competencia en los

mercados de bienes y servicios, y para hacer a los mercados laborales más adaptables. Las reformas incluyen la remoción de barreras regulatorias para la competencia en los mercados de productos, una más flexible legislación para la protección del empleo (LPE), para los trabajadores con contratos temporales, y en algunos casos, reducciones en los salarios mínimos. Las tasas de sindicalización también se redujeron en la mayoría de los países de la OCDE. Estas reformas tuvieron impactos positivos al promover la creación de empleos en el corto plazo, pero el hecho de que los trabajadores permanentes continuaron disfrutando más estrictas LPE en relación con sus pares en contratos temporales, en la mayoría de los países contribuyó a la creciente segmentación del mercado laboral y al deterioro en la calidad del empleo (OECD 2013a).

- **Los cambios en las condiciones laborales han contribuido a la creciente desigualdad de los ingresos.** En muchos países, ha habido un incremento en la prevalencia de los trabajos de tiempo parcial y contratos de trabajo atípicos, así como también una reducción en la cobertura de acuerdos de negociación colectiva. Como fue mencionado en el Capítulo 2, algunos grupos de la población, incluyendo mujeres y jóvenes, a menudo trabajan solo tiempos parciales y tienden a sufrir una brecha en su salario en relación con otros grupos.
- **Los cambios en las estructuras familiares están haciendo más diversos los ingresos familiares, en tanto reducen las economías de escala y hacen que se incrementen las desigualdades en el ingreso.** Las estructuras de los hogares han cambiado de manera muy profunda a lo largo de las décadas recientes. Ahora hay más hogares dirigidos por un solo padre o madre, que los que hubo antes; a mediados de la década del 2000, estos hogares daban cuenta de 20% de todos los miembros en edad de trabajar de los hogares, en promedio, en los países de la OCDE. Los hogares más pequeños tienen menor capacidad de beneficiarse de los ahorros asociados al combinar los recursos y compartir los gastos. Por tanto, una tendencia hacia más pequeños hogares probablemente lleve al incremento en la desigualdad en las ganancias y en el ingreso. La conducta de los matrimonios también ha cambiado. La gente ahora tiene más probabilidades de escoger parejas dentro del mismo rango de ganancias, lo que tiende a reforzar la desigualdad en el ingreso (Chen *et al.*, 2014; Greenwood *et al.*, 2014). Sin embargo, los efectos combinados de los cambios demográficos y sociales, dan cuenta tan solo de una mínima parte del porcentaje de la desigualdad en el ingreso, mucho menos que los factores relacionados con el mercado laboral (OECD, 2011a).

El aumento en la participación del ingreso no salarial, que proviene del capital, también ha incrementado la desigualdad en el ingreso familiar. La desigualdad en el ingreso por capital se ha incrementado más que la desigualdad por los salarios en la mayoría de los países de la OCDE (OECD, 2001a). Pero, alrededor de 7% de la participación del ingreso por capital en el total del ingreso familiar, aún sigue siendo modesta en promedio, aunque los individuos más ricos tienden a recibir una mayor participación de su ingreso por el rendimiento de su capital. Las tasas de riqueza-ingreso se han incrementado de manera muy aguda en los países de la OCDE desde la mitad del siglo XX. El reto que esta tendencia impone a los diseñadores de las políticas públicas, es que la riqueza se transmite a través de las generaciones, perpetuando las desigualdades tanto en el capital como en los ingresos que se derivan del mismo. Una respuesta de una política para el Crecimiento Incluyente podría ser un impuesto progresivo a la riqueza y aun un más progresivo impuesto a las herencias. Ambos podrían ser difíciles de implementar en un entorno de creciente movilidad transfronteriza del capital.

La crisis global y sus raíces financieras han reavivado el debate sobre el impacto de la profundización de las desigualdades financieras.² Al realizar el vínculo entre ahorradores

y prestatarios, con sus muy diferentes actitudes y necesidad en relación con la liquidez y el riesgo, se ha incrementado la ayuda de los mercados financieros. La falta de acceso al crédito, por parte de los hogares y de los posibles emprendedores, se ha señalado como una de las barreras al desarrollo en los países pobres. En los países ricos, con un alto desarrollo de sus mercados financieros, el impacto en el crecimiento de largo plazo es menos claro: “El financiamiento es una herramienta muy poderosa para el crecimiento económico pero con importantes efectos no lineales” (Beck, 2013). La reciente crisis financiera mundial pone de relieve la importancia de marcos regulatorios que puedan desincentivar a los operadores de los mercados financieros de las actividades de riesgo, que con frecuencia se encuentran divorciadas de su actividad esencial de fomentar la inversión real, y que excepcionalmente les brindan grandes recompensas en los buenos tiempos, pero que generan un gran daño a la economía real cuando los riesgos se materializan. Las excepcionales altas recompensas en sí mismas exacerban la desigualdad de los ingresos y también atraen una alta participación de personas con grandes habilidades, de manera que la productividad sufre en otros sectores que dependen de capital humano altamente calificado (Kneer, 2013).

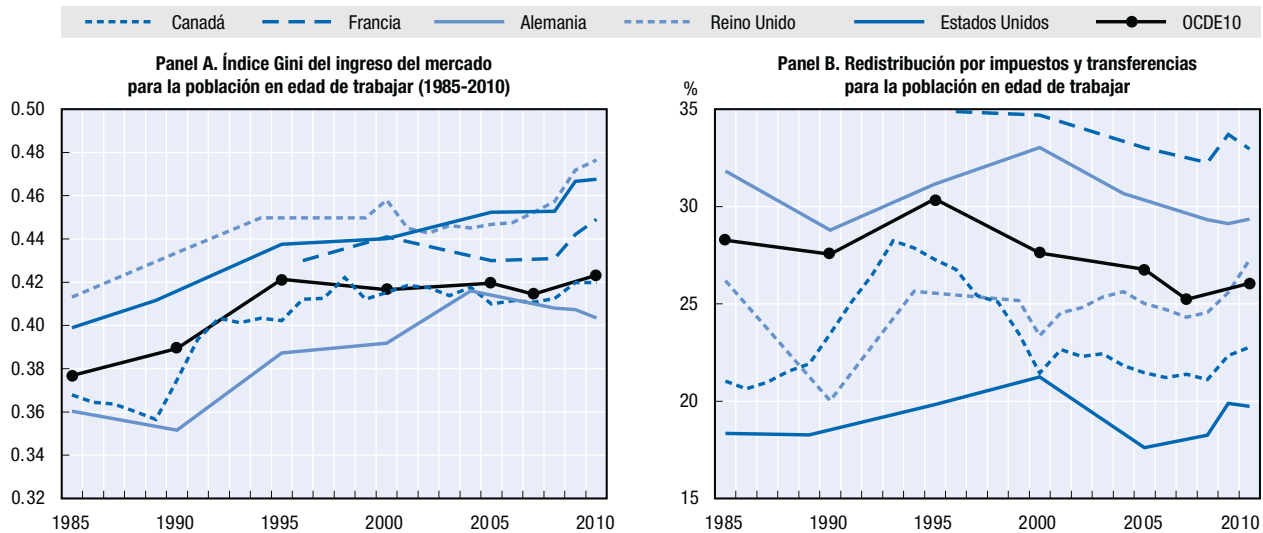
Finalmente, los sistemas de impuestos y beneficios se han hecho menos redistributivos en muchos países desde la mitad de la década de 1990. Hasta la mitad de esa década, en muchos países de la OCDE, los sistemas de impuestos-beneficios contrarrestaban más de la mitad del crecimiento de la desigualdad en el ingreso del mercado. Sin embargo, en tanto la desigualdad en el ingreso del mercado se allanó después de mediados de la década de 1990, la desigualdad del ingreso familiar disponible continuó aumentando, en la medida en que los efectos estabilizadores de los sistemas de impuestos-beneficios disminuyeron. Las principales razones de la disminución en la capacidad redistributiva se encontraron en el lado de los beneficios: reducciones en la generosidad de los beneficios, endurecimiento en las leyes de elegibilidad para limitar los gastos de protección social, y la falla de las transferencias hacia los grupos de menores ingresos para mantener el ritmo del crecimiento de las ganancias (OECD, 2011a). Actualmente, las transferencias de efectivo y los impuestos sobre la renta, reducen una cuarta parte de la desigualdad en el ingreso entre la población en edad de trabajar (Gráfica 3.1).

Las fuerzas detonantes de las desigualdades en las economías de mercado emergentes y los países en desarrollo

Hay fuerzas detonantes adicionales de la desigualdad de ingresos en las economías de mercado emergentes y los países en desarrollo. Los principales culpables son una combinación de las divisiones geográficas definidas, una generalizada informalidad en el mercado laboral y entre las PYMES, y las disparidades en el acceso a la educación y habilidades (OECD, 2011a). En particular:

- **La ampliamente extendida informalidad es una de las mayores causas de desigualdad.** A pesar del rápido crecimiento económico en la mayoría de los países en desarrollo, alrededor del mundo más de 50% de todos los trabajos en el sector que no se dedica a la agricultura, son informales (OECD, 2009). Los trabajadores informales generalmente tienen un salario bajo, son trabajos de baja productividad y con frecuencia no tienen acceso a las redes de seguridad social. Dichos trabajadores también se emplean en negocios pequeños, sin registro y con limitadas oportunidades de expansión, perpetuando un círculo vicioso de exclusión, baja productividad y desigualdad. En América Latina, algunos países, como Brasil, han observado una significativa disminución en el empleo informal desde la mitad de la década de 1990, pero en otros, como China, India, Indonesia, y Sudáfrica, la

Gráfica 3.1. Aunque son menos redistributivos que en el pasado, los sistemas de transferencias de beneficios y dinero en efectivo, mitigan la desigualdad entre la población en edad de trabajar



Nota: La redistribución es medida como la diferencia entre la desigualdad inicial (índice Gini) y la desigualdad final (índice Gini del ingreso disponible), como porcentaje de la desigualdad inicial.

1985 se refiere a 1984 para Estados Unidos. Porcentaje de la OCDE: no ponderada y con base en los 10 países para los cuales hay datos disponibles en todos los puntos (Canadá, Dinamarca, Alemania, Israel, Italia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos).

Fuente: OECD Income Distribution Database (2013), www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

informalidad se ha incrementado. En la mayoría de los países del África Subsahariana, el empleo del sector informal, en particular el autoempleo, se mantiene como la modalidad dominante de trabajo (OECD, 2012a).

- **Las disparidades geográficas en los resultados económicos pueden derivarse de los desequilibrios de poder entre las regiones más desarrolladas y aquellas con mayores rezagos, unidas a debilidades institucionales y desventajas étnicas.** Las fuerzas específicas detrás de los patrones observados de la desigualdad geográfica varían entre los diferentes países. Estas podrían relacionarse con las disparidades en el acceso a los servicios básicos entre las poblaciones rurales y las urbanas (por ejemplo, China) o desequilibrios entre diferentes regiones (India). Esas fuerzas también pueden ser relacionadas con las desventajas históricas de los grupos étnicos y sociales que se encuentran en regiones particulares (por ejemplo, Sudáfrica y Vietnam). Tal como fue mencionado en el Capítulo 2, las economías de mercado emergentes como China e India y, en una menor medida, Sudáfrica, han vivido la experiencia del incremento en la desigualdad en el ingreso, tanto en las regiones urbanas como rurales, desde los inicios de la década de 1990, con el incremento en particular en las regiones urbanas. Otros países, como Vietnam, han observado una tendencia de aumento de la desigualdad en las áreas rurales, aún si la desigualdad también empeoró en las áreas urbanas durante la crisis (OECD, 2014b).
- **Otro factor importante que fomenta la desigualdad en el ingreso, es el acceso a la educación de calidad y al desarrollo de habilidades.** En todos los países en desarrollo, la matrícula en la enseñanza primaria y secundaria varía notablemente entre los diversos grupos de la población. El ingreso familiar tiene un efecto importante en el nivel educativo de los niños y las niñas, y persisten las disparidades relacionadas al género y las regiones, con las

poblaciones rurales que en general tienen menor educación que las poblaciones urbanas, y las niñas, que están en edad de cursar la educación primaria, tienen más probabilidades que los niños de encontrarse fuera de la escuela en muchos países Africanos y en el sur de Asia (OECD, 2012b). Sin embargo, en el transcurso de las dos últimas décadas, se ha logrado un importante progreso tanto en la población que asistió a la escuela primaria, como en la alfabetización de jóvenes y adultos. Las tasas de matriculación de la educación primaria aumentaron de 83%, en 2000, a 90% en 2011, y las tasas de alfabetización de adultos crecieron de 76% a 84% durante el mismo periodo.³ En América Latina, 51% de la población joven, entre los 20 y los 24 años de edad, completó la educación secundaria en 2006, comparado con 27% de 1990. El incremento en la matrícula fue un factor fundamental en la reducción de la desigualdad en el ingreso en la región (OECD, 2012d).

En las economías de mercado emergentes, los sistemas de impuestos y beneficios tienen un menor papel en el alivio a las disparidades de ingresos causadas por el mercado, que el papel que tienen en la mayoría de los países de la OCDE. La cobertura y la generosidad de los sistemas de protección social es generalmente menor en las nuevas economías de mercado que en la mayoría de los países de la OCDE. El gasto público en materia social es mayor en Brasil y en Rusia, donde este representa cerca de tres cuartos del promedio de la OCDE, que es de cerca de 20% del PIB, en tanto que en China e India el gasto público social es de tres a cuatro veces menor que en el promedio de la OCDE (OECD, 2011a). En los países que tienen un ingreso medio o bajo, los gastos sociales públicos son mucho menores que el promedio de la OCDE (OECD, 2014b y Castel, 2014).⁴ Más importante aún, los sistemas fiscales en las economías de mercado emergentes confieren únicamente una modesta redistribución, reflejando una mayor confianza en los impuestos indirectos en lugar de los directos.

En muchos países en desarrollo, la protección social se encuentra subdesarrollada. Más de 80% de la población global carece de la protección básica en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros impactos adversos a los ingresos (ILO, 2008). En muchos países menos desarrollados, la seguridad social beneficia principalmente a los funcionarios y empleados del Estado. Los trabajadores informales se encuentran excluidos de los sistemas de seguridad social, y los espacios fiscales no permiten que se movilicen suficientes recursos internos para financiar programas amplios de protección social.

3.2. El crecimiento de la desigualdad en medio de la creciente prosperidad: ¿Por qué debemos preocuparnos por eso?

En aquellos países donde las desigualdades se han ido expandiendo, es preocupante que “el aumento de la marea” continúa elevando a los botes más grandes, más rápidamente. Un cierto nivel de desigualdad debe de ser esperado en todas las economías. Los argumentos acerca del impacto que el nivel de desigualdad tiene para el crecimiento económico se han expresado en ambas direcciones (Recuadro 3.2). En los países de la OCDE, el periodo de más rápido crecimiento del PIB, que va de la década de 1950 hasta la crisis del petróleo en la década de 1970, fue acompañado de una disminución de los niveles de desigualdad en el ingreso (Sawyer, 1976). Desde entonces, el crecimiento del PIB per cápita se ha encontrado en una tendencia a la baja, pero las desigualdades en el ingreso han aumentado nuevamente en muchos de los países de la OCDE, en particular en los extremos más altos de la distribución del ingreso. En muchas de las economías emergentes de rápido crecimiento, las desigualdades en el ingreso son mayores que en los países de la OCDE, y continúan en esta tendencia a la alza. Las razones por las que estas tendencias se han desarrollado, ahora se han comprendido

muy bien, pero no fueron previstas antes de que se hicieran evidentes. Aunque las actitudes hacia las desigualdades en el ingreso son diferentes entre las sociedades, muy pocos podrían argumentar que una persistentemente creciente desigualdad es el anfitrión inevitable, saludable y que debe dar la bienvenida al crecimiento económico, y aún los actuales niveles de desigualdad en países que están en muy distintas etapas de desarrollo, se han convertido en un asunto de preocupación política.

Recuadro 3.2. El nexo entre la desigualdad y el crecimiento

Más de tres cuartas partes de los países de la OCDE, incluyendo los que tradicionalmente han tenido más igualdad (en la distribución del ingreso), registraron un acrecentamiento de la desigualdad en este siglo cuando el incremento económico fue más rápido; si algo ha sucedido es que esta tendencia se ha acelerado como secuela de la crisis, en tanto el aumento del empleo ha sido lento y la consolidación fiscal se ha detenido. Este inquietante desarrollo plantea la cuestión: ¿Será el caso de que una mayor desigualdad incrementa el crecimiento? O por el contrario, ¿la desigualdad detiene el crecimiento? Existen diferentes formas en las que una mayor desigualdad podría afectar el crecimiento. La desigualdad podría **reducir el crecimiento** si:

- a) Una mayor desigualdad se hace inaceptable para los votantes, de manera que ellos pueden insistir en impuestos más elevados, más regulación o incluso la confiscación de la propiedad, todos los cuales pueden reducir los incentivos para invertir.
- b) En casos extremos, la desigualdad puede conducir a disturbios sociales, y al caos económico.
- c) La gente pobre no puede pedir dinero prestado. Si este es el caso, entonces puede que no sean capaces de permitirse valiosas inversiones, incluso si la tasa de rendimiento es alta. Pueden optar por dejar la educación de tiempo completo si no pueden darse el lujo de pagar las colegiaturas, aun cuando la tasa de rendimiento (tanto para ellos como para la sociedad) es muy alta.
- d) Las personas ya no confían en las empresas, ni en las políticas pro-empresariales.

Por otra parte, una mayor desigualdad podría **augmentar el crecimiento** si:

- e) La elevada desigualdad motiva a la gente a invertir para aprovechar las altas tasas de rendimiento. Por ejemplo, si las personas con estudios superiores son mucho más productivas, entonces las altas diferencias en las tasas de rendimiento pueden animar a más personas a buscar su educación.
- f) Del mismo modo, si la recompensa es alta, la gente podría trabajar más duro y estar preparados para asumir más riesgos con el fin de obtener mayores ingresos.

Muchos intentos empíricos, para explicar los vínculos entre la desigualdad y el crecimiento, no han sido concluyentes. Hasta ahora, la evidencia ha apoyado firmemente la hipótesis b), especialmente en los países de bajos ingresos, y en gran medida se ha rechazado la hipótesis a); y no ha sido conclusiva sobre las otras hipótesis. Sin embargo, la falta de evidencia a menudo refleja problemas metodológicos y de datos, y es posible ser más asertivos acerca de los tipos de desigualdad que deben preocupar a los diseñadores de políticas públicas. En el mundo real, la desigualdad a menudo surge de factores circunstanciales (antecedentes socioeconómicos, familiares o de raza), o de las acciones y el esfuerzo individual. El primer conjunto de causas es malo para el crecimiento, no tan solo para la igualdad, independientemente de si esta última puede ser más compleja de analizar. La lucha contra el racismo, la discriminación por motivos de género, y promover la equidad en las oportunidades son buenas para el crecimiento y buenas para la igualdad.

Recuadro 3.2. El nexo entre la desigualdad y el crecimiento (cont.)

Más aún, la realidad de las desigualdades en el ingreso es más compleja que la simple medida del índice de Gini. Por ejemplo, la evidencia sugiere que la creciente desigualdad en la parte inferior de la distribución, reduce la inversión en la educación y es mala para el crecimiento, en tanto el aumento de la desigualdad en la mitad superior de la distribución, motiva al espíritu empresarial y al esfuerzo, y es buena para el crecimiento. Al mismo tiempo, si la desigualdad se restringe a la parte más alta del 1% de la distribución, puede no haber mucho espacio para la “filtración hacia la parte inferior” de los efectos del crecimiento. En algunos países de la OCDE, más de 40% del crecimiento del ingreso de largo plazo ha sido capturado por la parte superior del 1%.

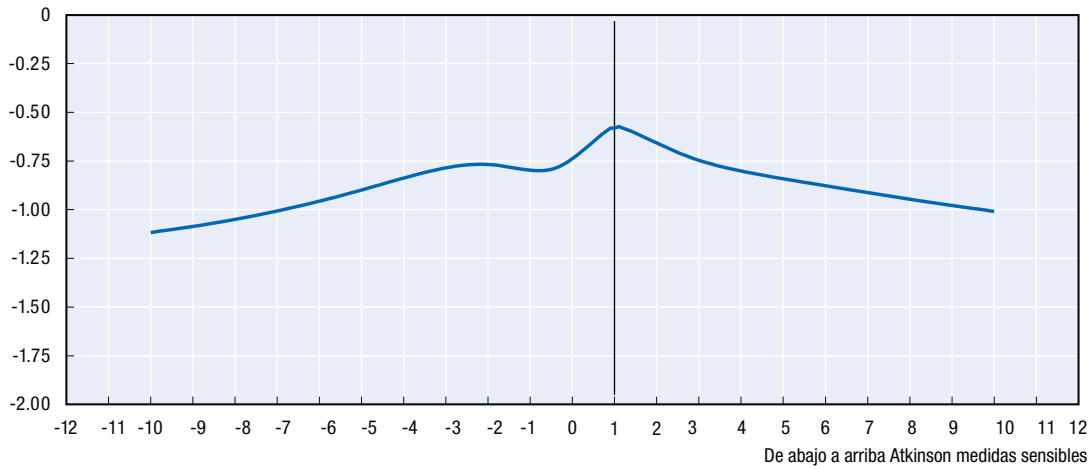
Por tanto, el mensaje a los diseñadores de políticas públicas es: se deben entender las causas de los cambios en la desigualdad. A veces el aumento de la desigualdad será un requisito previo para más altos rendimientos del crecimiento. A menudo, sin embargo, muchas veces la lucha contra la desigualdad será un factor importante para mejorar el crecimiento.

Hay muchas razones para preocuparse por la creciente desigualdad en el ingreso. La desigualdad en el ingreso reduce la movilidad social, lo que hace más difícil para las personas de talento innato con antecedentes de escasos recursos elevarse por encima de sus orígenes, en tanto que permite a los descendientes de los ricos disfrutar de altos niveles de calidad de vida con muy poco esfuerzo. La movilidad del ingreso intergeneracional es alta en los países nórdicos, donde el ingreso es más uniformemente distribuido, y es baja en los países con mayor desigualdad, tales como Italia, Reino Unido y Estados Unidos de América (OCDE, 2008). La desigualdad al interior de los países también aumenta los retos políticos, pues ocasiona resentimiento social e inestabilidad política, al exacerbar un sentimiento populista, proteccionista y anti-globalización. La gente ya no apoyará la apertura comercial y el libre mercado si sienten que están perdiendo mientras que un pequeño grupo está prosperando. En algunas partes del mundo, como en el norte y el sur de África, el efecto de las altas tasas de desempleo persistentes combinadas con graves niveles de desigualdad, ya han dado lugar a la inestabilidad social.

Las desigualdades de ingresos y oportunidades debilitan el desempeño de la economía, incluso si la relación no es directa. La literatura muestra que la distribución del ingreso está vinculada al desempeño macroeconómico a través de canales de transmisión complejos y multidimensionales. El rendimiento económico podría ser estimulado o inhibido, dependiendo del nivel general de la desigualdad que prevalece, así como también de la manera en que se forma la desigualdad: existen mecanismos positivos que van de la desigualdad al crecimiento del PIB, que pueden ser vinculados a la desigualdad en el extremo superior de la distribución, mientras que los efectos negativos pueden rastrearse hasta el extremo inferior, por ejemplo la pobreza (Barro, 2000). Como resultado, la forma de la distribución del ingreso también es importante, y la desigualdad en los diferentes segmentos de la distribución del ingreso puede afectar de manera diferente al PIB. Estos hallazgos teóricos (véase, por ejemplo, Aghion y Bolton, 1997 y Galor y Moab, 2004) son apoyados por el análisis empírico de la OCDE (Gráfica 3.2). En general, el impacto es siempre negativo y estadísticamente significativo: un aumento de 1% en la desigualdad reduce el PIB de 0.6% a 1.1%, dependiendo de la fuerza de la aversión. Sin embargo, la simetría de la curva implica que las desigualdades en la parte superior y en la parte inferior de la distribución del ingreso, tienen casi el mismo efecto sobre el PIB.

Gráfica 3.2. La desigualdad en el ingreso afecta al PIB a través de la distribución

Las elasticidades del PIB de la desigualdad para diferentes segmentos de la distribución



Nota: La elasticidad es calculada de las estimaciones conjuntas de las ecuaciones del PIB y del ingreso en los hogares.

Fuente: Causa, O. et al. (2014b), "Economic Growth from the Household Perspective: GDP and Income Distribution Developments Across OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1111, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5m89dh0nt-en>.

3.3. Definición de Crecimiento Incluyente

Una diversidad de enfoques

Existen diferentes enfoques para el Crecimiento Incluyente, los cuales de raíz comparten el llamado para un crecimiento que combina mayor prosperidad con mayor equidad. En algunos casos, se hace hincapié en el empleo productivo, por lo que el crecimiento económico puede generar los puestos de trabajo necesarios para absorber el crecimiento de la población, cumple con las exigencias del sector privado sobre las capacidades y las competencias, y asegura que los trabajadores cosechan los beneficios del aumento de la productividad. Otros enfoques hacen hincapié en favorecer a los pobres, con el objetivo de proporcionar ganancias de ingresos más altos, para los grupos de ingresos más bajos, que para el resto de la población, y al hacerlo ayudan a reducir las desigualdades en los niveles de vida. Todavía hay otros enfoques que se centran en las oportunidades económicas y no económicas, que son generadas por el crecimiento, y en compartir los beneficios del mismo, en términos de calidad de los trabajos, la salud y la educación de la población y las habilidades de la fuerza laboral.

A pesar de la ausencia de un concepto unificador, los gobiernos están poniendo cada vez más al Crecimiento Incluyente en el centro de sus estrategias políticas. Este es el caso del 12o. Plan Quinquenal de la India y la estrategia Europa 2020 de la Unión Europea, donde el Crecimiento Incluyente se presenta como un nuevo modelo de desarrollo. Aunque no se hace mención explícita del Crecimiento Incluyente, la Tesorería de Nueva Zelanda también ha respaldado una visión de los niveles de vida que enfatiza tanto el crecimiento económico como las consideraciones sobre la distribución. Los académicos y las organizaciones internacionales también están trabajando en la definición y medición del Crecimiento Incluyente (Recuadro 3.3).

Recuadro 3.3. La definición de Crecimiento Incluyente en el trabajo de otras organizaciones internacionales

El **Banco Mundial** se refiere al Crecimiento Incluyente para designar tanto el ritmo como al modelo de crecimiento económico, que están interrelacionados y se evalúan juntos. En el enfoque del Banco Mundial, un ritmo rápido de crecimiento económico es necesario para reducir la pobreza absoluta. Sin embargo, para que este crecimiento sea sostenible en el largo plazo, se debe tener una base amplia en todos los sectores, e incluyente de la mayoría de la población en edad de trabajar de un país. Esta definición implica un vínculo directo entre los determinantes macro y micro de crecimiento. En esta perspectiva, el Crecimiento Incluyente se centra en el empleo productivo, en lugar de en el empleo *per se*, o en la redistribución del ingreso. El crecimiento del empleo genera nuevos puestos de trabajo e ingresos, mientras que el crecimiento de la productividad tiene el potencial de elevar los salarios de los trabajadores y los rendimientos de las personas que se dedican al auto-empleo. El enfoque del Banco Mundial adopta una perspectiva de largo plazo y se preocupa por el crecimiento sostenido, en donde lo incluyente se refiere a la igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a los mercados, a los recursos y a un entorno normativo imparcial para empresas y particulares.

El **Banco Asiático de Desarrollo** enmarca su estrategia corporativa (Estrategia 2020) con el objetivo de promover el crecimiento económico incluyente como uno de sus principales objetivos. En este marco, el Crecimiento Incluyente es un concepto que va más allá del crecimiento de base amplia. Es un tipo de “crecimiento que no solo crea nuevas oportunidades económicas, sino que también garantiza la igualdad de acceso a las oportunidades creadas para todos los segmentos de la sociedad, en particular para los pobres” (Ali y Hwa Son, 2007). Un episodio de crecimiento de los ingresos se considera “incluyente” cuando:

- permite la participación de (y la contribución de) todos los miembros de la sociedad, con especial énfasis en la capacidad de los pobres y los desfavorecidos para participar en el crecimiento (el aspecto “no discriminatorio” del crecimiento). Esto implica un enfoque en el “proceso” de crecimiento; y
- se asocia con la disminución de la desigualdad en esas dimensiones no económicas del bienestar que son particularmente importantes para la promoción de oportunidades económicas, incluyendo educación, salud, nutrición e integración social (el aspecto “reductor de la desventaja” del Crecimiento Incluyente). Esto implica un enfoque en los “resultados” de crecimiento.

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** cambió recientemente el nombre de su Centro Internacional de Pobreza en Brasilia, a Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Incluyente (CIP-CI), cuyo trabajo se basa en la premisa de que las sociedades más igualitarias tienen mejor desempeño para el desarrollo. En la perspectiva del PNUD, el Crecimiento Incluyente es visto a la par, como un resultado pero también como un proceso. Por un lado, se garantiza que todo el mundo puede participar en el proceso del crecimiento, tanto en términos de toma de decisiones, así como en términos de su participación en el crecimiento en sí. Por otra parte, al Crecimiento Incluyente es aquel cuyos beneficios son compartidos equitativamente. Por tanto, el Crecimiento Incluyente implica la participación y el reparto compartido de los beneficios.

La **Estrategia Europa 2020** tiene la noción de Crecimiento Incluyente en su núcleo. En esta estrategia, el Crecimiento Incluyente se entiende como “empoderar a las personas mediante altos niveles de empleo, inversión en habilidades, combate a la pobreza y la modernización de los mercados laborales, capacitación y sistemas de protección social a fin de ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y construir una sociedad integrada. También es esencial que los beneficios del crecimiento económico se extiendan a todas las zonas de la Unión Europea, inclusive sus regiones más externas, fortaleciendo así la cohesión territorial. Se trata de garantizar el acceso y las oportunidades para todos a lo largo del ciclo de vida.”

El enfoque de la OCDE para el Crecimiento Incluyente

Un marco de política multidimensional para el Crecimiento Incluyente puede construirse sobre el trabajo de la OCDE acerca del bienestar, la distribución del ingreso y los efectos de las reformas estructurales para el desempeño económico. En el corazón de este enfoque está la definición del Crecimiento Incluyente como “el crecimiento económico que crea oportunidades para todos los segmentos de la población y distribuye los dividendos de una mayor prosperidad, tanto en términos monetarios como en no monetarios, de una manera justa para toda la sociedad”. En particular, un enfoque triple puede basarse en:

- **La multidimensionalidad.** Existe un reconocimiento generalizado de que el producto interno bruto (PIB) capta solo una parte del bienestar económico y excluye otras dimensiones que también son importantes para el bienestar, como puestos de trabajo, habilidades y educación, estado de salud, medio ambiente, y participación cívica y las relaciones sociales. La multidimensionalidad se basa en el trabajo de la OCDE sobre el bienestar (Recuadro 3.4), que hace hincapié en un conjunto de resultados clave que son esenciales para el desarrollo de las capacidades de las personas y su bienestar, y que les permiten participar tanto en la economía como en la sociedad.

Recuadro 3.4. El trabajo de la OCDE sobre el bienestar

Desde hace más de 10 años, la OCDE ha estado investigando más allá del funcionamiento del sistema económico para considerar las diversas experiencias y condiciones de vida de las personas y los hogares. Medir el bienestar de las personas y el progreso de las sociedades, es el objetivo principal de la Iniciativa para una Vida Mejor de la OCDE (www.oecd.org/betterlifeinitiative). La Iniciativa, que fue lanzada en mayo de 2011 con motivo del 50o. Aniversario de la OCDE, se centra en el desarrollo de estadísticas que tienen la capacidad capturar los aspectos de la vida que son importantes para las personas y que, en conjunto, ayudan a configurar su calidad de vida. El marco conceptual de la OCDE para medir el bienestar se centra en las personas, los resultados (el promedio y su distribución) e incluye, a la par, los aspectos objetivos como los subjetivos del bienestar. Se distingue entre el bienestar actual y el del futuro. El bienestar actual se mide en términos de los resultados y su distribución entre la población, que se ha conseguido en los dos amplios dominios de: las condiciones materiales de la vida (por ejemplo, el ingreso y la riqueza; el empleo y las ganancias; las condiciones de vivienda) y la calidad de vida (como el estado de salud; el balance entre el trabajo y la vida personal; la educación y las habilidades; las relaciones sociales; el compromiso cívico y la gobernabilidad; la calidad ambiental; la seguridad personal; y el bienestar subjetivo). Para evaluar la sostenibilidad del bienestar en el tiempo, la OCDE se centra en cuatro diferentes tipos de recursos (o “capitales”) que pueden medirse hoy, y que son importantes para el bienestar de las futuras generaciones: el económico, el natural, el humano y el capital social. Dos elementos importantes, de la Iniciativa para una Vida Mejor, son: el informe *¿Cómo va la vida?* y el *Índice para una vida mejor*. El informe se publica cada dos años, y proporciona una visión global del bienestar en los países de la OCDE y otras economías importantes, examina las condiciones materiales de las personas y la calidad de vida en toda la población. El índice es una herramienta interactiva, basada en la web, que permite a los ciudadanos comparar el bienestar entre los países de la OCDE y más allá.

Fuente: OCDE (2013b), *¿Cómo va la vida? 2013: La medición del bienestar*, OECD Publishing, París, OCDE (2011b), *¿Cómo va la vida?: La medición del bienestar*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.

- **Énfasis en la distribución.** El Crecimiento Incluyente significa que las personas, independientemente de sus antecedentes socioeconómicos, sexo, lugar de residencia u origen étnico, deben tener oportunidades justas para contribuir al crecimiento (es decir, que son parte del proceso de crecimiento), y que su contribución debe producir beneficios equitativos (es decir, se benefician de los resultados del proceso). El trabajo de la OCDE, sobre las tendencias y de los elementos que impulsan las políticas de distribución del ingreso, que se presentan en los estudios *Divided We Stand*, *Apuesta por el crecimiento*, *Perspectives on Global Development*, entre otros, proporciona un pilar importante para el trabajo sobre el Crecimiento Incluyente. Además, el enfoque del Crecimiento Incluyente de la OCDE, se propone atender a la manera en que las partes particulares de la población congenian no solo con respecto a los ingresos, sino también con respecto a otras dimensiones del bienestar, tales como la salud.
- **Relevancia política:** El Crecimiento Incluyente debe ser viable en políticas, y debe hacerse un enlace entre los instrumentos de política y las dimensiones, monetarias y las no monetarias, que son relevantes; teniendo en cuenta el impacto distributivo. Esto requiere, en particular, la evaluación del impacto de las políticas y de las instituciones en las diferentes dimensiones, así como de las compensaciones y las complementariedades que se espera existan para mediar las políticas pro-crecimiento y pro-inclusión, entre las dimensiones relevantes. Un enfoque de política relevante y operativa para el Crecimiento Incluyente requiere de un conjunto de herramientas de política, que permite a los políticos aprovechar las sinergias entre los instrumentos políticos que se refuerzan mutuamente, y adoptar medidas compensatorias cuando se identifican los intercambios. La OCDE ha realizado un trabajo empírico considerable para “hacer un cartografía”, o establecer relaciones causales, entre las políticas y los resultados, lo que provee de un rico cuerpo de evidencia que informa al trabajo sobre el Crecimiento Incluyente.

¿Qué dimensiones son importantes para el Crecimiento Incluyente?

El primer pilar esencial del enfoque de la OCDE —la multidimensionalidad— extrae apreciaciones del Marco de Bienestar. En *¿Cómo va la vida?* (OECD, 2011b y OECD, 2013a), un conjunto de once dimensiones monetarias y no monetarias son identificadas como esenciales para el bienestar de las personas. Estas incluyen áreas como el ingreso y la riqueza, puestos de trabajo, las habilidades y la educación, la salud, las relaciones sociales, la calidad ambiental y la seguridad. Si bien todas las dimensiones son claramente relevantes para el bienestar, el enfoque que el Crecimiento Incluyente asume, es un poco más específico. Esto surge particularmente de la necesidad de cuantificar y evaluar las conexiones de las políticas. A los efectos que nos ocupan, era por tanto necesario seleccionar un sub-conjunto de las dimensiones del bienestar. Tres criterios fueron considerados para esta selección: un vínculo práctico y efectivo para las acciones políticas, la mensurabilidad en los países de la OCDE y más allá de estos, y la importancia relativa como determinantes del bienestar subjetivo de las personas. Esto condujo a la selección del ingreso familiar, el estado de salud, y el empleo, como las tres dimensiones más sobresalientes para el Marco de Políticas de la OCDE para el Crecimiento Incluyente. Esto no habrá de impedir el examen de dimensiones adicionales en el futuro, tales como la educación y la calidad de vida en perspectiva medioambiental, ya que estos tienen también altas calificaciones como determinantes del bienestar de las personas.

Las dimensiones relevantes del Crecimiento Incluyente pueden variar entre los distintos países, en función de su nivel de desarrollo, sus preferencias sociales, sus condiciones y circunstancias específicas. En particular, otras dimensiones pueden ser relevantes para los países en desarrollo, como las conexiones sociales, el compromiso cívico y la calidad de las

instituciones, inclusive: redes personales y profesionales, influencia de los ciudadanos en las decisiones colectivas, y confianza en las instituciones públicas. El crecimiento económico puede afectar los vínculos sociales al dar forma a las oportunidades de la gente para reunirse y socializar, en función de sus lugares de trabajo (por ejemplo, a lo largo de las horas trabajadas, los trabajadores atípicos, etc.), pero también en la comunidad en general, (por ejemplo, mediante la migración, tiempos de trayecto más largos para ir a trabajar). El débil crecimiento económico puede traer una disminución de la confianza en las instituciones públicas. Otra dimensión que debe considerarse es la *seguridad personal*, incluyendo la seguridad en situaciones de conflicto y posteriores, la violencia contra las mujeres y los niños, y los problemas asociados con la criminalidad, que impactan en el crecimiento económico y el desarrollo humano. *Infraestructura y vivienda*, incluyen el acceso a una vivienda digna, saneamiento, agua potable, transporte y otras infraestructuras básicas, también podrían ser relevantes para las economías emergentes y los países en desarrollo. Este es también el caso de la *protección social*, inclusive la disponibilidad y el acceso a los servicios, como la seguridad social, los programas de asistencia, y el seguro de desempleo, los cuales tienden a ser más desarrollados en las sociedades más avanzadas. Además, la *seguridad alimentaria*, inclusive los medios de vida amenazados por el cambio climático y los esfuerzos para afrontar a la diversidad biológica, es un desafío particular para un gran número de países en vías de desarrollo, donde la agricultura es aún el sector más importante. Las personas pueden no tener acceso a suficientes alimentos, que sean seguros y nutritivos, para satisfacer sus necesidades básicas, y garantizar que les llevan a una vida saludable y productiva.

¿Cómo se pueden medir los aspectos distributivos del Crecimiento Incluyente?

El segundo pilar fundamental del Crecimiento Incluyente —el énfasis en la distribución— requiere un método innovador para comparar los resultados multidimensionales del bienestar en toda la población. Esta es una tarea compleja, pero se puede abordar mediante la identificación de un “hogar representativo” y agregar los resultados monetarios y no monetarios, en una medida única y multidimensional, de “nivel general de vida”, que se puede utilizar para evaluar las alternativas políticas (Boarini *et al.*, 2014). En particular:

- **El “hogar representativo”.** En el análisis convencional de los efectos de las políticas estructurales en el crecimiento económico, se hace hincapié en un individuo o un hogar “promedio”, y los resultados se describen como los valores medios de los indicadores convencionales. Este es el caso de la evidencia empírica de cómo las políticas específicas de, por ejemplo, en el ámbito de la innovación, la educación, la regulación ambiental, afectan el ingreso per cápita (en la media), que ha sido el enfoque adoptado en *Apuesta por el crecimiento*. Sin embargo, como se muestra en el Capítulo 2, los resultados del bienestar están muy inequitativamente distribuidos, lo que exige medir los efectos de las políticas no solo en la media, sino también en otros puntos de la distribución. Uno de esos puntos es la mediana, que representa el valor que corta la distribución en dos partes iguales. Por tanto, los ingresos de un hogar o una persona en la mediana son mucho más representativos, para el ingreso de la población en general o de la “clase media”, que un simple promedio. El trabajo de la OCDE está esclareciendo, cada vez más, los impactos de las políticas en los diferentes segmentos de la distribución. En muchos países en desarrollo y emergentes, también puede ser importante centrarse en segmentos adicionales de la distribución del ingreso, tales como el de los individuos con ingresos en la línea de pobreza.
- **El concepto de “nivel general de vida”.** En un concepto multidimensional del Crecimiento Incluyente, diferentes dimensiones deben ser medibles de una manera comparable. Una

forma de hacer esto es usar el principio del ingreso equivalente, que se define como el ingreso hipotético que haría a un individuo indiferente entre su situación actual y su situación en un punto de referencia (por lo general, el mejor resultado posible en las dimensiones que no son de ingreso). La contribución —positiva o negativa— de los componentes distintos de los ingresos, a los indicadores multidimensionales de vida, es medida por el valor monetario que los hogares están dispuestos a pagar para disfrutar o deshacerse de esos componentes. El cálculo empírico del ingreso equivalente es complejo, e importantes desafíos deben ser abordados, pero las técnicas convencionales se pueden utilizar, como se ilustra más adelante.

El Crecimiento Incluyente pone su énfasis en diferentes puntos de la distribución de los resultados, y por ello es flexible para el análisis de las políticas. Por ejemplo, el Crecimiento Incluyente podría utilizarse para evaluar los efectos de las políticas en favor del crecimiento en diferentes grupos de ingresos. En contraste con los estudios convencionales en favor del crecimiento de los pobres (por ejemplo, OECD, 2006), donde el análisis se centra en los ingresos de un grupo particular de bajos ingresos, el enfoque que se detalla a continuación, identifica si el crecimiento ha sido especialmente favorable para algunos grupos de ingresos particulares, y puede extenderse para cubrir las dimensiones no económicas. Este enfoque se basa en el uso del Modelo de Medias Generalizadas (Boarini et al., 2014) (Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. El uso de las Medias Generalizadas de Atkinson para agregar bienestar entre las personas

Las medias generales se basan en el modelo de Atkinson (1970) para el análisis de la desigualdad y el bienestar, y pertenecen a la familia de las funciones de “bienestar igualmente distribuido”. Formalmente, las medias generales se definen como sigue:

$$w_{1-\tau} = \left(\frac{1}{n} \sum_i w_i^{1-\tau} \right)^{\frac{1}{1-\tau}} \text{ for all } \tau \neq 1 \text{ and } w_{1-\tau} = \left(\prod_i w_i \right)^{1/n} \text{ for } \tau = 1.$$

donde el vector $w = (w_1, \dots, w_n)$ mide la distribución del bienestar, $w_i > 0$ es el bienestar de la persona i , y n es el tamaño de la población.

La media general se reduce a la media estándar cuando $\tau = 0$ y a la media geométrica cuando $\tau = 1$. La media general del bienestar individual, pone mayor peso en los individuos con más alto bienestar, y menos peso en los individuos con más bajo bienestar, conforme el parámetro aumenta. Por lo tanto τ a veces se interpreta como una medida del nivel de aversión a la desigualdad.

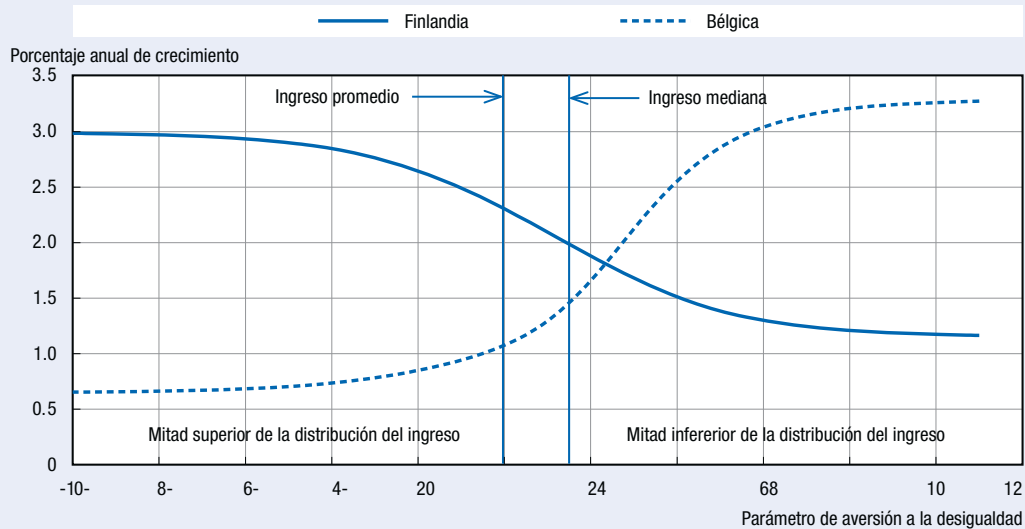
En el caso más sencillo cuando en el bienestar individual se define únicamente con el ingreso por sí solo, la media general se llama “estándar de ingreso” (Foster y Székely, 2008). Un proyecto en curso de la OCDE utiliza los niveles de ingresos, para observar la evolución del crecimiento de los ingresos en toda la distribución (Causa et al., 2014). Este enfoque, que se basa en Foster et al. (2013) y también es utilizado por el Banco Mundial para dar seguimiento a la inclusión del ingreso, se ha aplicado a todos los países de la OCDE desde mediados de la década de 1990 y hasta el final de la década del 2000.

Gráfica 3.3 para Bélgica y Finlandia, dos países que experimentan tendencias opuestas en el crecimiento de los niveles de ingresos. En Bélgica, entre 1995 y 2009, los ingresos crecieron más rápidamente en los hogares en la mitad inferior de la distribución y sobre todo entre los más pobres. Por el contrario, Finlandia registró un marcado aumento en el incremento de los ingresos de los hogares en la mitad superior de la distribución del ingreso.

Recuadro 3.5. **El uso de las Medias Generalizadas de Atkinson para agregar bienestar entre las personas** (cont.)

Gráfica 3.3. **El crecimiento del ingreso ha beneficiado a diferentes grupos sociales: los casos de Bélgica y Finlandia**

El crecimiento anual del ingreso en los hogares en varios puntos de la distribución, 1995-2009



Fuente: OECD calculations based on Causa, O. et al., 2014.

¿Cómo puede un enfoque multidimensional para el Crecimiento Incluyente convertirse en políticas viables?

El tercer pilar fundamental del Crecimiento Incluyente —la relevancia política— requiere de una cuidadosa “identificación” de las políticas en los resultados multidimensionales. Como se señaló anteriormente, la teoría del crecimiento económico convencional se centra fundamentalmente en el *promedio* de los niveles materiales de vida, mientras que el Crecimiento Incluyente analiza los efectos distributivos de las políticas a lo largo de toda la repartición de los resultados. Por tanto, la tarea por delante es más compleja, y requiere una mejor comprensión de las relaciones causales entre las políticas y los resultados en diversas áreas. Por ejemplo, un extenso trabajo se realizó para explicar los determinantes políticos del crecimiento del PIB per cápita y de la participación en el mercado laboral. Sin embargo, se sabe mucho menos acerca de los instrumentos de política, para el *ingreso familiar* en concreto, o del *nivel de salud*. De hecho, el análisis convencional contempla por separado los efectos de las políticas sobre los resultados seleccionados, mientras que lo que aquí se propone es una evaluación conjunta del impacto de las políticas en un conjunto de resultados, tanto de ingresos como de otros diferentes a los ingresos, que son importantes para el bienestar. Por ejemplo, las políticas fiscales y de seguridad social tienen una influencia directa sobre el ingreso familiar disponible, pero también tienen un efecto complejo sobre el desempleo y una influencia indirecta sobre el estado de salud (por ejemplo, si los impuestos financian los gastos en salud). Estos aspectos serán más analizados al final de este capítulo.

3.4. Un ejemplo del Modelo del Crecimiento Incluyente en la práctica

Una medida tridimensional del Crecimiento Incluyente

Un ejercicio sencillo puede ser utilizado para ilustrar el concepto de Crecimiento Incluyente. Este ejemplo utiliza tres dimensiones: el *desempleo* y el *estado de salud* como las dimensiones que no son de ingresos, junto con el ingreso familiar (Recuadro 3.6).⁵ En esencia, la inclusión es capturada al relacionar las tres dimensiones del bienestar (ingreso, empleo, salud) y al tomar en cuenta las distribuciones de los resultados a lo largo de estas dimensiones y de los diferentes grupos de población. La atención se sitúa en países de la OCDE y en el periodo 1995 a 2011, se diferencia entre antes (1995-2007) y después de la crisis (2007-2011 o último año disponible).

Recuadro 3.6. La medición en la práctica de los indicadores multidimensionales de vida

Hay tres pasos por seguir en la medición de los indicadores multidimensionales de vida para un nivel agregado:

- medición de los niveles de vida *relacionados con los ingresos* en el nivel individual (capturados, por ejemplo, en el consumo o el ingreso real). El enfoque aquí utiliza el ingreso familiar disponible real como la medida relevante, aunque desde un punto de vista conceptual, una medida *ajustada* del ingreso familiar disponible neto real sería preferible (véase Stiglitz *et al.*, 2009); es entonces necesario traer las dimensiones no materiales elegidas, como el desempleo y la salud, para completar el cuadro y medir estas dimensiones a nivel individual, con el fin de combinarlas con las dimensiones materiales ya medidas;
- expresión de las dimensiones que no son de ingresos en una métrica monetaria, mediante el empleo de una estimación de precios sombra de las dimensiones de no-ingreso, y
- realización del cálculo de la más amplia medida del nivel de vida para el hogar “representativo”.

Hay razones específicas para la elección del desempleo y del estado de salud en este ejemplo. La tasa de desempleo es un factor determinante del bienestar subjetivo. El desempleo es también la variable que, en repetidas ocasiones, se utiliza en la literatura sobre la medición de los indicadores multidimensionales de vida y el bienestar (Fleurbaey y Gaulier, 2009). Al mismo tiempo, no todos los tipos de desempleo son igualmente relevantes desde el punto de vista del bienestar. Por ejemplo, el desempleo de largo plazo y las pobres perspectivas de volver al trabajo después de un despido, parecen ser más perjudiciales que los cortos periodos de desempleo entre un trabajo y otro. La tasa media de desempleo, que se utiliza en este análisis no puede distinguir entre estas características del mercado laboral. Sin embargo, el análisis que se ha llevado a cabo para considerar formulaciones alternativas (por ejemplo, el desempleo de largo plazo frente al de corto plazo; rotación de desempleo; empleo) y su impacto en la medida del Crecimiento Incluyente muestra que, en general, los resultados son robustos para estas varias fórmulas alternativas.

La esperanza de vida, la variable de medición para la salud, es un indicador del nivel de longevidad y es una de las mejores medidas disponibles del estado de salud. La esperanza de vida, sin embargo, no mide la salubridad o la calidad de vida (OECD, 2011b). En muchos estudios, el indicador utilizado para la salubridad es a menudo una variable de “auto-

declaración de salud”, aunque esta variable está sujeta a algunos errores de medición y está disponible en la mayoría de los países solo desde mediados de la década del 2000. A pesar de una débil variabilidad entre los países, el número de años necesarios para tener un año más de esperanza de vida ha variado significativamente entre los países de la OCDE durante los años 1995 a 2009, inclusive en algunos de los países de altos ingresos de la OCDE.⁶ El trabajo de la OCDE ya ha documentado vínculos entre la esperanza de vida y las variables ambientales y de estilo de vida, como se discute más adelante (Joumard et al., 2010).

Las medidas de mortalidad tienen la doble ventaja de ser ampliamente disponibles para grandes conjuntos de países y de contar con largas series de tiempo. Están muy bien documentadas y disponibles por edad, género y, en algunos países, por nivel de estudios (Sen, 1998; Mackenbach et al, 2008). También, hay desigualdades grandes y persistentes en la longevidad dentro de los países, que tienden a estar correlacionadas con los antecedentes socioeconómicos de los individuos. Por otra parte, los determinantes socioeconómicos de la desigualdad en la longevidad, como el gradiente de la educación de la mortalidad, son muy diferentes en los países de la OCDE. La implicación es que se tiene la perspectiva de que la esperanza de vida juegue un papel importante como factor determinante de la desigualdad multidimensional, y como motor de las diferencias entre los países, en cuanto al nivel y evolución de los indicadores multidimensionales de vida. Dicho esto, será interesante examinar cómo las medidas simples de la mortalidad, pueden ser comparadas con las medidas de morbilidad o con las medidas de mortalidad ajustadas a la calidad, una vez que dichos datos estén disponibles para un mayor número de países y para más largos periodos.

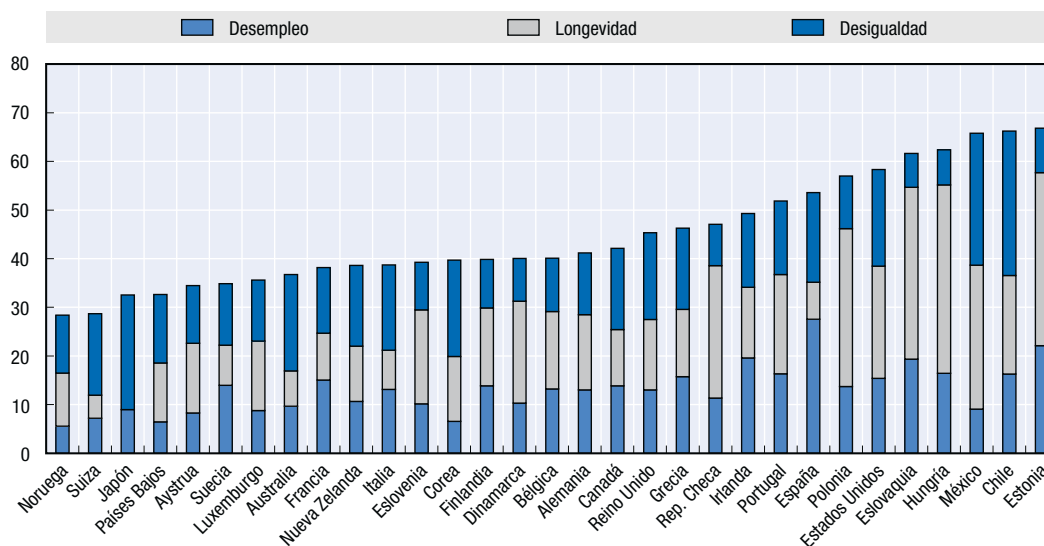
Dos descubrimientos principales: una ilustración de los indicadores multidimensionales de vida

Los indicadores multidimensionales de vida se pueden comparar entre los países, en función del ingreso familiar disponible. El hogar representativo es el hogar en la mediana, y el ingreso equivalente para la salud refleja el valor monetizado de las diferencias, en los resultados relativos respecto a la muestra del país de referencia con mayor esperanza de vida: Japón. Para la dimensión de los puestos de trabajo, la ausencia del desempleo se ha tomado como el valor de referencia. El ingreso equivalente presenta entonces la pérdida en el indicador multidimensional de vida que un hogar representativo, en un país en particular, sufre por experimentar desempleo, una distribución desigual del ingreso familiar, y una más corta longevidad, que el país de referencia. En promedio, la pérdida total de bienestar asociados con los tres componentes representa hasta 45% del ingreso disponible, con contribuciones parecidas de la desigualdad de los ingresos, la salud y el desempleo (Gráfica 3.4).⁷ Si el hogar representativo no está configurado como la mediana de los hogares, sino como un hogar cuyo ingreso corresponde al cuartil inferior de la distribución de los ingresos, la pérdida de bienestar estimado ascendería a tanto como 63% del ingreso disponible (con la pérdida debida a la desigualdad de ingresos, que asciende a 33% del ingreso disponible).

El crecimiento en los indicadores multidimensionales de vida y en el PIB per cápita, puede diferir considerablemente, poniendo de relieve la importancia de la multidimensionalidad para análisis de las políticas sobre el Crecimiento Incluyente. Al centrarse en un conjunto de 18 países de la OCDE entre 1995 y 2007, y con la mediana del ingreso equivalente como referencia para el análisis, se observa que todas las medidas de los indicadores multidimensionales de vida muestran mejoras con respecto al periodo de análisis, y por ello habrían de indicar la persistencia del Crecimiento Incluyente, basado en nuestra definición. Sin embargo, esto tiene que ser puesto en perspectiva. La tasa de crecimiento de los

Gráfica 3.4. Las desigualdades pueden afectar los niveles de vida

Contribución de las pérdidas como porcentaje del ingreso disponible de los hogares (2009)



Nota: Se elige la aversión a la desigualdad de ingresos de manera que el nivel de vida refleja la mediana del ingreso del hogar.

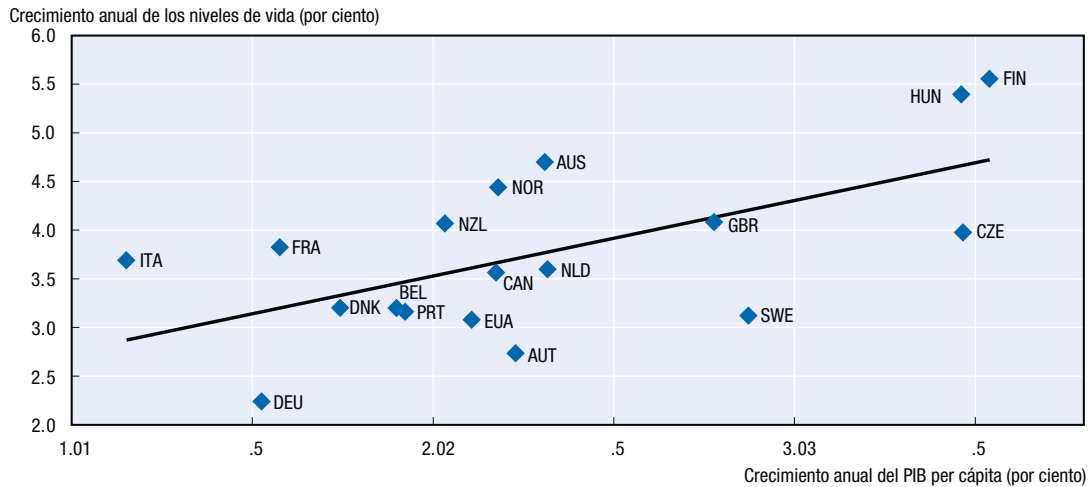
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Cuentas Nacionales Anuales de la OCDE, Base de Datos de la OCDE de Distribución del Ingreso Nacional y Base de Datos de la OCDE de Salud.

indicadores multidimensionales de vida para el hogar en la mediana, es casi seguro que está sesgada hacia arriba, porque nuestra medida actual de desigualdad solo refleja la desigualdad del ingreso disponible, no la desigualdad del ingreso equivalente. El desempleo y la esperanza de vida se distribuyen de manera desigual entre los individuos (véase por ejemplo, OECD, 2011b) y mejoran los efectos (en su mayoría negativos) del aumento de la desigualdad. Esto a su vez reduce el cambio medido en los indicadores multidimensionales de vida para el hogar en la mediana. El desarrollo de los datos necesarios para capturar la desigualdad en el empleo y la salud para todos los países es, por tanto, importante en trabajos futuros.

Los países con mayor PIB no son necesariamente los mejores en convertir su riqueza en progreso de la calidad de vida de sus ciudadanos. De hecho, la correlación cruzada de los países, entre las tasas de crecimiento del PIB per cápita y el indicador multidimensional de vida es positiva, pero con una gran varianza entre países.⁸ En particular, solo 38% de la varianza de los cambios entre los países en los indicadores multidimensionales de vida, pueden explicarse estadísticamente por el crecimiento del PIB. Por ejemplo, Francia y Alemania han registrado casi el mismo crecimiento del PIB per cápita durante 1995 a 2007, pero los niveles de vida crecieron 1.7 veces más rápido en Francia (Gráfica 3.5). Por otra parte, algunos países cambian de posiciones cuando se alejan del PIB hacia el indicador multidimensional de vida. Por ejemplo, el crecimiento económico ha sido de 2.5 veces más rápido en Suecia que en Italia, pero el crecimiento en el indicador multidimensional de vida ha sido alrededor de 20% menor en Suecia. Un elemento que da forma a estas diferencias, es la divergencia entre el crecimiento del PIB y el crecimiento promedio del ingreso familiar, influenciado por factores estructurales como la posición fiscal o los respectivos papeles de los sectores público y privado.

Gráfica 3.5. El crecimiento en el PIB per cápita y los indicadores multidimensionales de vida a menudo divergen

1995-2007



Nota: Los cálculos corresponden a la mediana del ingreso de los hogares.

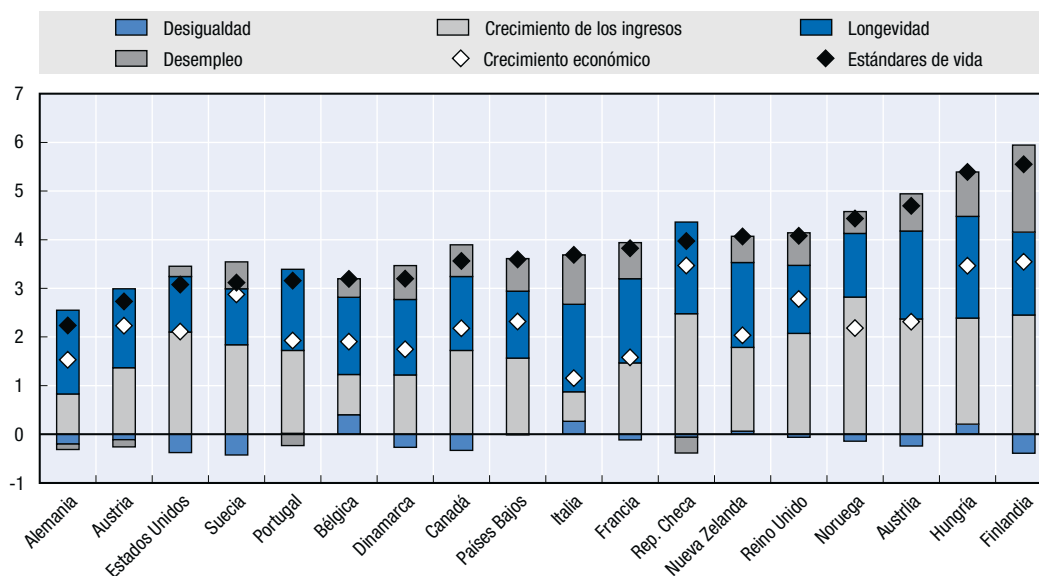
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Cuentas Nacionales Anuales de la OCDE, Base de Datos de la OCDE de Distribución del Ingreso Nacional y Base de Datos de la OCDE de Salud.

La contribución de los cambios en la desigualdad a los cambios en los indicadores multidimensionales de vida, refleja el grado en que el crecimiento de ingreso (equivalente) del grupo meta se desvía del promedio del crecimiento del ingreso (equivalente). Esto es algo diferente de señalar que la creciente desigualdad, *por sí misma*, arrastra hacia abajo al indicador multidimensional de vida. Tomemos, por ejemplo, una situación en la que los ingresos del grupo meta (digamos, la mediana de los hogares) se mantienen sin cambios entre dos periodos y solo el ingreso del decil más bajo aumenta. Esto se traduciría en una medida general sin cambios de los indicadores multidimensionales de vida, impulsada por dos efectos contrapuestos que se compensan: un efecto positivo debido a la subida del ingreso promedio (en tanto los hogares de bajos ingresos ganan más, con todos los demás ingresos sin cambios) y un efecto negativo de “desigualdad”, ya que la mediana de los hogares no se beneficia del aumento del promedio de los ingresos. Sin embargo, una medida global de la desigualdad, tal como el índice de Gini, mostraría una disminución de la desigualdad.

Por otra parte, las contribuciones del ingreso familiar, la longevidad, el desempleo y la desigualdad de los ingresos, para el crecimiento de los indicadores multidimensionales de vida, varían entre los diferentes países. Por ejemplo, Alemania y Austria muestran un menor crecimiento del indicador multidimensional de vida que Francia y Australia, debido a que las contribuciones de los ingresos familiares y el empleo fueron relativamente más bajos en ese periodo (Gráfica 3.6). Australia y Finlandia son los dos países que muestran tanto un fuerte crecimiento del indicador multidimensional de vida como de ingresos relacionados con los promedios de la OCDE, combinado un fuerte crecimiento del ingreso familiar con grandes aumentos en la longevidad (Australia) y las reducciones en el desempleo (Finlandia). Por el contrario, Alemania experimentó un crecimiento lento del ingreso familiar y un aumento de la desigualdad de los ingresos, los que explican en conjunto una mejora significativamente menor en la mejora del indicador multidimensional de vida durante el periodo de 1995 a 2007.

Gráfica 3.6. El crecimiento en el PIB per cápita y los indicadores multidimensionales de vida a menudo divergen

Las contribuciones relativas de los ingresos familiares, la longevidad, el desempleo y la desigualdad de ingresos a los cambios en el indicador multidimensional de vida, 1995-2007



Nota: Los cálculos corresponden a la mediana de los ingresos en los hogares.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Cuentas Nacionales Anuales de la OCDE, Base de Datos de la OCDE de Distribución del Ingreso Nacional y Base de Datos de la OCDE de Salud.

El desempleo no cayó en cuatro países (Austria, Alemania, República Checa, y Portugal), y solo en cuatro países disminuyeron las disparidades de los ingresos (Bélgica, Hungría, Italia, y Nueva Zelanda). Los indicadores multidimensionales de vida han aumentado relativamente más donde inicialmente eran más bajos. La convergencia del indicador multidimensional de vida ha sido impulsada por la confluencia de las dimensiones subyacentes, es decir, los ingresos, el desempleo, la desigualdad de ingresos, y en menor medida, la longevidad. En general, antes de la crisis, el indicador multidimensional de vida (una medida combinada de la mediana del ingreso y del ingreso familiar real, la esperanza de vida y el empleo) creció más rápidamente que el PIB per cápita en la mayoría de países de la OCDE, debido a la disminución del desempleo y el aumento de la longevidad. Esto es a pesar del aumento de la desigualdad del ingreso en algunos países, lo que tuvo un efecto negativo sobre el crecimiento del indicador multidimensional de vida.

Los ejes impulsores de los indicadores multidimensionales de vida también varían para los diferentes segmentos de la distribución del ingreso. Para ilustrar estos diversos resultados, los indicadores multidimensionales de vida pueden ser calculados para tres referencias diferentes, equivalentes y representativas, del ingreso: el ingreso promedio, la mediana del ingreso y el ingreso más cercano al decil más bajo (Tabla 3.1). Cuando se aplican a los países de la OCDE, durante el periodo de 1995 a 2007, los cálculos muestran que el aumento del indicador multidimensional de vida era algo más débil para las familias en la mediana (aquellos con ingreso en el centro de la distribución) y para los pobres (aquellos hogares con ingresos en el decil más bajo de la distribución), en 3.8% y 3.6%, respectivamente, que para el hogar “promedio”. Estos resultados muestran que la cada vez mayor desigualdad de los ingresos afectó a los hogares más pobres de modo más adverso.

Tabla 3.1. **El crecimiento en el indicador multidimensional de vida varía considerablemente entre los grupos sociales**

NIVELES DE VIDA ENTRE PAÍSES 2009					CRECIMIENTO CONÓMICO 1995-2007	CRECIMIENTO DE LOS NIVELES DE VIDA 1995-2007								
Contribución negativa de la desigualdad a los niveles de vida como proporción del ingreso disponible del hogar (2009, en puntos porcentuales)				Contribuciones a los niveles de vida del crecimiento anualizado en: (1995-2007, en puntos porcentuales)						Crecimiento de los niveles de vida (1995-2007, en puntos porcentuales)				
Referencia de ingreso	Promedio (Tau = 0)	Mediana (Tau = 1.5)	Decil inferior (Tau = 50)		Ingreso promedio por hogar	Longevidad	Desempleo	Desigualdad ¹			Promedio (Tau = 0)	Mediana (Tau = 1.5)	Decil inferior (Tau = 50)	
								Promedio (Tau = 0)	Mediana (Tau = 1.5)	Decil inferior (Tau = 50)				
AUS	0.0	19.8	58.7	2.3	2.4	1.8	0.8	0.0	-0.2	-0.4	4.9	4.7	4.6	
AUT	0.0	11.9	46.1	2.2	1.4	1.6	-0.2	0.0	-0.1	0.3	2.8	2.7	3.1	
BEL	-0.0	11.0	43.7	1.9	0.8	1.6	0.4	0.0	0.4	2.6	2.8	3.2	5.4	
CAN	-0.0	16.7	52.9	2.2	1.7	1.5	0.6	0.0	-0.3	-0.7	3.9	3.6	3.2	
CHE	-0.0	16.8	58.0											
CZE	0.0	8.5	35.2	3.5	2.5	1.9	-0.3	0.0	-0.1	-0.5	4.0	4.0	3.5	
DEU	0.0	12.7	45.4	1.5	0.8	1.7	-0.1	0.0	-0.2	-0.4	2.4	2.2	2.1	
DNK	0.0	8.8	39.8	1.7	1.2	1.6	0.7	0.0	-0.3	-0.9	3.5	3.2	2.6	
ESP	-0.0	18.4	52.8											
EST	0.0	9.1	29.4											
FIN	0.0	10.0	41.2	3.5	2.4	1.7	1.8	0.0	-0.4	-1.4	5.9	5.6	4.6	
FRA	0.0	13.5	47.3	1.6	1.5	1.7	0.7	0.0	-0.1	-0.2	3.9	3.8	3.7	
GBR	-0.0	17.9	52.3	2.8	2.1	1.4	0.7	0.0	-0.1	-0.7	4.1	4.1	3.5	
GRC	-0.0	16.7	50.6											
HUN	-0.0	7.2	27.6	3.5	2.2	2.1	0.9	0.0	0.2	0.3	5.2	5.4	5.5	
IRL	-0.0	15.2	46.3											
ITA	-0.0	17.6	57.3	1.2	0.6	1.8	1.0	0.0	0.3	1.4	3.4	3.7	4.8	
JPN	0.0	23.6	69.1											
KOR	-0.0	19.8	62.1											
LUX	0.0	12.5	46.3											
MEX	0.0	27.1	53.1											
NLD	0.0	14.1	52.0	2.3	1.6	1.4	0.7	0.0	-0.0	-0.3	3.6	3.6	3.3	
NOR	0.0	11.9	53.0	2.2	2.8	1.3	0.5	0.0	-0.1	-0.6	4.6	4.4	3.9	
NZL	-0.0	16.6	52.7	2.0	1.7	1.7	0.5	0.0	0.1	0.4	4.0	4.1	4.4	
POL	-0.0	10.8	36.3											
PRT	-0.0	15.1	44.2	1.9	1.7	1.7	-0.2	0.0	0.0	0.3	3.1	3.2	3.4	
SVK	-0.0	7.0	28.5											
SVN	0.0	9.8	42.4											
SWE	0.0	12.6	49.5	2.9	1.8	1.2	0.6	0.0	-0.4	-1.7	3.5	3.1	1.9	
EUA	0.0	19.8	50.0	2.1	2.1	1.1	0.2	0.0	-0.4	-1.3	3.5	3.1	2.2	
Promedio	0.0	14.4	47.5	2.3	1.7	1.6	0.5	0.0	-0.1	-0.2	3.9	3.8	3.6	

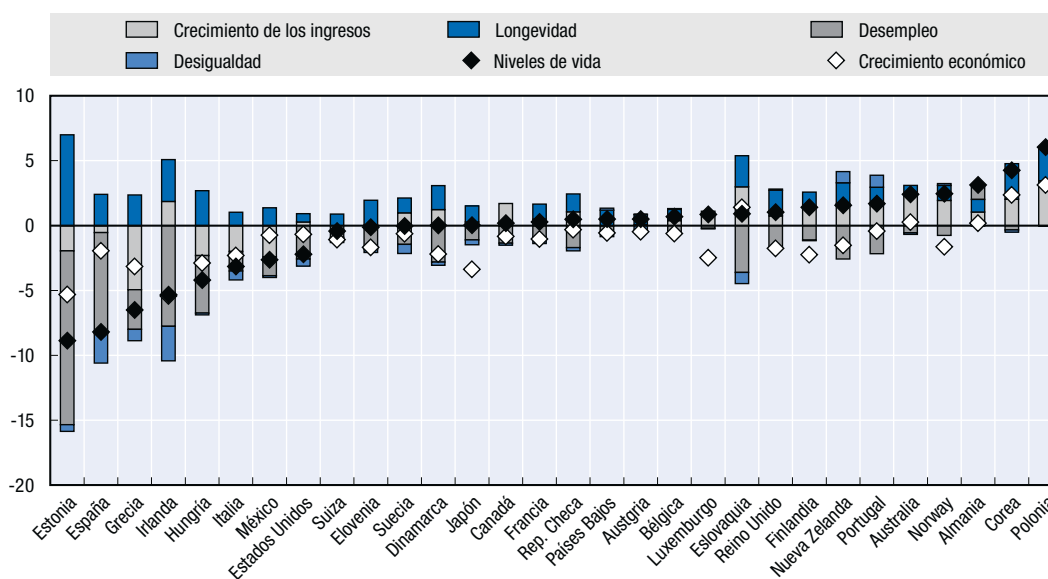
Nota: Basada únicamente en el ingreso disponible. La medición de la distribución del ingreso recae en encuestas, y la comparación con datos de las cuentas nacionales de ingreso está incompleta.

Fuente: Cálculos de los autores.

Desde la crisis económica, la evolución de los indicadores multidimensionales de vida ha tomado un giro diferente, lo que también se ha reflejado en el trabajo de Jorgenson y Slesnick. El análisis para 30 países de la OCDE entre 2007 y 2011, o el último año disponible, muestra que, en un promedio (no ponderado), el indicador multidimensional de vida se redujo en 0.5% por año, con 15 países como testigos de un crecimiento negativo y 5 países (España, Estonia, Irlanda, Estados Unidos de América y México) que experimentaron una caída del indicador multidimensional de vida de más de 5% anual (Gráfica 3.7). La mayor parte de la pérdida promedio, en el indicador multidimensional de vida se explica por el aumento del desempleo, mientras que los ingresos familiares se mantuvieron prácticamente estables, excepto en unos pocos países (Estonia, Grecia, Hungría, Italia, México, Suiza, y Estados Unidos de América).

Gráfica 3.7. Durante la crisis económica, los indicadores multidimensionales de vida cayeron más rápido que el PIB per cápita en los países en que el desempleo se elevó

2007-11 o el último año



Nota: Los cálculos corresponden a la mediana de los ingresos en los hogares.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Cuentas Nacionales Anuales de la OCDE, Base de Datos de la OCDE de Distribución del Ingreso Nacional y Base de Datos de la OCDE de Salud.

3.5. Vinculación de las políticas a los indicadores multidimensionales de vida

La medición de los indicadores multidimensionales de vida es un primer paso, necesario para proporcionar criterios de análisis y guía a las políticas para el Crecimiento Incluyente. Las diferentes dimensiones de bienestar son impulsadas por una combinación de factores políticos y no políticos. El PIB per cápita se ve afectado por las políticas en favor del crecimiento, y también por otras influencias que pueden ser exógenas, tales como la geografía, o endógenas como la buena salud o la educación. Del mismo modo, los resultados de salud están influenciados por las políticas de salud y también por factores indirectos, como los ingresos y el estilo de vida, lo que sugiere que puede haber vínculos de retroalimentación entre los diferentes resultados. La manera en que los recursos se distribuyen también

puede afectar a la igualdad de oportunidades para participar en el proceso de producción y potencialmente en los resultados promedio.

Las interacciones entre las políticas y los resultados en ambas dimensiones, de ingreso y de no ingresos, son complejas e importantes. Por ejemplo, las políticas orientadas al crecimiento pueden afectar la distribución del ingreso, la riqueza o el consumo; las políticas fiscales pueden afectar los resultados ambientales, de salud y de educación; un mayor gasto en salud pública puede tener efectos potencialmente positivos sobre el empleo y los ingresos, pero también implica una mayor imposición fiscal y, por tanto, un menor consumo de bienes materiales. Estos efectos se han analizado en el trabajo de la OCDE, pero han sido considerados ya sea como las consecuencias no intencionales de las políticas de crecimiento, o como problemas políticos en su propio derecho,⁹ sin tomar una perspectiva analítica y política integrada. La OCDE comenzó un trabajo reciente para hacer frente a estas deficiencias mediante el análisis de las ventajas y desventajas entre crecimiento, equidad y preferencias sociales, cuando se persigue la consolidación fiscal (OECD, 2013a). La ambición del modelo político para el Crecimiento Incluyente es llevar estas dimensiones en conjunto de manera coherente, en donde la medición, el análisis y el asesoramiento sobre políticas, deben mantener en conjunto un objetivo final a la vista: la mejora de los indicadores multidimensionales de vida.

En este contexto, el modelo de políticas para el Crecimiento Incluyente persigue los siguientes objetivos. En primer lugar, se debe proporcionar una clara relación entre las dimensiones individuales de bienestar y las políticas a través de canales directos e indirectos. En segundo lugar, se deben explicitar las principales compensaciones (ventajas y desventajas) y sinergias políticas, para que los legisladores puedan estar mejor informados sobre las decisiones políticas pertinentes con respecto a la diferentes dimensiones del indicador multidimensional de vida. Por último, el modelo debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a los retos y circunstancias específicas de cada país.

Análisis del impacto de las políticas sobre el Crecimiento Incluyente

Para que el modelo sea tanto orientado a la política como basado en la evidencia, una serie de criterios o limitaciones deben ser considerados. En particular:

- La *comprensión* de las causas fundamentales de los resultados incluidos en la función de bienestar social, es de importancia crítica.
- La *identificación* de las relaciones empíricas sólidas entre los indicadores multidimensionales de vida y las políticas es crucial para interpretar cómo los cambios en las políticas tienen efectos sobre los resultados.
- La *sensibilidad* de los resultados para la intervención política debería afectar a la elección de las variables.

La complejidad de las interacciones entre las políticas y los resultados, junto con las limitaciones de los datos, restringen las elecciones disponibles. En esta sección, y con fines ilustrativos, el marco analítico utilizado para vincular los resultados con las políticas, se centra exclusivamente en los ingresos y la salud. Los ingresos contribuyen a los niveles de vida materiales, mientras que la salud (medida en términos de esperanza de vida al nacer) contribuye a la calidad de vida. La elección de estas dos dimensiones es solo para fines ilustrativos, y una relación explícita con las políticas se puede proporcionar no solo para la dimensión de puestos de trabajo (empleo o desempleo), como se discutió anteriormente, pero también para otras dimensiones.

Las mediciones de los ingresos

Por lo general, el análisis de políticas orientadas al crecimiento se centra en el promedio del PIB per cápita como la variable de interés. Por ejemplo, el análisis de la OCDE proporciona recomendaciones específicas para cada país, en las políticas que le permitirían aumentar el nivel de largo plazo del PIB per cápita, analizadas con un conjunto de sub-indicadores. La ventaja de utilizar el PIB per cápita es que está ampliamente disponible en todos los países y cuenta con largas series de tiempo, y hay muchas investigaciones empíricas que vinculan parámetros, políticos y no políticos al PIB. Trabajos más recientes de la OCDE (OECD, 2013a) han comenzado a interesarse por los efectos secundarios que las políticas a favor del crecimiento ejercen sobre la desigualdad de ingresos y el medio ambiente, pero sin ningún intento de consolidar los efectos sobre el bienestar agregado o de modelar posibles interrelaciones entre estas diferentes dimensiones. Además, en la OCDE (OECD, 2011a), el enfoque ha sido, más bien, la identificación de políticas y otros impulsores de los cambios en la distribución del ingreso en los países de la OCDE.

Desde el punto de vista del Crecimiento Incluyente, los ingresos familiares son una variable más apropiada, como se mencionó anteriormente, y el uso de PIB per cápita como un indicador no es satisfactorio. Por ejemplo, como se mencionó en el Capítulo 2, la creciente brecha entre el PIB y el ingreso medio familiar, que se observa en muchos países de la OCDE,¹⁰ sugiere que incluso como un indicador de los niveles de vida media, el PIB está muy por debajo de poder representar las situaciones del hogar típico o de un individuo (Atkinson, 2011). De hecho, dar mayor importancia al ingreso familiar disponible, en oposición al PIB per cápita, era una de las principales recomendaciones de la comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009). Una medida aún más relevante sería el ingreso familiar “neto”, donde la medida de las Cuentas Nacionales del ingreso disponible se ajusta, para extraer un número de componentes imputados a los ingresos (Atkinson, 2012). La principal dificultad es que mientras que los vínculos entre las políticas y el PIB per cápita están bien establecidos, es mucho menos evidente cuando los ingresos familiares se utilizan como indicador. Además, el modelo tradicional de crecimiento y la función de producción no se pueden aplicar directamente a los ingresos familiares disponibles, ya que esto no está bien fundamentado en la teoría económica.

El enfoque adoptado aquí consiste en buscar en común los dos conceptos de ingresos y examinar el grado en que el crecimiento del PIB per cápita se derrama hacia abajo y beneficia a los hogares mediante diferentes grupos de ingresos. Más específicamente, la idea es investigar si los ingresos familiares —en promedio, ya lo largo de la distribución— están conjuntamente determinados por el mismo grupo de políticas estructurales, que las que determinan al PIB. Comparar el impacto de las políticas sobre el PIB, así como sobre los ingresos familiares y su subyacente distribución, puede permitir la identificación de las posibles compensaciones (ventajas y desventajas) y complementariedades políticas con respecto al objetivo de aumentar la eficiencia y la equidad. El análisis utiliza las medidas de los ingresos familiares, siguiendo el enfoque estándar de ingresos basado en las *medias generalizadas*, concepto definido en Atkinson (1970),¹¹ como está desarrollado en Foster y Székely (2008) (Recuadro 3.5).

Las interacciones políticas son potencialmente complejas, incluso en un caso sencillo en el que se definen los niveles de vida agregados, usando dos dimensiones. Esto genera espacios para que instrumentos políticos similares puedan influir en el nivel de vida a través de múltiples canales, que a veces se contrarrestan entre sí (Recuadro 3.7). Por ejemplo, las

políticas orientadas al crecimiento, que elevan con éxito el ingreso de la mayoría de los hogares, habrán de beneficiar al mismo tiempo la esperanza de vida, mediante mayor gasto en salud, pero esos beneficios pueden ser contrarrestados, como se señaló anteriormente, si el crecimiento conlleva a una severa contaminación del aire o del agua. Por el contrario, las políticas ambientales pueden resultar en menor ingreso y PIB per cápita, pero todavía pueden dar lugar a mayores indicadores multidimensionales de vida, mediante la mejora del estado de salud y la esperanza de vida. Del mismo modo, la inversión en salud aumenta la esperanza de vida a los 65 años a más personas que al nacer. Por tanto, a menos de que la vida de trabajo se ajuste proporcionalmente a la esperanza de vida, mayores gastos en salud se traducirán en una mayor proporción de jubilados que la población activa, lo que reduce las tasas de empleo y el PIB per cápita. Por último, el aumento de los gastos de salud puede tener efectos indirectos, pero de difícil estimación en el PIB, por ejemplo mediante menores licencias por enfermedad y discapacidad (aumentando así el promedio de horas y por tanto el PIB per cápita) o mayores tasas de impuestos (bajando las tasas de empleo y, por tanto, el PIB per cápita).

Recuadro 3.7. Desde la producción hasta el ingreso: teniendo en cuenta los efectos distributivos

En una configuración de dos dimensiones, es importante identificar los canales por los que las políticas afectan a los ingresos y los resultados de salud. El ingreso se define por el ingreso familiar disponible y la salud por la longevidad como en el ejemplo anterior.

Los factores determinantes de los ingresos

Para capturar los determinantes de los ingresos, se consideran dos conjuntos alternativos de ecuaciones, que se diferencian según los ingresos familiares están vinculados directamente con el PIB o bien a sus componentes principales:

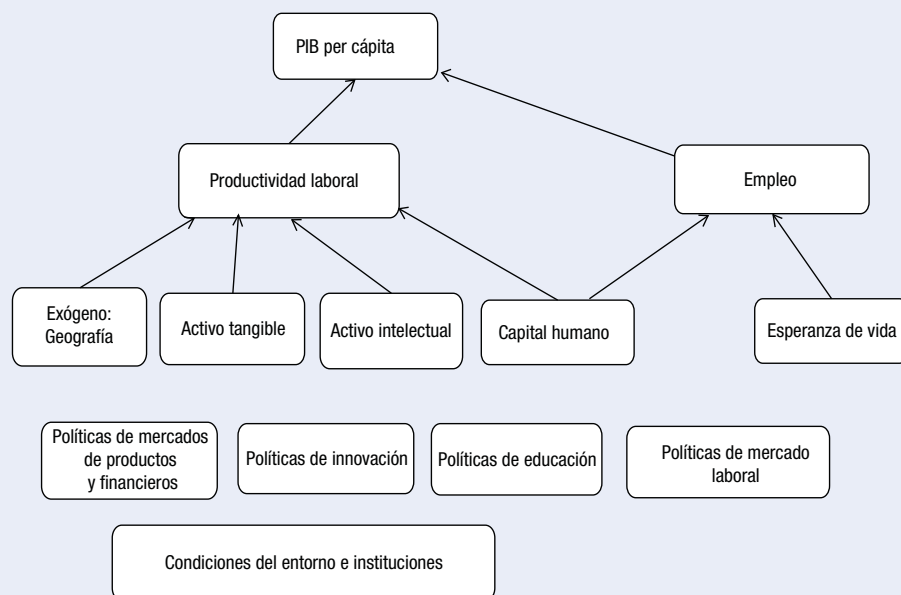
$$\bar{y}_\tau = G[\overline{pib}, q_y, z_\mu], \quad (1)$$

$$\bar{y}_\tau = H[k, h, mfp, empl, q_y, z_\mu], \quad (1)'$$

donde y_τ es el promedio generalizado del ingreso familiar disponible, que varía de acuerdo con el peso que se pone en los diferentes segmentos de la distribución, como se mencionó antes; \overline{pib} , k , h , mfp y $empl$ denotan, respectivamente, PIB promedio, capital físico, reservas de capital humano, productividad multifactorial y tasa de empleo en relación con la población en edad de trabajar; z_μ denota los factores exógenos con la geografía; y q_y es un vector de las políticas que tienen influencia directa en el PIB per cápita después de controlar los insumos. Z representa los factores no políticos, como los ahorros corporativos, y que pueden abrir una brecha entre el PIB per cápita y los ingresos familiares, durante un periodo prolongado; q_y se introduce en ambos casos para permitir la posibilidad de que una serie de políticas puedan tener un impacto significativo en los ingresos familiares y por encima de su efecto indirecto mediante el PIB (1) o de sus principales determinantes (1)'. El PIB per cápita es en sí mismo determinado, desde luego, por diversas variables políticas y no políticas, esto está mejor resumido en la Gráfica 3.8.

Recuadro 3.7. **Desde la producción hasta el ingreso: teniendo en cuenta los efectos distributivos** (cont.)

Gráfica 3.8. **Los vínculos entre las políticas, los insumos y los ingresos**



Los factores determinantes de la esperanza de vida

La esperanza de vida se ve afectada por las políticas de salud, pero también por la contaminación, los estilos de vida, la educación y los ingresos. Las relaciones son complejas: más altos ingresos permiten un mayor gasto en salud, pero también dan lugar a una mayor contaminación; la educación conlleva a un mejor uso de los servicios de salud y también a ingresos más altos (Gráfica 3.9). Otros factores, no tomados en cuenta explícitamente aquí, incluyen la pobreza, la exclusión social, la discriminación laboral y la inseguridad laboral. En la medida en que se correlaciona con la desigualdad de los ingresos, estos son capturados en el modelo propuesto, en el que la esperanza de vida se modela de la siguiente forma:

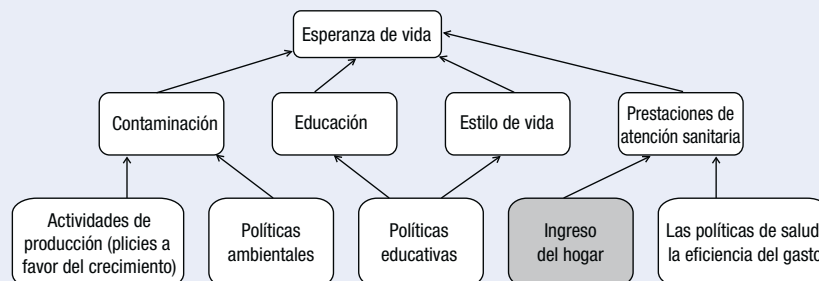
$$\overline{EV}_\tau = F(\overline{y}, amb, h, q_{EV}, z_{EV}), \quad (2) \text{ y:}$$

$$amb = F(\overline{pi\bar{b}}, q_{amb}, z_{amb}), \quad (2a)$$

donde amb captura el efecto de la contaminación, q_{EV} es un vector de políticas que, además del gasto (público) en el cuidado de la salud, idealmente incluye factores que afectan la eficiencia de la asistencia sanitaria y otras políticas que potencialmente mejoran la longevidad; z_{EV} denota un vector de factores relacionados con el estilo de vida (por ejemplo, tabaquismo, consumo de alcohol y hábitos dietéticos), y que a pesar de que pueden ser influenciados por las políticas, son tratados como exógenos en este modelo. q_{amb} y z_{amb} son vectores de las políticas ambientales y los factores exógenos que causan contaminación, respectivamente.

Recuadro 3.7. Desde la producción hasta el ingreso: teniendo en cuenta los efectos distributivos (cont.)

Gráfica 3.9. El vínculo entre las políticas, los insumos no-políticos y la esperanza de vida



Un modelo empírico puede ser utilizado para la estimación conjunta de las ecuaciones de PIB per cápita y de ingresos familiares (Recuadro 3.8). Los determinantes de largo plazo del PIB son el capital humano y físico, el aumento de eficiencia de la mano de obra (capturado por su evolución en el tiempo) y el crecimiento demográfico. El ingreso familiar disponible es medido sobre la base de las medias generalizadas. Su determinación asume que en el largo plazo el nivel de ingresos está impulsado principalmente por el nivel del PIB per cápita e incluye un indicador para las condiciones de las fluctuaciones del comercio y de los efectos¹² ajustados para cada país, y las evoluciones temporales específicas para cada país, para controlar las posibles distorsiones debidas a las limitaciones de los datos, como la falta de declaraciones de los ingresos más altos (en particular el del uno por ciento más alto) y la no inclusión de las ganancias de capital como fuente de ingresos.¹³ Para obtener una evaluación preliminar de los efectos de la distribución de las políticas estructurales, la especificación para el ingreso familiar disponible se estima en cuatro diferentes puntos de la distribución, de nuevo utilizando el enfoque de las medias generalizadas: además para el nivel promedio, el impacto de las políticas se examina en los niveles que corresponden cercanamente a la clase media, la media baja y los pobres.¹⁴

Recuadro 3.8. El modelo de referencia: La modelización econométrica estructural del PIB y los ingresos familiares a través de la distribución

La especificación de la referencia tiene la forma siguiente:

$$\Delta \ln(\text{GDPt}) = \beta_0 - \beta_1 \ln(\text{GDPt} - 1) + \beta_2 \ln(st) + \beta_3 \ln(ht) - \beta_4 nt + \beta_5 t + \delta_1 \Delta \ln(st) + \delta_2 \Delta \ln(ht) + \delta_3 \Delta \ln(nt) + \varepsilon$$

$$\Delta \ln(\mu \alpha (xt)) = \eta_0 + \eta_1 \alpha \ln(TTt) + \eta_2 \alpha \Delta \ln(\text{GDPt}) + \eta_3 \alpha \ln(\text{GDPt}) - \eta_4 \alpha \mu \alpha (xt - 1) + v$$

con $\text{cov}(\varepsilon, v) \neq 0$ y donde:

- $\Delta \ln(\text{PIBt})$ es la variación del PIB per cápita entre el año t y el año t-1
- $\Delta \mu \alpha (Xt)$ es la variación de los niveles de ingreso entre el año t y el año t-1 para un valor dado de α , es decir, el parámetro que indique el énfasis en diferentes partes de la distribución del ingreso. La especificación de referencia cubre toda la distribución del ingreso, como es medida por los niveles de ingreso sensibles de arriba a abajo. Por tanto, las ecuaciones del ingreso familiar se estiman para un rango continuo de α s.
- s es la tasa de inversión que se define como la proporción de la inversión en capital productivo sobre el PIB
- h es el valor del capital humano, medido como el promedio de años de escolarización

Recuadro 3.8. El modelo de referencia: La modelización econométrica estructural del PIB y los ingresos familiares a través de la distribución (cont.)

- n es la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar
- TT mide los efectos de los términos comerciales (es decir, los cambios en la exportación en relación con los precios de importación). Los efectos de los términos comerciales son contabilizados en los deflatores de precios al consumidor, pero no en los deflatores del PIB. Esta variable se incluyó como control para una de las fuentes de las discrepancias conocidas y medibles, existentes entre la evolución del PIB per cápita y los ingresos familiares disponibles. Véase Causa, O. *et al* (2014) para cotejar evidencia reciente.
- ε y ν son términos de errores, que se supone se correlacionan mediante estas dos ecuaciones

Estas ecuaciones se estiman conjuntamente por los procedimientos de Estimación de Regresiones Aparentemente no Relacionadas (SURE, por sus siglas en inglés). Las ecuaciones del PIB per cápita y de ingresos familiares incluyen efectos ajustados por país. La ecuación del PIB per cápita incluye sistemáticamente una tendencia temporal y tendencias temporales específicas para cada país. El análisis de referencia se presenta en dos variantes definidas por un tratamiento diferencial del tiempo en las ecuaciones de ingreso familiar: i) las ecuaciones de los ingresos familiares se estiman primero sin y luego ii) con tendencias temporales y tendencias temporales específicas respecto a los países.

En la configuración de la referencia, los parámetros de interés son η_3 , α / η_4 , α y miden la elasticidad de los ingresos disponibles de los hogares en relación con el PIB per cápita para: i) el ingreso promedio familiar ($\alpha = 1$) y ii) los ingresos familiares en diferentes puntos de la distribución, como son medidos por los niveles de ingreso sensibles de la parte superior a la inferior ($\alpha \neq 1$). La comparación de las elasticidades del PIB per cápita a partir de α permite la evaluación de los efectos distributivos de crecimiento del PIB per cápita.

Las estimaciones de referencia cubren todos los países de la OCDE durante el periodo comprendido entre mediados de la década de 1980 a finales de la década de los años 2000.

Los indicadores de políticas estructurales pueden ser introducidos en este sistema de PIB/ingreso familiar disponible, para evaluar sus efectos conjuntos en el PIB per cápita y los ingresos familiares. El resto de esta sección presenta algunas evidencias sobre la influencia de una selección de políticas de mercado y los factores que impulsan la globalización.

La evidencia empírica en una selección de políticas sobre el mercado laboral y el bienestar social

Las reformas políticas del mercado laboral son a menudo diseñadas para impulsar el empleo agregado y por medio de este canal, el PIB per cápita. Al mismo tiempo, estas políticas también afectan a la distribución de los ingresos. Por ejemplo, la reducción de las prestaciones por desempleo y la reducción relativa mínima legal de los salarios medios son asociados con una mayor dispersión de los salarios y con tasas de empleo más altas (entre los trabajadores de baja cualificación), que puede resultar en un muy pequeño cambio neto de la distribución entre la población en edad de trabajar.¹⁵ Por otras reformas, por ejemplo asistencia intensa en la búsqueda de empleo y otras medidas de activación, los salarios y los efectos en el empleo pueden reforzarse entre sí, dando como resultado un fuerte crecimiento y una menor desigualdad. Las principales conclusiones del análisis empírico se exponen en la Tabla 3.2.

Tabla 3.2. Los efectos de las políticas del mercado laboral y de bienestar social en el PIB per cápita y los ingresos familiares disponibles a través de la distribución

	Unemployment benefit replacement rate, summary measure of generosity			Unemployment benefit replacement rate, long-term unemployment			Active labour market policies, spending on public employment services and administration				
	PIB per cápita	Efecto total	Efecto directo	PIB per cápita	Efecto total	Efecto directo	PIB per cápita	Efecto total	Efecto directo		
Ingreso promedio	-	*	-	*	-	**	-	+	**	+	***
Estándares de ingresos inferiores sensibles											
Mediana del ingreso		(<)	**	(<)	**	(=)	*	(=)	**	(=)	***
Ingreso de la clase media baja		(<)	**	(<)	**	(>)	*	(=)	*	(=)	**
Ingreso de los pobres		(<)	**	(<)	**	(>)	*	(>)	**	(>)	*

Nota: Las entradas de esta tabla son resultado de la estimación de los efectos simultáneos de las políticas de largo plazo en los niveles del PIB y de los ingresos familiares a través de la distribución. Dado que el PIB per cápita es un factor determinante de los ingresos familiares a través de la distribución, el efecto total de las políticas en este último se descomponen de la siguiente manera: i) los efectos indirectos, es decir, canalizados a través de efectos en el PIB impulsados por la reforma y ii) efectos directos (o adicionales), es decir, más allá de efectos en el PIB. Las tablas sistemáticamente reportan: i) los efectos de las políticas estructurales en el PIB per cápita, que, por su construcción implican efectos indirectos equivalentes en los ingresos familiares; ii) los efectos totales (o netos) de las políticas estructurales en materia de ingresos familiares, combinando los efectos directos e indirectos; iii) los efectos directos (o adicionales) de las políticas estructurales en los ingresos familiares. Los indicadores de política se introducen en niveles rezagados tanto en las ecuaciones del PIB como en las ecuaciones del ingreso familiar.

Las entradas se pueden leer de la siguiente manera. + Indica un impacto político positivo, mientras que - denota a uno negativo. La tabla también proporciona una comparación (estadística) de los efectos estimados de las políticas sobre los niveles de ingreso familiar en diferentes puntos de la distribución, respectivamente la mediana, la clase media-baja y los pobres, con los efectos de la política sobre el ingreso familiar promedio. Por lo tanto, los casos >, < e = denotan, respectivamente, un impacto positivo de la reforma que es, para un grupo determinado ingreso, estadísticamente mayor, menor o igual que en el ingreso promedio. Por ejemplo, en el caso de la tasa de sustitución de la prestación por desempleo (resumen de medida de generosidad), los efectos del ingreso familiar son negativos para todos los grupos de ingresos y son más negativos para el ingreso en la mediana, los ingresos de la clase media baja y los ingresos de los pobres, en cada caso en comparación con el ingreso promedio. Los símbolos (*, **, ***) denotan respectivamente el nivel de significación estadística de t en 10, 5 y 1%.

Las reformas de los sistemas de prestaciones de desempleo afectan a los hogares de manera diferente, dependiendo de si se dirige a todos los trabajadores sin empleo o a quienes han estado desempleados por un largo plazo. Los resultados proporcionan evidencia de una relación negativa entre los niveles de beneficios de la asistencia social por desempleo y el PIB per cápita, lo que sugiere que las reducciones en la generosidad del beneficio, han tendido a aumentar la producción. Este hallazgo es válido en el nivel de ingreso familiar promedio. Pero efectos distributivos se encontraron dependiendo de si la reforma afecta a todos los trabajadores desempleados o es dirigido a los desempleados de larga duración:

- Se ha encontrado que las reducciones no focalizadas en las tasas de remplazo aumentan el PIB per cápita y más aún los ingresos disponibles para el hogar, por cantidades similares a través de diferentes puntos de la distribución. Esto sugiere que en el largo plazo, las ganancias del empleo¹⁶ compensan en gran medida la pérdida de ingresos por la reducción de las transferencias y el aumento de la dispersión salarial, lo que implica que la reforma de las prestaciones de desempleo podría ayudar en el aumento de los ingresos sin que se incremente la desigualdad.
- Las reducciones en las tasas de sustitución dirigidos al desempleo de largo plazo (es decir, los beneficios para los que buscan empleo en el cuarto y quinto año de desempleo) han mostrado que aumentan los ingresos familiares disponibles en la mediana, pero reducen los ingresos disponibles para la clase media-baja y, aún más, para los hogares pobres, sin ambigüedades esto apunta a una mayor desigualdad.

- Estas implicaciones diferenciales de la distribución significan que dirigir las reformas de las prestaciones de beneficios al desempleo de largo plazo, puede ofrecer relativamente menos aumentos del empleo, debido a que los desempleados por un largo plazo tienen por lo general menos posibilidades para encontrar un puesto de trabajo en relación con los recientemente desempleados, reflejando así efectos de composición, tanto como la erosión de habilidades.

Los efectos macroeconómicos del Programa Activo del Mercado Laboral (AML) son difíciles de identificar empíricamente, pero estas políticas tienen fuertes consecuencias distributivas.¹⁷ De hecho, la evidencia empírica reportada falló en poder identificar un efecto significativo en el PIB per cápita, aunque al parecer hay efectos positivos significativos en el promedio de ingresos familiares. Este hallazgo es válido para los ingresos familiares al final de la distribución y las ganancias asociadas al ingreso fueron mayores para los pobres, lo que señala a efectos de compensación. Esto indica tentativamente que la intensificación de apoyo en la búsqueda de empleo y programas para los desempleados puede aumentar las oportunidades de trabajo para los solicitantes de empleo, y salarios una vez contratados y, a través de este canal, reducir la desigualdad de ingresos.

La evidencia empírica de una selección de determinantes de la globalización

Es bastante fuerte la evidencia empírica del fomento al crecimiento como consecuencia de la globalización, especialmente en las economías maduras, pero es mucho menor sobre sus repercusiones en la distribución. La evidencia empírica, que se reporta más adelante, demuestra que los efectos de desigualdad relacionados con la globalización son impulsados principalmente por el canal de la dispersión salarial, en particular que surgen por la demanda laboral que implica cambios en la composición de la industria y de las habilidades de los trabajadores.¹⁸ Para esclarecer estos efectos, han sido examinados los efectos conjuntos de la intensidad de las exportaciones, así como las entradas de la Inversión Extranjera Directa (IED) y las salidas sobre el PIB per cápita, y las cuatro medidas de los ingresos familiares disponibles, usando el mismo modelo utilizado para las políticas del mercado laboral.¹⁹ Los principales resultados se presentan en la Tabla 3.3.

Una más fuerte intensidad de exportación impulsa el PIB per cápita en el largo plazo y el promedio de los ingresos familiares disponibles. Tales efectos se mantienen en la distribución de los ingresos familiares, pero con significativamente más fuertes estimaciones de ganancias para los pobres. Los efectos positivos de la fuerte intensidad de las exportaciones en los hogares de menores ingresos son ampliamente consistentes con previa literatura empírica (como, Jaumotte et al., 2008, y Koske et al., 2012), que señala a los efectos positivos de la competencia internacional en el PIB y el empleo.²⁰

Los resultados sobre el impacto de la integración financiera internacional a través de los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED) son menos claros. En particular:

- La influencia de las entradas de la IED es cualitativamente similar a la de la intensidad de las exportaciones, probablemente un reflejo de la interacción entre el comercio y la IED, y la consiguiente dificultad para identificar sus efectos aislados: hay evidencia de efectos positivos sobre el PIB per cápita y positivo efectos igualadores empate (tanto indirecta como directos) sobre los ingresos familiares disponibles. Esto sugiere que las reformas de las políticas dirigidas a aliviar las barreras de entrada para las empresas extranjeras, podrían servir para aumentar tanto la eficiencia como los ingresos de los menos favorecidos.

Tabla 3.3. Los efectos de la globalización en el PIB per cápita y los ingresos familiares disponibles a través de toda la distribución

	Intensidad de exportaciones			Ingreso de IED			Salida de IED		
	PIB	Efecto total	Efecto directo	PIB	Efecto total	Efecto directo	PIB	Efecto total	Efecto directo
Ingreso promedio	+	**	+ ***	+	**	+ ***	ns		
Estándares de ingresos inferiores sensibles									
Mediana del ingreso		(+)=	***		(+)=	***			- **
Ingreso de la clase media baja		(+)=	* + **		(+>)	*** + *		- *	(-<) **
Ingreso de los pobres		(+>)	** (+>) **		(+>)	*** (+-) *		(-)= *	(-<) ***

Nota: Las entradas de esta tabla son resultado de la estimación de los efectos simultáneos de las políticas de largo plazo en los niveles del PIB y de los ingresos familiares a través de la distribución. Dado que el PIB per cápita es un factor determinante de los ingresos familiares a través de la distribución, el efecto total de las políticas en este último se descomponen de la siguiente manera: i) los efectos indirectos, es decir, canalizados a través de efectos en el PIB impulsados por la reforma y ii) efectos directos (o adicionales), es decir, más allá de efectos en el PIB. Las tablas sistemáticamente reportan: i) los efectos de las políticas estructurales en el PIB per cápita, que, por su construcción implican efectos indirectos equivalentes en los ingresos familiares; ii) los efectos totales (o netos) de las políticas estructurales en materia de ingresos familiares, combinando los efectos directos e indirectos; iii) los efectos directos (o adicionales) de las políticas estructurales en los ingresos familiares. Los indicadores de política se introducen en niveles rezagados tanto en las ecuaciones del PIB como en las ecuaciones del ingreso familiar.

Las entradas se pueden leer de la siguiente manera. + Indica un impacto político positivo, mientras que - denota a uno negativo. La tabla también proporciona una comparación (estadística) de los efectos estimados de las políticas sobre los niveles de ingreso familiar en diferentes puntos de la distribución, respectivamente la mediana, la clase media-baja y los pobres, con los efectos de la política sobre el ingreso familiar promedio. Por lo tanto, los casos >, < e = denotan, respectivamente, un impacto positivo de la reforma que es, para un grupo determinado ingreso, estadísticamente mayor, menor o igual que en el ingreso promedio. Por ejemplo, en el caso de la tasa de sustitución de la prestación por desempleo (resumen de medida de generosidad), los efectos del ingreso familiar son negativos para todos los grupos de ingresos y son más negativos para el ingreso en la mediana, los ingresos de la clase media baja y los ingresos de los pobres, en cada caso en comparación con el ingreso promedio. Los símbolos (*, **, ***) denotan respectivamente el nivel de significación estadística de t en 10, 5 y 1%.

- El impacto de la IED en el exterior es insignificante tanto en el PIB per cápita como en el promedio de ingresos familiares. Por el contrario, existe alguna evidencia de efectos negativos sobre los ingresos familiares de la clase baja-media y los pobres. Estos efectos son consistentes con la hipótesis de las subcontrataciones.

Resumen

La evidencia empírica preliminar sobre los efectos de un conjunto de reformas estructurales estilizadas sobre el PIB per cápita y el ingreso familiar disponible en los diferentes segmentos de la distribución, ilustra el alcance para utilizar el Modelo político del Crecimiento Incluyente para encontrar posibles sinergias políticas y compensaciones. En efecto, algunas políticas en favor del crecimiento que están asociadas con un mayor PIB per cápita o promedio de los ingresos familiares disponibles en el largo plazo, pueden tener efectos menos beneficiosos sobre los ingresos familiares en el extremo inferior de la distribución. Este sería el caso de las reducciones de beneficios de apoyo para los desempleados de largo plazo y de las políticas que favorecen a las salidas de la IED. En ambos casos, los resultados apuntan a una disminución del ingreso familiar de los más pobres, aun cuando aumenten los ingresos familiares promedio. Sin embargo, el análisis también apunta a la combinación de reformas que podrían mitigar o compensar estos efectos. Por ejemplo, las reformas de prestaciones de desempleo serían mejor considerados en un contexto donde las políticas de activación se intensifican. Del mismo modo, los efectos adversos de las salidas de IED podrían no materializarse si se toman medidas para fomentar una más fuerte inversión hacia el interior.

Notas

1. En 1970, casi 30% de la población activa de la OCDE fue empleada en la manufactura. A finales de siglo, este había caído a menos de 20%. Durante el mismo periodo, el empleo en los servicios aumentó de menos de la mitad a dos tercios de la población activa de la OCDE (2001).
2. La profundización financiera es un aumento en el volumen de las transacciones financieras relativas a la economía real. Se ha llevado a cabo una amplia investigación sobre la relación entre la profundización financiera y la desigualdad. Levine (2005) vinculó de forma positiva el desarrollo financiero al crecimiento y la equidad en una muestra de países principalmente en desarrollo; en esta línea, un estudio sobre Tailandia llevado a cabo por Hamori y Hashiguchi (2012) asocia la profundización financiera con mayor equidad. En general, la profundización financiera se asocia con un mayor crecimiento, pero en particular beneficia a los grupos de altos ingresos. La accesibilidad del sector financiero es importante para medir el crecimiento de la profundización financiera (IMF, 2008).
3. United Nations (2013), *The Millennium Development Goals Report*, United Nations, Nueva York. “Las regiones en desarrollo han logrado avances notables en la ampliación del acceso a la educación primaria, con la tasa neta ajustada cada vez mayor de 83 por ciento en 2000 a 90 por ciento en 2011”. Casi la mitad de la reducción en el número total de hijos fuera de la escuela puede ser atribuida a Asia meridional. Tanto los jóvenes como los adultos han hecho un progreso constante en la alfabetización en las últimas dos décadas.
4. En promedio, los gastos sociales representan casi 15% del PIB de los países de ingresos medios bajos. Excepto algunos casos, como Mongolia que proporciona beneficios infantiles universales, los países asiáticos quedan debajo de este promedio, su rango varía desde 4.4% en Laos hasta 12.5% en Indonesia.
5. El trabajo empírico de los determinantes de bienestar subjetivo muestra que la función de las variables de los ingresos, como el desempleo y la salud son altamente significativas (Boarini *et al*, 2012; OECD, 2013a).
6. Por ejemplo, en 5 años en Estados Unidos de América se ganó un año en la esperanza de vida contra 3 años en Irlanda, dos países con la esperanza de vida idéntica en 1995. En términos más generales, la tasa de progreso varía entre los 8.2 años (México) y 1.9 años (Estonia) por año adicional de la esperanza de vida, con una media de 3.9 años y una desviación estándar de 1.1 años. Al excluir 10 países emergentes o en transición, la media es idéntica pero la desviación estándar es todavía igual a 0.7 años. Sen (1998) señala que “[...] las tasas de mortalidad pueden cambiar muy rápidamente de hecho cuando se mueve en una dirección ascendente, debido a una crisis económica. Las hambrunas proporcionan una clase de ejemplos en los que el incremento en la mortalidad puede ser muy rápido, y ciertamente requieren una respuesta inmediata económica. Pero también hay ejemplos de otro tipo de cambio económico y social en el que las tasas de mortalidad han subido muy rápido. La experiencia reciente de la antigua Unión Soviética y de Europa del Este ofrece muchos de estos casos terriblemente angustiosos”.
7. La salud tiene el impacto más grande (alrededor de 17% del ingreso disponible), seguido por la desigualdad (15%) y el desempleo (13%). La desigualdad se mide con la distribución del ingreso familiar disponible mediante los deciles de ingreso. Por tanto, no es una medida integral de la desigualdad la que también pueda capturar la distribución de los componentes no materiales. Esta carencia refleja las limitaciones de los datos.
8. Esta también es una constatación de Beal, Rueder-Sabater y Espirito-Santo (2012) quienes construyen medidas de bienestar que cubren 10 dimensiones diferentes y 150 países. “... Los países con mayor PIB no son necesariamente los mejores en convertir su riqueza en bienestar para sus ciudadanos”.
9. Véase, por ejemplo, la OECD (2018) y OECD (2011a).
10. Las razones para la brecha entre PIB per cápita e ingresos familiares medios incluyen el aumento de la participación de los beneficios en la renta nacional, y su retención por las corporaciones, o su eventual distribución en forma de ganancias de capital.
11. En Foster y Székely (2008), el estándar de ingresos se define como una “función que resume toda la distribución en un solo nivel de ingresos que indica la afluencia general de la distribución o la afluencia de alguna parte de la distribución”.
12. Un estudio previo mostró que la contribución de las fluctuaciones de los términos de intercambio de la brecha entre PIB real per cápita e ingreso familiar disponible promedio fue especialmente grande en los países exportadores de materias primas, y que también podría ser importante en otros lugares (Causa *et al.*, 2014).
13. El aumento tendencial de la participación de los beneficios del PIB per cápita implicaría que las transferencias de los ingresos conexos del sector corporativo al sector de propietarios incrementaría

para los accionistas; generalmente para los propietarios en el extremo superior de la distribución del ingreso. A su vez, un aumento en la parte de las utilidades que se distribuyen mediante las ganancias de capital (reversión de utilidades, recompra de acciones, etc.) significa que una proporción creciente de los ingresos familiares es inferior al real debido al tratamiento de las ganancias de capital.

14. Estos niveles se obtienen a partir de la selección de cuatro valores para el parámetro τ en la ecuación del Recuadro 3.5.
15. Véase OECD (2011a) y Koske *et al* (2012).
16. Para pruebas sobre efectos en el empleo, ver por ejemplo, Nunziata, (2002), Bassanini y Duval (2006), de Serres y Murtin (2013) Nickel *et al.* (2005), y OECD (2011a).
17. Véase Kluve (2010) para un estudio sobre la eficacia de PALM para mejorar el rendimiento del mercado laboral. Van Houtt (1997) proporciona algunas pruebas sobre los efectos de reducción de la desigualdad de un mayor gasto en políticas activas de empleo.
18. Véase OECDE(2011a) para las referencias.
19. Las medidas tomadas se basan en el trabajo previo de la OCDE (OECD, 2011a) y en consecuencia la estimación se realiza mediante el control de los cambios estructurales concomitantes que afectan a la composición de las economías de la OCDE, por ejemplo, en términos de la sectorial (agricultura, industria y servicios), así como la participación de las mujeres en el empleo total.
20. En el caso posterior el documento mide el comercio general como una parte del PIB y no desliga los efectos de las importaciones y exportaciones.

Bibliografía

- Aghion, P., y P. Bolton (1997), "A theory of trickle-down growth and development", *Review of Economic Studies*, vol. 64, pp. 151-172.
- Ali, I. y H. Hwa Son (2007), "Measuring inclusive growth", *Asian Development Review*, vol. 24, núm. 1, pp. 11-31.
- Anand, R., S. Mishra y Sh. J. Peiris (2013), "Inclusive growth: Measurement and determinants", IMF Working Paper, núm. 13/135.
- Arnold, J. (2008), "Do tax structures affect economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, núm. 463, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/236001777843>.
- Atkinson, A.B. (2013), "Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets, Part II: Putting people first and macro-economic policy", *European Economy Economic Papers*, núm. 481.
- Atkinson, A.B. (2011), "On Lateral Thinking", *Journal of Economic Inequality*, vol. 9, núm. 3, pp. 319-328.
- Atkinson, A.B. (1970), "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, vol. 2, núm. 3, pp. 244-263.
- Barrientos, S. (2013), "Gender and global production networks: Cocoa-chocolate sourcing from Ghana and India", Brooks World Poverty Institute Working Paper, University of Manchester.
- Barro, R. (2000), "Inequality and growth in a panel of countries", *Journal of Economic Growth*, vol. 5, núm. 1, pp. 5-32.
- Bassanini, A. *et al.* (2001), "Economic growth: The role of policies and institutions: Panel data. Evidence from OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, núm. 283, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/722675213381>.
- Bassanini, A. y R. Duval (2006), "Employment patterns in OECD Countries: Reassessing the role of policies and institutions", OECD Economics Department Working Papers, núm. 486, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/846627332717>.
- Beal, D., E. Rueder-Sabater y T. Espirito-Santo (2012), *From Wealth to Well-being*, Boston Consulting Group Report, noviembre.
- Beck, T. (2013), "Finance and growth: too much of a good thing", www.voxeu.org/article/finance-and-growth.
- Boarini *et al.* (2014), "Report on the OECD Framework for Inclusive Growth", OECD Publishing, París.
- Boarini *et al.* (2012), "What makes for a better life?: The determinants of subjective well-being in OECD Countries - Evidence from the Gallup World Poll", OECD Statistics Working Papers, núm. 2012/03, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b9Itjm937-en>.

- Bouis R., R. Duval, y F. Murtin (2011), "The policy and institutional drivers of economic growth across OECD and non-OECD economies: New evidence from growth regressions", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 843, OECD Publishing, París.
- Boulhol, H., A. de Serres y M. Molnar (2008), "The contribution of economic geography to GDP per capita", *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2008/1, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-v2008-art9-en.
- Bourles, R. et al. (2010), "Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth?: Panel data evidence for OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 791, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5fembm6s9febfe/-en>.
- Brewer, B.D. (2011), "Global commodity chains & world income inequalities: The missing link of inequality & the 'upgrading' paradox", *Journal of World-Systems Research*, vol. 17, núm. 2, pp. 308-327.
- Causa, O., N. Ruiz y A. de Serres (2014), "Can pro-growth policies lift all boats? An analysis based on household disposable incomes", *OECD Economics Working Paper*, núm. 1180, OECD Publishing, París.
- Causa, O. S. Araujo, A. Cavaciuti, N. Ruiz, y Z. Smidova (2014), "Economic Growth from the household perspective: GDP and income distribution developments across OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5m89dh0nt-en>.
- Chen, W.H. et al. (2014), "Demographic or Labour Market Trends: What Determines the Distribution of Household Earnings in OECD Countries?" *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2013/1, pp. 179-207, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5fe43jt5ucdul.
- De Serres, A. y F. Murtin (2013), "Do policies that reduce unemployment raise its volatility?: Evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1020, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5fe4c9femlg08u-en>.
- Denk, O. et al. (2013), "Inequality and poverty in the United States: Public policies for inclusive growth", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1052, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5fe46957cu;u8q-en>.
- Crivelli, E., D. Furceri y J. Toujas-Bernate (2012), "Can Policies Affect Employment Intensity of Growth? A Cross-Country Analysis", *IMF Working Paper*, núm. 12/218.
- Feenstra, R.C. y G. H. Hanson (2003), "Global production sharing and rising inequality: A survey of trade and wage", en E.K. Choi y J. Harrigan (eds.), *Handbook of International Trade*, Maiden, Blackwell, MA.
- Fleurbaey, M. y G. Gaulier (2009), "International comparisons by living standards", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 111, núm. 3, pp. 597-624.
- Foster, J. y M. Szekely (2008), "Is economic growth good for the poor? Tracking low incomes using general means", *International Economic Review*, vol. 49, núm. 4, pp. 1143-72.
- Galor, O. y O. Moav (2004), "From physical to human capital accumulation: Inequality and the process of development", *Review of Economic Studies*, vol. 71, pp. 1001-1026.
- Goger, A. et al. (2014), *Capturing the Gains in Africa: Making the Most of Global Value Chain Participation*, Center on Globalization, Governance and Competitiveness at the Social Science Research Institute, Duke University, Carolina del Norte.
- Greenwood, J. et al. (2014), "Marry your like: Assortative mating and income inequality", *National Bureau of Economic Research*, núm. w19829.
- Hamori, S., y Y. Hashiguchi (2012), "The effect of financial deepening on inequality: Some international evidence", *Journal of Asian Economics*, vol. 23, 2012, 4, p. 353-359, Elsevier Science.
- Hijzen, A. (2007), "International outsourcing, technological change, and wage inequality", *Review of International Economics*, vol. 15, núm. 1, pp. 188-205.
- International Labour Organization (2008), "Can low-income countries afford basic social security?", *Social Security Policy Briefings*, Paper 3, International Labour Office, Geneva.
- International Monetary Fund (2008), "Globalisation: A brief overview", *Issues Brief*, [www.imf.org/ external/np/exr/ib/2008/053008.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/053008.htm).
- Jaumotte, R., S. Lall y C. Papageorgiou (2008), "Rising income inequality: Technology or trade and financial globalisation?", *IMF Working Papers*, WP/08/185.
- Jorgenson, D.W. y D.T. Slesnick (2014), "Measuring social welfare in the U.S. National Accounts", en D.W. Jorgenson, S. Landefeld y P. Schreyer (eds.), *Measuring Economic Sustainability and Progress*, National Bureau of Economic Research Studies in Income and Wealth, University of Chicago Press.

- Joumard, I. et al. (2010), "Health status determinants: Lifestyle, environment, health care resources and efficiency", OECD Economics Department Working Paper, núm. 627, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/240858500130>.
- Kaplinsky, R. (2001), "Globalization and unequalisation: What can be learned from value chains analysis?", *The Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 2, pp. 117-146.
- Kluge, J. (2010), "The effectiveness of European active labour market programs", *Labour Economics*, vol. 17, núm. 6, pp. 904-918.
- Kneer, C. (2013), "Finance as a magnet for the best and brightest: Implications for the real economy" DNB Working Paper núm. 392, septiembre, Ámsterdam.
- Koske, I., J. Fournier y I. Wanner (2012), "Less income inequality and more growth - Are they compatible? Part 2. The distribution of labour income", OECD Economics Department Working Papers, núm. 925, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h2975rhhf-e>.
- Krugman, P. (2007), "Trade and inequality, revisited", *Vox EU*, 15 de junio.
- Levine, R. (2005), "Finance and Growth: Theory and Evidence", en Aghion, P. y S. Durlauf (ed.), *Handbook of Economic Growth*, 1a. edición, vol. 1, Capítulo 12, pp. 865-934, Elsevier.
- Mackenbach et al. (2008), "Socioeconomic Inequalities in Health in 22 European Countries", *The New England Journal of Medicine*, vol. 358, pp. 2468-2481.
- Madison, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*. OECD Development Centre, OECD Publishing, París.
- Nickell, S., L. Nunziata y W. Ochel (2005), "Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?", *Economic Journal*, vol. 115, núm. 500, pp. 1-27.
- Newfarmer, R. y M. Sztajerowska (2012), "Trade and employment in a fast-changing world", en D. Lippoldt, *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, OECD Publishing, París.
- Nunziata, L. (2002), "Unemployment, labour market institutions and shocks", *Economics Papers*, 2002-W16, Economics Group, Nuffield College, University of Oxford.
- OECD (2014a), *African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialisation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2014-en>.
- OECD (2014b), *Social Cohesion Policy Review; of Viet Nam*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196155-en>.
- OECD (2013a), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growih-2013-en>.
- OECD (2013b), *How is life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OECD (2012a), *African Economic Outlook: Promoting Youth Employment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2012-en>.
- OECD (2012b), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.
- OECD (2012c), *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/groujth-2012-en>.
- OECD (2012d), *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-en>.
- OECD (2012e), *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180178-en>.
- OECD (2011a), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- OECD (2011b), *How's life?: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OECD (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, OECD Development Centre Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059245-en>.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>.

- OECD (2006), *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Statement*, OECD, París.
- OECD (2002), *Historical Statistics, 1970-2000*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/hist_stats-2001-en-fr.
- Paulette, C. (2014), “Viet Nam social policy and public service provision”, documento de antecedentes para el OECD Social Cohesion Policy Review of Viet Nam.
- Sawyer, M. (1976), *Income Distribution in OECD Countries*, OECD Economic Outlook, OECD Publishing, París.
- Sen, A.K. (1998), “Mortality as an indicator of economic success and failure”, *The Economic Journal*, vol. 108, núm. 446, pp. 1-25.
- Stiglitz, J.E., A. Sen, y J.P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.
- United Nations (2013), *The Millennium Development Goals Report*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Vanhout, P. (1997), “Do labour market policies and growth fundamentals matter for income inequality in OECD Countries?”, *IMF Staff Papers*, vol. 44, núm. 3, pp. 356-373.
- World Trade Organization (2008), *World Trade Report 2008: Trade in a Globalizing World*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.

Capítulo 4

Incorporar el Crecimiento Incluyente en la formulación de políticas públicas

¿Qué puede hacerse respecto al aumento de la desigualdad? ¿Cómo pueden combinarse los programas de políticas públicas para promover un crecimiento más incluyente que aumente el bienestar y eleve los estándares de vida de todos los ciudadanos? En este capítulo se exploran las políticas estructurales orientadas a incrementar el potencial de crecimiento de largo plazo de las economías y a hacer que ese crecimiento sea más incluyente. Las recomendaciones presentadas prestan especial atención a instrumentos de las siguientes áreas: políticas fiscales y monetarias, mercados laborales, educación, competencia y regulación, innovación y emprendimiento, finanzas, infraestructura y servicios públicos, urbanización y desarrollo. Se considera cómo combinar políticas públicas específicas para fomentar sinergias y ocuparse de las compensaciones entre los objetivos de crecimiento y de igualdad.

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

Los capítulos anteriores han mostrado que, independientemente de cómo sea medida, la desigualdad en el ingreso se encuentra a la alza en la mayoría de los países de la OCDE, y es aún mayor, en promedio, en los países en desarrollo y en las economías emergentes. Los bajos ingresos se asocian no únicamente con las bajas condiciones materiales en los niveles de vida, sino también con condiciones de salud más pobres, vidas más cortas, menor educación, vínculos más débiles con el mercado laboral, y menores grados de integración en todos los niveles sociales; todo esto es persistente por medio de varias generaciones. A pesar de décadas de políticas sociales dirigidas, con cierto éxito innegable, a disminuir la brecha en los resultados entre las personas en desventaja y aquellas aventajadas, se ha puesto de manifiesto que es necesario explorar más vías, porque la alta y aún creciente desigualdad presenta una amenaza tanto a la armonía social como al crecimiento económico en sí mismo.

Construir sobre las tendencias descritas en el Capítulo 2 y los elementos clave del modelo presentado en el Capítulo 3, en este capítulo se analizan las principales áreas de la política pública que pueden ser parte de las estrategias nacionales para el Crecimiento Incluyente. El énfasis está puesto en los dominios políticos clave, y que se conocen por tener un fuerte efecto positivo en el potencial de crecimiento de largo plazo de las economías y que pueden, al mismo tiempo, llevar a mejoras en los resultados que no son de ingreso y que son relevantes para el bienestar humano, así como también a una mejor distribución del de ingreso y no ingreso. Además del enfoque en resultados, las iniciativas políticas también son analizadas con el propósito de mejorar la distribución de oportunidades. La mayoría de las áreas de política revisadas en este capítulo son macroeconomía (inclusive impuestos y sistemas de beneficio social); mercados laborales; educación; competencia y regulación; innovación y emprendimiento; sector financiero; infraestructura y servicios públicos; asuntos nacionales versus regionales, versus locales; y ayuda exterior y desarrollo.

4.1. Los fundamentos macroeconómicos del Crecimiento Incluyente

Para un crecimiento sostenido, el empleo y el alivio a la pobreza, políticas macroeconómicas sólidas son un prerrequisito, pero pueden también generar algunos intercambios (con ventajas y desventajas) entre equidad y eficiencia. Un marco macroeconómico estable hace menos riesgosa la inversión, *a priori*, y contribuye al crecimiento sostenible y a la creación de empleos. Sin embargo, existe en este contexto un intercambio entre equidad y eficiencia: altos niveles de inversión llevan a una alta productividad y *elevados salarios* que de otro modo no podrían ser, pero una mayor inversión e intensidad del capital también puede resultar en *mayor participación de ingresos* para los dueños del capital. La baja inflación, la cual caracteriza a un entorno macroeconómico predecible, también estimula la inversión, que es esencial para el crecimiento, y preserva el valor real de los ingresos, lo cual es importante para los grupos sociales con acceso limitado a servicios y productos financieros. Por otra parte, los bajos déficits presupuestarios y de endeudamiento del gobierno son conocidos por crear un entorno favorable para el crecimiento y podrían hacer más redistributiva la postura de la

política fiscal al crear espacios en el presupuesto para un mayor gasto en servicios sociales y de protección. Las políticas macroeconómicas que previenen el desarrollo de desequilibrios externos también pueden evitar oscilaciones correctivas en los tipos de cambio que puede ser en detrimento de los grupos sociales vulnerables.

Las economías de mercado emergentes y en desarrollo tienen mayores probabilidades de ser perturbadas con mayor intensidad por los efectos distributivos negativos debidos a la inestabilidad macroeconómica. Las pérdidas de ingresos derivadas de la alta inflación es más probable que sean mayores en los mercados financieros de poca profundidad, y muchos hogares, especialmente los más pobres, no tienen o tienen solo un acceso limitado a los servicios financieros (Prasad, 2013). En esos países, muchos trabajadores están en el sector informal y no tienen derecho al seguro de desempleo, ni a las redes formales de seguridad social que podrían amortiguar los efectos de las pérdidas de empleo derivadas de los choques macroeconómicos adversos. Una recesión económica podría entonces ser financieramente catastrófica para muchos hogares, posiblemente con efectos que perduren en el largo plazo.

Las políticas monetarias y su impacto en la distribución del ingreso

La política monetaria afecta a la distribución del ingreso. En muchos países, la política monetaria es llevada a cabo dentro de un marco de metas de inflación y se centra principalmente en la estabilidad de precios. En algunos casos, los bancos centrales también persiguen otros objetivos, *de facto* o *de jure*, como la estabilidad financiera y del tipo de cambio; y otros indicadores como la tasa de desempleo son utilizados como objetivos intermedios donde la orientación hacia el futuro se utiliza como parte de las herramientas de la autoridad monetaria. Sin embargo, los cambios en la postura monetaria alteran los precios relativos de los activos financieros, generando el cambio de ingresos entre deudores y acreedores y la red de los titulares de los distintos activos financieros, lo que repercute en la distribución general de los ingresos.

Una política monetaria orientada a la estabilidad amortigua el impacto de los choques negativos sobre los hogares más pobres. Como se señaló anteriormente, la inflación tiene un efecto directo sobre la distribución del ingreso mediante cambios en el valor real de los activos. Un aumento inesperado de la inflación perjudica a los ahorradores y beneficia a los prestatarios. La inflación perjudica en particular a los hogares más ricos y de mayor edad, ya que ellos tienen una mayor proporción de su riqueza financiera en activos, pero también es particularmente perjudicial para los grupos sociales más pobres, que tienden a tener una mayor proporción de sus ahorros en efectivo. Además, los choques de política monetaria y una inflación sorpresiva pueden tener un impacto en la desigualdad, por su efecto sobre los ingresos del trabajo y en la pérdida de empleos para los trabajadores menos calificados. Los impactos redistributivos perjudiciales de las políticas monetarias serán menores, en donde las autoridades monetarias tengan éxito para contrarrestar los ciclos macroeconómicos, en lugar de reaccionar exageradamente cuando ocurren.

Sin embargo, la estabilidad macroeconómica no asegura siempre una mejora en la distribución de los ingresos. Esto sucedió durante el periodo conocido como la “gran moderación”, cuando el crecimiento económico se mantuvo estable, pero las ganancias de los ingresos se acumularon de manera desproporcionada en los hogares más ricos, como se vió en el Capítulo 2. Esto se debió a una combinación de factores, no siendo menores la innovación financiera y las ascendentes ganancias para las personas con altas habilidades, lo que favoreció la acumulación de ingresos entre los que más ganaban, en un momento en

que la política monetaria se centró en la búsqueda de la estabilidad de precios al consumidor y no pudo evitar el desarrollo de una burbuja en los precios de los activos.

La política monetaria en las economías de mercado emergentes y en desarrollo a menudo se dirige a la tasa de cambio además de la inflación. Los esfuerzos para mejorar la competitividad de los precios que buscan un tipo de cambio subvaluado tienden a favorecer a las empresas y los trabajadores en el sector comercial, en detrimento de los que operan en sectores no comerciales y de los consumidores en general, quienes pagan precios más altos por los productos importados. Con el tiempo, las presiones inflacionarias tienden a acumularse, los hogares más pobres se ven afectados de manera desproporcionada y, en última instancia, los ajustes necesarios en el tipo de cambio real cambian de nuevo los ingresos al sector no comercializable. La represión financiera puede ser utilizada para reducir el costo de las estériles intervenciones en los mercados de divisas, por ejemplo mediante las asignaciones de cartera obligatoria para los bancos (Prasad, 2013).

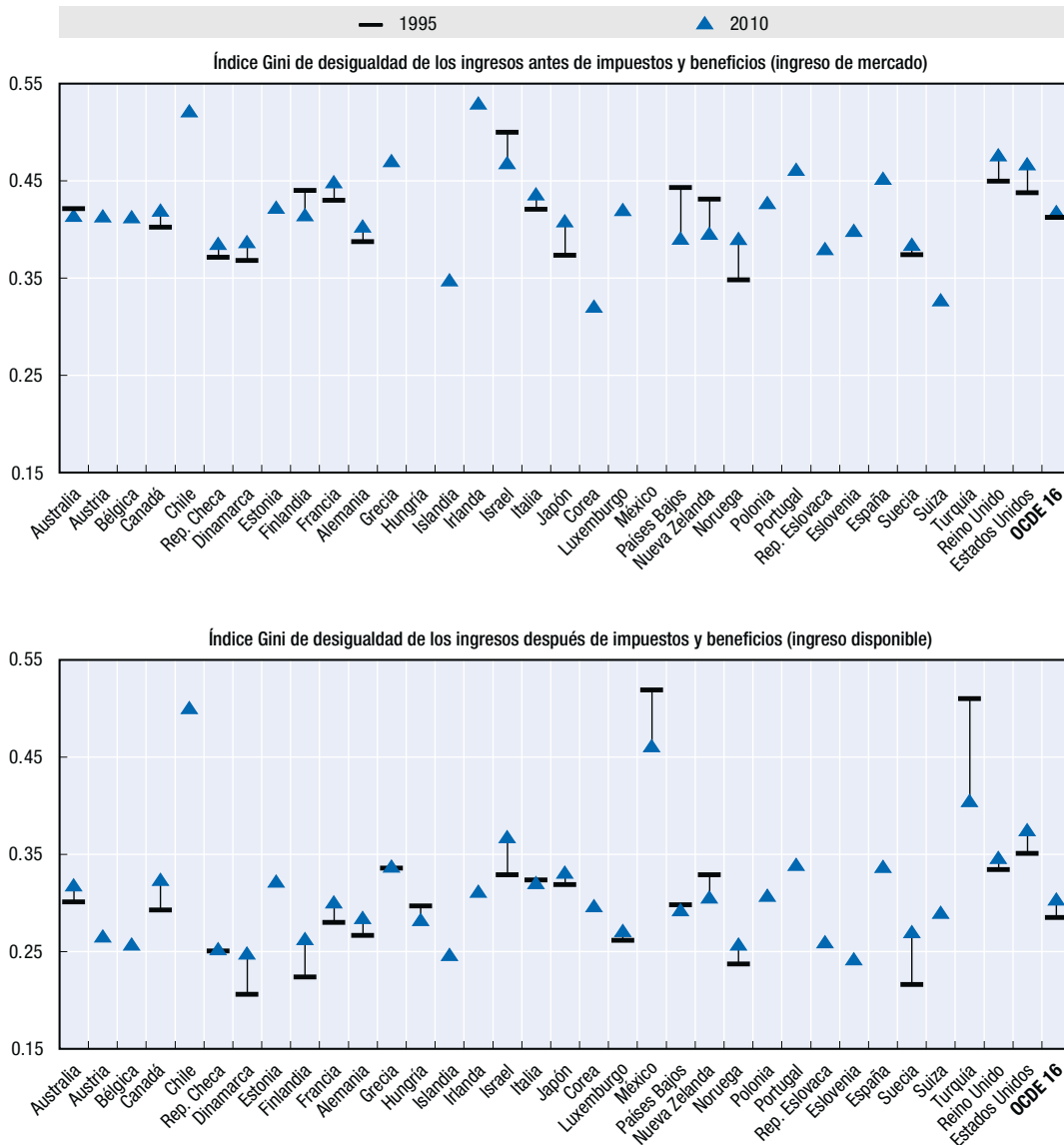
Es necesario entender mejor los efectos de los controles de capital en la distribución del ingreso. En algunos países, en periodos de abundancia de liquidez internacional, los controles se introducen en las entradas del capital para elevar el costo relativo de la inversión extranjera que podría ser desestabilizador en los mercados de capitales poco profundos, y que conduciría a una apreciación de la moneda nacional y la acumulación de vulnerabilidades. También los controles se introducen en las salidas de capital para evitar la fuga de capitales en periodos de vulnerabilidad financiera. Si bien dichos controles podrían funcionar en el corto plazo, a menudo pueden ser eludidos, por lo que su eficacia es efímera. Más importante aún, al alterar el precio relativo de los activos financieros nacionales y extranjeros, los controles del capital afectan de manera diferente los costos de financiación de las empresas, a menudo en detrimento de las empresas más pequeñas que no pueden eludir fácilmente los controles, y dependen de las fuentes de crédito más tradicionales.

La política fiscal es relevante para la redistribución y la estabilidad económica

La política fiscal desempeña un papel decisivo en la mitigación de la desigualdad de ingresos en las economías avanzadas. Esto se ha logrado fundamentalmente por medio del sistema fiscal y de prestaciones de beneficios sociales, que se basa en impuestos progresivos para financiar las transferencias redistributivas a las personas y a los hogares más pobres, así como de la prestación de bienes y servicios públicos que crean en diversos grados, dependiendo fundamentalmente del diseño y la aplicación de programas, mejores oportunidades para que los individuos participen de la vida económica. La política fiscal también juega un papel crucial para ayudar a estabilizar la economía a lo largo del ciclo económico, lo cual tiene una incidencia en la redistribución, como se discutió anteriormente.

Aunque hoy son menos redistributivos que en el pasado, los sistemas fiscales y de beneficios sociales siguen desempeñando un papel muy importante para mitigar la desigualdad de ingresos en los países de la OCDE. A finales de la década de 2000, la desigualdad de ingresos entre la población en edad de trabajar fue 25% más baja en promedio después de impuestos y transferencias (Gráfica 4.1) (Joumard, Pisu y Bloch, 2012). Es sustancial la disminución en el índice de Gini antes y después de los impuestos y las transferencias para toda la población, hasta 0.2 puntos en promedio para los países de la OCDE. En la práctica, alrededor de dos tercios de la redistribución es el resultado de las transferencias en efectivo a los hogares seleccionados en forma de asignaciones para los hijos, las pensiones públicas y otras similares, y una tercera parte es el resultado de planes de impuestos progresivos. Si

Gráfica 4.1. Aunque menos redistributivos, los sistemas fiscales y de beneficios sociales aún tienen un impacto redistributivo considerable en los países de la OCDE



Notas: Los datos se refieren a la población en edad de trabajar. Los ingresos se refieren a los ingresos familiares equivalentes.

1995 a 1994 se refiere a Grecia, Reino Unido y hasta 1996 para la República Checa, Francia, y Luxemburgo.

2010 se refiere a 2009 para Japón, Nueva Zelanda y Suiza, y al 2011 para Chile.

Fuente: OECD Income Distribution Database.

se añaden beneficios en especie (educación, salud y servicios de vivienda social), el índice de Gini se reduce otros 0.07 puntos en el promedio de los países de la OCDE (OECD, 2011a). Sin embargo, este efecto de sustancial igualación sobre los ingresos netos tiene que ser puesto en el contexto de una generalizada tendencia ascendente de la desigualdad de ingresos antes de impuestos, en la mayoría de los países de la OCDE.

La creciente desigualdad motiva a la reforma de los sistemas fiscales y de beneficios en muchos países. En 2013, Grecia quitó varias deducciones y créditos del sistema de impuestos sobre la renta personal, tales como la deducción de intereses hipotecarios, y eliminó el umbral libre de impuestos que favorece a los trabajadores autónomos (OECD, 2013n). En Indonesia, en junio de 2013, el gobierno redujo el subsidio de combustible que era notablemente regresivo (OECD, 2012f). Sin embargo, hay aún mucho margen para que la política fiscal sea, más redistributiva y eficiente al mismo tiempo. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, donde el nivel de las desigualdades del ingreso se encuentra entre los más altas de la OCDE, existe un alto grado de amplitud para reducir los gastos fiscales, que en algunos casos benefician a los individuos de altos ingresos y a las empresas más grandes (OECD, 2012g) (Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. **La reforma de los sistemas fiscales y de transferencias en EUA para enfrentar la creciente desigualdad de ingreso**

En comparación con el promedio de la OCDE, Estados Unidos de América tiene un nivel significativamente más alto de desigualdad en los ingresos de toda la población, y que ha aumentado más rápidamente con el tiempo. Mientras que el promedio real de los ingresos del mercado en el hogar en USA aumentó 34% en los 30 años previos al 2009, en la mediana el ingreso real de mercado en el hogar aumentó solo 14%: de hecho, la participación del quintil superior se incrementó en 10 puntos porcentuales. La desigualdad en el ingreso disponible es ahora la cuarta más alta entre los países de la OCDE, detrás de Chile, México y Turquía. Después de considerar los mecanismos de redistribución —impuestos a los hogares y transferencias de dinero—, USA también ocupa el cuarto lugar más alto en la tasa de pobreza relativa entre los países de la OCDE, después de México, Israel y Chile. El impacto de los impuestos en el hogar para la reducción de la desigualdad (medida por el índice de Gini) es de hecho más alto que en la mayoría de los países de la OCDE (la parte superior del 1% de los contribuyentes en el 2009 pagó 22% de los impuestos federales), pero el impacto de las transferencias de efectivo es mucho más baja (Denk *et al.*, 2013). Al igual que en otros países, la distribución de la riqueza es aún más desigual que la distribución del ingreso. Se estima que en el extremo superior 1% de los hogares eran dueños de 35% del valor neto de la riqueza en 2004, y que en la parte inferior 40% poseía menos de 1% (Wolff, 2007). Una consecuencia de la elevada y creciente desigualdad de los ingresos y la riqueza, combinada con impuestos y pagos de derechos sobre las transferencias intergeneracionales muy rebajados, es que la movilidad social intergeneracional ha disminuido significativamente, y ahora es mucho más baja en varias medidas que en muchos países europeos (Causa y Johansson, 2009).

Las causas del aumento de la desigualdad son diferentes (Capítulo 3), y también las políticas para mitigarlas puede variar entre los distintos países. En el caso particular de Estados Unidos de América, para fomentar el Crecimiento Incluyente, Denk *et al.* (2013) sugieren:

- Destinar más recursos a la educación de los niños desfavorecidos, y mejorar los salarios de los profesores para atraer a los candidatos más capaces;
- Aumentar los impuestos sobre las rentas del capital para desalentar a los hogares más ricos de tomar ventaja de las lagunas fiscales, sin distorsionar los incentivos para invertir hasta un nivel inaceptable;
- Limitar las tasas de gastos tributarios por ejemplo, las deducciones de intereses hipotecarios o la cobertura de salud financiada por el empleador a 28%;
- Disminuir los incentivos de las empresas para mover su producción hacia el exterior para aprovechar la reducción de impuestos en esos lugares;
- Reformar los programas sociales para que se dirijan a los hogares más pobres con transferencias a partir de la comprobación de recursos, en lugar de que sean dirigidas hacia grupos demográficos específicos.

Las experiencias de los países son instructivas. En Colombia, en 2012 el gobierno introdujo una reforma tributaria destinada a reforzar el impacto redistributivo de los impuestos, la promoción del empleo formal y la reducción de la evasión y fraude fiscal. Como resultado de la reforma las clases medias y los pobres han visto disminuir sus tasas efectivas de impuesto sobre la renta de 6% a 0%, mientras que una tasa máxima aprobada finalmente para el segmento más rico de la población fue de 15% (la propuesta fue de 25%) (OECD, 2013m). La reforma del 2013 a la asistencia social en Dinamarca se centró en ayudar a los jóvenes con bajo nivel educativo para escapar de la trampa de la inactividad (OECD, 2014f). En particular, a las personas menores de 30 años se les otorga apoyo financiero para llevar a cabo su educación en lugar de la asistencia social estándar. En Estonia, el gobierno introdujo un beneficio, basado en la comprobación de recursos, para ayudar a los estudiantes universitarios de origen socioeconómico desfavorecido para que puedan mantenerse mientras que buscan obtener un grado de educación superior (OEDE, 2012e).

En los próximos años proteger la función redistributiva de las políticas fiscales es probable que se convierta en un reto más desafiante. Esto se debe a una serie de factores, entre ellos el envejecimiento de la población y la necesidad de mantener los esfuerzos de consolidación fiscal a medio plazo, lo que ejercerá presión sobre los presupuestos nacionales y limitará su capacidad para redistribuir el ingreso hacia los grupos sociales con menos privilegios. Al mismo tiempo, las mejores oportunidades de movilidad por medio de fronteras nacionales, tanto para las empresas como para los individuos con altos ingresos, siguen poniendo presión sobre los gobiernos para reducir la carga fiscal sobre las ganancias empresariales, los niveles más altos de ingresos personales y otras bases impositivas móviles. Todo lo cual ha hecho que los impuestos sean progresivamente menos redistributivos, a pesar de los esfuerzos internacionales para frenar la evasión de impuestos, el traslado de beneficios y la erosión de la base imponible (Recuadro 4.2).

Una evaluación completa de los efectos distributivos de las medidas de consolidación tendría que considerar mediciones dinámicas, tales como la distribución del ingreso a lo largo de la vida y la igualdad de oportunidades, junto con comportamientos de respuesta y de interacción con otras políticas. El aumento de los impuestos directos sobre los ingresos reduciría la desigualdad de ingresos, mientras que un recorte de las transferencias en la misma cantidad tendría un efecto opuesto y potencialmente mayor. Sin embargo, elevar de manera progresiva los impuestos sobre el trabajo podría tener efectos adversos en el crecimiento de largo plazo, especialmente en países en los que la carga fiscal sobre la renta ya es alta (Arnold, Brys y Johannsson, 2011). Los recortes en los salarios y empleos del gobierno pueden producir ganancias rápidas de consolidación pero tienen que estar acompañados por aumentos en la eficiencia de la prestación de servicios, por ejemplo en las áreas de salud y educación, para evitar reducciones en los servicios públicos que perjudican de manera desproporcionada a los grupos sociales vulnerables. Los recortes en los beneficios relacionados con el desempleo y la discapacidad es probable que afecten a las personas más pobres en primer lugar, pero pueden tener efectos menos adversos sobre la desigualdad en el largo plazo, una vez que el empleo aumente en respuesta a una mejor estructura de incentivos (OECD, 2013f). Esos gastos tributarios que benefician principalmente a los grupos de mayores ingresos pueden reducirse, y pueden aumentarse los impuestos sobre los bienes inmuebles. Las mayores tasas de impuestos y de cesión de derechos sobre las transferencias intergeneracionales de la riqueza, no solo aumentarían los ingresos fiscales sino también producirían una distribución más equitativa y sostenible de la riqueza.

Recuadro 4.2. La lucha contra la elusión y la evasión y fiscal

En un mundo interconectado, las leyes fiscales nacionales no han seguido el ritmo de las corporaciones globales y del capital circulante, dejando lagunas que pueden ser explotadas por las empresas que evitan los impuestos en sus países de origen empujando sus utilidades al exterior, hacia jurisdicciones fiscales de baja o nula tributación. Esta actividad, que se conoce como **erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS)**, por sus siglas en inglés), socava la equidad y la integridad de los sistemas de impuestos, cuesta dinero a los gobiernos, distorsiona la competencia, conduce a una asignación ineficiente de recursos, y quebranta el cumplimiento voluntario de todos los contribuyentes. Debido a que las estrategias de la BEPS se aprovechan de las interacciones entre las normas fiscales de múltiples jurisdicciones, solamente un esfuerzo coordinado a nivel internacional puede responder eficazmente a este asunto. A petición de los Ministros de Finanzas del G20 en julio de 2013 la OCDE puso en marcha un Plan de Acción sobre la BEPS, en ese plan se identifican 15 acciones específicas para abordar esta cuestión de una manera integral y coordinada, siguiendo los principios básicos de coherencia, sustancia y transparencia. Las acciones descritas en el plan fueron entregadas en 2014 y 2015 por el Proyecto conjunto de la OCDE/G20 BEPS, que involucra a todos los miembros de la OCDE y los países del G20 en igualdad de condiciones.

La globalización también ha hecho que sea más fácil para todos los contribuyentes hacer, mantener y gestionar inversiones mediante instituciones financieras afuera de su país de residencia. Grandes cantidades de dinero se mantienen en el extranjero y libres de impuesto, en la medida en que los contribuyentes no cumplen con las obligaciones fiscales en su jurisdicción de origen. La cooperación entre administraciones de impuestos es fundamental en la lucha contra la evasión y un aspecto clave de esta cooperación es el intercambio de información. En respuesta a una solicitud del G20, la OCDE en colaboración con los países del G20 desarrolló un estándar mundial unificado para el **intercambio automático de información**. El estándar obliga a los países y a las jurisdicciones el intercambio de la información obtenida, de sus bancos e instituciones financieras, de forma automática con una periodicidad anual. Además, la OCDE entregó ya la propuesta detallada de los estándares, así como soluciones técnicas para implementar los intercambios de información reales, durante una reunión de Ministros de Finanzas del G20 en septiembre de 2014.

Fuente: <http://oecd.org/tax/beps.htm> and <http://oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automaticexchange.htm>.

Las políticas fiscales adecuadamente dirigidas mejoran los resultados para los grupos sociales desfavorecidos. La política fiscal puede ayudar a redistribuir los ingresos y a impulsar los gastos en servicios públicos, como en el sector de la salud y de la educación, promueve el crecimiento económico y varios otros resultados sociales importantes en diversas formas. Pero, de otras maneras, también las políticas fiscales tienen un impacto sobre la distribución en los resultados de ingresos y en los no ingresos, en particular mediante el financiamiento de los sistemas de protección social que ayudan a los individuos y las familias a hacer frente a la discapacidad, el desempleo, y el alojamiento inadecuado o poco saludable. Las transferencias y el gasto público pueden aumentar las posibilidades de movilidad social ascendente, proporcionar redes de seguridad social, y construir una infraestructura social más incluyente.

En los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes hay una gran cantidad de posibilidades para mejorar (en términos de costo-beneficio) la prestación de servicios sociales desde un punto de vista fiscal sostenible. Como se señaló en el Capítulo 2,

la desigualdad de ingresos es, en general, considerablemente mayor en las economías de mercados emergentes que en los países de la OCDE. El empleo informal también está muy extendido, lo que limita el grado en que los gobiernos pueden depender de los impuestos progresivos para redistribuir el ingreso y llegar a los beneficiarios de los programas sociales para mejorar los resultados de las dimensiones no económicas que son importantes para el bienestar. Impuestos sobre bienes y servicios, derechos de aduana e impuestos especiales sobre los bienes de lujo juegan un papel más importante en aquellos países que en el área de la OCDE. El uso deliberado de la política fiscal para estabilizar la economía está limitado por el tamaño relativamente pequeño del sector público y el limitado tamaño de los estabilizadores automáticos en forma de compensación por desempleo y los impuestos progresivos. Por otra parte, ya que los ingresos per cápita han aumentado, los ingresos fiscales han aumentado aún más rápido, y ha habido un mayor énfasis en los programas sociales dirigidos a los hogares más pobres, un fenómeno que se ha observado en varios países de América Latina (Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Impulsar programas sociales en América Latina

En relación con su PIB, los ingresos fiscales son considerablemente más bajos para los países de América Latina (PAL) que los promedios que tienen los países de la OCDE: 20% frente a 34% en 2010 (OECD, 2014g). Las bases fiscales tienden a ser estrechas y sesgadas hacia impuestos no progresivos en PAL donde la evasión de impuestos también es alta. (Gómez Sabaíni et al, 2012). Como resultado, los sistemas fiscales y de prestaciones son mucho menos redistributivos en PAL que en el área de la OCDE: mientras que la reducción en el índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias en países como Polonia, Portugal o España es casi 20 puntos, la reducción en la mayoría de PAL está por debajo de 2 puntos. En general, tanto los países de PAL como los de la OCDE se enfrentan al desafío de seleccionar los instrumentos fiscales que distorsionen lo menos posible, con el fin de minimizar sus efectos adversos para el crecimiento y el empleo. En consecuencia, a pesar de un aumento significativo en las últimas dos décadas, los países de PAL siguen gastando mucho menos en relación con el PIB en programas sociales, como la educación y la salud, que los países de la OCDE.

Sin embargo, mucho se ha hecho en varios países de la región para fortalecer los programas de protección social, incluidas las pensiones de vejez y las transferencias de ingresos a los hogares vulnerables. Estos programas han contribuido, en diferentes grados, a aliviar la pobreza entre la población destinataria. En particular, a diferencia de las pensiones de vejez, las transferencias monetarias condicionadas han sido particularmente rentables al lograr reducciones considerables en la desigualdad a partir de un costo relativamente bajo para el presupuesto del gobierno (IPEA, 2012). Pero, el efecto en el crecimiento de los programas de protección social depende del grado en que se financian mediante impuestos más altos y de distorsión que crean incentivos a la informalidad. La cuestión de cómo se financian estos esquemas, —por contribuciones o por impuestos generales—, es crucial a este respecto. Las reformas de pensiones han sido centrales en la agenda de protección social en América Latina. Recientemente se introdujeron los sistemas de pensión no contributiva (Bono Solidario, Bolivia) y los regímenes de ingresos de jubilación para los trabajadores informales (Beneficios Económicos Periódicos, Colombia). Los sistemas privados de pensiones han traído algunas de las ventajas de los sistemas totalmente capitalizados, pero persisten una cobertura limitada y tasas de reemplazo bajo, lo que intensifica la incidencia de las personas de tercera edad de riesgo de pobreza.

En las economías en desarrollo, y las de mercados emergentes, las finanzas públicas desempeñan un papel más importante en la redistribución. En muchos países en desarrollo, los bajos niveles de ingresos de los impuestos directos sobre la renta y la limitada focalización del gasto público reducen la capacidad de los países para utilizar el sistema fiscal y de prestaciones como una poderosa herramienta de redistribución, como es el caso en las economías maduras. En América Latina, por ejemplo, el promedio de la razón de impuestos-PIB es de 14 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE de 34,6% a pesar de un aumento de 8 puntos desde 1990. Brasil y Argentina se destacan como los países donde los ingresos fiscales respecto al PIB ya están cerca de los niveles de la OCDE (OECD, 2014g). Debido a la existencia de grandes sectores informales, es difícil aumentar los ingresos del impuesto sobre la renta de las personas, y los gobiernos tienden a depender de los ingresos procedentes de los impuestos y los bienes y servicios (incluidas las aduanas y los impuestos especiales) más que en los países de la OCDE. Por el contrario, los ingresos por impuestos sobre la renta en China aumentaron rápidamente desde un nivel muy bajo y podrían alcanzar 5% del PIB en 2015, debido principalmente a un crecimiento rápido y baja-indexación de los esquemas de impuestos, de manera que una gama más amplia de los hogares están ahora gravados (Piketty, T y N. Quian, 2009). El ejemplo de China y de los países de la OCDE en sus primeras etapas desarrollo, subraya la importancia de las políticas socioeconómicas que fomentan el crecimiento económico y los avances sociales, especialmente en educación y salud, y favorecen el surgimiento de una amplia clase media en el sector formal que acepta la necesidad de compartir parte de la carga para financiar las transferencias hacia los desfavorecidos.

4.2. Revisión de las políticas estructurales

Las políticas estructurales están en el corazón del Crecimiento Incluyente. Las políticas estructurales mantienen la promesa de liberar el potencial productivo de los individuos y de las empresas, de modo que puedan crear más y mejores trabajos recompensados, y así generen recursos que puedan ser utilizados para ayudar a los hogares más pobres. El mal funcionamiento de los mercados laborales hace que sea difícil encontrar y mantener buenos empleos para algunos grupos socioeconómicos, y esto es a menudo exacerbado por la falta de una adecuada educación y oportunidades de formación desde la primera infancia y durante toda la vida adulta. Promover mercados laborales incluyentes y asegurar que los trabajadores tengan las habilidades necesarias para sacar provecho de ellas son elementos clave de la agenda que busca combinar un fuerte crecimiento económico con mayor inclusión. El crecimiento económico también se puede incrementar cuando las empresas operan en un entorno competitivo. Pero puede haber perdedores y ganadores de las reformas estructurales, que deben ser identificados en el diseño de políticas para amortiguar a los grupos vulnerables de los efectos adversos de las reformas.

Promoción de los mercados laborales incluyentes

Hacer las políticas del mercado laboral más favorables al crecimiento y pro-incluyentes exige que se aborden tres retos principales: i) reducir las grandes diferencias en las tasas de empleo en todos los grupos socioeconómicos, con tasas particularmente bajas entre los jóvenes, las mujeres, las personas mayores y las personas poco cualificadas; ii) reducir la persistente pobreza en situación de empleo, sobre todo en los países en desarrollo y las economías de mercados emergentes, debido a la prevalencia de la informalidad,

y especialmente entre las familias monoparentales y aquellas con niños donde solo trabaja un miembro de la familia en los países de la OCDE; y iii) hacer frente a la baja calidad del empleo en términos de inseguridad y tensión.

Para ello, los legisladores y diseñadores de las políticas públicas tienen que enfrentarse a una serie de importantes intercambios que entrañan ventajas y desventajas. El primero es proporcionar sistemas eficientes de protección social y al mismo tiempo promover el acceso a trabajos productivos y gratificantes. El segundo es lograr un equilibrio entre proporcionar la flexibilidad requerida por los empleadores y la necesidad de proteger a los trabajadores. Una tercera es para proporcionar niveles de flexibilidad de los salarios que sean conducentes al buen desempeño económico y bajo desempleo, al tiempo que limitan la pobreza en situación de empleo y el aumento de la desigualdad de ingresos.

Las prestaciones de desempleo ayudan a mantener el consumo de los hogares en los periodos de desempleo, pero también pueden desincentivar el trabajo. Las prestaciones de desempleo ayudan a las personas a superar las limitaciones de liquidez durante la búsqueda de un mejor trabajo, por lo que desempeñan un papel esencial en cualquier mercado laboral con un buen funcionamiento (OECD, 2011a). Japón, Corea, Italia y Turquía han tratado de ampliar y extender la cobertura a todos los trabajadores como un incentivo para una participación más alta (OECD, 2013o). Chile se propuso mejorar su sistema de prestaciones por desempleo mediante el aumento de la tasa de reemplazo promedio, así como de los beneficios máximos y mínimos. Sin embargo, más allá de un cierto umbral los beneficios generosos y extendidos para una larga duración y con pocas condiciones, pueden reducir indebidamente los incentivos al trabajo. Es por esto que, en algunos países, como Bélgica, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal, hay una necesidad de reducir las tasas de duración y de reemplazo, y por otra parte reforzar los incentivos para buscar empleo, mientras que España debe fortalecer la relación entre las prestaciones de desempleo y la asistencia activa para ayudar en la búsqueda de trabajo.

Lograr un equilibrio adecuado entre la necesidad de proporcionar flexibilidad a los empleadores y la necesidad de proteger a los empleados representa un gran desafío para los legisladores y diseñadores de políticas públicas. En los países donde la protección del empleo es mucho más fuerte para los puestos de trabajo regulares que para los temporales, los empleadores tienen el incentivo para ofrecer contratos temporales, que tienden a afectar a determinados grupos de trabajadores de manera más adversa. Los trabajadores jóvenes en especial pueden quedar atrapados en una secuencia de trabajos temporales y periodos de desempleo, y pueden tener dificultades para integrarse plenamente en el mercado laboral. Esto tiende a aumentar la desigualdad salarial aunque podría no tener un impacto duradero en el empleo. Una reducción en el nivel de protección de los puestos de trabajo fijos ayuda a reducir la dualidad del mercado laboral, lo que hace fácil a los trabajadores vulnerables y con menos experiencia encontrar puestos de trabajo. Varios países ya están trabajando con este propósito, y las reformas se han implementado en los países de la zona sur de Europa, cubriendo diferentes aspectos de la legislación de protección del empleo, como una aclaración de los criterios de despido en España, una disminución de la indemnización por despido en Portugal, y la adopción de medidas para reducir los casos de reincorporación forzosa de los trabajadores despedidos en Italia. Una combinación de una alta flexibilidad en la contratación y el despido, así como las tasas de sustitución altas, junto con las políticas de activación eficaces para los desempleados puede ayudar a mantener la tasa de desempleo baja, como en Dinamarca.

La reducción de la extensión legal de los contratos colectivos podrían disminuir los costos de mano de obra y promover el empleo, en especial para las personas poco cualificadas, lo cual es bueno para el crecimiento, pero también podría contribuir a ampliar la distribución salarial. Como se señaló en el Capítulo 3, una reducción en la cobertura de los acuerdos de negociación de contratos colectivos ha contribuido al aumento de la desigualdad de ingresos en muchos países. La negociación colectiva se modificó en España para dar prioridad a los convenios colectivos a nivel de empresa sobre los niveles sectoriales. Francia introdujo una nueva legislación “acuerdos de salvaguardia del empleo” en mayo de 2013, lo que permite a los empleadores negociar individualmente con los sindicatos en relación con el ajuste de las horas de trabajo y salarios hasta por 2 años, a cambio de la seguridad del empleo y la reducción de posibles despidos.

Los salarios flexibles permiten a los empleadores adaptarse a los cambios temporales y más profundos de la demanda, pero tienen costos sociales. El reto es proporcionar flexibilidad de los salarios, que es coherente no solo con el buen desempeño económico y bajo desempleo, sino también con baja pobreza en situación de empleo y la desigualdad en las ganancias. El ejemplo de Alemania demuestra que es posible reducir significativamente el desempleo en un corto periodo de tiempo, pero con el aumento de la desigualdad de los ingresos, y requiere la introducción del salario mínimo (Recuadro 4.4). Un salario mínimo estándar relativamente alto reduce la distribución de los ingresos del trabajo, pero si es demasiado alto, los jóvenes y los trabajadores poco cualificados pueden ser apreciados como fuera del mercado laboral. En los países en desarrollo, a pesar de que los salarios mínimos pueden estimular el trabajo informal, a menudo son una herramienta útil contra la pobreza en situación de empleo en el sector formal. Por otra parte, la flexibilidad del tiempo de trabajo es importante. La experiencia de la crisis financiera mundial ha demostrado que los ajustes del tiempo de trabajo contribuyeron de forma significativa a la capacidad de alta recuperación del mercado laboral en países como Alemania y Japón. Esto ayuda a mitigar las pérdidas de ingresos de los trabajadores, al tiempo que les permite mantener su permanencia en la fuerza de trabajo y sus habilidades, y las empresas para las que trabajan son más capaces de sobrevivir las crisis.

Las políticas que facilitan el acceso a empleos de calidad promueven el crecimiento y reducen la desigualdad de forma simultánea. Las reformas del mercado laboral tienen una influencia en los resultados de varias dimensiones no económicas que son importantes para el Crecimiento Incluyente. Por ejemplo, un aumento en el empleo no convencional, como los de tiempo parcial o trabajos temporales, pueden disminuir la calidad del empleo, en particular para los trabajadores poco cualificados. También pueden aumentar la tensión en el trabajo, con un impacto negativo en la salud mental y con el efecto de reducir así la capacidad del trabajador para integrarse a las redes sociales y profesionales. Como parte de un programa político para aumentar la calidad del empleo, algunas de las medidas para mejorar las perspectivas de trabajo entre los jóvenes incluyen asesoramiento eficaz, asistencia en la búsqueda de trabajos y los subsidios temporales para la contratación de jóvenes poco cualificados. Por ejemplo, Estonia, Irlanda y Eslovaquia han intensificado su asistencia en la búsqueda, no solo por el aumento de los recursos, sino también mediante la optimización de las medidas existentes para aumentar la eficacia. Sin embargo, este tipo de políticas activas del mercado laboral imponen una carga a los presupuestos gubernamentales, y su eficacia varía ampliamente de acuerdo con los programas, lo que sugiere que el diseño del programa es de suma importancia y que los países pueden aprender mucho de la experiencia de otros (Martin y Grubb, 2001).

Recuadro 4.4. **Impulsar el empleo mediante reformas al mercado laboral: el ejemplo de Alemania**

Con el fin de hacer frente a los retos que presenta el estancamiento del crecimiento económico, la elevada tasa de desempleo estructural y envejecimiento de la población, Alemania se embarcó en una serie de amplias reformas del mercado laboral durante el periodo 2002 a 2005 “las reformas Hartz”. Reformas destinadas a reforzar las actividades de búsqueda de empleo para los desempleados, proporcionando incentivos para los que aceptan trabajos, y el fomento de la tasa de actividad, sobre todo entre las mujeres y los trabajadores de más edad. Además, se tomaron medidas para: reducir la duración máxima de las prestaciones del seguro de desempleo; cerrar opciones de jubilación anticipada; contribuciones a la seguridad social más baja del empleador; y aumentar las posibilidades de la utilización de los contratos temporales.

El impacto de las reformas Hartz sobre la participación de desempleo y la mano de obra, junto con otros factores, han sido impresionante. Después de 2005, la tasa de desempleo armonizado cayó seis puntos porcentuales por encima de 11.3% a 5.5% en 2012, mientras que la tasa de actividad aumentó en más de tres puntos porcentuales. En consecuencia, durante estos siete años, la tasa de empleo aumentó en más de siete puntos porcentuales. Estas tendencias positivas continuaron en gran parte durante la crisis financiera global a excepción de un ligero retroceso en la primera mitad de 2009. El cambio de tendencia en el mercado laboral desde 2005 y su alto nivel de flexibilidad durante la crisis reflejan la mejora del mercado laboral y, a veces se conocen como el “milagro de los empleos de Alemania”.

Sin embargo, el milagro alemán no ha sido sin costo: la pobreza en el trabajo y la desigualdad de ingresos han aumentado. El aumento del empleo ha sido en gran parte debido a un incremento en el empleo marginal o trabajar en plazo fijo o temporales. Las reformas Hartz promovieron el uso de contratos por bajos salarios y pocas horas de trabajo, respectivamente, aumentando el alcance de los trabajos Mini (en los que el empleador paga el seguro social) y la introducción de puestos de trabajo Midi. Dichos trabajos son exentos de las contribuciones a la seguridad social de parte de los empleadores, o están sujetos a tarifas reducidas. El aumento de la pobreza en situación de empleo y la desigualdad del ingreso dio lugar a un intenso debate sobre la idoneidad de un salario mínimo nacional. Los actuales socios de la coalición han acordado la introducción de un salario mínimo para 2017.

La rentabilidad del trabajo y la lucha contra la pobreza en situación de empleo requiere de la implementación de políticas específicas. Los trabajos de tiempo completo pueden ser una manera eficaz y sostenible para salir de la pobreza, pero no eliminan por completo el riesgo de pobreza, sobre todo en los países en desarrollo y en las economías de mercado emergentes, o para las familias monoparentales, y aquellas con niños donde solo trabaja un miembro de la familia en los países de la OCDE. Las transferencias sociales juegan un papel fundamental, precisamente porque pueden ser dirigidas a las familias más vulnerables. Dentro de los regímenes de prestaciones a los trabajadores, como en USA los créditos al impuesto por ingresos ganados pueden ser particularmente eficaces (Recuadro 4.5). En las economías de mercados emergentes, los programas de transferencias condicionadas pueden proporcionar a los más vulnerables con un piso de renta básica, y garantizar al mismo tiempo que las generaciones futuras estén mejor equipadas para participar de manera activa en el mercado laboral, y así encontrar formas sostenibles para salir de la pobreza, al condicionar la recepción de beneficios a la inscripción de los niños en la escuela.

Recuadro 4.5. **Equilibrar los requisitos estrictos de elegibilidad con el apoyo en el trabajo: La reforma del bienestar en los Estados Unidos**

En 1996 se llevó a cabo en Estados Unidos de América, la muy bien estudiada, reforma del bienestar que se ha convertido en evidencia sustancial para el empleo y para los efectos en la pobreza de los paquetes de beneficencia para el trabajo, dirigidos a los beneficiarios de la asistencia social y de otros beneficios similares. También se destacan ahí los intercambios entre las ventajas y las desventajas que caracterizan a las diferentes opciones a las que se enfrentan los legisladores y los diseñadores de políticas.

El elemento principal de la reforma fue la de sustituir la asistencia para familias con niños dependientes (AFDC, por sus siglas en inglés) con la Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés), que limita el tiempo y condiciona a más estrictos requisitos de comportamiento. Uno de los objetivos principales de la reforma de las prestaciones sociales fue reducir el número de beneficiarios, y esto se consiguió en un destacado número de estados de Estados Unidos de América.

La evidencia muestra que los ingresos y el empleo de las familias monoparentales de bajos ingresos (el grupo objetivo principal de la reforma) aumentaron debido a la intensificación de las medidas puestas en marcha para que la beneficencia lleve a la recuperación del trabajo, y que algunos de los efectos positivos en el empleo se pueden atribuir a un círculo virtuoso de número de beneficiarios en descenso, menor gasto en beneficios directos para desempleados y el consiguiente aumento de los fondos disponibles para el apoyo relacionados con el trabajo (crédito por ingreso del trabajo [EITC], así como la disponibilidad extendida de apoyo público para el cuidado de niños y seguros de salud). Sin embargo, debido a los requisitos de elegibilidad más rigurosos para TANF, y la consiguiente disminución en el número de personas con derecho a las prestaciones, el promedio de los ingresos familiares aumentaron muy poco o nada en absoluto.

Fuente: OECD (2013a), *Activation Strategies for Stronger and More Inclusive Labour Markets in G20 Countries: Key Policy Challenges and Good Practices*. Prepared for the G20 Task Force on Employment.

En términos más generales, la protección social eficaz es importante para los mercados laborales incluyentes. La crisis económica y financiera mundial demostró que una protección social eficaz impide que personas y familias se queden atrapados en una pobreza debilitante, y faculta a los trabajadores para aprovechar las oportunidades del mercado, mientras que actúa como un estabilizador automático a nivel macroeconómico (ILO y OECD, 2011). Sin embargo, es fundamental que los sistemas de protección social operen en conjunto con las políticas de empleo, por ejemplo centrándose en los beneficios sociales que están relacionados con el empleo, o bien con las reformas a las pensiones que elevan las edades de jubilación y se acompañan de medidas para fomentar el empleo de los trabajadores mayores. Las reformas relacionadas para proveer asistencia al cuidado de los niños (guarderías) pueden ser particularmente eficaces para permitir que los padres permanezcan o vuelvan a entrar a la fuerza laboral. Países como Australia y Reino Unido ampliaron la oferta de educación de la primera infancia, mientras que Corea ofrece subsidios a los servicios de guardería para todos los niños de hasta 5 años de edad, y Alemania está aumentando significativamente las plazas de guardería para la escolarización de todo el día. Algunas políticas pueden tener costos a corto plazo, pero beneficios potencialmente atractivos en el futuro. Este es el caso de las políticas activas para el empleo, especialmente para los jóvenes, y los programas que ayudan a conciliar el trabajo y la vida familiar.

En los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes, la informalidad del mercado laboral ofrece flexibilidad a expensas de ser incluyente. La proporción de empleo informal, incluso excluyendo la agricultura, es superior a 50% en varios países (OECD, 2011d y Jütting, 2009). Si bien la informalidad permite ganarse la vida a las personas poco cualificadas en edad de trabajar, estas personas se emplean habitualmente en trabajos mal pagados y precarios, lo que conduce a niveles sustanciales de desigualdad en los ingresos. Dado que los trabajadores informales y las empresas en las que trabajan no pagan impuestos, la informalidad desplaza la carga de los impuestos, y las contribuciones a la seguridad social, a los trabajadores en el sector formal. Como resultado, en los países con sectores informales de grandes dimensiones, los gobiernos dependen más de los impuestos indirectos, y por lo general limitan el acceso a la seguridad social a los trabajadores y sus dependientes en el sector formal, lo que socava la eficiencia económica y afecta a la distribución del ingreso. Por tanto, la pérdida de empleo para los trabajadores del sector no estructurado puede ser catastrófica tanto para los propios trabajadores como para sus familias.

La estricta legislación de protección del empleo (EPL, por sus siglas en inglés) desalienta el empleo del sector formal en algunos países y por tanto es un pobre instrumento de protección social. En estas circunstancias la EPL puede terminar perjudicando a los trabajadores a los que estaba destinada a proteger. Los altos costos de las liquidaciones y los procedimientos para el despido restrictivos, a menudo desalientan la creación de empleo en el sector formal, y esto penaliza a los trabajadores vulnerables que de otro modo podrían encontrar un empleo en el sector formal y terminan atrapados en empleos precarios (OECD, 2013n). De esta forma, se crea un círculo vicioso de exclusión, dualidad y bajo crecimiento económico, ya que las empresas del sector informal —a menudo las empresas de una sola persona, o con pocos empleados, probablemente miembros de la familia— tienden a tener bajos niveles de capital físico y poca productividad. Los empresarios informales podrían no ser muy hábiles y por eso recurren a las actividades informales, porque no pueden encontrar trabajo en el sector formal (Banerjee y Duflo, 2007). Estas empresas coexisten con las grandes empresas, altamente eficientes y rentables en el sector formal (Bertranou, 2010), lo que perpetúa la dualidad y exacerba la desigualdad.

Los seguros para el desempleo se enfrentan a desafíos particulares en los países que tienen un elevado número de trabajadores en empleos informales. Algunos trabajadores pueden optar por el empleo formal si creen que el riesgo de desempleo es alto, un caso de selección adversa, mientras que algunos trabajadores pueden encontrar trabajo en el sector informal, mientras que reciben beneficios de desempleo, un caso de riesgo moral. En América Latina, algunos gobiernos han reaccionado ante el desafío del sector informal mediante el establecimiento del “Cuentas de Ahorros de seguro de desempleo”, en la que los trabajadores y los empleadores contribuyen en los períodos de empleo, y de la que pueden retirarse cuando se encuentran desempleados (Jütting, J. y J. de Laiglesia, 2009).

Fomentar el desarrollo del capital humano para el crecimiento y la equidad

La educación y las habilidades son esenciales para el crecimiento y la inclusión. El capital humano de los trabajadores, el nivel educativo y las habilidades no solo determinan el empleo y los ingresos, sino que también son importantes para la salud, la participación social y el nivel de vida en general son las principales dimensiones no económicas que son esenciales para el Crecimiento Incluyente (Capítulo 2). La distribución de los beneficios educativos desde el principio determina las oportunidades futuras y de éxitos, así como la posición que podría alcanzar cada persona en el futuro. Las habilidades innatas de las personas difieren desde el

nacimiento, pero las oportunidades para desarrollar sus talentos mediante la educación y la formación de alta calidad durante toda su vida varían aún más, dejando a algunas personas en desventaja frente a los demás.

Una transición hacia un crecimiento más incluyente requiere de ambiciosas políticas educativas y de formación para el desarrollo de habilidades, para reducir la desigualdad de oportunidades y de resultados. Las medidas que mejoran tanto el crecimiento como la inclusión abarcan, por ejemplo, aumentar la calidad y extender la cobertura de la oferta educativa, especialmente en los niveles de educación básica, media superior y superior, elevar el nivel y cobertura de la instrucción superior, particularmente en los lugares cuyos logros de educación media ya es alto, facilitar el acceso a la educación de los grupos desfavorecidos, y la ampliación de la capacitación vocacional y la formación profesional (VET).

La redistribución de los gastos de educación a lo largo de las diversas etapas del ciclo de la vida es necesaria para que, de modo efectivo, la educación se convierta en la palanca esencial para impulsar al Crecimiento Incluyente. El gasto en educación por persona generalmente se concentra en los niveles de la media superior y la superior, mientras que el gasto en la educación de la primera infancia y el aprendizaje permanente, donde se pueden lograr importantes resultados orientados al Crecimiento Incluyente, es por lo general mucho menor en promedio. Muchos países han comenzado a poner más recursos en la educación preescolar, pero aún queda mucho por hacer. Igualmente, se necesitan políticas que impulsen el aprendizaje a lo largo de todo el ciclo de la vida (oportunidades de educación para adultos), y también de formación y capacitación permanente que puedan remediar o compensar los resultados desiguales de la educación formal.

Un comienzo temprano para el aprendizaje a lo largo de la vida

Es necesario planear políticas educativas eficaces para cubrir toda la vida de una persona, comenzando con intervenciones oportunas —y de crítica importancia— desde la educación infantil temprana. Los resultados de PISA muestran que los sistemas escolares que obtienen los mejores resultados y ofrecen oportunidades equitativas de aprendizaje para todos los estudiantes también son los que proporcionan un acceso más incluyente a la educación preescolar. Los estudiantes desfavorecidos tienden a tener un menor acceso a la educación preescolar, pero algunos países logran evitar esta situación. Por ejemplo, Estonia, Islandia, Hong Kong-China, Japón y Corea, tienen brechas más pequeñas del promedio en relación con el entorno socioeconómico entre aquellos estudiantes que habían asistido a la escuela preescolar y aquellos que no. Estas diferencias son aún mayores en los países en desarrollo y economías de mercado emergentes, donde la matrícula en programas de preescolar es menor que en el área de la OCDE. Las reformas son necesarias en estos países para ampliar las instalaciones y garantizar que sean asequibles, identificar formas apropiadas para vincular la oferta de preescolares en relación con las escuelas primarias, y coordinar las actividades de preescolares con intervenciones más amplias para la primera infancia (UNESCO, 2012).

Los factores sociales, geográficos y financieros complican el acceso a las escuelas primarias. En Colombia, por ejemplo, 42% de los niños de los hogares más pobres empezaron la escuela con uno o dos años de retraso, en comparación con solo 11% de los niños de los hogares más ricos. La pobreza también tiene un impacto sobre el abandono escolar prematuro. En Uganda en 2006, 80% de los niños del quintil más rico alcanzaron el 6° grado, en comparación con solo 49% de los niños del quintil más pobre (UNESCO, 2012). Los gobiernos pueden prevenir el fracaso escolar y reducir la deserción utilizando dos enfoques paralelos: la

eliminación de prácticas a nivel de sistema que dificultan la equidad y enfocarse en mejorar a los colegios desfavorecidos de bajo rendimiento. Por ejemplo, la reducción de los costos directos e indirectos de la escolarización mediante la reducción o eliminación de los costos de inscripciones y matrículas; proporcionar los útiles y papelería necesaria, otorgar uniformes gratuitos y comidas; y la reducción de los costos del transporte juegan un papel importante en el impulso de la matrícula en los países en desarrollo. Asumiendo un enfoque de género apropiado es necesario realizar campañas de concientización sobre los beneficios de la educación, la contratación de más maestras para crear un ambiente escolar más “amigable para las niñas”, y garantizar un viaje seguro, para ir a la escuela y volver al hogar, puede ayudar a reducir las diferencias de género en la educación en los países donde las niñas se han quedado rezagadas (OECD, 2012b).

La educación hasta el nivel de educación media superior es importante para encontrar y mantener buenos empleos

Es probable que se reduzca la desigualdad de los ingresos al incrementar la escolaridad hasta, por lo menos, el nivel de educación media básica. Las personas que alcanzan al menos el nivel de educación media básica tienen más probabilidades de tener un empleo que sus contrapartes con menor nivel educativo. Sin embargo, más allá de este nivel sigue siendo ambiguo el impacto del nivel educativo en la desigualdad. La evidencia de distintos países sugiere que aumentar la proporción de personas con educación superior entre la población en edad de trabajar conduce a una mayor desigualdad de ingresos al principio, pero luego lleva a reducir la desigualdad, en tanto el número de trabajadores poco cualificados se contrae y disminuyen las tasas de retorno de inversión en educación superior (Knight y Sabot, 1983). Por el contrario, el análisis de la OCDE muestra que el aumento de la proporción de trabajadores con educación media superior se asocia con una disminución en la desigualdad de ingresos (Fournier y Koske, 2012).

Las políticas pueden ayudar a prevenir el fracaso y promover la escolarización hasta completar la educación media superior. Cerca de 20% de los jóvenes abandona la escuela antes de terminar la educación media superior en los países de la OCDE, lo que aumenta drásticamente el riesgo de desempleo, la pobreza y la exclusión social. Cinco recomendaciones son relevantes aquí:

- Eliminar la reprobación de grado. Las estrategias alternativas para reducir esta práctica incluyen abordar las deficiencias de aprendizaje durante el año escolar, la introducción de la promoción automática o limitar la repetición de materias o módulos pendientes con apoyo específico, y la sensibilización para cambiar el apoyo cultural a la reprobación.
- Evitar el seguimiento temprano y aplazar la selección de los estudiantes hasta el nivel medio superior. La selección de estudiantes, por su desempeño, en los primeros años escolares tiene un impacto negativo para aquellos a los que se asignan rutas inferiores y exacerba las desigualdades sin elevar el rendimiento promedio.
- Manejar la elección de escuela para evitar la segregación socioeconómica. Para garantizar el equilibrio, las opciones incluyen los incentivos para que los estudiantes en desventaja sean atractivos para las escuelas de alta calidad, esto es posible mediante mecanismos de selección de la escuela, y uso de vales o créditos fiscales.
- Hacer estrategias de inversión que respondan a las necesidades de los estudiantes y las escuelas, para garantizar la equidad y la calidad en todos los sistemas educativos, y para asegurar que el apoyo va a los estudiantes y las escuelas más desfavorecidas.

- Diseñar diversas rutas equivalentes para la enseñanza de la educación media superior y asegurar así que se complete exitosamente ese ciclo escolar. Las opciones de política educativa incluyen la mejora de la calidad de la educación vocacional (incluyendo las opciones técnicas), la capacitación y la formación profesional, lo que permite transiciones de opciones académicas a los estudios vocacionales y de formación profesional, y se eliminan callejones sin salida. Es preciso también reforzar la orientación y el asesoramiento para los estudiantes, y el diseño de medidas específicas para prevenir la deserción escolar, tales como la creación de vías adicionales para obtener cualificaciones al concluir la educación media superior o incentivos para permanecer en la escuela hasta su finalización en el nivel superior.

Las políticas educativas deben enfocarse en los estudiantes en desventaja y las escuelas de bajo rendimiento

Hay grandes beneficios para los países que potencian el nivel de instrucción y las habilidades de los grupos sociales vulnerables, equipándolos para competir por empleos mejor pagados. La evidencia de corte transversal entre diversos países muestra que si Turquía, un país con más de 40% de los alumnos de 15 años de edad que tienen un desempeño por debajo de la referencia de 400 puntos en la prueba de PISA del 2006, pudiera llevar a todos esos estudiantes de bajo rendimiento hasta esa marca, podría aumentar su PIB en más de 1 000% durante la vida útil de estos estudiantes (OECD, 2010d). Mejorar las oportunidades educativas para las poblaciones de mayor riesgo, como las mujeres, los migrantes y los jóvenes rurales, podría generar el progreso no solo en el crecimiento económico, sino también la superar la pobreza, incrementar la salud y el desarrollo general (UNESCO, 2012).

Las políticas también deben mejorar las escuelas y las aulas de bajo rendimiento, ofreciendo una experiencia de aprendizaje de calidad para los más desfavorecidos. Las escuelas con bajo rendimiento a menudo carecen de la capacidad o el apoyo para mejorar. Cinco recomendaciones de política educativa han demostrado ser eficaces:

- Fortalecer y apoyar el liderazgo escolar. Para atraer y retener a los líderes competentes en estas escuelas, las políticas deben garantizar unas buenas condiciones de trabajo, apoyo sistémico e incentivos.
- Estimular un clima escolar de apoyo y un buen ambiente para el aprendizaje. Las escuelas desfavorecidas deben centrarse en dar prioridad al desarrollo de relaciones positivas entre maestros y estudiantes, y también entre compañeros, así como el uso de sistemas de información de datos para identificar a los estudiantes con dificultades y los factores que trastornan el aprendizaje. Estas escuelas también pueden beneficiarse de una organización alternativa del tiempo de aprendizaje, y de aulas y escuelas más pequeñas.
- Atraer, apoyar y retener a maestros de alta calidad, proporcionando programas especiales para la formación docente y tutoría para asegurar que los maestros, incluidos los profesores novatos, desarrollen las habilidades y conocimientos que se necesitan para trabajar en las escuelas con los estudiantes en desventaja.
- Asegurar estrategias de aprendizaje efectivas en el aula. Las escuelas y los profesores deben utilizar herramientas de diagnóstico, así como evaluaciones formativas y acumulativas para monitorear el progreso de los niños y garantizar que están adquiriendo una buena comprensión y un nivel suficiente de conocimiento. Es muy relevante asegurar que las escuelas siguen un plan de estudios en el que se promueve una cultura de altas expectativas y éxito.

- Priorizar la construcción de estrategias efectivas de comunicación entre las escuelas y sus comunidades. Se debe fomentar la creación de vínculos con las comunidades alrededor de las escuelas, con los diversos actores tanto sociales como de negocios, pues esos vínculos pueden fortalecer a las escuelas y a sus estudiantes.

Una buena educación inicial proporciona las habilidades necesarias para ‘aprender a aprender’ y así beneficiarse de nuevas oportunidades para el desarrollo de habilidades a lo largo de la vida adulta. El aprendizaje permanente es apoyado con mayor eficacia a partir del desarrollo de las habilidades de ‘aprender a aprender’ y de las competencias transversales de la educación inicial, y se desarrolla aún más durante las etapas posteriores de la vida. Los países con los niveles más altos de participación en actividades instituidas de aprendizaje para adultos demuestran también habilidades más elevadas de alfabetización y de matemáticas. La gran variación en términos educativos entre países con niveles similares de desarrollo económico sugiere importantes diferencias en las culturas de aprendizaje, en las oportunidades de aprendizaje en los lugares de trabajo y en las estructuras de educación de adultos. Las políticas diseñadas para proporcionar oportunidades de aprendizajes, de alta calidad, a lo largo del ciclo de la vida pueden ayudar a asegurar que los adultos del futuro mantengan sus habilidades y competencias. Los individuos con habilidades pobres, por ejemplo los inmigrantes que hablan una lengua extranjera, los adultos mayores y quienes proceden de medios desfavorecidos, es poco probable que participen en la educación y la capacitación por su propia iniciativa y tienden a recibir menos capacitación patrocinada por el empleador. Ofrecerles opciones de una segunda oportunidad les puede otorgar una salida a la trampa de bajas habilidades y bajos ingresos. Los enfoques innovadores para la participación de la comunidad pueden identificar a los adultos poco cualificados que requieren apoyo y proporcionarles oportunidades de aprendizaje adaptadas a sus necesidades.

Todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos, los empleadores, los empleados, los padres y los estudiantes, necesitan establecer mecanismos eficaces y equitativos en cuanto a quién paga por qué, cuándo y cómo. Teniendo en cuenta los rendimientos positivos esperados (privados) de la educación superior, la introducción de colegiaturas para que los estudiantes paguen por lo menos una parte del costo de la educación superior puede reducir la desigualdad del ingreso disponible, que es medida a lo largo del ciclo de vida, especialmente en los países en que los impuestos sobre la renta no son muy progresivos (OECD, 2013f). La introducción de las colegiaturas en la educación superior puede tener un impacto negativo en los grupos desfavorecidos, pero estos efectos no deseados pueden ser compensados mediante subvenciones sujetas a verificación y préstamos estudiantiles con planes de pago según sus ingresos.

Los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes se enfrentan a desafíos específicos en educación

Los países en desarrollo y las economías de mercados emergentes necesitan asegurarse, en primer lugar, de proveer servicios educativos a gran parte de su población y de que puedan mantenerse hasta que adquieran competencias lectoras y desarrollen habilidades de razonamiento matemático. Grandes avances se han hecho en este sentido. En China, por ejemplo, la matrícula escolar hasta el nivel de medio básico aumentó de 20% a 99% en el periodo posterior a la guerra, el analfabetismo entre los adultos en edad de trabajar se redujo de 80% a menos de 4%, y el número promedio de escolaridad entre las personas de 15 años y más, ahora es de 9.5 años.¹ Las tasas de escolarización primaria son ahora similares en la mayoría de las economías de mercados emergentes a los de los países de la OCDE, aunque

siguen siendo más bajas en la media y en la superior (OECD e ILO, 2011). En algunos países de América Latina, se anima a las familias desfavorecidas para inscribirse y mantener a los niños en la educación por medio de transferencias monetarias condicionadas.

Las políticas deben facilitar la transición de la escuela al trabajo, lo que reduce la probabilidad de estar en el grupo de jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni están en capacitación (NEET, expresión en inglés para NINI), especialmente las jóvenes. En los países en desarrollo la posibilidad de ser NINI para las niñas aumenta con la edad y se asocia con el matrimonio temprano y el embarazo precoz. El éxito de la transición de la escuela al trabajo requiere de enfoques multisectoriales integrados a las políticas de educación, empleo, migración y programas familiares. Una educación de alta calidad, mejorar los vínculos entre los sectores de educación y empleo, y la transparencia en la información del mercado laboral pueden facilitar la transición al mercado laboral. Las instituciones sociales discriminatorias, tales como las leyes, las normas sociales y las prácticas que restringen las funciones económicas y sociales de las niñas y las mujeres, también juegan un papel en la limitación de oportunidades para las mujeres. La promoción de programas de formación profesional con perspectiva de género que se adaptan a los contextos locales, servicios de colocación y asesoramiento, así como desalentar las ideas preconcebidas acerca de puestos de trabajo adecuados para las mujeres facilitará a las niñas la transición de la escuela al trabajo.

Las regulaciones del mercado de productos y la competencia

Las reformas en favor de la competencia en las regulaciones del mercado de productos promueven el crecimiento económico, lo que beneficia a todos los hogares, incluidos los más pobres. Son relativamente bien conocidos los beneficios en favor del crecimiento a partir una mayor competencia en los mercados de productos. Los impedimentos regulatorios a la entrada de empresas en los mercados de productos privan a las sociedades de los beneficios de nuevos productos y tecnologías que pueden mejorar la productividad (Blanchard y Giavazzi, 2003; Nicoletti y Scarpetta, 2005). Las mejoras en la adopción y difusión de las nuevas tecnologías que son provocadas por la competencia son el núcleo de los efectos sobre el crecimiento, que es impulsado por las reformas regulatorias en los mercados de productos. De hecho, el análisis llevado a cabo por la OCDE y que se resume en *Apuesta por el crecimiento*, así como en las *Revisiones regulatorias y de competencia* llevadas a cabo por los países miembros y asociados, cuantifica los beneficios potenciales de la acción política.

Los efectos distributivos de las reformas favorables a la competencia en los mercados de productos son, de algún modo, un poco menos bien comprendidos. Se están realizando esfuerzos para cerrar esta brecha analítica, como se discutió en el Capítulo 3, y se complementa con el análisis, basado en la evidencia, de los efectos que tiene la reforma en favor de la competencia sobre los diferentes segmentos de la distribución del ingreso y los grupos sociales. Un canal importante, por medio del cual los efectos distributivos se llevan a cabo, es la asociación de la competencia más fuerte con mayor rotación de empresas, puesto que las empresas con mal desempeño salen del mercado y las más productivas prosperan, lo que fomenta la creación de empleo y el espíritu empresarial. Además, las reformas a favor de la competencia, al facilitar la entrada en los mercados de productos, dan lugar a precios más bajos, así como a una mayor disponibilidad y mejor calidad de bienes y servicios, los cuales benefician a los hogares pobres mejorando su poder adquisitivo.

Los grupos sociales vulnerables pueden terminar pagando más por bienes y servicios donde hay una falta de competencia. De hecho, se encontró que los consumidores pobres y

menos educados pagan más por las llamadas telefónicas de larga distancia en Estados Unidos de América que los consumidores más ricos y mejor educados, incluso después de controlar por diferencias en el uso, un hallazgo que se asocia con la falta de competencia entre los proveedores de servicios (Hausman y Sidak, 2004). Del mismo modo, la liberalización de los mercados financieros al menudeo se ha traducido en que más pequeños ahorradores tienen acceso a cuentas bancarias, cuando anteriormente dependían del crédito de instituciones informales.² Un estudio de la OCDE en México muestra que el efecto negativo relativo del poder de monopolio es mayor entre los hogares pobres (Urzúa, 2013).³ Países como México y la India están abriendo algunas de sus industrias a la red de inversión extranjera directa a fin de aumentar la productividad y reducir los precios. Las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales presentan una serie de recomendaciones —con respaldo gubernamental— sobre la conducta empresarial responsable, incluida la protección de los intereses de los consumidores y la competencia, con el propósito de evitar el riesgo de que las empresas multinacionales asuman comportamientos contrarios a la competencia, que socavan el funcionamiento eficiente de los mercados nacionales e internacionales y por tanto el impacto positivo que las empresas multinacionales pueden hacer al desarrollo sostenible y perdurable progreso social (Recuadro 4.6).

Recuadro 4.6. Las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales incluyen recomendaciones en relación directa con la inclusión

Las directrices son una serie de recomendaciones sobre la conducta empresarial responsable dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en o desde los países adheridos. Estas directrices son apoyadas por los representantes de las empresas, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones no gubernamentales por medio del Comité Consultivo Empresarial e Industrial de la OCDE (BIAC, por sus siglas en Inglés), el Comité Consultivo Sindical (TUAC, por sus siglas en Inglés), y el OECD Watch.

Hay varias recomendaciones de las líneas directrices para las empresas multinacionales, que están directamente relacionados con la inclusión, como las siguientes:

Las empresas deben:

“Estimular la generación de capacidades locales mediante una estrecha cooperación con la comunidad local” (capítulo sobre Políticas Generales);

“Fomentar la formación del capital humano, en particular, mediante la creación de oportunidades de empleo y ofreciendo capacitación para los empleados” (capítulo sobre Políticas Generales);

“Interactuar con las partes interesadas pertinentes con el fin de proporcionar oportunidades significativas para que sus opiniones sean tenidas en cuenta en relación con la planificación y la toma de decisiones para proyectos u otras actividades que puedan afectar de manera significativa a las comunidades locales” (capítulo sobre Políticas Generales);

“Cuando las empresas multinacionales operen en países en desarrollo, en los que pudieran no existir empleadores comparables, ofrecer los mejores salarios posibles, beneficios y condiciones de trabajo, en el marco de las políticas del gobierno” (capítulo sobre Empleo y relaciones laborales);

“Ser guiado en todas sus operaciones por el principio de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y no discriminar a sus trabajadores en el ámbito laboral o profesional por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social,

Recuadro 4.6. Las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales incluyen recomendaciones en relación directa con la inclusión (cont.)

o cualquier otra condición, a menos que la selectividad en relación a las características del trabajador sigue las políticas gubernamentales que promueven específicamente una mayor igualdad de oportunidades laborales, o de los requisitos inherentes a un empleo “(capítulo sobre Empleo y relaciones laborales);

“Tener en cuenta, en la aplicación de los principios anteriores, i) las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos y ii) los desafíos específicos que el comercio electrónico puede suponer para los consumidores” (capítulo sobre Intereses del Consumidor).

Fuente: OECD (2011b), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 Edition*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>.

La competencia en los mercados de productos impulsa el crecimiento, pero no conduce automáticamente a una mayor inclusión (OECD, 2013d). Una mayor competencia entre las empresas dará lugar a precios más bajos y una mayor productividad, con un menor número de puestos de trabajo en algunos sectores y más en otros. Disminuir las regulaciones anticompetitivas también tiende a reducir el poder de negociación de los trabajadores,⁴ y la pérdida de un puesto de trabajo podría ser catastrófico para muchos trabajadores en los países en desarrollo y economías emergentes. Pero la mayor competencia en la producción de aquellos bienes y servicios que los pobres tienen una mayor propensión a consumir, tales como los alimentos básicos, la salud, la vivienda y el transporte, podrían resultar en una mejora general en la distribución del ingreso, al mismo tiempo que una mejora en el potencial de crecimiento de la economía (Recuadro 4.7).⁵ El impacto redistributivo de la reducción de las barreras de entrada es probable que sea positivo en los servicios profesionales, así como la reducción de los precios beneficia a los consumidores a expensas de un pequeño número de titulares a menudo con altos ingresos. En los sectores donde predomina la mano de obra poco calificada, tales como el sector minorista, el aumento de la competencia puede ampliar la distribución de los salarios, pero solo en la medida en que estos trabajadores inicialmente se beneficiaron de la renta. Con todo, el impacto de las reformas de la regulación sobre la dispersión del ingreso (en comparación con los niveles de ingreso promedio) tiene que ser examinada bajo el criterio de caso por caso, para distinguir cuidadosamente entre los efectos a corto plazo de los resultados de largo plazo (OECD, 2013f).

La eliminación de los subsidios que distorsionan la actividad económica promueve la competencia y puede mejorar la asignación de recursos y la equidad. Hay dos argumentos generales contra las subvenciones. En primer lugar, los beneficiarios pagan menos por el bien o servicio del valor que en realidad paga la sociedad por los recursos utilizados para producirlos y, en segundo lugar, tienen que ser pagados por impuestos más altos, que también pueden distorsionar la competencia. También están abiertos al abuso cuando algunos grupos, bien financiados, ejercen cabildeo sobre los gobiernos para introducir, mantener o aumentar los subsidios en sus sectores, en beneficio de los productores y los propietarios y perjudicando a los consumidores. El resultado final es que los ingresos reales serán menores que en ausencia de subsidios, y la distorsión de la competencia puede afectar a los productores y sus empleados en otros países. En principio, los subsidios son aceptables solo cuando contrarrestan o compensan una distorsión de la competencia en otros lugares.

Recuadro 4.7. **La competencia y los consumidores pobres de los países más pobres**

Existe buena evidencia de que la competencia mediocre afecta a los consumidores pobres en países en desarrollo y economías emergentes. Por ejemplo, las granjas avícolas del Perú y su asociación profesional han conspirado para bloquear la entrada y eliminar a los competidores. Del mismo modo, 11 productores de harina de trigo del Perú y su asociación profesional formaron un cártel para poner fin a una guerra de precios. Las empresas avícolas Zambia han exigido que su mayor cliente permanezca fuera del mercado de producción y el cliente cumplió. Cáteles y acuerdos de boicot se han descubierto y procesado en las industrias de panificación, molienda, azúcar y leche en los países en desarrollo. Prácticas contrarias a la competencia son endémicas en los mercados de transporte público, como autobuses y taxis, de las que muchos consumidores pobres dependen. La industria del cemento, en la que mucho se basa la infraestructura pública —incluida la vivienda pública—, está plagada de carteles y abusos de quienes tienen posiciones dominantes. Estos problemas no son específicos de un pequeño grupo de países, sino más bien se han generalizado en todo el mundo en desarrollo.

Hay varios ejemplos de cómo una mayor competencia en los países en desarrollo y las economías de mercados emergentes ha ayudado a los consumidores más pobres. El advenimiento de la telefonía móvil, y la competencia entre los operadores, permite a los pequeños productores consultar los precios de mercado para su producción de forma rápida y barata, y ajustar sus programas en consecuencia, y las transferencias de dinero a base de telefonía móvil para pequeñas cantidades ha permitido a las personas más pobres, que no tienen acceso a las instalaciones de los bancos comerciales normales, llevar a cabo transacciones monetarias rápidamente y con un costo mínimo.

Fuente: OECD (2013d), *Competition and Poverty Reduction*, available at www.oecd.org/daf/competition/competition-and-povertyreduction2013.pdf.

La eliminación de algunos subsidios sectoriales también puede tener un impacto social negativo cuando se dirigen o benefician a personas de bajos ingresos. A pesar de sus inconvenientes, prácticamente todos los países tienen subsidios de algún tipo, por ejemplo, los previstos para la agricultura para ayudar a la autosuficiencia, mientras que la educación subvencionada hasta un cierto nivel es casi universal. Las subvenciones se dirigen a menudo a los hogares más pobres, centrándose en los productos alimenticios de primera necesidad, servicios básicos de salud, y algunas formas de la vivienda y el transporte público. De manera natural tales subsidios son políticamente populares, sí a los hogares más pobres y son políticamente muy difíciles de eliminar. Si se quitan, pueden ser necesarias políticas de acompañamiento para ayudar a las familias más pobres. Sin embargo, en los países en desarrollo, los más pobres de los pobres son a menudo los agricultores que subsisten a partir de su propia producción, quienes viven fuera de la economía de mercado y no se benefician de tales subsidios.

Hay fuertes argumentos para la eliminación gradual o la disminución de los subsidios que son perjudiciales para el medio ambiente. Los subsidios a los combustibles y a la electricidad benefician a los hogares más ricos que viajan sobre todo en automóviles de gran alcance y que pueden tener calefacción y aire acondicionado en sus grandes casas. Reformar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y poner los precios adecuados para reflejar plenamente los costos de los recursos, tanto de inversión como de operación, que se asocian al uso de los recursos naturales, así como los costos sociales de la contaminación o daños al medio ambiente son las condiciones fundamentales para apoyar el crecimiento verde.

Sin embargo, hay ventajas y desventajas en la eliminación gradual de los subsidios a los bienes que son perjudiciales para el medio ambiente. La introducción o el aumento de los impuestos relacionados con el medio ambiente o cargos (impuestos sobre la energía por ejemplo, cargos de agua) ayudan a cubrir los costos totales y promover un uso más eficiente del recurso, pero puede tener un impacto regresivo. Para hacer frente a esto, los gobiernos a menudo introducen exenciones o tasas subsidiadas para determinados usos (por ejemplo, combustibles para la calefacción doméstica o para barcos de pesca, electricidad para el bombeo de riego). Las aplicaciones universales de tales subvenciones o exenciones a menudo conducen a resultados ineficientes que benefician a los más acomodados (Recuadro 4.8), y por tanto deben ser removidos para mantener las señales de los precios de los impuestos y los cargos. Los impactos sociales negativos de la reducción o supresión de los subsidios a la energía serán mejor atendidos por medio de medidas de compensación focalizadas, dirigidas solamente para los hogares de bajos ingresos, o por medio de sistemas de seguridad social independientes. Además, una evaluación completa de los efectos distributivos del ingreso debe incluir también los efectos indirectos - tales como aumentos de precios en los productos gravados, efectos sobre el empleo de la utilización de los ingresos fiscales del medio ambiente, así como los beneficios ambientales asociados.

Recuadro 4.8. Las acciones de México sobre la reforma energética para hacer frente a las preocupaciones ambientales y sociales

México está haciendo esfuerzos para reformar sus subsidios a los combustibles y la electricidad, mientras que busca el apoyo de maneras más efectivas para los pobres. En 2008, los subsidios energéticos (1.8% del PIB) en México costaron más del doble de la cantidad gastada en programas contra la pobreza. A pesar de que estas subvenciones se redujeron a 1% del PIB en 2011, siguen siendo altamente regresivas, con 20% de la población más pobre captando menos de 8% de los subsidios a los combustibles de transporte y solo 11% de los subsidios a la electricidad residencial. Algunos de los ingresos procedentes de la reducción de los subsidios de energía pueden usarse mejor para apoyar a los hogares de bajos ingresos y así se beneficiaría más a los pobres, y con un costo mucho más bajo en el presupuesto del gobierno. Del mismo modo, 90% de los apoyos a los precios agrícolas en México y 80% de los subsidios a la electricidad para el bombeo del agua de riego benefician al 10% más rico de los agricultores. En general, México gasta más en subsidios a la electricidad para el bombeo de agua de riego que lo gasta para mejorar la infraestructura de riego.

El presupuesto de 2013 tiene como objetivo reducir los subsidios al combustible, y desde el año 2011 las subvenciones de bombeo de agua de riego en algunos acuíferos han sido reemplazadas por transferencias directas de efectivo. La ley de impuesto sobre el carbono fue aprobada en el Senado en noviembre de 2013, aunque la tasa de impuesto sobre el carbono es menor de lo inicialmente planeado y el gas natural se grava a tasa cero. No obstante, este logro envía una fuerte señal internacional sobre el compromiso de México con el crecimiento verde y abre las puertas para aumentar gradualmente la tasa de impuesto sobre el carbono en el futuro. Se han hecho también esfuerzos para eliminar gradualmente los subsidios de energía. El uso de algunos de los ingresos procedentes de la eliminación gradual de los subsidios de energía permitirá destinar apoyos directos a los hogares de bajos ingresos y así se beneficiaría a los pobres a un costo mucho más bajo que el presupuesto del gobierno. La realización de un examen voluntario de sus subsidios a los combustibles fósiles, apoyado por otros países en el proceso del G20 ayudaría aún más a México con la reforma energética, al tratar los problemas sociales mediante un intercambio de experiencias internacionales.

Fuente: OCDE (2013p), *Evaluaciones de la OCDE sobre el desempeño ambiental: México 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189188-es>

4.3. Hacer posible un ambiente de negocios favorable para la equidad: innovación y emprendimiento

Las políticas de innovación y el Crecimiento Incluyente

La innovación es un motor de crecimiento económico de largo plazo y tiene un efecto sobre la distribución de las oportunidades y los resultados. La innovación consiste por lo general en la introducción de nuevos productos y servicios en el mercado, o mejores maneras de producirlos, comercializarlos y distribuirlos. La innovación es el factor clave de la mejora de la productividad y por tanto del crecimiento económico en el largo plazo. Sin embargo, la innovación también puede acentuar las disparidades de ingresos si el cambio tecnológico abre oportunidades para las personas que llevan a cabo ciertas habilidades comparativamente raras, en detrimento de los que no las poseen. Por otra parte, la configuración de políticas que inciden en la adopción y difusión de las innovaciones, tales como el ambiente regulatorio de los mercados de productos y capitales, la educación y las habilidades, tienen también un impacto en cómo los individuos se benefician de las nuevas tecnologías.

La innovación y las políticas de innovación tienden a afectar al rendimiento de las empresas de forma asimétrica. Especialmente en los países emergentes y en desarrollo, un pequeño grupo de innovadores de alto rendimiento — “islas de excelencia” tienden a coexistir con los grupos de empresas de bajo rendimiento y una economía informal a menudo de considerables proporciones. Mientras que el desarrollo de las actividades de alta tecnología es importante para el crecimiento económico, es fundamental entender hasta qué medida las políticas también proporcionan apoyo suficiente para un grupo más amplio de los innovadores: deben asegurarse de que el conocimiento proporcionado por “islas de excelencia” pueda permear hacia el resto de la economía. Las condiciones del contexto, como la posibilidad de acceder a la financiación o aprovechar las redes de conocimiento, son particularmente importantes para la difusión de nuevas tecnologías y de “seguidores tecnológicos” para beneficiarse de la innovación de vanguardia (Bas y Paunov, 2014). En los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes, la adaptación de las tecnologías preexistentes a las condiciones locales y el uso de productos nuevos para la empresa son aspectos importantes de la difusión tecnológica, que puede ser mejorada por medio de la competencia entre las empresas.

La innovación también tiene una dimensión geográfica, al afectar a la distribución de la actividad económica y el empleo entre las zonas urbanas y rurales o entre los diferentes barrios de las ciudades. En general, la actividad de innovación se concentra en unas pocas regiones, por lo general en las áreas metropolitanas más avanzadas, a menudo cerca de las universidades y centros de investigación, lo que crea un mayor vínculo entre la innovación y las políticas para el desarrollo urbano y regional (OECD, 2011c). Debido a que estos vínculos dependen de las condiciones específicas de cada país y de las complejas interacciones de política, es necesario realizar más análisis sobre la dimensión geográfica de la difusión tecnológica y de los efectos de la innovación en los residentes locales (“inclusión territorial”).

Los países de bajos ingresos se enfrentan a desafíos específicos para convertir a la innovación en el motor del desarrollo económico. En algunos países, las iniciativas de “innovación incluyente” tienen por objeto proporcionar a los grupos pobres y de bajos ingresos con acceso a los productos innovadores en las áreas de alimentación, la salud y el sustento básico. Muchos proyectos de innovación incluyente consisten en el desarrollo de modelos de negocios que podrían cubrir, al menos en parte, los gastos de difusión de

las innovaciones para las personas de bajos ingresos y pequeñas empresas. Al mismo tiempo, “las innovaciones comunitarias”, que son desarrollados por los pobres, tienen un gran potencial para crear las oportunidades para que los individuos y las familias puedan salir de la pobreza. Las innovaciones comunitarias en la agricultura son particularmente importantes. Un importante desafío de política en esta área es crear las condiciones para que estas iniciativas, que se ubican a nivel local, puedan ser ampliadas y así llegar a más gente: a menudo es un problema de la creación de capacidades y de la eliminación de las barreras de mercado. Algunos casos de éxito, como el servicio de banca móvil de Kenia M-PESA que ahora alcanza un estimado de 15 millones de usuarios, indican que existen las oportunidades para aumentar los alcances de una innovación local.

Recuadro 4.9. **La revolución digital: ¿es buena para todos?**

La revolución digital, así como la aparición de Internet y de las transformaciones fundamentales que conllevan las redes sociales, fomenta la innovación y afecta a toda la productividad de las economías modernas. Estas transformaciones en particular facilitan el acceso al conocimiento y la mejora de los medios de comunicación para un grupo más amplio de la sociedad, incluidos los grupos desfavorecidos, en desarrollo y emergentes.

Tradicionalmente se ha percibido que los beneficios de la innovación fluyen de manera desproporcionada hacia los inversionistas y los gerentes de grandes empresas tecnológicamente sofisticadas (OECD y WB, 2012). No se necesita ninguna habilidad especial para operar un teléfono celular básico, pero el uso de las TIC como una herramienta para manejar un negocio de manera más eficiente o para hacer investigación requiere de una inversión de tiempo y dinero, acceso a Internet, un suministro eléctrico fiable, y un cierto nivel de alfabetización y de razonamiento matemático. En consecuencia, la penetración del Internet como porcentaje de la población en América del Norte, Europa, América Latina, Asia y África es de alrededor de 80%, 60%, 40%, 25% y 14%, respectivamente. La innovación también puede acentuar las disparidades de ingresos dentro de los países en la medida en que abre oportunidades para los individuos altamente calificados y las cierra para individuos menos calificados. Las políticas sobre las TIC impulsan el Crecimiento Incluyente al ayudar al desarrollo de aplicaciones adecuadas, basadas en las TIC, que apoyan las actividades de innovación de los empresarios y las pequeñas empresas. Una variedad de aplicaciones basadas en las TIC han traído cambios fundamentales para los grupos desfavorecidos, incluidas las comunidades rurales en desventaja en los países en desarrollo y emergentes. Se pueden así mencionar los siguientes ejemplos:

- KACE, Kenia: proporciona información sobre los precios del mercado diario de 20 productos básicos, facilita las ofertas y precios de demanda, para que coincidan con la producción de la granja con la demanda de los mayoristas, y facilita los vínculos entre agricultores y compradores (por ejemplo, para la negociación de los contratos y el transporte de los productos básicos).
- El centro para los mensajes de texto de los agricultores, Filipinas: ofrece un innovador servicio basado en mensajes instantáneos (SMS) para responder a las preguntas acerca de la producción agrícola principalmente sobre la producción de arroz, de parte de los granjeros, extensionistas y otros actores. También proporciona actualizaciones tecnológicas en la producción de arroz y una red virtual para facilitar la interacción entre los agricultores y clientes.
- Amigo del Pescador (Fisher Friend), India: proporciona información oportuna sobre los mercados locales de pescado, el clima, el mar, y también información crítica para los pescadores. Esta aplicación “también aumenta sus reservas de conocimientos,

Recuadro 4.9. La revolución digital: ¿es buena para todos? (cont.)

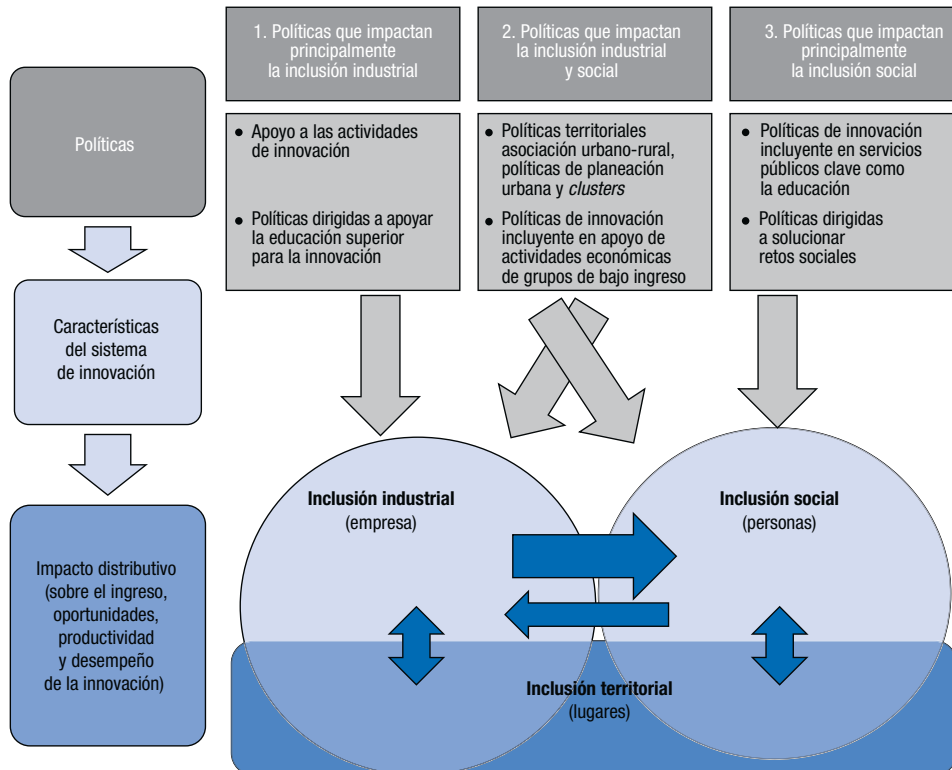
proporcionando información sobre los programas de gobierno y derechos, los servicios de salud, servicios de directorios, y una línea de ayuda telefónica gratuita”. La colaboración entre la EM Fundación de Investigación Swaminathan (MSSRF por sus siglas en inglés), Tata Teleservices en la India, Astute Systems Technology, Wireless Reach, y Qualcomm.

Al mismo tiempo, los grupos de ingresos más bajos no tan solo están en desventaja con respecto al acceso a la tecnología, sino que también son propensos a una desventaja para obtener los beneficios de las TIC, sobre todo porque las habilidades ayudan a aprovechar las oportunidades que ofrecen las TIC y que son complementarias con la innovación y el cambio técnico. Una base de conocimientos más amplia será, por tanto, clave para ampliar el grupo de innovadores de éxito.

Fuente: OECD (2013j), *Innovation and Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, y Zhenwei Qiang et al. (2011), “Mobile Applications for Agriculture and Rural Development”, ICT Sector Unit, Banco Mundial, Washington, DC.

Las políticas de innovación no siempre llegan a sus beneficiarios. En general, las políticas de innovación están diseñadas sin ninguna consideración en cuanto a su impacto en el Crecimiento Incluyente. Los incentivos fiscales son instrumentos convencionales para fomentar la innovación, pero tienden a beneficiar a las empresas que invierten mucho en I y D, y a excluir a las empresas más pequeñas y a las que operan en el sector informal (Gráfica 4.2). Las subvenciones del gobierno y los subsidios también tienden a beneficiar a las grandes empresas y sectores o actividades particulares, a menudo las de alta tecnología, a expensas de las innovaciones más básicas, de baja tecnología pero que podrían beneficiar

Gráfica 4.2. Impactos de las políticas de la innovación en la inclusión



a una mayor proporción de la población. Por tanto, es importante ampliar el alcance de las políticas de innovación para las empresas y los empresarios más pequeños, que a menudo se involucran en una gama más amplia de actividades basadas en el conocimiento que van más allá del tradicional enfoque de I y D. Estos innovadores también a menudo desempeñan un papel crucial en la difusión de las nuevas tecnologías y en su adaptación para atender a las necesidades y condiciones locales. Toner (2011) señala que gran parte de la innovación en los países de la OCDE ocurre de forma incremental, donde los trabajadores no expertos tienen el criterio y el potencial de innovación, en tanto tienen la experiencia de “aprender haciendo”, y las empresas tienen la capacidad de tomar estas innovaciones para incorporarlas y hacerlas populares. En tales casos, los gerentes pueden ser más propensos a recompensar a un sector más amplio de sus trabajadores en tanto aumentan los beneficios y las estrategias de mercado de sus productos evolucionan. Innovación que va más allá de la I y D incluye cambios en las instituciones.

Hay posibles compensaciones (ventajas y desventajas) entre el impacto positivo de la innovación en el crecimiento y la distribución de sus beneficios. Tradicionalmente, las políticas de innovación se centran en el impacto del crecimiento, pero también se debe tener en cuenta el apoyo a las actividades innovadoras y a los productos que mejoran el bienestar de los grupos de bajos ingresos. Casos de éxito como el servicio de banca telefónica móvil de Kenia M-PESA, que ahora alcanza un estimado de 15 millones de usuarios, indican que existen oportunidades. Las políticas de innovación en la práctica pueden ser exclusivas. Los créditos de impuestos para I y D, por ejemplo se centran en las empresas que invierten en I y D y, por tanto, no dan apoyo a los que se centran en otros tipos de innovaciones. Estas políticas tienden a apoyar a las empresas más grandes que cuentan con departamentos de I y D y no a las empresas más pequeñas. A falta de un contexto favorable también afecta a las empresas pequeñas de forma más sustancial que a las empresas más grandes, y también obstaculizará la “inclusión industrial”.

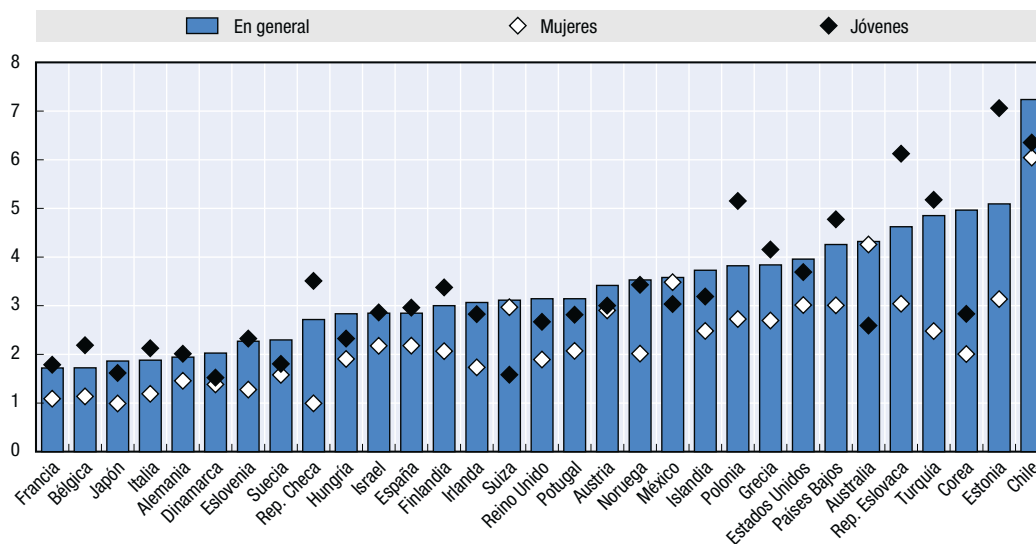
Las condiciones del contexto son importantes para la innovación y la inclusión. En cuanto a las tecnologías de información, abordar la “brecha digital” es una condición fundamental para un amplio impacto. Las condiciones de contexto adecuadas para que se garantice un acceso libre y abierto a Internet son también esenciales. La expansión de los servicios de computación en nube para ofrecer dichos servicios bajo demanda también puede ser un medio eficaz para fortalecer el acceso de las empresas a pequeña escala a una entrada fundamental para su capacidad de innovación. Del mismo modo, es fundamental proporcionar las condiciones para participar en los procesos de innovación, incluido el acceso al financiamiento, las habilidades y otros “facilitadores” críticos de la innovación.

Emprendimiento para todos

El espíritu emprendedor es un conducto clave para la inclusión. Particularmente este es el caso si los grupos sociales desfavorecidos tienen las mismas oportunidades que los demás para iniciar y operar negocios exitosos. Sin embargo, la mayoría de los empresarios son de los grupos sociales con ingresos más altos: un estudio realizado por el *Monitor global empresarial* encontró que en Estados Unidos de América, la mayoría de los empresarios eran hombres ricos y bien educados, blancos y nacidos en el país (Pressl, 2013). Además, había solo 9 millones de mujeres trabajando por cuenta propia en comparación con 21 millones de hombres autónomos en la Unión Europea en 2013.⁶ En los países de la OCDE, la mayoría de las nuevas empresas son propiedad de hombres (Gráfica 4.3). Al mismo tiempo, hay una brecha en la calidad del emprendimiento que afecta a los grupos sociales desfavorecidos;

Gráfica 4.3. Las mujeres en los países de la OCDE tienen tasas relativamente bajas en la creación de nuevos negocios

Porcentaje de la población propietaria de un nuevo negocio entre 2008 y 2012



Nota: La tasa de propiedad de un nuevo negocio se refiere a la proporción de la población que es actualmente dueño-administrador de un nuevo negocio y que ha pagado sueldos o algún otro beneficio a sus propietarios durante más de tres meses pero no más de 24 meses.

Fuente: OCDE basada en datos de 2008-2012 del estudio sobre población adulta del Global Entrepreneurship Monitor.

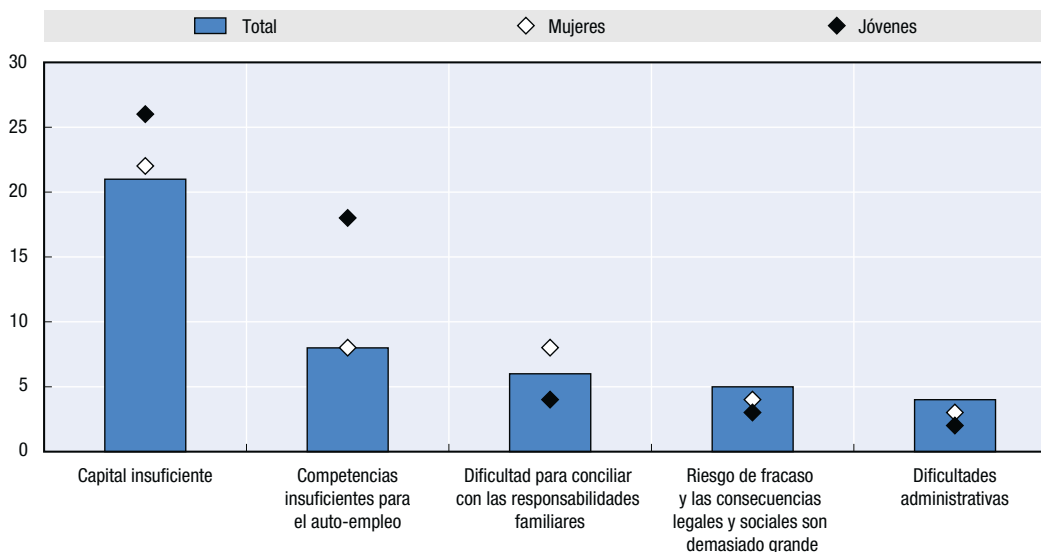
los indicadores del rendimiento del negocio, los ingresos de las tasas de auto-empleo y la supervivencia del negocio son todas significativamente menores para las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes (European Commission, 2005).

Los grupos sociales desfavorecidos, como las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes, se enfrentan a obstáculos para asumir la iniciativa empresarial. Las normas sociales, redes de contactos y sistemas de bienestar, así como el acceso a la financiación y habilidades para el espíritu emprendedor, son obstáculos importantes que requieren una acción política correctiva (Gráfica 4.4). Por ejemplo, para las mujeres, la acción política podría incluir esfuerzos para otorgar servicios de cuidado infantil a disposición de las mujeres empresarias con niños pequeños, construir modelos y redes empresariales femeninas, y ajustar los regímenes de seguridad social para ofrecer financiación para las licencias de maternidad para las trabajadoras independientes (Pfau-Effinger, 2004 y Achtenhagen y Welter, 2011). Para los jóvenes han demostrado ser eficaces los programas que ayudan a iniciar la vida laboral combinando apoyo financiero, orientación y tutoría.

El acceso a préstamos y a otros servicios empresariales esenciales son necesarios para facilitar el espíritu emprendedor incluyente. Facilitar el acceso al crédito para la población marginada, tales como las pequeñas empresas y los trabajadores independientes pueden hacer mucho por la inclusión, pero también para el crecimiento, al eliminar los obstáculos a la expansión de los negocios y la formalización de las relaciones laborales. Muchos grupos de inmigrantes tienen que depender de sus propias fuentes de financiación y por lo general experimentan altas tasas de rechazo de préstamos bancarios. Asimismo, a menudo carecen de los conocimientos y las redes necesarias para el desarrollo de empresas de alto valor añadido (Basu, 2006 y APCE, 2002). Incluso la asignación de créditos por mecanismos distintos de los

Gráfica 4.4. En la UE, los jóvenes y las mujeres a menudo enfrentan barreras más fuertes para iniciar una empresa

Porcentaje que reporta alguna barrera, por grupo social (2012)



Fuente: European Commission (2012), "Entrepreneurship in the EU and beyond", Flash Eurobarometer 354.

precios, como crédito dirigido, ayudas y subvenciones, a menudo terminan favoreciendo a los grupos con conexiones políticas, en lugar de la población marginada generando, por tanto, distorsiones e ineficiencias que son perjudiciales para el crecimiento. Al mismo tiempo, es importante para proporcionar servicios de negocio complementarios centrados en el asesoramiento, entrenamiento y desarrollo de habilidades de los empresarios existentes y potenciales, con el fin de maximizar sus posibilidades de explotación de las empresas exitosas y contribuyendo al crecimiento.

Las políticas de emprendimiento deben centrarse en dos objetivos generales. Estos incluyen canalizar el apoyo dirigido a los problemas específicos que enfrentan los empresarios que se encuentran fuera del ámbito tradicional, especialmente en las áreas de capacitación y apoyo financiero, y la garantía de que las opciones de apoyo son accesibles a todos los segmentos de la población y no solo para el negocio "típico" o empresario. En particular, las recomendaciones políticas clave incluyen:

- **La incorporación de medidas de apoyo a la iniciativa empresarial de los grupos sociales marginados en las políticas activas de empleo.** Esquemas como el Ich-AG ("Yo-S.A.") en Alemania han ofrecido subsidios mensuales a los desempleados que comienzan las empresas para ayudarles a cubrir gastos. La evidencia muestra que cinco años después de la creación de empresas entre 50% a 60% de los ex participantes Ich-AG todavía estaban trabajando de tiempo completo o de tiempo parcial por cuenta propia.
- **La eliminación de desincentivos a la empresa de nueva creación en los sistemas de bienestar, por ejemplo, proporcionando guarderías para los que tienen niños pequeños, y ayudando a financiar la transición del desempleo al empleo por cuenta propia.** En España el Estatuto del Trabajador Autónomo entró en vigor en 2007 y tiene como objetivo dar una mayor protección legal para los trabajadores autónomos y promover la igualdad de condiciones de trabajo para los hombres y las mujeres autónomas. La ley también introduce

disposiciones para la maternidad y paternidad para los trabajadores autónomos, así como el cuidado de los niños.

- **La promoción de las competencias empresariales con las iniciativas de educación empresarial, asesoramiento específico y las iniciativas de entrenamiento.** Por ejemplo, el proyecto Apuesta por el crecimiento en Irlanda ofrece grupos de apoyo, creación de redes y talleres para las mujeres empresarias para impulsar sus competencias empresariales y aumentar sus ambiciones. Una clave para el éxito de este proyecto es el papel central que tienen los empresarios con experiencia en el fomento y la enseñanza de los participantes.
- **El desarrollo de programas de microcréditos, incluso mediante nuevos mecanismos tales como el financiamiento para la multitud.** Un ejemplo es “Seedmatch” en Alemania, una de las pocas plataformas basadas en la equidad en Europa, lo que permite donantes para invertir en empresas de nueva creación y recibir acciones a cambio. Seedmatch lleva a cabo una evaluación en profundidad de las propuestas de negocio, lo que aumenta la transparencia de los proyectos.
- **Facilitar el acceso al crédito para las pequeñas empresas y los trabajadores autónomos.** Uno de los ejemplos más conocidos de microcréditos es ADIE en Francia, que apoya a las empresas iniciadas por los desempleados que no pueden acceder a las instituciones financieras tradicionales. Ofrece préstamos de hasta 6 000 euros en tasas de interés de mercado, puestas en marcha con subvenciones financiadas por el gobierno o por las autoridades locales que no devengan intereses. Estos productos financieros se complementan con servicios de apoyo empresarial.
- **Fomentar el espíritu empresarial haciendo accesible y relevante el apoyo financiero para diversos grupos de clientes, utilizando una estrategia de mercado dirigida.** Un ejemplo es la compañía estatal de financiación de riesgos de Finlandia: Finnvera Plc, que ofrece préstamos específicos para las mujeres empresarias. Estos préstamos no se derivan de productos de uso común sino que van dirigidas y comercializadas exclusivamente a las mujeres.
- **Utilizar criterios sólidos de selección para centrar el apoyo a los que tienen los mejores proyectos, y que son los más propensos a tener éxito.** Un ejemplo es el fondo Príncipe de Confianza para negocios de Jóvenes en Escocia, que apoya a jóvenes empresarios. El régimen se dirigía a servicios de desarrollo empresarial y las microfinanzas que se otorgan mediante mecanismos competitivos.
- **Aceptar que muchas empresas de nueva creación habrán de fracasar y que esto no es un fracaso de la política, sino que se requiere de una modificación apropiada de las políticas.** Por ejemplo, el crédito para la puesta en marcha para personas con discapacidad en los Países Bajos ofrece préstamos de puesta en marcha para la creación de empresas a las personas con discapacidad parcial, que sin embargo pueden participar en alguna capacidad en el mercado laboral. Teniendo en cuenta las mayores dificultades que este grupo enfrenta en el mercado laboral y los objetivos sociales y económicos de la política, las tasas de supervivencia y de crecimiento específicas de estas empresas no necesariamente se debe fijar tan alto, como para los programas de emprendimiento comunes, y el apoyo complementario puede ser considerado. El esquema se ajustó recientemente para incluir un mayor nivel de entrenamiento, después de las evaluaciones de programas similares en otros países que han puesto de relieve el importante papel que el entrenamiento puede tener en el éxito del negocio.

4.4. El sector financiero y su relación con el Crecimiento Incluyente

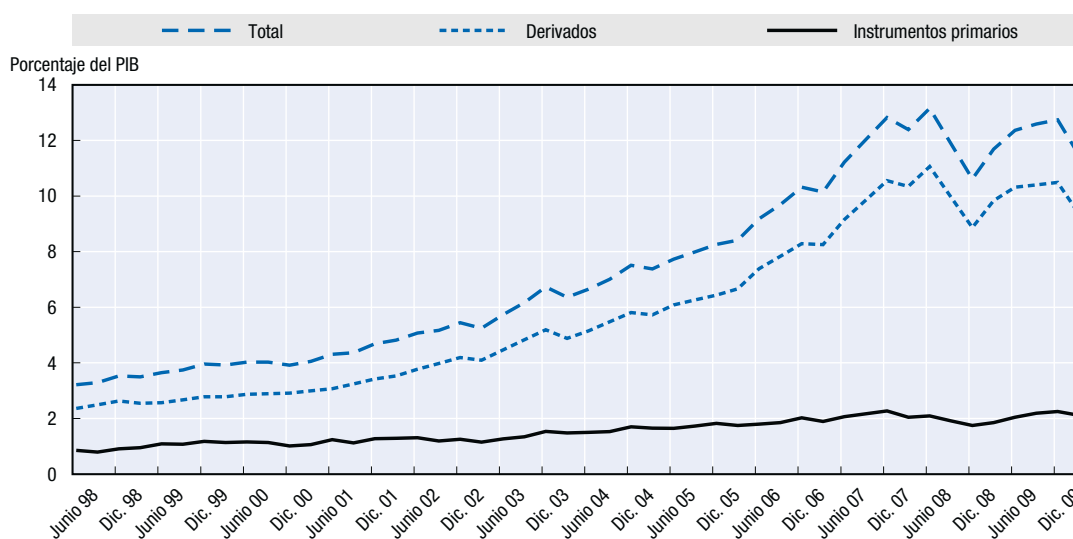
Las recompensas desiguales de las operaciones de los mercados financieros

El acceso a la financiación es fundamental para el crecimiento y la creación de empleo, pero un sector financiero cada vez más complejo pone a los pequeños ahorradores e inversores en desventaja. La intermediación financiera juega un papel central en el apoyo al crecimiento mediante la canalización del ahorro hacia la inversión productiva, facilitando la puesta en común de riesgos y reduciendo el costo del capital y la inversión. Sin embargo, en su papel de intermediarios financieros, los sectores financieros de los países de la OCDE se han movido en el comercio de instrumentos cada vez más complejos, como los derivados, con el fin de diversificar los riesgos de cambio (Gráfica 4.5). El comercio de derivados y otros instrumentos financieros complejos puede ser muy rentable, pero requiere de profesionales altamente cualificados y muy bien pagados. Las estrategias comerciales utilizando computadoras ha incrementado el cortoplacismo, y canaliza las recompensas sobre todo a participantes del mercado financiero (Recuadro 4.10). Este aumento en la sofisticación de los y los productos mercados financieros permite la toma de decisiones financieras individuales más desafiantes, por ejemplo, ahorrar para la jubilación, y cada vez son más los riesgos financieros que están siendo transferidos a individuos que no están necesariamente bien equipadas para soportarlas. Es especialmente problemático, con la entrada de reformas a pensiones y sistemas de salud que están usando el sistema de “pago a la medida” para pensiones públicas y apoyo a la salud que las hace menos generosas, y las pensiones privadas de beneficios definidos menos disponibles.

La industria de la gestión de ahorro de los hogares se ha disparado, pero los beneficios de una mayor intermediación financiera han beneficiado cada vez más a la clase acomodada. En muchos países, los sistemas de pensiones están confiando cada vez más en un componente de fondos de pensiones en donde los beneficios finales dependen del comportamiento de los

Gráfica 4.5. El crecimiento de los derivados ha sobrepasado a los tradicionales valores financieros

Monto nominal de derivados versus instrumentos primarios



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del Bank for International Settlements (BIS); Thomson-Reuters, Datastream; World Federation of Stock Exchanges.

mercados de valores. En la última década, por medio de los fondos de pensiones, las compañías de seguros y los fondos de inversión han duplicado los activos que administración de los USD 36 billones de dólares a los casi 75 billones.⁷ Una gran parte de estos activos invertidos en valores cotizan en la bolsa. Se estima que los europeos entre las edades de 30-65 años invierten 35% de sus ahorros en el mercado de valores, principalmente mediante de fondos y otros intermediarios (McKinsey Global Institute, 2011). A pesar de una mayor dependencia de los activos financieros en amplios sectores de la población, un importante motor del aumento de la desigualdad de ingresos, como se discute en el Capítulo 2, es una distribución desigual de los ingresos del capital. Los beneficios de una mayor intermediación financiera parece que se han ido de manera desproporcionada a los hogares de mayores ingresos.

Recuadro 4.10. **El cortoplacismo desplaza a la inversión de largo plazo en los mercados de valores en beneficio de los agentes financieros**

La estructura del mercado de valores ha cambiado significativamente en la última década. Las prácticas comerciales se han vuelto más sofisticadas, los mercados más fragmentados y los nuevos instrumentos dominan los mercados cada vez más. Las operaciones del mercado accionario aumentaron, mucho más rápido que la oferta de nuevo capital de acciones, mediante de ofertas públicas iniciales y secundarias en las bolsas de valores. Particularmente en el periodo anterior a la crisis, entre 2004 y 2007, el incremento en el volumen de comercio se elevó tres veces que el incremento del nuevo capital social.

Un cambio importante en las prácticas comerciales y estrategias de inversión en la última década es el predominio del comercio algorítmico, lo que significa que las órdenes son ejecutadas por los sistemas computarizados de acuerdo a un conjunto pre-diseño de normas y procedimientos. La discusión pública actual se centra principalmente en un tipo particular de negociación algorítmica, a saber, la negociación de alta frecuencia (HFT), que representa la mayor, y en muchos casos creciente participación de los volúmenes comerciales en algunos mercados de la OCDE. HFT se caracteriza por plazos muy cortos para las transacciones (por ejemplo, milisegundos) y cancelación de órdenes poco después de la presentación. Hoy en día, HFT representa más de 60% del volumen total negociado en el mercado de valores estadounidense. En Europa, que representa alrededor de 38% del volumen total del comercio en 2010, con una tendencia al alza.

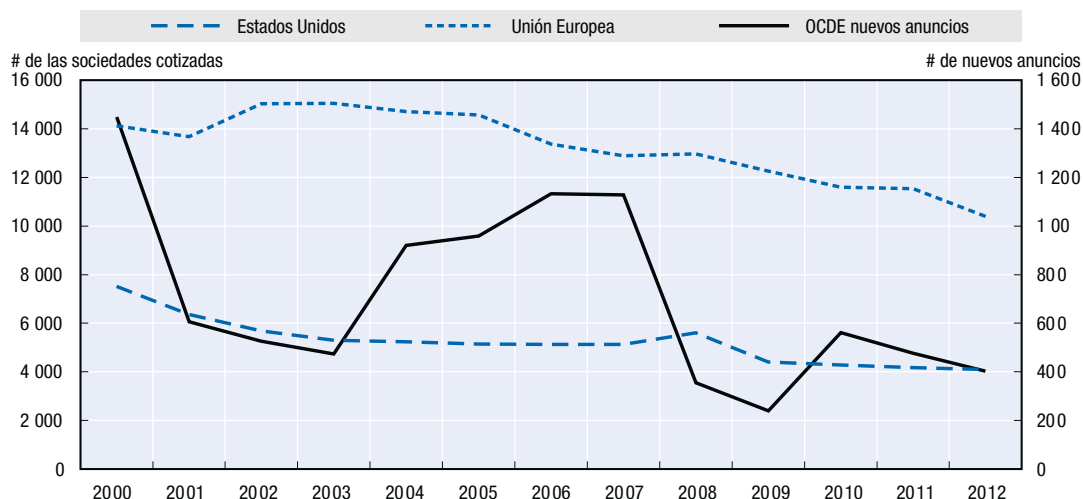
Es importante señalar que el HFT es más que un avance tecnológico que permite el comercio de equipo de alta velocidad. Desde una perspectiva de gobierno corporativo, también puede ser visto como una estrategia de inversión con un enfoque a muy corto plazo. El objetivo no es evaluar el comercio y la información real sobre el rendimiento de largo plazo de cualquier empresa individual, sino más bien para aprovechar las oportunidades de arbitraje a corto plazo que a menudo se obtienen mediante un acceso único y rápido a la información de los mercados financieros. Los defensores de la negociación de alta frecuencia afirman que hace que los mercados sean más líquidos y por tanto reduce el costo de las transacciones. Podría decirse que esos ahorros en los costos se acumulan principalmente a los propios operadores de HFT.

Fuente: Isaksson and. S. Çelik (2013), "Who Cares? Corporate Governance in Today's Equity Markets", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 8, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k47zw5kdnmp-en>.

Ahora las empresas se financian de manera diferente, y sus beneficios se reparten de manera menos equitativa. En la última década, muchas empresas abandonaron los mercados de valores de acciones públicas como una manera de obtener financiación, y en su lugar ahora confían en los fondos internos o recaudan dinero en los mercados de bonos por medio

Gráfica 4.6. Tanto las compañías nuevas como las viejas están abandonando el mercado de valores

Número de compañías listadas en el mercado de valores y las nuevas durante 2000-2012



Fuente: Thomson Reuters New Issues Database; World Bank World Development Indicators.

de los bancos de inversión. También se ha producido una caída de casi 60% de las nuevas empresas que figuran en las economías de la OCDE (Gráfica 4.6). De hecho, en Estados Unidos de América el mercado de valores ahora tiene solo la mitad del número de empresas que cotizan en bolsa del que tenía hace diez años. Al mismo tiempo, el número de empresas que cotizan en Europa se redujo en 27%. La decisión de no cotizar en la bolsa es, obviamente, la elección de una empresa individual o empresario. Sin embargo, si las normas, los reglamentos o el proceder fiscal proporcionan un sesgo en términos de elección es un asunto de interés público, ya que hay buenas razones para creer que la forma en que las empresas se financian y gestionan afectará a la distribución en la sociedad de la riqueza que las empresas crean. Cuando las empresas cada vez más son sostenidas de modo privado, el público en general está excluido de la participación en sus beneficios y la creación de riqueza.

La acumulación de la deuda en el periodo previo a la crisis mundial no benefició a los hogares pobres. En un contexto macroeconómico de bajas tasas de interés y el aumento de la prosperidad, los hogares de la OCDE tomaron más y más deuda de renta fija, especialmente la deuda hipotecaria. Pero el valor de sus activos —bienes inmuebles y activos financieros— eran vulnerable a una recesión. Las nuevas normas internacionales que regulan los bancos les permitieron tomar préstamos baratos e invertir más arriesgadamente. Instrumentos de inversión cada vez más sofisticados facilitaron la creación de la deuda y también se utilizaron para alentar a los hogares más pobres a asumir más deuda. Esto fue lo más prominente en el caso de hipotecas de alto riesgo que les permitieron convertirse en propietarios, pero muchos finalmente no pudieron pagar sus deudas hipotecarias. Una combinación de la innovación financiera, en general, los cambios en los modelos de negocio de los bancos, y la incapacidad de muchos hogares para tomar decisiones financieras en un entorno de servicios y productos financieros cada vez más complejos dio lugar a una acumulación de la deuda y una creciente vulnerabilidad de individuos y hogares con niveles de ingresos y educación menores.

Repensar el sector financiero

La reanudación del crecimiento del crédito en muchos países de la OCDE depende de una reforma integral de las políticas y regulaciones. Los paquetes de reformas integrales incluyen iniciativas para fortalecer la base de capital de los bancos y hacer que sus modelos de negocio seguros al reducir el apalancamiento y la haciendo una ponderación del riesgo de los activos menos complejos y menos abiertos al arbitraje regulatorio (Blundell-Wignall, Atkinson y Roulet, 2014a). También debe haber mecanismos de resolución para una liquidación ordenada de los bancos débiles (Schich y Kim, 2013). Pero para ayudar a evitar la quiebra de bancos, deben ser prioridad las reformas del modelo de negocio que separan las actividades de alto riesgo de los bancos universales (en particular con respecto a las actividades de propiedad). Será importante lograr la coherencia en tales reformas y el modelo de negocio, ya en marcha o en preparación (Regla de Volcker de USA, Reino Unido Vickers y UE propuestas Liikanen). La fragmentación de los enfoques debe evitarse, ya que las empresas de valores operan por medio de fronteras nacionales y se aprovechan de lagunas reguladoras. La estructura competitiva del sector bancario también debería ser motivo de preocupación de los responsables políticos. La evidencia empírica indica que el papel positivo, basado en la banca de relación, fue realizado por los bancos más pequeños durante la crisis, ya que son más capaces de apoyar a los hogares y empresas cuando pasan por momentos difíciles.

La estructura de remuneración de los gerentes de los bancos podría ser reformada para disuadirlos de adoptar estrategias de riesgo que no son socialmente óptimas. Los bonos podrían ser pagados en activos cuyo valor está ligado a los del banco matriz, y alguna parte de grandes bonificaciones ganadas en los años buenos se podrían hacer a fondo perdido en el caso de quiebra de un banco. Además, los gerentes y directores podrían ser obligados a firmar declaraciones juradas indicando que habían comprobado los sistemas de gestión de riesgos bajo su responsabilidad, y que los encontraron satisfactorios, por tanto, abriéndolos a demandas si se encuentra que los riesgos asumidos fueron excesivos (Goodhart, 2013).

También es deseable reducir la alta dependencia tradicional de las PYME de la financiación bancaria y ampliar la gama de instrumentos financieros no bancarios disponibles para las PYME y los empresarios. Esto les permitiría seguir desempeñando su papel en el Crecimiento Incluyente, la innovación y el empleo. La revitalización de adquisición de garantías pero de modo más seguro, más simple y más transparente es un elemento importante en este esfuerzo, y quizás necesita un poco de dirección y apoyo reglamentario (inicial). Para medianas empresas, bonos y colocaciones privadas también pueden proporcionar alternativas útiles. Para las empresas de alto crecimiento, financiación de capital en acciones, incluyendo capital de riesgo, es importante, y la política también puede desempeñar un papel en el apoyo financiero para comenzar y para la financiación de las primeras etapas. Muchas PYMES dinámicas también podrían beneficiarse de los productos similares a las acciones, en particular, “la financiación mezzanine”, una mezcla variable de financiación de tipo acciones y de tipo de deuda, normalmente preferentes solamente a las acciones comunes. La cooperación conjunta para emprendedores es otra vía que abre las posibilidades de financiación para las PYME. Por otra parte, el papel de los mercados de valores es importante, ya que permiten a las empresas de capital riesgo para ser vendidos al público en una oferta pública inicial (IPO, por sus siglas en inglés), y más en general puede proporcionar capital de riesgo para empresas de mediana capitalización (empresas convencionalmente con una capitalización de mercado de entre USD 2 y 10 mil millones).⁸

La reforma del gobierno corporativo es fundamental para el buen funcionamiento de un sector privado dinámico y el Crecimiento Incluyente. La capacidad de los mercados de valores para servir a la economía real se ha debilitado. Esto afecta tanto a los mercados primarios, donde las empresas de crecimiento deben ser capaces de obtener capital de riesgo para innovar, ampliar y crear puestos de trabajo, así como los mercados secundarios donde se negocian las acciones de las empresas enumeradas en la lista. Una década de profundos cambios en las prácticas de inversión, las estructuras de propiedad corporativa y el funcionamiento de los mercados de valores está desafiando la sabiduría convencional y la pertinencia de las normas actuales de gobierno corporativo. Las políticas de gobierno corporativo deben adaptarse para servir mejor a las necesidades de las empresas de crecimiento y los intermediarios que quieren tomar una perspectiva de largo plazo. La reducción de los conflictos de intereses y la complejidad de la cadena de la inversión de los hogares a las empresas será una oportunidad para lograr un Crecimiento Incluyente donde los hogares individuales pueden participar de la riqueza generada por el sector empresarial.

Los inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones, compañías de seguros y los fondos soberanos, representan una fuente potencialmente importante de financiación de largo plazo para los activos no líquidos como las infraestructuras. Durante la última década, estos inversores han estado buscando nuevas fuentes de largo plazo, los rendimientos protegidos contra la inflación. Tendencias de asignación de activos observados en los últimos años muestran una progresiva globalización de las carteras con un mayor interés en los mercados emergentes y la diversificación en nuevas clases de activos. Sin embargo, el papel de los inversores institucionales en la financiación de largo plazo se ve limitada no solo por la visión a corto plazo cada vez más generalizada en los mercados de capitales, sino también por las barreras estructurales y de política, tales como falta de incentivos regulatorios, la falta de vehículos de financiación adecuados, una inversión limitada y la experiencia de gestión de riesgos, transparencia, problemas de viabilidad y la falta de datos adecuados y parámetros de inversión para los activos no líquidos. La adecuación de los pasivos de largo plazo para las compañías de seguros y pensiones requiere inversiones de largo plazo que son adecuados para los fondos de pensiones en términos de viabilidad y duración. La inversión en infraestructura tiene el potencial para desarrollar vehículos de financiación que podrían ser adecuados para tales fines. El desarrollo de los modelos de políticas correctas y productos financieros, por tanto, es una parte fundamental e integral de las reformas financieras y la elaboración de políticas.

Centrarse en los individuos y los consumidores financieros

Las políticas también deben abordar estos problemas al nivel de los individuos y consumidores de servicios financieros. Fomentar la educación financiera y la protección del consumidor es esencial para equipar a los grupos más vulnerables con las habilidades básicas y competencias que necesitan para utilizar de manera eficiente los servicios financieros disponibles para ellos y tomar decisiones financieras informadas. Además con esta educación estos grupos se pueden proteger contra los efectos de prácticas injustas de una manera más eficaz. Con el fin de abordar sistemáticamente estos temas, dos conjuntos de principios respaldado por los líderes del G20 en 2011 y 2012, respectivamente, fueron desarrollados en la *Protección Financiera de los consumidores* por el grupo de trabajo de la OCDE y en las *Estrategias Nacionales para la Educación Financiera* realizado una vez más por la OCDE y su Red Internacional de Educación Financiera (INFE por sus siglas en inglés). Estos principios constituyen un marco fundamental y una orientación para diseñar e implementar políticas

para el desarrollo de la conciencia y las habilidades financieras de los consumidores y, al mismo tiempo, garantizar que estén informados y protegidos en sus relaciones con las instituciones financieras de manera adecuada.

Pueden diseñarse estrategias e iniciativas hechas a la medida para fortalecer la educación financiera de la población, teniendo en cuenta las necesidades y capacidades individuales, así como la madurez de los mercados financieros con bases en evidencia. Las políticas deben dirigirse a grupos vulnerables de la población, como las mujeres, como se detalla en la Guía de Política de la OCDE/INFE (en hacer frente a las necesidades de educación y conciencia financiera de las mujeres y niñas), debe comenzar en la edad temprana de los individuos y preferiblemente en las escuelas para llegar a la mayor parte de la población (OECD, 2014b y OECD, 2013q).

Los países en desarrollo y las economías de mercados emergentes enfrentan desafíos específicos al combatir la exclusión financiera. Por lo general, las sucursales bancarias están en las ciudades, pero muchos de los pobres viven en zonas rurales. Por lo mismo, a menudo trabajan en el sector informal y no califican para el crédito. Además viven en asentamientos informales y no tienen títulos de propiedad que les permitan utilizar este capital como garantía para obtener, o siquiera aplicar para, un préstamo bancario. El desafío es hacer que los bancos sean más competitivos y la asignación de créditos sea más equitativa. En muchos países, las regulaciones desalientan la competencia entre los bancos y entre los bancos y otros intermediarios financieros que podrían atender a las personas pobres y los grupos sociales vulnerables, como las cooperativas de crédito. El crédito subvencionado o dirigido, a menudo concedido por medio de bancos de propiedad estatal, suele ir a las empresas con buenas conexiones políticas y beneficiar a los individuos más ricos (Levine, 2012). La reforma de la banca pública acompañada con más competencia entre los bancos, haría que la banca fuera más atractiva para los hogares pobres y daría lugar a una mejor asignación de los ahorros familiares.

4.5. Mejorar el acceso: el papel de la infraestructura y los servicios públicos

El acceso equitativo a la infraestructura socioeconómica y servicios públicos eficientes son esenciales para lograr el Crecimiento Incluyente. La mejora del acceso a los servicios vitales —como transporte, energía, información y tecnología de las comunicaciones, agua potable, saneamiento, riego, salud y educación— contribuye al crecimiento económico y aumenta la inclusión. En las economías maduras esto puede significar una mayor competencia en la prestación de servicios para asegurar que los consumidores paguen precios más bajos, o que se centren en la planificación de infraestructuras de las necesidades de las personas. En los países en desarrollo y las economías de mercado emergente las mejoras en infraestructura son una parte integral del desarrollo económico. El acceso a las carreteras pavimentadas, redes eléctricas y de telecomunicaciones permite que la gente reciba dividendos más altos de sus habilidades, esfuerzos y experiencias. En todas las etapas del desarrollo económico, la mejora del acceso a la infraestructura y los servicios públicos ofrece a los ciudadanos un medio para aprovechar las oportunidades económicas y les ayuda a vivir más tiempo, de forma más próspera y plena.

Regular los asuntos de infraestructura para el Crecimiento Incluyente

La infraestructura es un bien público, pero es necesaria una regulación bien diseñada para evitar la exclusión de usuarios potenciales. Se sabe que la reforma regulatoria tiene la

capacidad de impulsar el crecimiento, así como la mala regulación tiene el potencial de frenar la actividad económica. Durante las dos últimas décadas, la experiencia en los países de la OCDE ha puesto de relieve los múltiples costos asociados con demasiadas regulaciones. En un nivel general, las restricciones de la capacidad administrativa y reguladora reducen la probabilidad de que la regulación logre los resultados deseados, y aumentan la probabilidad de que los costos no deseados afecten desproporcionadamente a ciertos grupos vulnerables. Por otro lado, la regulación efectiva puede extender el acceso a la infraestructura vital para sectores desatendidos, y anteriormente marginados, de la población, reforzando la igualdad de acceso y contribuyendo al futuro crecimiento económico. Hay tres formas de intervención reguladora abierta al gobierno:

- **Control de entrada en el mercado:** Condiciones atenuantes para la entrada en el mercado pueden dar lugar a una entrega más competitiva y eficaz de los servicios de infraestructura. Los países de la OCDE han utilizado tanto la separación horizontal —es decir, la separación de una empresa eléctrica existente en varias empresas de generación de energía— y la separación vertical, —es decir, la separación de las actividades de generación, transporte y distribución— para crear nuevas oportunidades de competencia y entrada en el mercado.
- **Control de precios:** La regulación de precios está motivada por el posible abuso por parte de los monopolios y el deseo de utilizar los precios de infraestructura para cumplir con diversos objetivos sociales. Sin embargo, en el largo plazo, los intentos del gobierno para controlar los precios pueden tener efectos negativos en la equidad. Los reguladores necesitan información sobre los costos de servicios públicos, las características del consumidor y respuesta a los precios para fijar precios adecuados, además ocupan una capacidad institucional para cumplir con la regulación de los precios. Muchos países de la OCDE confían más en la fijación de precios mediante la competencia ya que los precios de infraestructura tienden a ser sensibles a la política, y la regulación de los mismos ha sido vulnerable a consideraciones de corto plazo.
- **Control de calidad:** La regulación de la calidad del servicio puede mejorar la capacidad de integración de la infraestructura si considera el medio ambiente, la seguridad y la salud, entre otros sectores ya que asegura que todos los segmentos de la población tengan acceso a los servicios de mayor calidad. Por otro lado, los controles de calidad también pueden tener el efecto contrario, reduciendo la inclusión, cuando la mayoría de los costos asociados a la regulación se pasan a los usuarios del servicio. De hecho, en muchos países de la OCDE, ha sido necesario un enfoque más dinámico, centrado en la función de regulación de la calidad para mejorar la competencia; por ejemplo, cuando se justifica una regulación de la calidad se ha demostrado que es crucial establecer normas en el nivel adecuado.

Mejorar el acceso al transporte urbano

Mejores medios de transporte pueden estimular el crecimiento y optimizar la inclusión. Más servicios de transporte eficiente⁹ facilitan el comercio y amplían el espacio geográfico de la competencia mediante la reducción del costo de la distancia, e impulsar de esta manera el crecimiento económico. Esto es particularmente cierto en las ciudades y zonas urbanas. Los sistemas de transporte urbano bien desarrollados, fiables, y accesibles significa que los trabajadores pueden buscar trabajo lejos de sus hogares, de esta manera se logra una mejor correspondencia entre las cualificaciones y los empleos.

Hay compensaciones entre la eficiencia y equidad en la aplicación de nuevos sistemas de transporte urbano. Los nuevos sistemas de transporte colectivo a nivel del suelo y

las autopistas urbanas ahorran tiempo para aquellos que los utilizan. Los factores más importantes para la planificación e implementación de nuevos sistemas o extensiones son el valor del tiempo ahorrado y el impacto del congestionamiento en otras partes de la red de transportes.¹⁰ Agregar infraestructuras de transporte a menudo significa cortar por medio de las áreas residenciales existentes. Esto hace que sea más difícil y costoso para los residentes que colindan con las nuevas instalaciones de transporte para cruzar hacia el otro lado, y disminuye la calidad del medio ambiente para los que viven cerca de ellos. Además, el tiempo ahorrado por los usuarios de la nueva infraestructura se compensa en cierta medida por el tiempo perdido por los habitantes cuya capacidad de acceder fácilmente al trabajo, la escuela, otras actividades y servicios se ha reducido.

La definición de una red asequible y accesible es técnicamente difícil, pero esencial para el Crecimiento Incluyente. Un transporte inadecuado, con esperas largas y varios transbordos, motiva a que aquellos con medios suficientes utilicen sus coches y resulta en una reducción radical de la movilidad para los menos afortunados. Conglomeraciones urbanas grandes pueden contener zonas con malos servicios de transporte lo que conlleva a un círculo vicioso de propiedades de precios bajos, pobreza concentrada, instalaciones mediocres y personas que no pueden permitirse el lujo de viajar al trabajo en transporte privado (OECD, 2012h).

Hacer que el transporte urbano sea más incluyente requiere un enfoque de planificación integral. Mejorar el acceso a los servicios urbanos exige un replanteamiento radical del paradigma de la planificación urbana, alejándose de las preocupaciones acerca de la media de la velocidad, el tiempo de viaje y el porcentaje de tiempo de conducción pasado en la congestión. En su lugar, un nuevo paradigma debe centrarse en la capacidad de los ciudadanos para acceder a las instalaciones, servicios y oportunidades urbanas tales como el trabajo, los servicios públicos del tipo comercial, de ocio, entre otros. Un cambio en el paradigma de la planificación también implica cambios en el gobierno y en la financiación:

- Las decisiones a nivel estratégico de la movilidad urbana que cubren todos los modos de transporte deben ser concentradas en el mismo cuerpo político a nivel metropolitano. Todas las modalidades compiten por los recursos financieros limitados, así como el espacio público y las condiciones ofrecidas a cada una puede tener un impacto significativo en las acciones de movilidad que representan, así como su respectiva contribución para asegurar un mejor acceso.
- Las instrucciones de zonificación y planificación siempre deben incluir un estudio explícito de los nuevos niveles de acceso para los futuros residentes o trabajadores, así como para los de las zonas cercanas, y cómo se relaciona con los objetivos estratégicos de los niveles de acceso.
- La financiación de la movilidad urbana debe abordarse de forma conjunta para todos los modos de transporte, y movilizar los recursos de los beneficiarios directos (los usuarios del sistema) y de los beneficiarios indirectos (aquellos que obtienen beneficios gracias a un mayor acceso proporcionado por el sistema de movilidad). La subvención directa de la movilidad de los ciudadanos con medios económicos más bajos o con movilidad reducida, incluidas las personas mayores y discapacitados, puede ser necesaria, pero la ampliación de la subvención destinada a todos los ciudadanos (por los precios de transporte público más bajos en general) puede contribuir a un aumento de costos que en última instancia da como resultado un menor alcance de la red y la calidad de los servicios.

Aumentar del acceso equitativo a la infraestructura energética

Al igual que en el caso del transporte, la infraestructura energética adecuada y asequible juega un papel vital para garantizar que los beneficios del crecimiento económico se distribuyan de manera más equitativa entre la población. Esto es particularmente cierto en los países en desarrollo, donde es común la “pobreza energética”, o la falta de acceso a las instalaciones de electricidad y cocina limpia. El acceso a formas modernas de energía es esencial para el suministro de agua potable, sanidad y atención médica, y proporciona beneficios para el desarrollo por medio de la provisión de iluminación fiable y eficiente, la calefacción, la cocina, la potencia mecánica, el transporte y los servicios de telecomunicaciones. Casi toda la población que carece de acceso a la infraestructura de energía vive en zonas rurales de África subsahariana y Asia en desarrollo. Además, la Organización Mundial de la Salud estima que más de 1.45 millones de personas mueren prematuramente cada año debido a la contaminación del aire de la casa debido a la combustión de biomasa ineficiente, un resultado directo de la pobreza energética (WHO, 2008) Una parte significativa de estos son niños pequeños y mujeres.

A pesar de un progreso real realizado por algunas economías de mercados emergentes en las últimas décadas en el acceso casi universal a suministros de electricidad y espacio para cocinar limpio, el reto por delante radica en la gran escala de las inversiones necesarias para ampliar el acceso a la infraestructura de energía para todos los ciudadanos. Se encuentra disponible una amplia gama de acciones y medidas políticas para asegurar que la inversión en la infraestructura energética impulse el crecimiento económico al mismo tiempo que se benefician los segmentos más pobres de la población. Como se destaca en varias ediciones del *World Energy Outlook* de la Agencia Internacional de Energía (AIE),¹¹ tendrán que emplearse todas las fuentes de financiación disponibles tanto fondos internacionales, asociaciones públicas y privadas, financiación bancaria de nivel multilateral, bilateral y locales, microfinanzas, préstamos y subsidios focalizados para lograr alcanzar a los diferentes segmentos de la población que aún carecen de la infraestructura de energía. La intervención del sector público tendrá que adoptar la forma de préstamos y arrendamiento financiero para convertir los altos costos de inversión inicial inasequibles en los costos de operación asequibles, ayudas y subvenciones de funcionamiento incluso iniciales. Además, las contribuciones de los consumidores serán fundamentales para la absorción exitosa de los servicios básicos de energía. La evidencia sugiere que los hogares que pagan incluso una pequeña fracción del costo de los servicios de energía modernos son más propensos a prever los costos de mantenimiento y operación.

En las economías maduras, prácticamente todos los hogares tienen acceso a la electricidad y las instalaciones de cocina limpias, pero algunos no pueden permitirse el lujo de pagar por un calentamiento adecuado. Esta “pobreza energética” se estima que afecta a 9.8% de los hogares de la UE27 y 15.8% de los hogares en los 12 nuevos estados miembros de la UE (UE SILC, 2011). Sobre todo es frecuente en las antiguas economías de planificación centralizada, donde los grupos vulnerables, como los pensionistas y los desempleados, pueden gastar hasta un 15% de sus ingresos totales en energía.¹² En Estados Unidos de América, la escasez de combustible afecta a unos 16 millones de hogares, de los cuales solo 1 de cada 3 recibe apoyo para esos gastos.¹³ La principal causa de la escasez de combustible es un ingreso familiar bajo, pero también hay otros factores importantes, incluyendo la propensión que tienen los hogares de menores ingresos de vivir en edificios antiguos con estándares de calefacción y aislamiento más pobres. La escasez de combustible puede tener consecuencias graves, un

estudio de 40 000 muertes adicionales en Inglaterra y Gales evidenció una posible relación entre la vivienda deficiente y la pobreza y las muertes relacionadas con el frío.¹⁴ La política de escasez energética en las economías desarrolladas se centran en dos estrategias de mitigación: (i) subsidios del gobierno o de los programas de utilidad para reducir las facturas de servicios públicos o de combustible,¹⁵ y (ii) los programas de climatización para reducir las pérdidas de alta energía asociados a la vivienda, a menudo deficiente, vinculada con hogares de menores ingresos. La última categoría de mejoras de eficiencia energética puede ser particularmente eficaz en la reducción de la pobreza de combustible, ya que reduce las facturas de energía para los hogares de bajos ingresos permanentemente, mientras se ahorra energía y proporciona puestos de trabajo locales.

El desafío de ofrecer un nivel adecuado de servicios públicos en áreas remotas

La prestación de servicios vitales en zonas remotas y rurales puede ser un gran desafío. La prestación de servicios en estas áreas conlleva un mayor costo para el beneficio de una parte más pequeña de la población total. Las distancias y el transporte son problemáticos y los costos generales para la provisión de bienes y servicios son más altos en las zonas rurales sobre una base per cápita; los niveles bajos de la población y la baja densidad de población hacen que sea difícil alcanzar una masa crítica. Por otra parte, la estructura de envejecimiento de la población que se encuentra en una serie de áreas rurales de la OCDE pone presión adicional sobre la prestación de servicios. Los desafíos de proveer servicios en áreas remotas pueden contribuir a la disminución de la voluntad por parte de los gobiernos para subvencionar los servicios rurales, particularmente en periodos de consolidación fiscal prolongados. En muchas de estas zonas también hay una severa limitación en la elección del proveedor de servicios, ya que, a menudo, la demanda local es insuficiente para tener numerosos proveedores. Esto podría crear una situación en la que los proveedores pueden “compartir el mercado”, ya que hay poca presión para competir o para prestar servicios de manera rentable. También está el tema de las redes de comunicación, las más débiles se encuentran en zonas rurales, donde la poca densidad y la distancia conllevan a la instalación de redes relativamente sencillas con pocas conexiones.

El desafío de alcanzar un nivel adecuado de prestación de servicios públicos en las zonas remotas es imponente pero hay amplias estrategias de políticas que pueden mitigar los problemas de acceso. En primer lugar, es esencial aprovechar al máximo las sinergias mediante la consolidación, la co-localización o la fusión de servicios similares. El papel de los mecanismos alternativos de entrega está creciendo. El Internet será particularmente importante en este sentido, ya que ofrece la posibilidad de prestar servicios adicionales en las zonas rurales, a la vez que permite que los proveedores de las zonas rurales ofrezcan sus servicios fuera de su territorio inmediato. La explotación de las energías renovables también puede jugar un papel importante, al reducir la “pobreza energética”, que puede ser una característica común de las regiones remotas. Además, la innovación de la prestación de servicios en zonas remotas es esencial para impulsar el acceso a los servicios existentes, y puede fomentar la creación de nuevos servicios con el fin de lograr mejores resultados. Los efectos positivos de la innovación de servicios en áreas remotas pueden verse en la creación de servicios como un personal de mantenimiento móvil que opera desde su vehículo (totalmente equipado) y que se agenda por teléfono o Internet.

En los países en desarrollo y en economías de mercado emergentes, la población rural remota se conforma por los más pobres de los pobres. Sin embargo, algunos países como China y Brasil, han logrado mediante su esfuerzo llevar electricidad incluso a zonas remotas,

y mejorar el acceso a los caminos de manera permanente. Pero particularmente en los países en desarrollo, los agricultores rurales de subsistencia han vivido por lo general fuera de la economía del mercado, y aún tienen acceso limitado a la electricidad, calles pavimentadas, agua limpia o servicios básicos de salud. Como se señaló anteriormente, se están realizando esfuerzos con éxito en algunos países para dar becas para los servicios con la condición y el propósito de mantener a los niños en la escuela. Formas más baratas y más flexibles de remitir las ganancias de los migrantes también pueden ayudar a sacar a sus familias extendidas de la pobreza. El Crecimiento Incluyente en esos países conllevará a realizar grandes esfuerzos para proporcionar una mejor salud, el transporte y medios de educación para las poblaciones rurales.

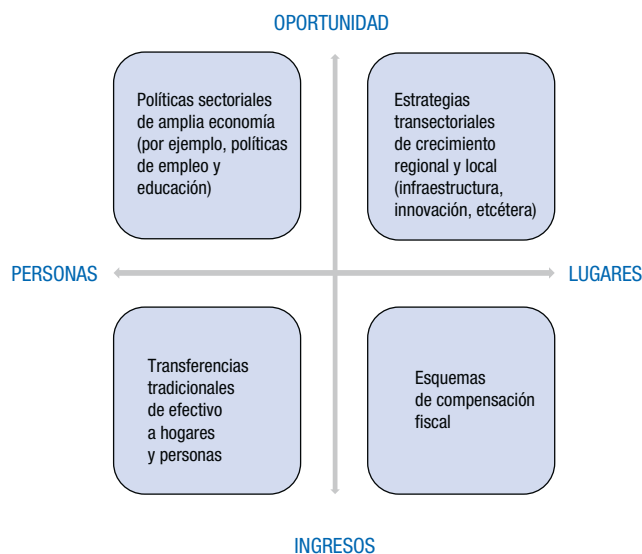
4.6. Actuar en el nivel territorial para fomentar la complementariedad de políticas: las ciudades son importantes para el Crecimiento Incluyente

Las desigualdades económicas y sociales tienen una dimensión territorial. Como se discutió en el Capítulo 2, la desigualdad de ingresos dentro de las ciudades ha aumentado más rápido que la desigualdad dentro de los países, fundamentalmente debido a que la diferencia de distribución de capacidades es más ancha en las ciudades. Las grandes desigualdades entre regiones de un país resultan principalmente de las diferencias en las tasas de crecimiento y la respuesta típica política es buscar maneras de liberar el potencial de crecimiento de las regiones atrasadas. La investigación de la OCDE apunta que un enfoque localizado tiene el potencial de generar un mayor rendimiento economías regionales (OECD, 2011c y OECD, 2014c). Además, las ciudades, áreas metropolitanas, especialmente grandes, tienen altos costos de vida, sobre todo a causa de la vivienda y el transporte, que reducen el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos, obligándolos a vivir en áreas con acceso limitado al transporte y oportunidades de empleo públicos.

El diseño de políticas dirigidas hacia las desigualdades locales requiere de políticas que consideren las compensaciones y complementariedades que intervienen en tanto los *objetivos* a los que se dirigen como a los *canales* por los que lo hacen. Abordar las desigualdades de ingresos puede abarcar tanto las transferencias a los hogares tradicionales —la orientación de personas— y mecanismos destinados a garantizar la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos —lugares de segmentación— (Gráfica 4.7). Del mismo modo, las políticas con el objetivo de reforzar la igualdad de oportunidades pueden centrarse directamente en los hogares o individuos (el empleo en toda la economía y las políticas de educación, por ejemplo) o pueden involucrar a las estrategias de desarrollo regionales o locales diseñados para aprovechar las fuentes de crecimiento potencial en localidades específicas. En promedio, los gobiernos de la OCDE gastan aproximadamente la misma cantidad de los servicios públicos con un componente territorial como en beneficios en efectivo y transferencias a los hogares.

En forma estricta, políticas “basadas en la gente” —con base en circunstancias personales e independientes de la ubicación— pueden orientar de manera eficiente los recursos a los hogares pobres, pero se necesita más para ofrecer un cambio integral y sostenible hacia un crecimiento más inclusivo. En particular:

- **Un mejor acceso a los servicios públicos básicos**, como educación, salud y seguridad pública son fundamentales para un crecimiento más incluyente, y la provisión de servicios públicos tiene un carácter intrínseco basado en el lugar. Servicios en las ciudades rara vez se distribuyen de manera uniforme, lo que resulta en mayores precios de la vivienda y de los alquileres en zonas con buenos servicios públicos, en particular las escuelas. servicios

Gráfica 4.7. **Identificar las desigualdades: objetivos y canales**

de mala calidad (especialmente en educación y formación) pueden significar que los individuos en lugares con dificultades económicas están mal equipados para aprovechar las oportunidades en otros lugares o para generar nuevas actividades donde se encuentren.

- **La movilidad** puede ayudar al suministro de direcciones y los desajustes de demanda en el mercado laboral, pero las personas pueden ser reacios o incapaces de moverse. Los costos de la movilidad no solo incluyen el transporte y los costos de cambio de residencia, sino también la posible pérdida de los lazos familiares, redes sociales y otras formas de capital social, que son especialmente importantes para las personas que sufren de privaciones múltiples. Las redes pueden ser importantes en la reducción de la dependencia de servicios tales como cuidado de niños y personas mayores, lo que permite que cuidadores y mujeres permanezcan en el trabajo.
- **Un mejor diseño de las viviendas sociales** puede ayudar a integrar a los hogares de bajos ingresos en la comunidad en general. Algunos trabajos recientes sugieren que no solo la cantidad y la calidad, sino también el diseño de las viviendas sociales pueden tener un efecto significativo tanto en el bienestar de los residentes y sobre el impacto de la vivienda social en las comunidades circundantes. Integración de viviendas asequibles con redes de calles en funcionamiento, por ejemplo, parece ser mucho más prometedora que la creación de grandes propiedades, físicamente segregados (Recuadro 4.11).

El conocimiento de las condiciones locales puede ayudar a los diseñadores de políticas a identificar sinergias potenciales entre los objetivos que compiten y para gestionar las compensaciones entre ellos que puedan surgir. Por ejemplo:

- **Las políticas que mejoren el acceso a la educación y la formación, transporte y otros servicios esenciales** pueden servir para los objetivos de equidad, mientras que también apoya el crecimiento en un lugar determinado, y requieren una comprensión de las condiciones locales. Por ejemplo, las políticas destinadas a mejorar la oferta de viviendas asequibles deben coordinarse con la planificación del transporte, prestación de servicios y las intervenciones en el mercado laboral con el fin de minimizar el riesgo de que estas políticas se traducirá en la creación de guetos.

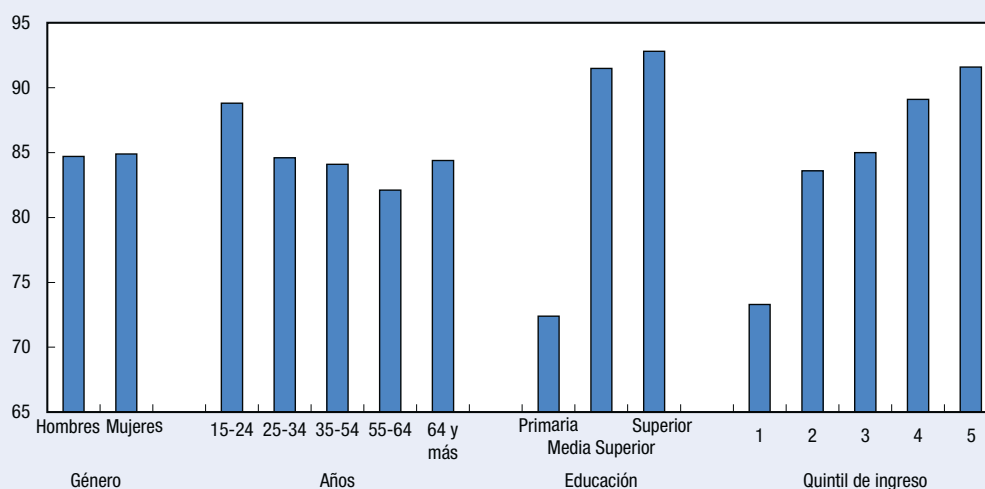
Recuadro 4.11. La segregación territorial con áreas metropolitanas

La desigualdad socioeconómica en las zonas urbanas se asocia generalmente con una fuerte segregación residencial donde las poblaciones de bajos ingresos se concentran en los barrios desfavorecidos. En los países en desarrollo, la migración de las zonas rurales aún más pobres a las ciudades pobres ha llevado a la formación de barrios marginales. Los barrios marginales han sido prácticamente erradicados en los países avanzados, pero los barrios marginales se han convertido en un problema importante en muchas áreas metropolitanas en las economías avanzadas, incluso en las ciudades más ricas. En muchos casos, esto también está relacionado con la exclusión social de ciertas minorías étnicas. Los pobres que viven en los barrios marginales pobres suelen tener los servicios urbanos y el acceso limitado al transporte público y otros bienes y servicios públicos esenciales. La exclusión del mercado laboral puede llegar a ser intergeneracional, afectando una amplia gama de factores, incluyendo los resultados de salud: un hecho demostrado recientemente dramáticamente en un mapa que muestra la variación de la esperanza de vida asociados a la vida junto a diferentes paradas de metro en Londres (James, 2012).

Donde las personas más desfavorecidas están concentradas en un solo lugar, los problemas de exclusión relativa pueden agravarse por la falta de redes sociales positivas y bajas aspiraciones entre la población. Un trabajo de la OCDE demostró que las redes de apoyo social —dimensión importante de la inclusión— tienden a ser más débiles entre los grupos sociales más desfavorecidos, en particular los pobres y los menos educados. Una encuesta realizada por Gallup World Poll encontró que en promedio para los países de la OCDE, alrededor de 93% de las personas con educación universitaria reportaron que cuentan con alguien que los apoye pero solo alrededor de 84% de las personas con menos que educación básica cuentan con alguien (Gráfica 4.8) (OECD, 2013h). Un patrón similar se aplica entre los quintiles de ingresos superiores e inferiores. Mientras que solo el 73% de los encuestados en el informe perteneciente al quintil inferior se apoyan en alguien en

Gráfica 4.8. En los países de la OCDE y los BRICS, los menos educados y los pobres tienen apoyo social más débil

Número de personas (de 100) que declaran que pueden contar con apoyo de su entorno social en caso necesario.



Nota: Las relaciones sociales varían considerablemente entre los países de la OCDE. Se miden por el apoyo solicitado al entorno social percibido

Fuente: OECD calculations based on Gallup World Poll.

Recuadro 4.11. **La segregación territorial con áreas metropolitanas** (cont.)

caso de necesidad, la proporción aumenta progresivamente con el ingreso. En general, los residentes en vecindarios pobres tienden a tener redes sociales más pobres que pueden ser cruciales para las perspectivas de empleo.

Sin embargo, aunque la segregación intraurbana a menudo crea enormes retos en barrios específicos, las intervenciones de política a nivel de barrio tienen un historial mixto, en el mejor de los casos (véase, por ejemplo, Cheshire *et al.*, 2008; Mayer *et al.*, 2013; Faggio, 2014). La designación de zonas especiales en la escala intraurbana conduce con demasiada facilidad al desplazamiento de la actividad o el tratamiento diferente de los individuos y los hogares cuyas condiciones son de hecho bastante similares. Por tanto, aunque se requiere que los enfoques basados en el lugar que reflejen las condiciones de las ciudades por regiones, las intervenciones en escalas territoriales muy pequeñas necesitan evitar crear distorsiones espaciales y concentrarse en sobrepasar la segregación espacial por medio de instrumentos que mejoren las oportunidades de acceso e integren barrios desolados al entorno social y económico más amplio.

El problema de la segregación espacial intraurbana está estrechamente ligado al de la vivienda asequible, ya que muchas de las políticas de vivienda asequible —en particular la provisión pública directa de viviendas sociales a gran escala— pueden tener el efecto de hacer frente a uno de los síntomas de la exclusión (la falta de una vivienda adecuada y asequible), agravando otra (la concentración espacial de los pobres). Los críticos han tendido a vincular la provisión de viviendas sociales a la agrupación de los “males sociales”, como el crimen y la delincuencia en las ciudades, y esto a menudo ha llevado a la resistencia local a la provisión de viviendas sociales. Sin embargo, el no proporcionar vivienda económica puede bloquear a las personas de bajos ingresos fuera de los mercados laborales urbanos y sin acceso a otros servicios urbanos y oportunidades. Afortunadamente, la investigación sugiere que la oferta de viviendas sociales mejor diseñadas puede tener un impacto social más matizado. En muchos países, las urbanizaciones de la posguerra estaban de modo que fueran, físicamente, un lugar cerrado en sí mismo: el objetivo era crear un sentido de comunidad, pero el resultado fue a menudo reducir las interrelaciones espaciales con la ciudad que lo rodea. Además, a menudo crean complejos espacios infrautilizados, que luego fueron poblados por ejemplo grandes grupos de niños y adolescentes sin supervisión. Este patrón de actividad, y la segregación de los residentes, no es tan pronunciado en las redes sin inmuebles de la calle (Hillier, 2012; y Al Sayed y Hanna, 2013).

- **Las políticas activas del mercado laboral (PAML)** pueden facilitar una mejor adaptación de puestos de trabajo con habilidades, lo que disminuye el desempleo permitiendo hacer una contribución significativa a la igualdad social. Sin embargo, las PAML todavía tienen una dimensión basada en el lugar. Políticas relativas a la mejora de la información sobre las condiciones del mercado laboral, o con la mejora de los objetivos para la coincidencia, la formación o la subvención de los empleadores son más eficaces cuando están diseñados a nivel regional o local, ya que la información sobre las condiciones locales es crucial para el éxito (Froy y Giguère, 2010).
- **Políticas de crecimiento verde puede contribuir a un crecimiento más inclusivo en las zonas urbanas.** Algunas políticas de crecimiento verde urbanas tienen mucho potencial para el fomento del empleo y la innovación (OECD, 2013g). Por ejemplo, la integración del uso del suelo, el transporte y la planificación del desarrollo económico pueden contribuir a resultados que son más verde (aumento de la dependencia en el transporte público), más

equitativas (mejora del acceso a los mercados laborales para las zonas desfavorecidas) y más eficientes (reducir la congestión, los tiempos de viaje, etc.).

Estos problemas son aún más agudos en los países de ingresos medios y en desarrollo que se urbanizan rápidamente. Los patrones de asentamientos y urbanizaciones todavía están cambiando rápidamente en estos países, por lo que las decisiones tomadas hoy pueden tener consecuencias duraderas. De particular importancia es el fortalecimiento de los derechos sobre la tierra, que a menudo son informales y no están bien protegidos, y la cuestión conexas de los asentamientos informales que surgen en la periferia de muchas de estas ciudades, a menudo con consecuencias sociales, económicas e incluso ambientales indeseables.

Sin embargo, a veces los objetivos son competir en lugar de complementar uno al otro. Las ciudades y las regiones deben reconocer y gestionar las compensaciones que puedan surgir entre los objetivos de la política, y una coordinación eficaz de las distintas políticas sectoriales es importante. A menudo es imposible que los responsables de las políticas a nivel nacional predecir y gestionar la política de compensaciones; conocimiento local es a menudo crucial para la comprensión de los conflictos que puedan surgir, y por tanto las ciudades a menudo proporcionar la mejor configuración para políticas complementarias exitosas. Los esfuerzos para abordar la desigualdad y la exclusión pueden conducir a resultados escasos e incluso desfavorables no coordinados. Por ejemplo:

- **La atracción de trabajadores cualificados** y el aumento de la proporción de actividades basadas en el conocimiento en las economías urbanas podría mejorar las perspectivas de los mercados laborales de los altamente cualificados, pero la cifra pasará librar la diferencia entre los trabajadores altamente cualificados y bajos y las unidades de la desigualdad intraurbana. Responsables de las políticas urbanas también deben tratar de mejorar las habilidades de la mano de obra local poco calificada.
- **La regeneración de un barrio** puede mejorar las oportunidades de los propietarios de negocios y hogares pero también puede encarecer los alquileres y desplazar a los desfavorecidos. Para asegurar opciones asequibles de vivienda para familias de bajos ingresos dentro de los barrios transformando rápidamente, las políticas de vivienda, que son a menudo “basado en personas”, debe tomar la desigualdad territorial más en serio y coordinar con las políticas de desarrollo urbano.
- Los nuevos **eco-barrios** han sido abiertos a la crítica de un enfoque excesivamente aislado (falta de contactos con la ciudad existente) y los efectos del aburguesamiento que a menudo van mano a mano con su inclusión en la ciudad (Kamal-Chaoui y Plouin, 2012). Para asegurarse de que una política de crecimiento verde en el sector de la construcción contribuye a un mayor equilibrio social, las políticas de áreas verdes deben centrarse en las viviendas sociales, y se debe tener cuidado para asegurar que los proyectos de modernización energética de los barrios no penalice a los residentes el acceso a la vivienda.

El paradigma de “ciudades competitivas” que prevalecía en muchos lugares antes de la crisis tendrá que ser reconsiderada. En el pasado, las políticas urbanas orientadas al crecimiento y la competitividad se centraban sobre todo en la necesidad de crear las condiciones de negocios para atraer a los inversores no localizados en un mundo globalizado del capital móvil. Mientras que las ciudades necesitan claridad para atraer capital financiero y humano —empresas productivas y de personas altamente cualificadas— este paradigma a menudo no combina condiciones atractivas para la inversión y una mejor calidad de vida en un lugar.

El paradigma competitivo de las ciudades también puede haber favorecido la frecuencia acomodada sobre los desfavorecidos. Por lo menos, se les dio poca consideración a las consecuencias distributivas de las estrategias de crecimiento y en muchos lugares no hubo una tendencia (a menudo por razones políticas) para favorecer las inversiones altamente visibles en la infraestructura física y de “proyectos de desarrollo” discretos más que las inversiones en capital humano, servicios esenciales y la calidad de la vivienda. Los políticos deberían centrarse más en serio en estrategias integradas para las ciudades, en lugar de sobre las intervenciones discretas que aborden las necesidades de grupos específicos.

Los enfoques integrados y basados en el lugar también crean ciudades con suficiente libertad y flexibilidad para adoptar e implementar paquetes que reflejan sus condiciones y necesidades particulares. Incluso cuando los marcos de políticas son establecidas por los gobiernos nacionales (por ejemplo, las políticas activas del mercado laboral), las ciudades necesitan la libertad para ponerlas en práctica de manera que reflejen las necesidades locales y cumplir con los objetivos estratégicos acordados en locales en una asociación. Un enfoque en los marcos de gestión de la política local flexibles proporcionaría las agencias locales de la ciudad, incluyendo las ramas de los gobiernos nacionales, con una mayor influencia en cómo se diseñan las intervenciones, los presupuestos son administrados, los objetivos de rendimiento se fijan y se han externalizado actividades, todo dentro de los límites establecidos por requisitos de rendición de cuentas (OECD, 2009b, Froy *et al.*, 2011). Iniciativas para abordar inadecuación de las cualificaciones, incluso mediante la capacitación de las poblaciones de bajos ingresos y minorías étnicas, también pueden abordarse mejor a escala urbana (OECD, 2009a) (Recuadro 4.12).

Recuadro 4.12. **Hacer uso completo de las capacidades locales**

En **Reino Unido**, las grandes ciudades han concedido “acuerdos con el gobierno de la ciudad” que dan a cada ciudad un mayor papel en la toma de decisiones y una mayor responsabilidad en la decisión de cómo se gasta el dinero público. Esto ha permitido que las ciudades piensen de manera más innovadora sobre cómo abordan la exclusión social y económica, mientras que también trabaja hacia el crecimiento económico. La primera oleada de ofertas de la ciudad estaban con las ocho ciudades más grandes fuera de Londres (Bristol, Birmingham, Nottingham, Manchester, Sheffield, Liverpool, Leeds y Newcastle), y una segunda ola implica otras 20 ciudades. Mayor flexibilidad en la aplicación de la política de habilidades, por ejemplo, ha permitido configurar un concentrador de Aprendizaje y Habilidades que ha generado el aprendizaje en las 2 755 PYME en Manchester.

En **Canadá**, el multinivel Canadá-Ontario en Toronto Memorando de Entendimiento sobre Solución de Inmigración crea una asociación con la ciudad de Toronto en materia de solución de inmigrantes. En el memorando de entendimiento se describen tres niveles de cooperación en temas clave relacionados con la integración de los inmigrantes en la economía y la sociedad metropolitana, incluyendo el acceso a la vivienda y otros asuntos de solución, así como la cuestión de suma importancia, la enseñanza de idiomas. Establece un marco claro para la plena participación de la ciudad de Toronto en la supervisión de los asentamientos y la programación en la enseñanza de idiomas entre cuyos miembros se limitaba anteriormente a la Provincia y el gobierno federal.

También con la participación de Toronto, se creó el Consejo Regional de Toronto Empleo para Inmigrantes (TRIEC). Reúne múltiples partes interesadas - los empleadores, los organismos reguladores, asociaciones profesionales, educadores, trabajadores, grupos de la comunidad, el gobierno y los inmigrantes. Dirigido por la cámara del comercio de

Recuadro 4.12. **Hacer uso completo de las capacidades locales** (cont.)

Toronto, la TRIEC aborda la cuestión de cómo reconocer las habilidades y credenciales de los inmigrantes —que representan una proporción significativa y creciente de la población en edad de trabajar en la Región Metropolitana— de una manera que les permita obtener empleo de largo plazo en ocupaciones para las que han sido entrenados. La cuestión del reconocimiento de credenciales es un obstáculo clave en los esfuerzos de los trabajadores semi y altamente cualificados para la obtención de experiencia de trabajo en Canadá inicial. Sin experiencia laboral en Canadá, se vuelve mucho más difícil para un inmigrante entrar en la fuerza de trabajo de Toronto en el campo en el que él / ella ha sido entrenado.

El trabajo de TRIEC se centra en aumentar el acceso a los servicios y programas que ayudan a los inmigrantes cualificados a entrar efectivamente al mercado laboral local, en colaboración con las principales partes interesadas, en particular los empleadores, para fortalecer su capacidad para trabajar mejor con los inmigrantes cualificados; y trabajar con todos los niveles de gobierno para aumentar la coordinación local de las políticas públicas y la programación. Esto beneficia a todas las partes interesadas: empleadores se benefician de la mejora de canales de reclutamiento, y el acceso a la nueva distribución; empleados potenciales se benefician por medio de la construcción de sus conexiones profesionales y experiencia por parte del tutor; instituciones educativas se benefician de la ayuda al desarrollo y distribución de herramientas de aprendizaje y el plan de estudios y, finalmente, los beneficios del gobierno por medio de un mayor apoyo del sector privado y la interacción independiente entre los que suministran y los que demandan habilidades de la fuerza de trabajo. TRIEC depende en gran medida del apoyo de mentores dentro de la comunidad de negocios, esto puede incluir a los inmigrantes que se han integrado con éxito con la mano de obra y los ex ‘aprendices’ (graduados del programa de tutoría de TRIEC). Estos sistemas de tutoría cumplen la doble función de la mejora de las redes de los nuevos inmigrantes, mientras que al mismo tiempo proporcionarles modelos a seguir para enfocar sus aspiraciones.

Fuentes: OECD (2009a), *Designing Local Skills Strategies*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066649-en>; OECD (2012), *OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177741-en>; OECD (2012), *OECD Territorial Reviews: The Chicago Tri-State Metropolitan Area, United States 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264170315-en>; OECD (2014), *Job Creation and Local Economic Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en>; OECD (2006), *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264028968-en>.

También es necesaria una mayor coordinación *entre* todas las jurisdicciones de la ciudad. Idealmente, la provisión de bienes públicos debe regirse a un nivel lo suficientemente alto como para reducir los desincentivos a proporcionar “bienes comunes”. Transporte y la planificación del uso del suelo, en particular, pueden dar lugar a resultados muy pobres para la eficiencia y la equidad, donde se carece de coordinación entre la jurisdicción. Estos problemas sugieren gobernar las ciudades como las economías funcionales en lugar de las unidades administrativas. Incluso aglomeraciones urbanas de relativo tamaño modesto son a menudo bastante fragmentadas desde un punto de vista político-administrativo. La evidencia sugiere que el liderazgo de los niveles más altos del gobierno es necesario para llevar a cabo la cooperación de varias jurisdicciones entre los municipios que se necesita en las áreas metropolitanas complejas.

Por último, los gobiernos nacionales también pueden necesitar ser mejores en “la ciudad a prueba” de sus políticas nacionales para garantizar que no tienen efectos urbanos no

deseados. Los gobiernos nacionales podrían inyectar más flexibilidad local en la gestión de las políticas activas de empleo (OECD, 2009b). Agencias de empleo locales pueden tener una mayor discreción en cómo se diseñan las intervenciones, los presupuestos son gestionados, los objetivos de rendimiento se fijan y se han externalizado actividades, dentro de los límites establecidos por los requisitos de rendición de cuentas. La investigación realizada por el Programa LEED de la OCDE ha demostrado que cuando se concede dicha flexibilidad, las agencias locales de empleo se convierten en socios más activos en las estrategias destinadas a abordar el desempleo y la exclusión social (OECD, 2009b y Froy et al., 2011). Se necesitan incentivos similares en otros ámbitos políticos, como la educación y la formación, la vivienda y la inmigración. Por otra parte, hay una necesidad de seguimiento y evaluación de las iniciativas más extensa a nivel nacional y de la ciudad destinado a fomentar el Crecimiento Incluyente (OECD, 2013k). No hay “mejores prácticas” definidas con claridad en este campo, y la experimentación y la innovación son muy necesarias.

4.7. Adaptación de las políticas de desarrollo que se enfrentan a la pobreza y la desigualdad

El cambio estructural y el Crecimiento Incluyente

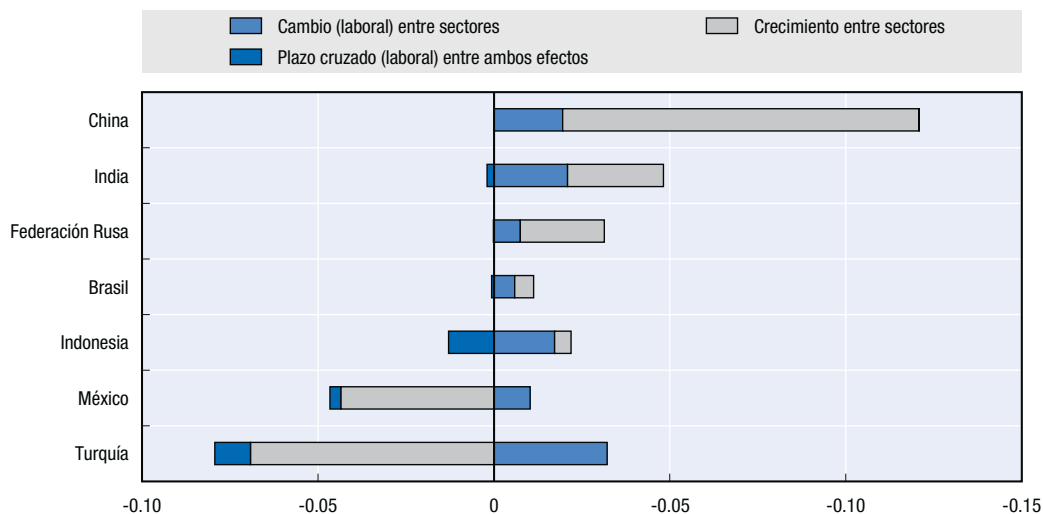
El rápido crecimiento del PIB en varios países fuera de la OCDE ha sacado a millones de la pobreza, pero sigue habiendo dificultades si el crecimiento continuo debe ser más incluyente. La última década ha sido testigo de los cambios en los patrones de crecimiento en todo el mundo, como el centro de gravedad económico se desplazó de los países occidentales hacia el Este y el Sur (OECD, 2010c). Este proceso de “cambio de crecimiento”, impulsado por la subida y la integración de China a la economía mundial, ha alimentado directa e indirectamente el crecimiento económico en muchos otros países. A menudo, estos patrones cambiantes de crecimiento han estado acompañados por aumentos significativos en la productividad y caídas sustanciales en la pobreza. Uno de los mayores retos para los responsables políticos de todo el mundo sigue siendo la identificación de estrategias que promuevan el crecimiento económico acompañado por la continua reducción de la pobreza y la creación de puestos de trabajo bien remunerados para todos aquellos que desean trabajar.

Un alto crecimiento del coeficiente de empleo es un paso necesario hacia el Crecimiento Incluyente. Esto se debe a que el empleo sigue siendo el mejor medio para que los individuos aumenten los ingresos, y mejorar el nivel de vida material y no material. El desarrollo económico por lo general implica turnos de trabajo de un sector agrícola de baja productividad y / o actividades de baja productividad a una mayor productividad, más actividades intensivas calificadas en la industria manufacturera y los servicios. En el caso de China, la mayor parte del crecimiento de la productividad muy elevada de las últimas décadas ha resultado de los aumentos de productividad en la fabricación, aunque la migración de trabajadores de baja a sectores de alta productividad también ha sido significativa. Por el contrario, en la India, las dos fuerzas tenían aproximadamente la misma importancia. En el otro extremo, dentro del sector de la evolución de la productividad en Turquía tuvieron un impacto negativo sobre el crecimiento global de la productividad, posiblemente porque los trabajadores más calificados se trasladaron a otros sectores en los que sus habilidades se podrían poner a un mejor uso (Gráfica 4.9).

Las ganancias de la productividad mediante la industrialización se pueden mejorar aún más al cosechar el dividendo demográfico. El aumento de los ingresos per cápita en los países en desarrollo por lo general ha ido acompañado de descenso de la natalidad. Cuando las

Gráfica 4.9. Movilizar el empleo a sectores más productivos que impulsan el crecimiento

Cambio en la participación en el crecimiento de la productividad laboral, promedio anual durante 2000-2009



Nota: Gráfica basada en 32 sectores en los que se incluye la agricultura, la minería, 14 manufacturas y 16 servicios industriales en 39 economías. La productividad es medida por el valor agregado en 2002 en USD constantes por persona empleada. El efecto intra-sector mide la incidencia del crecimiento de la productividad de cada sector en el crecimiento total de la productividad, asumiendo que la participación del sector laboral se mantiene sin cambio. El efecto de cambio mide la incidencia de la productividad en el total de la economía resultante de la movilidad laboral entre sectores, asumiendo que el nivel de la productividad en cada sector permanece sin cambio. El efecto *cross-term* mide el cambio tanto de la participación laboral como de la productividad en cada sector y considera el impacto de la reasignación laboral entre sectores con tasas de crecimiento de productividad variable.

Fuente: Cálculos de la OCDE usando la *World Input-Output Database*. Timmer, M.P. (ed.) (2012), "The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods", *WIOD Working Paper*, núm. 10.

familias tienen menos hijos, el número de dependientes no productivos cae mientras que la proporción de personas en edad laboral en la población aumenta. El efecto combinado de más mano de obra que se emplea en más actividades productivas resulta en un doble beneficio. Sin embargo, si la productividad aumenta más rápidamente que la demanda de los productos, tal vez reflejando la rigidez de los mercados laborales y de productos, el resultado será el desempleo o el subempleo. Tomados en conjunto, los beneficios de los turnos de trabajo y los cambios demográficos, así como los retos de subempleo, están vinculados a la importancia del crecimiento económico (productividad) y la creación de empleo.

Los países pueden facilitar la transformación estructural por medio de políticas que impulsen la productividad en sectores de baja productividad, y facilitar la circulación de los trabajadores de los sectores de alta productividad. En las primeras etapas del desarrollo una gran parte de la población todavía se dedica a actividades agrícolas de baja productividad. La agricultura sigue siendo de enorme importancia en la mayoría de los países en desarrollo, los pobres se concentran en las zonas rurales, y la mayoría de los extremadamente pobres dependen de la agricultura de subsistencia para su sustento. Muchos países en desarrollo todavía tienen un gran potencial para aumentar la productividad agrícola, por ejemplo, mediante la mecanización y las inversiones en semillas y fertilizantes más avanzados, que pueden ayudar a liberar la mano de obra que luego puede pasar a otras actividades más productivas. Los pequeños agricultores, en particular, se enfrentan a numerosos obstáculos al crecimiento de la productividad, como se mencionó anteriormente, debido al limitado acceso

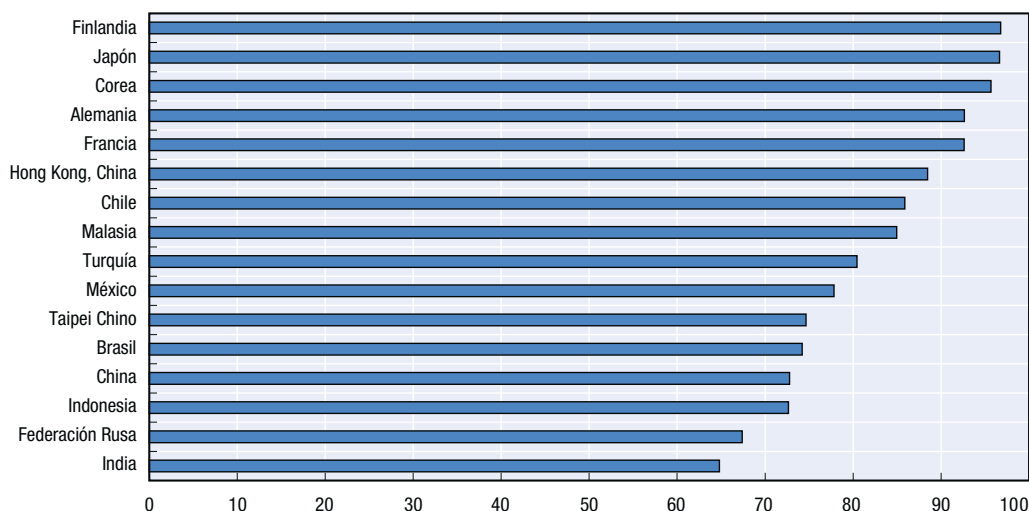
a créditos y seguros, así como la inseguridad en la tenencia de la tierra. La integración de los pequeños productores en cadenas de valor verticales puede apoyar la productividad agrícola. Los ejemplos de la exitosa comercialización de los productos agrícolas son la producción de cacao en Ghana, o la producción de fruta integrada verticalmente en Kenia (OECD, 2013b). Por lo general, la mano de obra liberada en marcha se mueve primero en baja calificación de producción en mano de obra intensiva en las zonas urbanas, lo que exige la provisión de infraestructura básica y otros servicios públicos, así como la vivienda asequible, para que el proceso de industrialización y de urbanización sea más incluyente.

Una vez que se ha agotado el potencial de cambiar de trabajo fuera de la agricultura de baja productividad, incorporar a los trabajadores de baja a actividades de alta productividad se vuelve más importante. Una ruta para ascender en la escala de la productividad en la industria manufacturera es mediante la adopción y adaptación de las tecnologías más sofisticadas desarrolladas en los países avanzados, como se discutió anteriormente. En comparación con Estados Unidos, el país de referencia para la productividad en la industria manufacturera, las economías de mercados emergentes todavía tienen mucho camino por recorrer (Gráfica 4.10). Esto implica la creación de nuevos sectores industriales y mejora de los productos en las cadenas de valor existentes basadas en las ventajas comparativas. Ascender en la escala de productividad también requiere el fortalecimiento del sector servicios, que tiene un potencial significativo para absorber la mano de obra tanto de baja como de alta cualificación.

Las políticas deben centrarse en aumentar la productividad y asegurar que la fuerza de trabajo está equipada para tratar con él. Las pequeñas empresas jóvenes muestran un mayor

Gráfica 4.10. Existe todavía margen amplio para industrias de manufactura en las economías de mercados emergentes para alcanzar los niveles de productividad de Estados Unidos

Productividad total de los factores relativa en manufactura para Estados Unidos, promedio ponderado durante 2002-2009



Nota: Manufactura promedio TFP 2002-2009, ponderada por valor agregado en 14 sectores clasificados de acuerdo al International Standard Industrial Classification Revision 3 (ISIC Rev. 3).

Fuente: Cálculos de la OCDE utilizando el *Industrial Statistics* de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el *World Input-Output Database*. Timmer, M.P. (ed.) (2012), "The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods", WIOD Working Paper, No. 10.

crecimiento de la productividad que las empresas grandes y viejas (OECD, 2014a), pero las nuevas empresas, en particular del sector de servicios, las pequeñas empresas a menudo tienen un acceso limitado a la financiación. Los gobiernos pueden establecer sistemas de garantía de crédito para fomentar la creación de crédito y, en general pueden fomentar el espíritu empresarial para mitigar las desventajas de este tipo de empresas. Los gobiernos también deben proporcionar una educación específica (incluida la formación profesional y en el puesto de trabajo) para prepararse para una transición hacia actividades de mayor productividad industrial y actividades de servicios basados en las TIC. Es importante proporcionar el tipo correcto de habilidades, por ejemplo, en muchos países africanos, el sistema universitario centrado tradicionalmente en proveer educación para los empleos del sector público (OECD, 2012a). La adaptación de los planes de estudio a las necesidades del mercado es importante, y los gobiernos pueden apoyar la formación en el puesto de trabajo para superar los desajustes de educación. Los países en desarrollo deberían centrarse en los sectores de formación profesional y las competencias que tengan el impacto más fuerte en el empleo, así como, establecer un sistema claro y ampliamente entendido de certificación de competencias para promover la transparencia y aumentar la empleabilidad de los graduados.

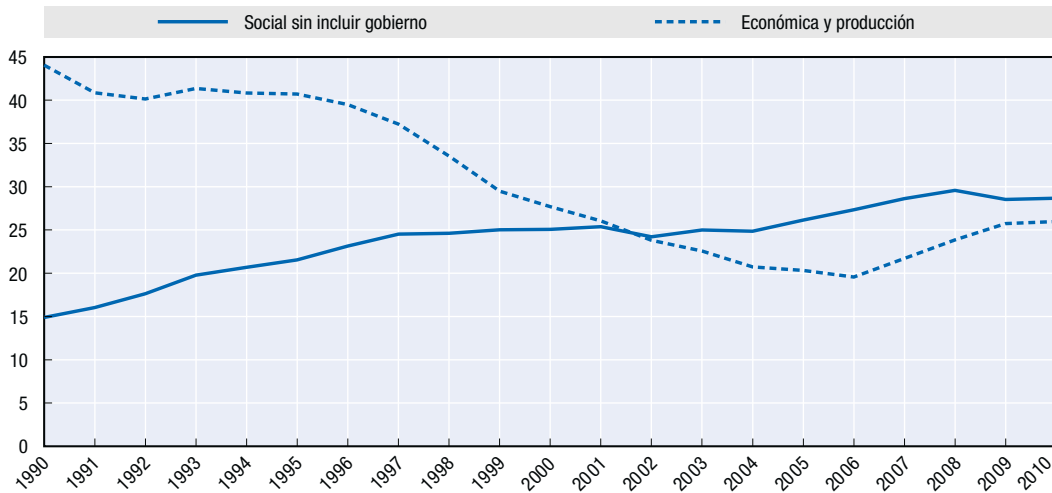
¿El apoyo al desarrollo puede fomentar el Crecimiento Incluyente?

El apoyo puede fomentar el Crecimiento Incluyente, al ayudar a conseguir las condiciones correctas y por medio de intervenciones específicas, en particular hacia los que viven en los márgenes de la sociedad y en los países más pobres. Mientras que la correlación empírica general entre ayuda y Crecimiento Incluyente es difícil de evaluar, en conjunto las pruebas entre países sugieren que la ayuda tiene un efecto positivo, aunque pequeño. El Crecimiento Incluyente se ha convertido en una prioridad en el desarrollo de estrategias y los donadores están respondiendo con un apoyo adaptado en áreas como la agricultura, el desarrollo del sector privado, la salud y la educación. La ayuda seguirá siendo esencial, especialmente en los países de bajos ingresos, en el apoyo a las políticas nacionales y la transformación estructural para lograr el Crecimiento Incluyente.

El enfoque del apoyo al desarrollo ha cambiado a lo largo de las décadas mientras las lecciones son aprendidas y los problemas que afectan a los países más pobres evolucionan. Desde principios de siglo, el programa Objetivos de Desarrollo del Milenio ayudó a orientar la ayuda hacia la reducción de la pobreza, la salud y la educación, con un enfoque de “crecimiento pro-pobre”.¹⁶ La experiencia de los países BRICS, que había concentrado sus esfuerzos de desarrollo en el crecimiento por sí mismo y levantado a muchos de sus ciudadanos de la pobreza, apoyados por el G20 para fomentar una agenda de “un Crecimiento Incluyente, sostenible, y fuerte” (G20, 2009). El G20 define el Crecimiento Incluyente como el crecimiento que crea puestos de trabajo, junto con las políticas sociales y la protección legal, con la participación de la sociedad civil, las ONG y el sector privado. En consecuencia, y en especial desde la crisis mundial, los donantes de ayuda de la OCDE han comenzado a comprometer relativamente más ayuda para el desarrollo económico, aunque la ayuda social sigue siendo de suma importancia, como lo ha sido desde el comienzo de este siglo (Gráfica 4.11). Además, los objetivos de Crecimiento Incluyente ayudarán a perfilar el Programa para el Desarrollo post-2015 (Recuadro 4.13).

Gráfica 4.11. La proporción de ODA dedicada al gasto social ha excedido la correspondiente para el desarrollo económico desde 2003

% del total de ODA, promedio de tres años de compromiso



Fuente: OECD (2013e), *Development Co-operation Report 2013: Ending Poverty*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2013-en>.

Recuadro 4.13. Enfrentar las desigualdades en la Agenda para el Desarrollo post-2015

La comunidad internacional, bajo el liderazgo de la ONU, está discutiendo actualmente un nuevo programa mundial de desarrollo. Esto se centrará en un conjunto específico de objetivos para “erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible” sobre la base de los progresos ya realizados por medio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UNGA, 2013).

Hoy en día, casi 80% de las personas que viven con menos de USD 2 diarios residen en los países de ingresos medios. A pesar del crecimiento económico impresionante en los últimos años y las mejoras sustanciales en los resultados educativos y de salud, el crecimiento ha sido una condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza: el crecimiento tiene que ser más incluyente.

La desigualdad también está relacionada con la sostenibilidad, el segundo pilar de la agenda post-2015. Como se mencionó en los Capítulos 2 y 3, la investigación de la OCDE sugiere que el aumento de las desigualdades erosionan la cohesión social, sofocan la movilidad social ascendente, amenazan igualdad de oportunidades y generan inestabilidad política (OECD, 2011d). Dada su importancia fundamental para el futuro de la reducción de la pobreza y la sostenibilidad, la lucha contra la desigualdad en sus múltiples dimensiones (ingresos, política, género, etc.) es fundamental para el logro de los objetivos globales.

La ayuda puede fomentar el Crecimiento Incluyente, pero hay retos importantes que abordar. La ayuda contribuye a apoyar las capacidades del gobierno, las deficiencias de infraestructura, y mejorar la educación, la salud y los sistemas de protección social para los pobres. Estas áreas son especialmente importantes en los Estados más pobres, más frágiles y afectados por conflictos. Para estos países, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) representó más de 60% de la financiación externa durante el periodo 2005-2010 (por el contrario, para los países de ingresos medios, AOD solo representaba 4%, (Adugna et al., 2011)). Debido a las amplias variaciones en la ayuda por habitante, las diferentes metas en

Recuadro 4.13. **Enfrentar las desigualdades en la Agenda para el Desarrollo post-2015** (cont.)

la que la ayuda está dirigida, y las cantidades relativamente pequeñas involucradas (USD 31.5 per cápita al año según Tarp (2006), no es fácil de cuantificar el impacto de la AOD en el crecimiento. Sin embargo, Arndt et al. (2010) encuentra que la AOD equivalente a 1% del PIB eleva el crecimiento del PIB en 0.1% en promedio durante el periodo 1970-2000, un impacto pequeño pero útil. Clemens et al. (2012) encontraron que aumentos de la ayuda suelen ir seguidos de incrementos de la inversión y el crecimiento, aunque la magnitud de esta relación es modesta, y varía enormemente entre los receptores y disminuye a altos niveles de ayuda. Del mismo modo, los estudios sobre el papel de la AOD para ayudar al Crecimiento Incluyente mediante la reducción la pobreza y la promoción de la salud y la educación han sido positivos, pero con margen de mejora (Collier y Dollar, 2002; Bourguignon y Sundberg, 2007; Virtanen y Ehrenpreis, 2007; Alvi y Senbeta, 2012). Además, Huang y Quibria (2013) encuentran en su muestra de países que la ayuda externa tiene un impacto positivo en el Crecimiento Incluyente, especialmente cuando la ayuda se dirige a las áreas de salud y educación.

Hay varias áreas en las que la ayuda podría hacer una diferencia significativa para que el crecimiento sea más incluyente. En particular:

- **Ampliar el acceso de los pobres a las tecnologías vitales y probadas**, tales como semillas de alto rendimiento, vacunas, anticonceptivos modernos o conectividad a Internet (Sachs, 2005). Easterly (2006) señala que este tipo de intervenciones “dan a las personas más pobres la salud, la nutrición, la educación, y otros insumos que aumentan los pagos a sus propios esfuerzos para mejorar sus vidas”.
- **Identificar barreras para el crecimiento y tomar las medidas necesarias para hacer más incluyente el proceso de crecimiento**, por ejemplo, aumentando el procesamiento de las materias primas y no solo su extracción (donde esto tiene sentido económico) y proporcionando la infraestructura que ayuda a los pobres para acceder a los mercados (OECD, 2007).
- **Mejorar el entorno empresarial, proporcionar información sobre el mercado y la infraestructura durante el corte de cinta roja**. Los riesgos significativos para hacer negocios en los países en desarrollo, especialmente los Estados frágiles y afectados por conflictos, pueden ser mitigados por medio de garantías de préstamos y otros instrumentos de deuda y capital.
- **En el corto plazo, permanece la necesidad de protección social de ayuda compatible**. Los planes de microseguros tienen su utilidad, a pesar de que podría no ser el mecanismo de protección social más adecuada para los pobres. Ha habido muchas experiencias positivas con los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en las tasas de escolarización, la reducción de la deserción escolar y mejorar la asistencia sanitaria y de la clínica. Los PTC son “lo más cerca que puede llegar a bala mágica en desarrollo mediante la creación de un incentivo para que las familias inviertan en el futuro de sus propios hijos”.¹⁷
- **La gobernabilidad democrática efectiva es un requisito previo para el Crecimiento Incluyente**. La ayuda que mejora la responsabilidad del gobierno y de las relaciones ciudadano-Estado puede ayudar a reducir la pobreza y apoyar los derechos, la equidad y la justicia, en particular para las poblaciones marginadas. Los donantes pueden ayudar por medio de la asistencia técnica se centra en los procesos electorales, el fortalecimiento de

los poderes legislativos y judiciales como los controles del poder ejecutivo, y la protección de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la libertad de prensa (Knack, 2004).

- **La ayuda debe fomentar políticas complementarias y coherentes para el crecimiento inclusivo y sostenible.** La ayuda puede promover la energía renovable, las redes de transporte de bajo carbono, agua potable, eliminación de residuos y tratamiento de aguas residuales, la agricultura sostenible y los cultivos resistentes a la sequía; mejorando así las oportunidades económicas, acceso a la energía, y la salud pública y saneamiento para los pobres. Además, la ayuda para la creación de capacidad en los ámbitos de los sistemas de servicios del ecosistema, la reforma fiscal ambiental y reforma de los subsidios de combustible ayuda a cumplir los objetivos medioambientales. Si el ahorro y los ingresos se invierten en programas de salud, educación y pobreza, los objetivos ambientales y sociales pueden lograrse simultáneamente.

Notas

1. Buró Nacional de Estadísticas de China.
2. Véase por ejemplo, Moreno, L (2007) "Extending Financial Services to Latin America's Poor", *McKinsey Quarterly*, 83, 90.
3. Este estudio fue inspirado en cierta medida por el estudio seminal de Australia: Creedy J. y Dixon, R (1998) "The Relative Burden of Monopoly on Households with Different Incomes", 65 *Economica*.
4. Véase por ejemplo, Bassanini y Duval, 2006; Griffith et al., 2007; Nicoletti y Scarpetta, 2005; Fiori et al., 2007; Nicoletti et al., 2001.
5. Si hay una falta de competencia a todo lo largo de la cadena de suministro, por ejemplo si existe un monopolio de la importación de cereal, vender a productores oligopólicos, que venden el producto final a cadenas de supermercado duopólicas, imponer competencia solamente en un eslabón de la cadena no hará mucha diferencia, si acaso alguna, en los precios finales de venta. Atacar todos los eslabones de la cadena puede estar más allá de los recursos de las autoridades responsables de las políticas de competencia (OECD, 2013d).
6. Encuesta de Fuerza Laboral.
7. Base de Datos de Inversionistas Institucionales de la OCDE. http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/data/oecdinstitutional-investors-statistics/oecd-institutional-investors-statistics_data-00498-en.
8. www.investopedia.com/terms/m/mid_cap_fund.asp.
9. En este contexto, "eficiente" significa: más barato, seguro, más frecuente, con mayor capacidad de carga, etc.
10. En la práctica, los viajeros a menudo reaccionan a los medios de transporte intraurbanos más rápidos cuando se cambian a lugares más lejanos de los centros urbanos para aprovechar los precios de suelo más bajos y un entorno más atractivo.
11. Véase en particular IEA (2010) fragmento especial de "Energy Poverty: How to make modern energy access universal" e IEA (2011) fragmento especial: Financing access for the poor.
12. *Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries*, Samuel Fankhauser y Sladjana Tepic, EBRD 2005.
13. "Fuel poverty in the USA: the overview and the outlook", Dr. Meg Power, reimpresso de: Energy Action, Issue núm. 98, marzo de 2006.
14. "Cold Comfort: The Social and Environmental Determinants of Excess Winter Death in England and Wales", Paul Wilkinson, Ben Armstrong, Megan Landon et al, publicado por The Policy Press, RU, 2001.
15. <http://www.pge.com/myhome/customerservice/financialassistance/>.
16. La Red DAC para la Reducción de la Pobreza de la OCDE (POVNET) produjo un número de recomendaciones en cuanto a cómo los donantes pueden apoyar el Crecimiento Incluyente en áreas como la agricultura, infraestructura, desarrollo del sector privado, generación de empleos y protección social (OECD, 2007).
17. Birdsall, N. (2004), en C.W. Dugger, "To help poor be pupils, not wage earners, Brazil pays parents", *New York Times*, 3 de enero.

Bibliografía

- Achtenhagen, L. y F. Welter (2011), "Surfing on the ironing board – the representation of women's entrepreneurship in German newspapers", *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 23, núm. 9-10, pp. 763-786.
- Acs, Z. et al. (2005), "Growth and entrepreneurship: An empirical assessment", Centre for Economic Policy Research Discussion Papers, núm. 5409.
- Adujna, A. et al. (2011), "Finance for development: trends and opportunities in a changing landscape", World Bank Group Concessional Finance and Global Partnerships (CFP) Working Paper Series, núm. 8.
- Agence Pour la Création d'Entreprises (APCE) y Maghreb Ressources Humaines (2002), "Création d'entreprise par les entrepreneurs issus de l'immigration: L'exemple des entrepreneurs d'origines maghrébines", Collection FOCUS, París.
- Al Sayed, K. y S. Hanna (2013), "How city spaces afford opportunities for riots", en Y. Kim, H. Park y K. Seo (eds.), actas del Ninth International Space Syntax Symposium, Sejong University, Seúl.
- Alvi, E. y A. Senbeta (2012), "Does foreign aid reduce poverty?", *Journal of International Development*, vol. 24, núm. 8, pp.955-976.
- Anderson, P. et al. (septiembre 2011), "Alcohol, work and productivity", European Alcohol and Health Forum, http://ec.europa.eu/health/alcohol/docs/science_02_en.pdf.
- Arndt, C., S. Jones y F. Tarp (2010), "Aid, Growth, and Development: Have We Come Full Circle?", *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, núm. 2, pp. 1-29
- Arnold, J. et al. (2011), "Tax policy for economic recovery and growth", *The Economic Journal*, vol. 121, núm. 550, pp. 59-80.
- Auld, M. C. (2005), "Smoking, drinking and income", *Journal of Human Resources*, vol. 40, núm. 2, pp. 505-518.
- Banerjee, A. y E. Duflo (2007), "The economic lives of the poor", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, núm. 1, pp. 141-168.
- Barder, O. (2013), "When Should Donors Mitigate Private-Sector Risk?", Center for Global Development Ideas to Action Blog, <http://international.cgdev.org/blog/when-should-donors-mitigate-privatesector-risk>.
- Barrientos, A. y D. Hume (2009), "Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution", *Oxford Development Studies*, vol. 37, núm. 4, pp. 439-456.
- Bas, M. y C. Paunov (2014), "Unequal opportunities for all: India's industrial liberalization and its impact on the decision to innovate", STI Working Papers, OECD Publishing, París (en prensa).
- Bassanini, A. y R. Duval (2006), "Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions", OECD Economics Department Working Papers, núm. 486, OECD Publishing, París.
- Basu, A. (2006), "Ethnic Minority Entrepreneurship", en M. Casson et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Entrepreneurship*, Oxford University Press, Oxford.
- Bauer, P. T. (1972), *Dissent on Development*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2010), "The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America", presentado en la International Conference on Social Cohesion and Development, OECD, París, 20-21 de enero.
- Blanchard, O. y F. Giavazzi (2003), "Macroeconomic effects of regulations and deregulation in goods and labor markets", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, núm. 3, pp.879-907.
- Blundell-Wignall A. y P. Atkinson (2011), "Global SIFIs, derivatives and financial stability", *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2011/1, OECD Publishing, París.
- Blundell-Wignall, A., P. Atkinson y C. Roulet (2014a), "Bank business models and the Basel system: Complexity and interconnectedness", *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2013/2, OECD Publishing, París.
- Blundell-Wignall, A., P. Atkinson y C. Roulet (2014b), "Bank business models and the separation issue", *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2013/2, OECD Publishing, París.
- Bourguignon, F. y M. Sundberg (2007), "Aid effectiveness: Opening the black box", *American Economics Review*, vol. 97, núm. 2, pp. 316-321.

- Brunello, G. y B. d'Hombres (2007), "Does body weight affect wages: Evidence from Europe", *Economics and Human Biology*, vol. 5, núm. 1, pp. 1-19.
- Caliendo, M. y A. Kritikos (2010), "Start-ups by the unemployed: Characteristics, survival and direct employment effects", *Small Business Economics*, vol. 35, núm. 1, pp. 71-92.
- Causa, O. y Å. Johansson (2009), "Intergenerational social mobility", OECD Economics Department Working Papers, núm. 707, OECD Publishing, París.
- Cawley, J. (2004), "The impact of obesity on wages", *Journal of Human Resources*, vol. 39, núm. 2, pp. 451-474.
- Cecchini M. et al. (2010), "Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: Health effects and cost-effectiveness", *The Lancet*, vol. 376, pp. 1775-1784.
- Cheshire, P., S. Gibbons y I. Gordon (2008), "Policies for 'mixed communities': A critical evaluation", *SERC Policy Papers*, núm. 2, junio, Spatial Economics Research Centre, Londres, RU.
- Clemens, M. et al. (2012), "Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth", *The Economic Journal*, vol. 122, núm. 561, Royal Economic Society, pp. 590-617.
- Collier, P. y D. Dollar (2002), "Aid allocation and poverty reduction", *European Economic Review*, vol. 46, núm. 8, pp. 1475-1500.
- Creedy J. y R. Dixon (1998), "The relative burden of monopoly on households with different incomes", *Economica*, vol. 65, núm. 258, pp. 285-293.
- Deaton, A. (2013), *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Della Croce, R., Yermo, J., (2013), "Institutional investors and infrastructure financing", OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, núm. 36, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/daf/fin/privatepensions/WP_36_InstitutionalInvestorsAndInfrastructureFinancing.pdf.
- Denk, O. et al. (2013), "Inequality and poverty in the United States: Public policies for inclusive growth", OECD Economics Department Working Papers, núm. 1052, OECD Publishing, París.
- Devaux, S. et al. (2011), "Exploring the relationship between education and obesity", *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2011/1, OECD Publishing, París.
- Devereux, S. y C. Solomon (2006), "Employment creation programmes: The international experience", International Labour Office Discussion Papers, núm. 24, Ginebra.
- Easterly, W. (2003), "Can foreign aid buy growth?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, núm. 3, pp. 23-48.
- Easterly, W. (2006), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press, Nueva York.
- Emmerij, L. (2002), "Aid as a flight forward", *Development and Change*, vol. 33, núm. 2, pp. 247-260.
- European Commission (2012), "Entrepreneurship in the EU and beyond", Flash Eurobarometer 354.
- European Commission (2005), "Factors of business success survey", Eurostat.
- Eurostat (2010), "Highly educated men and women likely to live longer", núm. 24/2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-024/EN/KS-SF-10-024-EN.PDF.
- Faggio, G. (2014), "Relocation of public sector workers: Evaluating a place-based policy", SERC Discussion Papers, núm. 155, February, Spatial Economics Research Centre, Londres, UK.
- Fiori, G. et al. (2007), "Employment outcomes and the interaction between product and labor market deregulation: Are they substitutes or complements?", IZA Discussion Papers, núm. 2770, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Fournier, J.-M. y I. Koske (2012), "Less income inequality and more growth—are they compatible? Part 7. The drivers of labour earnings inequality – an analysis based on conditional and unconditional quantile regressions", OECD Economics Department Working Papers, núm. 930, OECD Publishing, París.
- Froy, F. et al. (2011), "Building flexibility and accountability into local employment services: Synthesis of OECD Studies in Belgium, Canada, Denmark and the Netherlands", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, núm. 2011/10, OECD Publishing, París.
- Froy, F. y S. Giguère (2010), "Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Rebuilding Quality Employment at Local Level", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, núm. 2010/13, OECD Publishing, París.

- Goodhart, C. (2013), Risk, Reward and Bank Resilience, documento presentado en París en la conferencia “The Limits of Global and Regional Surveillance: the Case of the Euro Area”, 23 de septiembre de 2013).
- Gomez Sabañi, J.C., Jimenez, J.P. (2012), “Tax structure and tax evasion in Latin America”, *ECLAC Macroeconomics of Development*, núm. 118, Naciones Unidas, Santiago.
- Griffith, R., R. Harrison y G. Macartney (2007), “Product market reforms, labour market institutions and unemployment”, *Economic Journal*, vol. 117, núm. 519, pp. C142-C166, 03, Royal Economic Society.
- G20 (2009a), “G20 leaders’ final statement at Pittsburgh summit: Framework for strong, sustainable and balanced growth”, www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html.
- G20 (2009b), “The Seoul Development Consensus for Shared Growth”, <http://www.oecd.org/g20/meetings/seoul/Annex1-Seoul-Development-Consensus-Shared-Growth.pdf>.
- Hausman, J. y G. Sidak (2004), “Why do the poor and the less-educated pay more for long-distance phone calls?”, *Contributions in Economic and Policy Research*, vol. 3, núm. 1, pp. 1-26.
- Hillier, W (2013), “Credible mechanisms or spatial determinism”, *Cities*, vol. 34, October, pp.75-77.
- Huang, Y. y M. Quibria (2013), “The global partnership for inclusive growth”, WIDER Working Paper, núm. 2013/059.
- IEA (2011), *World Energy Outlook*, OECD Publishing, París
- IEA (2010), *World Energy Outlook*, OECD Publishing, París
- IEA (2009), *World Energy Outlook*, OECD Publishing, París
- ILO y OECD (2011), “Towards national social protection floors”, nota política preparada para el G20 Meeting of Labour and Employment Ministers, París, 26-27 de septiembre, OIT, Ginebra.
- IMF (2013), *Regional Economic Outlook 2013: Sub-Saharan Africa*, FMI, Washington, DC.
- IMF (2011), *Regional Economic Outlook 2011: Sub-Saharan Africa*, FMI, Washington, DC.
- IPEA (2012), “A década inclusiva (2001-2011): Desigualdade, pobreza et políticas de renda”, *Comunicados do IPEA*, núm. 155, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Isaksson, M. y S. Çelik (2013), “Who cares? Corporate governance in today’s equity markets”, *OECD Corporate Governance Working Papers*, núm. 8, OECD Publishing, París.
- James, C. (2012), “Lives on the line: Mapping life expectancy along the London Tube network”, *Environment and Planning*, vol. 44, núm. 7, pp.1525-1528.
- Joumard, I. et al. (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD Countries” *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 926, OECD Publishing, París. 155
- Jütting, J. y J. de Laiglesia (2009), *Is Informal Normal?: Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París.
- Kamal-Chaoui, L. y M. Plouin (2012), “Cities and green growth: Case study of the París/Ile-de- France region”, *OECD Regional Development Working Papers*, núm. 2012/02, OECD Publishing, París.
- Kay, R. y S. Schneck (2012), “Hemmnisse und Probleme bei Gründungen durch Migranten”, *Institut für Mittelstandsforschung (ed.), IfM Materialien*, núm. 214.
- Kelley, D.J. et al. (2011), “2011 United States Report”, *National Entrepreneurial Assessment for the United States of America*, Global Entrepreneurship Monitor.
- Kenny, C. (2013), *Getting Better*, Basic Books, Nueva York.
- Klasen, S. (2005), “Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement and Policy Issues”, *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 246, OECD Publishing, París.
- Knack, S. (2004), “Does aid promote democracy?”, *International Studies Quarterly*, vol. 48, núm. 1, marzo, pp. 251-266.
- Knight, B. y R. Sabot (1983) “Educational expansion and the Kuznets effect”, *The American Economic Review*, vol. 73, núm. 5, December, pp. 1132-1136, The American Economic Association, Pittsburgh.
- Kuczera, M. y S. Field (2010), *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of China 2010*, OECD Publishing, París.

- Levine, P.B., T.A. Gustafson y A.D. Velenchik (1997), "More bad news for smokers? The effects of cigarette smoking on wages", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 50, núm. 3, pp. 493-509.
- Levine, R. (2012), "Finance, Regulation and Inclusive Growth," en de Mello, L. y M.A. Dutz (eds.) *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*, OECD Publishing, París.
- Lye, J. y J. Hirschberg (2010), "Alcohol consumption and human capital: a retrospective study of the literature", *Journal of Economic Surveys*, vol. 24, núm. 2, pp. 309-38.
- Marlow, S. (2002), "Women and self-employment: A part of or apart from theoretical construct?," *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, vol. 3, núm. 2, pp. 83-91.
- Martin, J.P. y D. Grubb (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies", Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy Working Paper, núm. 2001:14, Uppsala, Suecia.
- Martinez-Fernandez, C. et al. (2013), "Demographic Change in the Netherlands: Strategies for Resilient Labour Markets", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, núm. 2013/13, OECD Publishing, París.
- Mayer, T., F. Mayneris y L. Py (2013), "The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishment Location Decisions: Evidence from French ZFUs", *Banque de France Document de Travail* 458, octubre.
- McKinsey Global Institute (2011), *The Emerging Equity Gap: Growth and Stability in the New Investor Landscape*, McKinsey Global Institute, Nueva York, NY.
- Milanovic, B. (2013), "Global Income Inequality in Numbers: in History and Now", *Global Policy*, vol. 4, núm. 2, pp. 198-208.
- Moreno, L. (2007), "Extending Financial Services to Latin America's Poor", *McKinsey Quarterly*, edición especial, pp. 83-91.
- Moyo, D. (2009), *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Allen Lane, Londres.
- Nicoletti, G. et al. (2001), "Product and labour markets interactions in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, núm. 312, OECD Publishing, París.
- Nicoletti, G. y S. Scarpetta (2005), "Product market reforms and employment in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, núm. 472, OECD Publishing, París.
- OECD (2014a), *Perspectives on Global Development 2014: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge*, OECD Publishing, París, en prensa.
- OECD (2014b), *Financial Education for Youth: The Role of Schools*, OECD Publishing, París.
- OECD (2014c), *Job Creation and Local Economic Development 2014*, OECD Publishing, París, en prensa.
- OECD (2014d), *Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)*, www.oecd.org/site/piaac/
- OECD (2014e), *National Intellectual Property Systems, Innovation and Economic Development: With Perspectives on Colombia and Indonesia*, OECD Publishing, París.
- OECD (2014f), *OECD Economic Surveys: Denmark, 2013*, OECD Publishing, París.
- OECD (2014g), *Revenue Statistics in Latin America 2014*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013a), "Activation Strategies for Stronger and More Inclusive Labour Markets in G20 Countries: Key Policy Challenges and Good Practices", preparado para el G20 Task Force on Employment, <http://www.oecd.org/els/emp/G20-2013ReportActivation.pdf>.
- OECD (2013b), *African Economic Outlook 2013: Structural Transformation and Natural Resources*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013c) "Knowledge and Innovation for Inclusive Development," Committee for Scientific and Technical Policy, 6 de marzo de 2013.
- OECD (2013d) "Competition and Poverty Reduction", disponible en [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF\(2013\)1&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF(2013)1&docLanguage=En).
- OECD (2013e), *Development Co-operation Report 2013: Ending Poverty*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013f), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013g), *Green Growth in Cities*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013h), *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, París.

- OECD (2013i), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013j), *Innovation and Inclusive Growth*, OECD Publishing, París (en prensa)
- OECD (2013k), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013l), *OECD Economic Surveys: Chile 2013*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013m), *OECD Economic Surveys: Columbia 2013*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013n), *OECD Economic Surveys: Greece 2013*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013o), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013p), *OECD Environmental Performance Reviews: Mexico 2013*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013q) "OECD/INFE Policy Guidance on Addressing Women's and Girls' Needs for Financial Awareness and Education", en *OECD Women and Financial Education: Evidence, Policy Responses and Guidance*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013r), *Southeast Asian Economic Outlook 2013: With Perspectives on China and India*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013s), "The institutions and key players of regulatory reform: Survey of OECD Members — results and analysis", GOV/RPC(2013).
- OECD (2013t), "The Seoul Declaration: An overview of progress made and recommendations for future work", en OECD, *The Internet Economy on the Rise: Progress Since the Seoul Declaration*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012a), *African Economic Outlook 2012: Promoting Youth Employment*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012b), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012c), *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012d), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012e), *OECD Economic Surveys: Estonia 2012*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012f), *OECD Economic Surveys: Indonesia 2012*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012g), *OECD Economic Surveys: United States*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012h), *OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden 2012*, OECD Publishing, París
- OECD (2012i), *OECD Territorial Reviews: The Chicago Tri-State Metropolitan Area, United States 2012*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012j), "The contribution of regulatory reform to the broader reform for growth agenda of OECD countries: Survey of OECD Members — results and analysis", GOV/RPC(2012)10/REV1.
- OECD (2012k), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.
- OECD (2012l), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012m), *Sick on the Job?: Myths and Realities about Mental Health and Work*, *Mental Health and Work*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011a), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011b), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011c), *OECD Regional Outlook: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011d), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011e), "Strengthening the institutional setting for regulatory reform: The experience from OECD countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 19, OECD Publishing, París.
- OECD (2010a), *Obesity and the Economics of Prevention: Fit not Fat*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010b), *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010c), *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, OECD Development Centre, OECD Publishing, París.

- OECD (2010d), *PISA2009 Results: Overcoming Social Background Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*, OECD Publishing, París
- OECD (2010e), *The High Cost of Low Educational Performance. The Long-run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009a), *Designing Local Skills Strategies, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009b), *Flexible Policy for More and Better Jobs, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009c), “Indicators of regulatory management systems”, OECD Working Papers on Public Governance, núm. 4, OECD Publishing, París.
- OECD (2009d), *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009e), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, París. 159
- OECD (2007), “Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors”, *DAC Guidelines and Reference Series*, OECD Publishing, París.
- OECD (2006), *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, París.
- OECD (1985), *Twenty Five Years of Development Co-operation: A Review*, OECD Publishing, París.
- OECD y ECLAC (2012), *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*, OECD Publishing, París.
- OECD e ILO (2011), “Giving youth a better start,” Un document de política para el G20 Meeting of Labour and Employment Ministers, París, 26-27 de septiembre.
- OECD y The European Commission (2013), *The Missing Entrepreneurs: Policies for Inclusive Entrepreneurship in Europe*, OECD Publishing, París.
- OECD y The World Bank (2012) *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*, OECD Publishing, París.
- Paulette, C. (2014), “Viet Nam social policy and public service provision”, documento de antecedentes para el OECD Social Cohesion Policy Review of Viet Nam (en prensa).
- Piketty, T y N. Quian. (2009), “Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India, 1986-2015”, *American Economic Review: Applied Economics*, 2009 1:2, 53-63.
- Power, M. (2006), “Fuel poverty in the USA: the overview and the outlook”, reimpresso de *Energy Action Issue*, núm. 98, marzo de 2006.
- Pfau-Effinger, B. (2004), *Development of Culture, Welfare States and Women’s Employment in Europe*, Ashgate, Aldershot, RU.
- Prasad, E. S. (2013), “Distributional effects of macroeconomic policy choices in emerging market economies, NBER Working Papers, núm. 19668, www.nber.org/papers/w19668.
- Pressl, L. (2013), “OECD Workshop on Inclusive Growth: Opinion Notes,” París, 3 de abril.
- Rajan, R. G. y Subramanian, A. (2011), “Aid, dutch disease, and manufacturing growth”, *Journal of Development Economics*, vol. 94, núm. 1, pp. 106-118.
- Rajan, R.G. y Subramanian, A. (2008), “Aid and growth: What does the cross-country evidence really show?”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, núm. 4, noviembre, pp. 643-665.
- Rodrik, D. (2010), *One Economics and Many Recipes*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Roodman, D. (2007), “The anarchy of numbers: Aid, development, and cross-country empirics”, *World Bank Economic Review*, vol. 21, núm. 2, pp. 255-277.
- Sachs, J. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Press, Nueva York.
- Sassen, S. (2006), *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, CA.
- Sassi, F. et al. (2009) “Improving lifestyles, tackling obesity: The health and economic impact of prevention strategies”, OECD Health Working Papers, núm. 48, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/220087432153>.

- Schich, S. y B.H., Kim (2013), "Developments in the value of implicit guarantees for bank debt: The role of resolution regimes and practices", *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2012/2, OECD Publishing, París.
- Schleifer, A. (2009), "Peter Bauer and the failure of foreign aid", *Cato Journal*, vol. 29, núm. 3, pp. 379- 390.
- Tarp, F. (2006), "Aid and development", Discussion Papers, núm. 06-12, University of Copenhagen, Departamento de Economía.
- Thomson, H. y C. Snell (2013), "Energy poverty in the EU," Policy Brief, junio, European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).
- Timmer, M.P. (ed.) (2012), "The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods", WIOD Working Papers, núm. 10.
- Toner, P. (2011), "Workforce skills and innovation: An overview of major themes in the literature", OECD Education Working Papers, núm. 55, OECD Publishing, París.
- UNESCO (2012), *Youth and Skills: Putting Education to Work, Education For All Global Monitoring Reports*, UNESCO Publishing, París.
- UNDP, (2011), *Sustainability and Equity: A Better Future for All*, Human Development Reports, Nueva York, NY.
- United Nations General Assembly (UNGA) (2013), *Outcome document*, evento especial del 25 de septiembre, Nueva York, www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf.
- Urzúa, C. M. (2013), "Distributive and regional effects of monopoly power", *Economía Mexicana NUEVA EPOCA*, vol. 2, pp. 279-295.
- Van Ours, J.C. (2004), "A pint a day raises a man's pay; but smoking blows that gain away", *Journal of Health Economics*, vol. 23, pp. 863-886.
- Van Stel, A, M. Carree y R. Thurik (2005), "The effect of entrepreneurial activity on national economic growth", *Small Business Economics*, vol. 24, núm. 3, pp.311-321, 02.
- Virtanen, P., y D. Ehrenpreis (2007), "Growth, poverty and inequality in Mozambique", *Country Study Series*, núm. 10, International Poverty Centre.
- Weng, S.F., S. Ali y J. Leonardi-Bee (2012), "Smoking and absence from work: Systematic review and meta-analysis of occupational studies", *Addiction*, vol. 108, núm. 2, pp. 307-319.
- WHO (2008), *The Global Burden of Disease: 2004 Update*, OMS, Ginebra.
- Wilkinson, P., B. Armstrong, M. Landon, et al, "Cold Comfort: The Social and Environmental Determinants of Excess Winter Death in England and Wales", *The policy Press*, RU, 2001.
- Wolff, E.N. (2007), "Recent trends in household wealth in the United States: Rising debt and the middleclass squeeze", Levy Economics Institute of Bard College Working Papers, núm. 502, junio.
- Zhenwei Qiang, C., et al. (2011), "Mobile Applications for Agriculture and Rural Development", ICT Sector Unit, Banco Mundial, Washington, DC.

Capítulo 5

Poner en práctica el Crecimiento Incluyente: la función de la gobernanza y las instituciones

¿Cuáles son los obstáculos políticos e institucionales para poner en práctica las políticas públicas de Crecimiento Incluyente? ¿Cómo puede la reforma de las estructuras y prácticas de gobernanza ayudar a garantizar que se vengán las barreras administrativas para la inclusión? En este capítulo se ahonda en cómo pueden los organismos gubernamentales y administrativos adaptarse para apoyar la promoción del Crecimiento Incluyente. En particular, se analiza cómo incorporar la inclusión en el proceso de políticas públicas, al analizar diversas propuestas: desde programas para mejorar la participación electoral, hasta herramientas para formular políticas con base en evidencias y consultas públicas. También se evalúan las estrategias para conformar instituciones más incluyentes, tomando en cuenta el probable impacto del cambio tecnológico y la reforma sobre las iniciativas para poner en marcha instituciones incluyentes.

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

Los capítulos previos establecieron las bases para que las políticas logren un crecimiento más incluyente. El análisis empírico y las buenas prácticas dan sustento a un rico conjunto de políticas para el Crecimiento Incluyente. ¿Pero qué interfiere para la adopción de dichas políticas? La respuesta se refiere, en parte, a las instituciones. Es a partir de instituciones fuertes e incluyentes de donde provienen las políticas para promocionar el Crecimiento Incluyente con la profundidad, consistencia y persistencia necesarias para contraatacar a las fuerzas que reproducen la inequidad. Sin embargo, estas instituciones no existen en el vacío. Son conformadas tanto por la historia como por el entorno político, social y económico en el que actualmente operan. Pudieran ser incluyentes, apoyar el diálogo, la creatividad y el cambio o bien pudieran ser rígidas y alentar la exclusión.

Una variedad de obstáculos dificultan el surgimiento de instituciones incluyentes: la inadecuada representación de los grupos de interés, la “captura” tanto del diálogo como de los beneficios políticos por los intereses creados de unos pocos, la inaccesibilidad de la información y los obstáculos para la participación cívica, el dominio de las instituciones informales (por ejemplo, la corrupción) sobre las instituciones formales, etc. Afortunadamente, existen mecanismos para superar estos obstáculos y alentar a las instituciones formales, promover la participación incluyente para la creación de políticas, y en última instancia lograr resultados incluyentes. Este capítulo profundiza en estos mecanismos así como en procesos políticos e instituciones que apoyan el desarrollo y la implementación de políticas para el Crecimiento Incluyente.

5.1. Integrar la inclusión en el ciclo político

Política incluyente: otorga voz a todos

Las oportunidades para que los ciudadanos participen e influyan en las decisiones políticas mejoran la confianza en el gobierno e incrementan la probabilidad de obtener resultados políticos incluyentes. La participación ciudadana, el acceso a la información, y un gobierno abierto pueden coadyuvar a una creación de políticas más incluyente e informada, facilitando el diseño y la implementación de políticas que están más cerca de las necesidades de los ciudadanos (Kim, 2010; Kweit y Kweit, 2007). La participación activa de las personas en las decisiones políticas fortalece la percepción de legitimidad en el proceso, lo cual puede ser tan importante para los ciudadanos como las políticas mismas (Esaiasson et al., 2012; Hibbing y Theiss-Morse, 2001). La habilidad de la sociedad civil para poder llamar a cuentas a los gobernantes contribuye al aumento de la confianza en el gobierno (Knack y Zak, 2003). En resumen, el involucramiento de los ciudadanos, y todos los grupos de interés, puede ayudar a legitimar las políticas resultantes, lo que incrementa su apropiación por parte de los ciudadanos así como la confianza general en el gobierno.

Participación de los votantes y representación adecuada

Lograr resultados políticos incluyentes depende en gran medida de cuáles políticas reflejan e integran las diversas perspectivas de distintos grupos de interés. De hecho, existe evidencia de que cuando los legisladores representan de cerca a las sociedades a las que sirven (como paridad entre hombres y mujeres, así como de otros grupos), ellos disfrutan de una mayor confianza pública y prestan más atención a temas socio-económicos importantes. La diversidad aumenta la atención a temas como el desarrollo humano, la violencia de género, las políticas orientadas a la familia, el pago equitativo, las pensiones, las reformas electorales y la prestación de servicios públicos. Estas cosas son importantes para el bienestar de los ciudadanos y pueden ser particularmente efectivas para empoderar a grupos vulnerables.¹

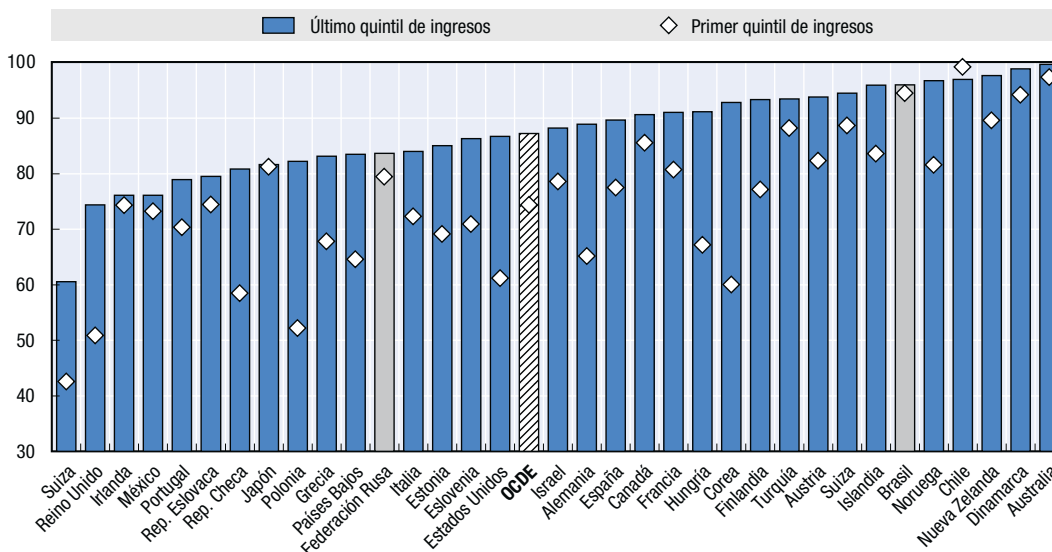
Existen amplias disparidades en la participación cívica entre los diferentes países y aún entre distintas comunidades en el interior de un país. Las desigualdades políticas y socioeconómicas tienen una fuerte tendencia a reforzarse entre sí, debido a que el gobierno y las instituciones políticas determinan la distribución del poder en las sociedades, y esto afecta fuertemente la posición económica de los individuos.² Si bien los ciudadanos en los países de la OCDE disfrutan de derechos civiles fundamentales, quizá no necesariamente pueden ejercerlos de manera efectiva, por ejemplo, por medio del voto. Entre los países de la OCDE, los índices de participación electoral son más altos en Australia, donde el voto es obligatorio, y más bajos en Suiza. Muchos países de la OCDE experimentaron una disminución en la participación de los votantes en las últimas tres décadas. Esta disminución en la participación cívica es menos visible en algunos países emergentes donde la participación de los votos se ha incrementado agudamente desde mediados de la década de 1990 (OECD, 2011a; 2013b).

Las disparidades en la participación de votantes puede reducir la influencia política de los pobres, de los menos educados y de la juventud.³ En los países de la OCDE, las diferencias entre la participación de votantes entre ricos y pobres son particularmente grandes en Corea, Polonia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos de América. En contraste, hay pequeñas discrepancias en Chile, Irlanda y Japón. (Gráfica 5.1) También existen diferencias en la participación de votantes por edad y nivel educativo. A lo largo de los países de la OCDE, la participación de votantes es 12 puntos porcentuales más alto para las personas con educación superior que para aquellas con escolaridad menor a la educación básica. Las personas jóvenes típicamente reportan menor índice de participación en las elecciones que las personas con 65 años de edad o mayores (OECD, 2011a). Esto puede conducir a una representación desigual para varios sectores de la población y a un proceso electoral debilitado, el cual es (o debería ser) un mecanismo efectivo para movilizar y dar voz a “forasteros” que carecen de recursos organizacionales y financieros.

La participación cívica y política de las mujeres ayuda a promover sus propios derechos así como los derechos de sus familias y sus comunidades. El activismo cívico de las mujeres impulsa a los gobiernos a responder más prontamente a sus reclamos y a que se adopten políticas sensibles al género. Estas políticas deben tener en cuenta la existencia de instituciones sociales que pueden tener prácticas discriminatorias y que quizá restrinjan la habilidad de las mujeres para participar activamente en acciones y decisiones públicas. En algunos países esto incluye limitaciones en la libertad de tránsito de las mujeres y actitudes negativas hacia la acción femenina en la vida pública. De hecho, parece haber una relación negativa entre la representación de las mujeres en los parlamentos y la desigualdad en el ingreso en los países de la OCDE (Gráfica 5.2).

Gráfica 5.1. Índice de participación de votantes por país y nivel de ingreso, 2009

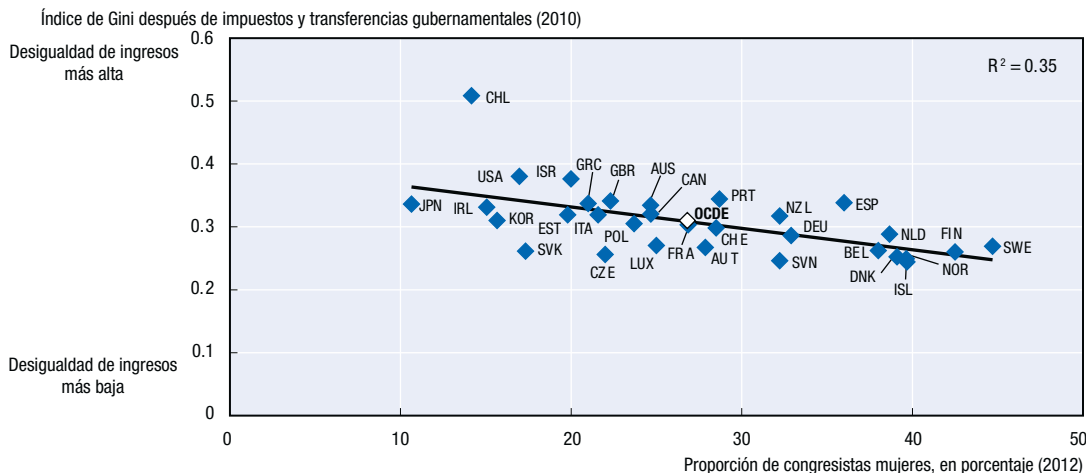
Porcentaje de votos emitidos respecto a la población censada, 2009 o último año disponible



Nota: los datos se refieren a 2011 para Estonia, Finlandia y Turquía; 2010 para Brasil, República Checa, Países Bajos, República Eslovaca; 2008 para Austria, Canadá, Corea, Nueva Zelanda, Eslovenia, España, y Estados Unidos de América; 2007 para Australia, Francia, Irlanda, Japón, Polonia, Suiza; 2006 para Israel, Italia Suecia; 2005 para Reino Unido; 2004 para la Federación de Rusia; 2003 para Bélgica; 2002 para Hungría y 2001 para Dinamarca.

Fuente: OECD (2013a), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.

Gráfica 5.2. El número de mujeres en los parlamentos está vinculado con la desigualdad en el ingreso del país



Notas: Índice de Gini: los datos para Chile, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda y Suiza son del 2009. La proporción de legisladores que son mujeres: los datos se refieren a la proporción de mujeres legisladoras registradas al 31 de octubre de 2012. Los porcentajes representan el número de mujeres legisladoras como una proporción del total de escaños ocupados en las cámaras baja o unicameral.

Fuente: Bases de datos OECD Income Distribution Database e Inter-Parliamentary Union (IPU), PARLINE.

En todo el mundo, las mujeres tienden a estar subrepresentadas en posiciones legislativas y ejecutivas. Esta subrepresentación puede impactar adversamente a la justicia e inclusión de las políticas públicas. En promedio, en los países de la OCDE las mujeres mantienen solamente 27% de los escaños en la cámara baja o única del parlamento (unos pocos puntos porcentuales más arriba del porcentaje mundial de 21.8%). Esto representa un incremento de 6 puntos porcentuales en promedio comparado con el 2002 (OECD, 2013b). De manera similar, las mujeres se mantienen subrepresentadas en las posiciones de liderazgo del sector público. Aunque hay notables variaciones entre países, en promedio las mujeres mantienen solamente 29% de las posiciones de administración más altas en el gobierno central en los 19 países de la OCDE para los cuales existe información disponible. Los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes han tenido un notable progreso al incrementar la participación de las mujeres en la política. De hecho, los países en desarrollo participan con diez de los veinte países con los niveles más altos de representación de mujeres en las legislaturas nacionales (IPU, s.f.). Aun así, queda mucho progreso por realizar. Por ejemplo, en África Sub-Sahariana, las mujeres representan 22.9% en una cámara única o baja, en Asia 18.9%, y en los Estados Árabes 17.8%. Los países de la OCDE incluidos en esta clasificación de los veinte mejores son los países Escandinavos, Bélgica, Alemania, Islandia, Países Bajos y España.

El acceso a la información y la participación cívica

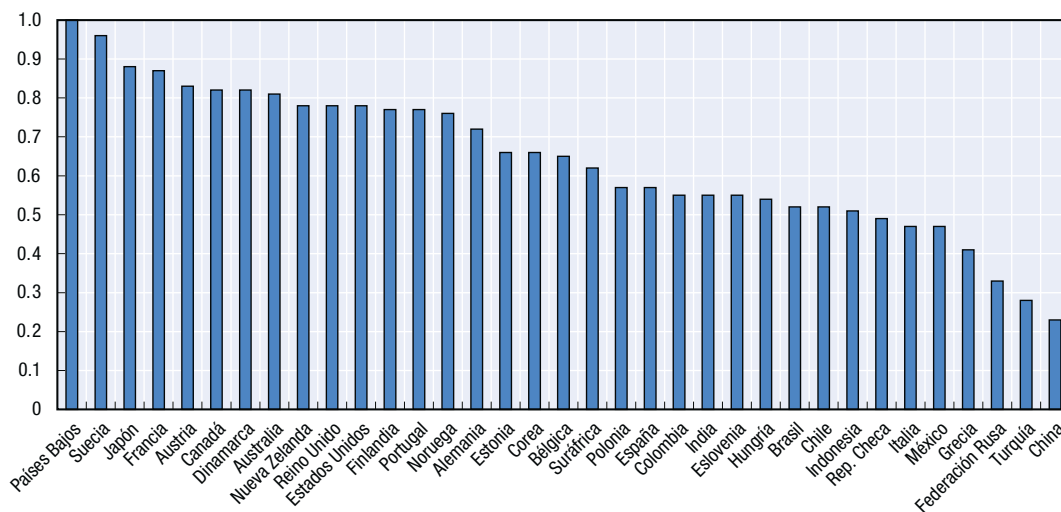
El gobierno incluyente y los resultados incluyentes van más allá del voto y de una representación electa. Los servidores públicos también deberían ser susceptibles de ser llamados a rendir cuentas entre los periodos electorales. Para que se pueda realizar esta rendición de cuentas se requiere que los ciudadanos tengan acceso a la información así como que puedan involucrarse en la discusión y las acciones públicas. Para este fin, están disponibles mecanismos, en muchos países, para facilitar el acceso justo y equitativo a la información y para proveer oportunidades para la participación ciudadana en el proceso de creación de las políticas públicas. Estos mecanismos incluyen el derecho a requerir información del gobierno (Gráfica 5.3), leyes sobre el libre acceso a la información, comisiones de consulta sobre políticas, asociaciones sociales de alto nivel, referendos y más recientemente, mecanismos bidireccionales de participación ciudadana impulsados por tecnologías de la información y la comunicación.

El acceso a la información también se extiende al presupuesto público. De manera regular, los procesos presupuestarios han sido complejos y opacos, con las decisiones clave realizadas internamente en la administración pública. Aunque las instituciones presupuestarias varían considerablemente en los distintos países, un enfoque más transparente e incluyente deber permitir que las decisiones presupuestales sean puestas de manifiesto a los ciudadanos y otros grupos de interés. También puede activar el papel del parlamento de involucrarse junto al gobierno en las negociaciones involucradas. El estudio de la OCDE *Principles on Budgetary Governance* coloca los temas de transparencia e inclusión dentro del contexto de un modelo general de presupuesto sólido, más ampliamente como un elemento esencial de una buena práctica de gobierno público.

Incrustar mecanismos de salvaguarda del interés público así como de desvío de influencias indebidas del dinero y el poder en el proceso de creación de políticas es esencial para la justicia en dicho proceso. La relación entre la inequidad y la influencia indebida en la política por medio del financiamiento político es pasada por alto muy seguido. Las inequidades socioeconómicas solamente son la punta del témpano de hielo de las

Gráfica 5.3. Los países varían en niveles de participación pública y derecho de solicitar información al gobierno

Derecho a solicitar información del gobierno y nivel de participación pública, 2012



Fuente: Índice del Estado de derecho de 2012 del Proyecto de Justicia Mundial.

inequidades en dimensiones distintas, incluyendo diferencias en la influencia, el poder y la voz. Consecuentemente, se espera que los gobiernos aborden proactivamente áreas de alto riesgo en la intersección de los sectores públicos y privados, incluyendo el cabildeo, los conflictos de interés en la toma de decisiones públicas, y la influencia de intereses creados ejercida por medio del financiamiento político. Aún se requiere un análisis a profundidad de los hechos y la evidencia comparativa sobre el financiamiento político y sus riesgos asociados a la justicia de la creación de políticas, con el fin de entender los riesgos y las oportunidades de diferentes configuraciones institucionales y alejarse de discusiones ideológicas.

La descentralización es crucial para fortalecer la voz local

La descentralización ha sido vista durante mucho tiempo como una forma de empoderar a las personas, acercándoles las decisiones que afectan sus vidas. Existen numerosos argumentos bien conocidos acerca del porqué algunos grados de descentralización de la toma de decisiones serían eficientes, incluyendo variaciones en la preferencia de los votantes a través del territorio, los beneficios potenciales de una competencia interjurisdiccional y las asimetrías informacionales entre los creadores de las políticas y los ciudadanos (Oates, 1972; Tiebout, 1956; Hayek, 1945). El argumento principal para la descentralización es que no es fácil para los gobiernos nacionales ser eficientes al planear y gestionar inversiones y entrega de servicios “al nivel de la calle” en todo el país. Los niveles más altos de la administración carecen muy seguido de información técnica y “suave” acerca de las necesidades locales y sus condiciones, la que no es comunicada fácilmente en forma cuantitativa u otras formas estandarizadas (Hooghe y Marks, 2009). Esta información puede ser muy cara de recabar, comunicar y verificar, y los costos de hacerlo tienden a incrementar con la distancia. En contraste a los enfoques ciegos o sectoriales, las políticas situadas no solamente buscan movilizar información local acerca de decisiones o inversiones individuales, también apuntan a identificar sinergias o equilibrios que pueden ser administrados de forma efectiva (OECD,

2011c). Esto es en particular muy importante porque las políticas de Crecimiento Incluyente requieren un enfoque deliberadamente multidimensional, capaz de administrar equilibrios y explotar las complementariedades potenciales entre las distintas líneas de política.

Las investigaciones sobre la descentralización sugieren beneficios importantes con respecto a la distribución de recursos públicos y la prestación de servicios (OECD, 2013e). Los beneficios se acumulan particularmente en áreas donde los servicios públicos están directamente vinculados al lugar donde viven las personas (transporte, uso de tierra, recolección de basura); donde las comunidades pueden tener preferencias distintas sobre los bienes públicos y servicios (recreación, servicios comunitarios), o donde las economías de escala en la entrega de servicios públicos pueden ser muy limitadas (educación, salud pública primaria). Para que la descentralización contribuya a dichos resultados, las estructuras de gobernanza necesitan alinearse particularmente. Las instituciones incluyentes, aun la consulta y rendición de cuentas a la comunidad, son especialmente importantes para propósitos de eficiencia cuando las comunidades tienen preferencias distintas y los gobiernos subnacionales tienen la flexibilidad de reasignar recursos entre los servicios locales. Aun así, mientras la dinámica de la competencia política, la rendición pública de cuentas, y la presencia de restricciones compatibles con incentivos sobre el poder del gobierno no sean comprendidas lo suficiente, se debe tener cuidado de asegurar que la descentralización no afiance, en vez de mitigar, las inequidades.⁴

La descentralización exitosa implica responsabilidades para todos los niveles de gobierno. La descentralización no es una asignación de competencias de suma cero entre todos los niveles de gobierno; más bien, el empoderamiento de gobiernos regionales y locales puede requerir nuevas competencias y capacidades en todos los niveles de la administración. Las interdependencias son inevitables y la coordinación entre distintos niveles de gobierno (analizada más adelante) juega un papel importante para hacer funcionar la descentralización. En cuanto al Crecimiento Incluyente, esto apunta a la necesidad de que los gobiernos nacionales presten atención al impacto potencial de la descentralización en la equidad horizontal (como vía mecanismos de ajuste fiscal o de apoyo enfocado a lugares específicos) y, cuando es necesario, apoyar la capacidad de construcción requerida para asegurar que la toma de decisiones y la provisión de servicios descentralizadas no agraven las disparidades espaciales (OECD, 2013d). Las capacidades financieras, administrativas y de otra índole varían a través del espacio y tienden a reflejar la distribución de la población, la riqueza y el capital humano (Recuadro 5.1). La descentralización debería ser enfocada con mucho cuidado en países donde las instituciones son comparativamente débiles y donde las disparidades en las capacidades institucionales entre niveles altos y bajos del gobierno son particularmente marcadas.

No existe un solo modelo de descentralización que conduzca más al Crecimiento Incluyente. El trabajo de la OCDE actualmente se ha enfocado en la necesidad de adaptar instituciones a localidades (OECD, 2014a). Esto puede implicar una necesidad para una “descentralización asimétrica”. Las estructuras asimétricas pueden levantar controversia —la uniformidad es más fácil de defender en un terreno equitativo— pero cuando el poder y otros recursos son distribuidos inequitativamente, los enfoques asimétricos pueden resultar en políticas más incluyentes y otorgar voz a aquellos que previamente se sentían marginados. La agenda francesa actual sobre las reformas en territorio y descentralización apuntan precisamente a desarrollar una “estrategia más adaptable” para los marcos institucionales que consisten en permitir la creación de modelos específicos de gobernanza

Recuadro 5.1. Promover ciudades incluyentes

Las ciudades presentan retos y oportunidades únicos en cuanto a la búsqueda de políticas de Crecimiento Incluyente. Con respecto a las instituciones, resaltan dos retos relacionados con la inequidad geográfica:

- Fragmentación metropolitana. Muchas zonas conurbadas se constituyen en economías funcionales pero están políticamente fragmentadas, al estar conformadas por un gran número de municipalidades. En muchos casos, esta complejidad se conforma por la presencia de numerosos “agentes de política pública” cada uno con sus propios propósitos como son: los distritos escolares, las autoridades de transporte y similares. La región metropolitana más grande de Chicago, por ejemplo, abarca unas 1 700 autoridades gubernamentales distintas. Esto levanta retos claros en términos de eficiencia y crecimiento, puesto que puede dificultarse el abordaje de asuntos estratégicos como el transporte y la planeación sobre el uso de suelos en una escala apropiada. También presenta retos para la equidad y la inclusión, puesto que dicha fragmentación refleja muy seguido —y refuerza— las inequidades geográficas y hace más difícil la redistribución y equidad en el acceso a los servicios en el área metropolitana. Las implicaciones para el Crecimiento Incluyente son notables pues los impedimentos geográficos a la prosperidad de grupos particulares tienden a resultar en un desempeño más pobre para las metrópolis como un todo.
- Planeación urbana. Los procedimientos de planeación urbana pueden reforzar inequidades intraurbanas, particularmente donde, como es común el caso, la disponibilidad de vivienda está limitada (y por tanto el precio de la vivienda elevado) por un sistema de planeación inflexible. De manera sorprendente, las ciudades exitosas y en crecimiento son aquellas con las políticas más restrictivas, lo cual hace particularmente difícil para las personas de ingreso bajo el beneficiarse de esta prosperidad. De hecho, muchas políticas urbanas de control de crecimiento están diseñadas para limitar el influjo de personas de bajo ingreso a un área (por ejemplo, las que imponen requerimientos de baja densidad, tamaño mínimo de la vivienda, o prohíben casas rodantes).

Por supuesto, estos dos asuntos se encuentran entrelazados, puesto que la fragmentación metropolitana habilita a las autoridades locales para seguir políticas de planeación y desarrollo que son inconsistentes con las metas tanto de inclusión como de crecimiento para la economía urbana más grande. La falta de coordinación en transporte, vivienda y políticas de uso de suelo, en particular, puede ser en detrimento de los resultados sociales, económicos y medioambientales.

Fuentes: Kamal-Chaoui, L. y J. Sanchez-Reaza (2012), “Urban Trends and Policies in OECD Countries”, OECD Regional Development Working Papers, núm. 2012/01, OECD Publishing; OECD (2012a), *Redefining “Urban”: A New Way of Measuring Metropolitan Areas*, OECD Publishing; OECD (2012), *OECD Territorial Reviews: The Chicago Tri-State Metropolitan Area*, OECD Publishing; OECD (2011c), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing; Cheshire, P. y S. Sheppard, (2002), “Welfare Economics of Land Use Regulation”, *Journal of Urban Economics*, 52, pp. 242-69; Spink, P., P. Ward y R. Wilson (eds.) (2012), *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*, University of Notre Dame Press, South Bend.

en áreas funcionales muy complejas, como Marsella y Lyon. La descentralización asimétrica de la autoridad en Reino Unido en cuerpos involucrados en Escocia, Gales e Irlanda del Norte tiene ahora casi dos décadas de antigüedad y continúa evolucionando. También en España, se les ha otorgada mayor autonomía a algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Valencia, Andalucía, Navarra y Galicia) que a otras, por respeto a sentimientos nacionalistas y los derechos que estas regiones han disfrutado históricamente. En Italia, cinco regiones disfrutaban un estatus especial confiriéndoseles poderes más amplios sobre

la legislación y los asuntos financieros. En años recientes, Italia también ha perseguido una reforma de gobernanza metropolitana que permitirá un rango de modelos de gobernanza adaptados a las necesidades y circunstancias de las distintas áreas metropolitanas.

Creación de políticas incluyentes: un proceso sólido usando las herramientas adecuadas

Elementos clave para un proceso de creación de políticas incluyentes

El modo en que las políticas son diseñadas e implementadas es importante para el Crecimiento Incluyente. Un proceso incluyente de creación de políticas se basa en información confiable, que provee de una estructura para intercambiarla, y alinea de manera efectiva los incentivos y las expectativas de diferentes actores. Esto facilita un proceso de participación que logra compromisos creíbles y conduce a la confianza del ciudadano en las instituciones y su cooperación para la implementación. Este proceso político tiene las siguientes características principales:

- **El proceso de creación de políticas se encuentra bien informado.** Esto depende, en parte, de (i) la inclusión de la información disponible para los tomadores de decisiones y asegurar que cubra a los grupos de interés relevantes, que sea oportuna y clasificada, que refleje los distintos niveles de importancia de los temas, y (ii) la calidad de la información disponible para los tomadores de decisiones, asociada con mecanismos como la evaluación y la gestión del desempeño.
- **El proceso de creación de políticas refleja el interés público.** El proceso de creación de políticas debe salvaguardar el interés público y evitar su captura, mientras que agrega efectivamente intereses que pueden competir pero son legítimos. El reconocimiento y la regulación efectiva de mecanismos formales para influir en la creación de políticas, incluyendo el cabildeo o el apoyo de partidos políticos puede ayudar a lograr el balance institucional correcto.
- **El proceso de creación de políticas se encuentra alineado con principios más amplios y altos estándares de gobernanza.** Los estudios demuestran que un determinante crucial para la confianza en el gobierno consiste en si puede esperarse que dicho gobierno tome las decisiones correctas y salvaguarde el interés público sin la necesidad de escrutinio. Son necesarias herramientas y mecanismos de honestidad, incrustados dentro de un marco sólido de integridad, para prevenir la corrupción y alentar altos niveles de comportamiento, con el fin de reforzar la credibilidad y legitimidad de los actores involucrados en la creación de políticas.

Estas características corresponden a mecanismos que los gobiernos pueden usar para apoyar un proceso más incluyente en la formulación de políticas públicas. Por ejemplo, la participación ciudadana, el acceso a la información y un gobierno abierto pueden ser articulados para lograr un proceso de creación de políticas más informado. Una gestión efectiva de los conflictos de interés, buenos estándares de comportamiento en el sector público y una buena regulación del cabildeo y del financiamiento político, puede ser implementada para limitar la influencia indebida y construir salvaguardas para proteger el interés público (Tabla 5.1).

Tabla 5.1. **Mecanismos gubernamentales para construir confianza en el proceso de formulación de políticas públicas**

Características clave	Elementos guía	Mecanismos de política	
El proceso de creación de políticas está bien informado.	La inclusión de la información y las opiniones relevantes al problema específico de la política están disponibles para los tomadores de decisiones.	Acceso a la información	
		Participación ciudadana	
		Gobierno abierto	
	La calidad y confiabilidad de la información disponible.	Instituciones Supremas de Auditoría	Transparencia
		Evaluación ex ante y ex post	Confiabilidad
		Planificación presupuestaria basada en resultados	Apertura
El proceso de diseño de políticas está alineado con el interés público.	La habilidad del proceso de diseño de políticas para salvaguardar el interés público y evitar su captura, mientras agrega de manera efectiva intereses competitivos aunque legítimos.	Evaluación del impacto de la normatividad	
		Transparencia e integridad en el cabildeo	
		Regulación del financiamiento político	
		Salvaguarda de la integridad y evitar la influencia indebida	
El proceso de diseño de políticas está alineado con principios más amplios y altos estándares de gobernanza.	Modelo de integridad dirigido a prevenir la corrupción y alentar altos estándares de comportamiento para reforzar así el buen diseño de políticas públicas.	Gestión del conflicto de interés	
		Códigos de conducta	
		Transparencia en el proceso de diseño de políticas públicas	

Fuente: OECD (2013g), *Investing in Trust: Leveraging Institutions for Inclusive Policy Making*, documento presentado en el 47a. OECD Public Governance Committee.

Mecanismos que apoyan el diseño de políticas incluyentes. La creación de políticas incluyentes emplea varios mecanismos, cada uno apuntando hacia aspectos específicos de la inclusión. Algunos mecanismos apuntan a legitimar decisiones públicas, otros hacia el progreso de la toma de decisiones basada en evidencias (racionalidad), y aún otros apuntan al apoyo para acciones políticas entre diferentes grupos de interés (integración). Los organismos de participación avanzan en la legitimación al apoyar la definición de problemas y sus posibles soluciones basándose en evidencia, auxiliando a los diseñadores de políticas a distinguir entre hechos y opiniones. Finalmente, el diálogo estructurado con grupos de interés es crucial para desarrollar soluciones políticas factibles y sustentables. El resto de esta sección examina cada uno de estos mecanismos.

Los organismos de participación como facilitadores para las políticas incluyentes. Los organismos de participación juegan un papel importante en la creación de políticas incluyentes. Cada uno de los objetivos para el diseño de políticas públicas incluyentes puede ser promovido mediante distintos tipos de organismos de participación. Puede avanzarse en el tema de legitimidad mediante grupos de expertos, como en el caso de las comisiones de la verdad, como se hizo en Chile y en Sudáfrica. La toma de decisiones basada en evidencia puede beneficiarse mediante comisiones interministeriales cuyo objetivo sea discutir las experiencias y opiniones de diferentes entidades de la administración pública. La integración puede ser el objetivo de comisiones parlamentarias técnicas que, por ejemplo, apunten a incluir distintos grupos de interés por medio de audiencias.

Para cumplir con su mandato, los cuerpos de participación deben tener ciertas características. La legitimidad requiere autonomía del gobierno, membresía externa a la administración y una entrega oportuna de resultados, para que la consulta no pueda ser usada como una estrategia de bloqueo. Un mandato claro y el acceso a información

relevante son necesarios para avanzar en la toma de decisiones basada en evidencias. Se logra la integración mediante la pluralidad, al permitir opiniones más allá de los miembros del organismo consultivo y al actuar de forma transparente, y proveer una justificación para cada propuesta (Marcel, 2009). El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones en Chile de 2006 provee un ejemplo de cómo un organismo participativo ayudó a impulsar una reforma en un entorno controversial (Recuadro 5.2). Otro ejemplo es el proceso puesto en marcha por Malasia en 2007 para asegurar la participación y el apoyo por medio del PEMUDAH, un comité especial para supervisar las reformas regulatorias que facilitan la creación de pequeñas empresas (Recuadro 5.3).

Recuadro 5.2. **La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones en Chile**

La presidenta Bachelet hizo dos compromisos mayores después de ganar la presidencia de Chile en 2006: un gobierno participativo (*gobierno ciudadano*) y la reforma a las pensiones. Hasta ese momento, la experiencia de Chile con mecanismos participativos para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas era bastante limitada.

La presidenta Bachelet estableció el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, CAPRP, en marzo de 2006, apenas una semana después de la inauguración de su periodo presidencial. El mandato del CAPRP fue desarrollar propuestas de reforma para el sistema de pensiones tomando en cuenta las opiniones del público en general y grupos de interés relacionados con el sector de las pensiones. El CAPRP unió a 15 expertos con diferentes perfiles políticos y profesionales, diseñó un programa de trabajo, que incluyó una fase intensa de audiencias, comisionó encuestas y estudios de opinión, y produjo un conjunto de propuestas después de 100 días de trabajo.

Los miembros del CAPRP incluyeron ingenieros, abogados, sociólogos y un ingeniero civil; ocho venían del sector académico y de ONG, seis del sector privado, y uno de una organización internacional. Casi la mitad tenía cierta experiencia previa en el sector público. Se buscó que existiera una representación significativa desde fuera del gobierno de coalición. Sin embargo, la membresía evitó representantes corporativos de un sector específico o defensores de una reforma en particular con el objetivo de avanzar en un diálogo abierto.

El primer mes de trabajo fue utilizado para las audiencias. Se organizaron 49 audiencias para 73 organizaciones y 242 individuos. Cuarenta por ciento de las audiencias fue otorgado a los sindicatos y organizaciones sociales, 27% a empleadores y grupos de interés del sector financiero y 33% para expertos, académicos y organizaciones internacionales. Las audiencias fueron organizadas en la iniciativa del CAPRP o por solicitud de las partes interesadas. Los participantes tenían que entregar un documento de posicionamiento de 15 páginas previo a la audiencia así como una síntesis de una página de su presentación para ser compartida con la prensa y puesto en línea en el sitio Web del CAPRP.

El reporte del CAPRP provee la base para el proyecto de reforma que la Presidenta introdujo al Congreso y que se convirtió en ley en junio de 2008. El reporte final consiste en tres volúmenes: diagnóstico y propuestas (81 de estos), documentos de las consultas, y un resumen ejecutivo. Entre otras características, el éxito del CAPRP se atribuye a 1) un mandato claro, con acceso a información crítica y un ámbito de trabajo bien definido; 2) autonomía con respecto del gobierno y una línea del tiempo clara; y 3) una membresía plural y transparencia en el proceso de consulta.

Fuente: Marcel, M. (2009), "Nuevas modalidades participativas en la formulación de políticas públicas en Chile: La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Inter-American Development Bank, multicop.

Recuadro 5.3. **Asociación para mejorar el entorno regulatorio de Malasia**

El Grupo de Trabajo Especial para Facilitar Negocios (PEMUDAH) fue establecido en febrero de 2007 para supervisar las reformas regulatorias que facilitarían los negocios en Malasia. El PEMUDAH reporta directamente al Primer Ministro y está compuesto de representantes de empresas de alto nivel y de secretarios generales de ministerios clave. Está codirigido por el Secretario en Jefe del Gabinete y un prominente capitán de la industria.

El trabajo del PEMUDAH incluyó una revisión sistemática de todas las licencias de empresas, legislaciones y regulaciones. Para octubre de 2013, se simplificaron 803 licencias derivando en 466 compuestas, nueve licencias fueron abolidas y 19 están en proceso de ser eliminadas, esto representa un ahorro total para las empresas de RM 729 millones por año (EUR 160 millones). El PEMUDAH también introdujo el requerimiento para la participación pública en línea por parte de todas las secretarías y agencias para todo nuevo propósito o enmienda de leyes, políticas, reglamentos, etc. Esto está diseñado para mejorar la inclusión en la creación de las políticas del gobierno. El Grupo de Trabajo también contribuyó a mejoras en las políticas en una variedad de áreas como la liberalización autónoma de más de 40 sectores, para permitir hasta 100% de participación patrimonial extranjera en subsectores seleccionados, una introducción de nuevas políticas de inmigración (por ejemplo, otorgar un pase de residencia por hasta 10 años, eliminación de límites de tiempo en la aprobación de pases para empleados y la expedición automática de pases de expatriados y permisos de trabajos para los cónyuges de los expatriados). La confianza que ha sido construida entre los sectores público y privado mediante este organismo ha permitido todas las reformas alcanzadas hasta la fecha y nuevas reformas potenciales ya están en progreso.

Fuente: OECD (2013), *Malaysia Good Regulatory Practices*, Interim Report (sin publicar).

Los organismos participantes pueden existir en todos los niveles de gobierno. Por ejemplo, los consejos ciudadanos subnacionales pueden actuar para dar nueva dirección y promover reformas regulatorias. Esto ha sido utilizado por varios estados federales de México (Recuadro 5.4). Las experiencias en México sugieren que estos consejos deben ser establecidos legalmente con un mandato claro, ser dirigidos por los ciudadanos, tener apoyo político del más alto nivel, ser multidisciplinarios y tener una membresía representativa, actuar asumiendo un papel consultivo para el gobierno, mantener reuniones periódicas, poseer una estructura bien definida, con grupos de trabajo que aborden temas específicos y tener una administración autónoma (inclusive su presupuesto) (OECD, 2012d).

Recuadro 5.4. **Consejos ciudadanos para promover calidad regulatoria en el nivel subnacional en México**

Varios estados mexicanos han creado consejos y comités para promover mejoras y continuidad de las reformas en la normatividad regulatoria a nivel local. En la mayoría de los casos, los empresarios y otros grupos de interés de entidades privadas son representadas y toman parte en el proceso de toma de decisiones. Algunos ejemplos se dan a continuación:

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México fue establecido por ley en 2009 para apoyar al gobierno de la Ciudad de México en áreas de desarrollo sustentable, alentando el crecimiento económico y la creación de empleo y una mejor distribución del ingreso para reducir las brechas sociales. El Consejo es un organismo de participación representativo, económico y social, con un carácter consultivo que le permite hacer recomendaciones al gobierno de la Ciudad de México. El Consejo está compuesto por oficiales del gobierno, siete

Recuadro 5.4. **Consejos ciudadanos para promover calidad regulatoria en el nivel subnacional en México** (cont.)

representantes de la iniciativa privada, siete individuos de la academia, siete representantes de la sociedad civil, siete de los sindicatos y cuatro individuos de asociaciones profesionales.

En el estado de Colima, la Ley Estatal de 2011 sobre Mejora Regulatoria estableció un Consejo Estatal para la Mejora Regulatoria, el cual incorpora representantes de las empresas, académicos y asociaciones de la sociedad civil. La contribución del Consejo incluye el análisis y la revisión de todas las normas válidas en la jurisdicción del estado para hacer recomendaciones para la mejora, elaborar y actualizar el Registro de Formalidades y Servicios; participar en coordinación con los sectores social y productivo, en el diseño de borradores de regulaciones que impacten las actividades de las empresas y los ciudadanos; proponer mejoras regulatorias en el nivel municipal; fortalecer Centros Empresariales Municipales o tiendas multiservicios para promover la actividad económica; y publicar opiniones sobre análisis del impacto regulatorio.

En Nuevo León, el Consejo Ciudadano para la Mejora Regulatoria es uno de los guías para las mejoras institucionales en materia de política regulatoria en el estado. Creado por ley, incluye representaciones de las empresas, la sociedad civil y la academia. Entre otras funciones, el Consejo produce opiniones acerca del Programa de Mejora Regulatoria del Estado, participa en la revisión de reglamentos a nivel estatal, promueve orden entre los sectores público, social y privado en temas pertinentes a la mejora regulatoria y promueve la reforma regulatoria a nivel municipal.

La Ley para la Reforma Regulatoria en el Estado y Municipios de Jalisco estableció el Comité para la Reforma Regulatoria (COMERJAL), el cual está compuesto por representantes del gobierno federal (15 miembros), la rama Ejecutiva del estado de Jalisco (17 miembros, más el Presidente, Vicepresidente y el Secretariado Técnico del comité), la Legislatura Estatal, la rama Judicial del estado, los municipios (16 miembros), grupos empresariales (16 miembros) y el sector social (6 miembros). El sector social es representado por la Confederación de Trabajadores (CTM), la Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos de Jalisco, la Confederación Regional de Trabajadores, la Confederación Nacional de Campesinos (CNC), la Federación de Asociaciones de Vecinos de Jalisco y la Liga de Comunidades Agrarias. El COMERJAL es uno de los consejos más diversos que se pueden encontrar en México.

Fuente: OECD (2012), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México* (Guide for improving state and municipal regulatory quality and promoting competitiveness in Mexico), OECD Publishing, París.

La proximidad de las autoridades locales con los ciudadanos a los que sirven genera oportunidades para incluirlos en los procesos de diseño de políticas. La ciudad de Copenhague, Dinamarca, por ejemplo, tiene una larga tradición de participación ciudadana y a fines de 2000, involucró a los ciudadanos en la formulación del Plan de Desarrollo Regional para la Capital (OECD, 2009c). Pero la toma de decisiones participativa puede ser aún más importante en lugares menos cohesionados, donde el espacio urbano es altamente disputado y caracterizado por alianzas relativamente volátiles y fragmentadas. En estos casos, se convierte en imperativa la construcción de alianzas para un proceso más competitivo e incluyente para la toma de decisiones. Esto es quizá la razón por la que Sudáfrica introdujo requisitos para la participación ciudadana en su legislación y por eso las autoridades, en ciudades como Ciudad del Cabo y Gauteng, han trabajado fuertemente para impulsar de manera significativa estos procesos y para asegurar que no se conviertan en

ejercicios formales, lo cual es un riesgo real muy frecuente (OECD, 2008, 2011e). Los entornos controvertidos no están limitados a países de ingreso medio: en Toronto (Canadá) una fusión municipal disputada resultó en divisiones políticas profundas que aún persisten hoy. Aun así, el consejo de la ciudad fue capaz de adoptar unánimemente una nueva estrategia de desarrollo económico en junio de 2008, después de que la ciudad cambió de un modelo consultivo a un modelo de coproducción: en lugar de crear primero un borrador para una estrategia de consulta y comentarios, la administración de la ciudad invitó a los actores de la sociedad civil a participar en la elaboración de la estrategia desde el inicio (OECD, 2010c).

Herramientas para el diseño de políticas basadas en la evidencia. Los gobiernos pueden usar una variedad de instrumentos para fortalecer la base de evidencias para la toma de decisiones. Estas herramientas clarifican los efectos y compensaciones de las acciones de gobierno tanto para los tomadores de decisiones como para los grupos de interés. Incluyen, sin limitarse a ello, evaluación del impacto regulatorio, comisiones de investigación, análisis costo-beneficio, evaluación *ex-post* y presupuesto basado en el desempeño. Si se usan sistemáticamente, estas herramientas proveen fuertes apalancamientos para que los gobiernos promuevan tanto procesos incluyentes como para asegurar que temas de inclusión social sean difundidos en las opciones de creación de normas y opciones de políticas.

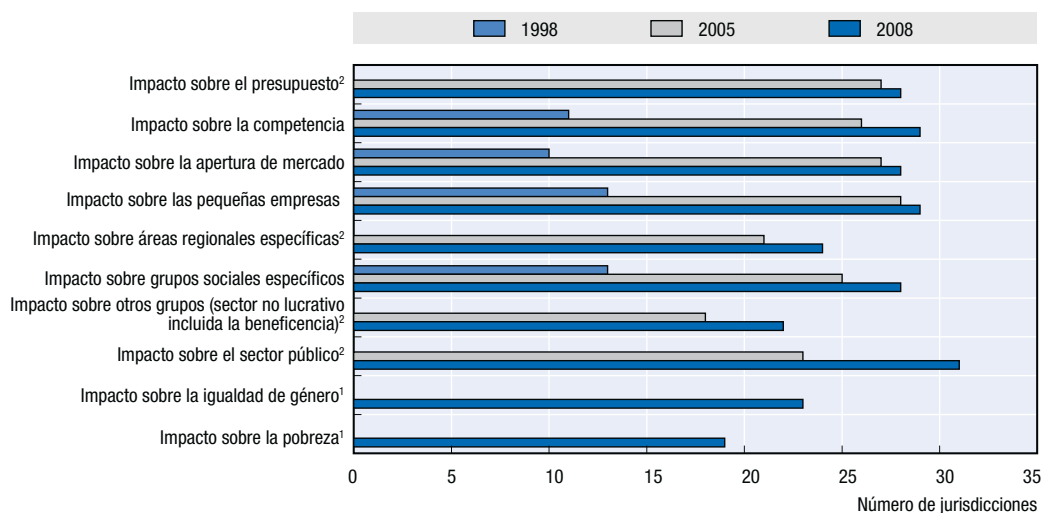
En su núcleo, el diseño de políticas basado en la evidencia incorpora un uso consistente de datos para informar sobre las decisiones en políticas. Este enfoque de creación de políticas involucra (i) generar y recolectar datos básicos; (ii) transformar datos en evidencia procesable; (iii) usar evidencia en procesos clave de toma de decisiones, y, (iv) diseminar evidencia e involucrar grupos de interés para sostener la implementación de reformas (OECD, 2012f). Cada uno de estos pasos requiere de una síntesis más profunda de la información de modo que pueda responder a los intereses y capacidades de diferentes grupos interesados.

La evaluación del impacto regulatorio *ex ante* y *ex post* juega un papel en develar y monitorear los intercambios entre efectos económicos, sociales y medio ambientales de respuestas que pueden ser potencialmente reguladoras. Un sistema de análisis del impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) en buen funcionamiento puede ayudar a promocionar coherencia en las políticas al transparentar los intercambios inherentes en las propuestas regulatorias, identificando quiénes podrían beneficiarse debido a la distribución de los impactos generados por la regulación y cómo la reducción del riesgo en un área puede crear riesgos en otra área de política gubernamental. De hecho, el rango de los impactos que de manera rutinaria se requiere evaluar dentro de un RIA ha evolucionado significativamente en la última década para incluir la competencia, la apertura del mercado, el presupuesto y el sector público, grupos sociales específicos y pequeñas empresas. La inclusión de preocupaciones sociales también es más amplia: se requiere una evaluación del impacto sobre la pobreza en más de la mitad de los países de la OCDE (Gráfica 5.4). Canadá provee un ejemplo concreto de cómo un RIA puede ser usado para dar una consideración especial a grupos sociales y económicos vulnerables (Recuadro 5.5).

Muchas economías emergentes y en desarrollo han iniciado la aplicación de evaluaciones de impacto regulatorio para mejorar sistemáticamente la creación de reglamentos y el entorno empresarial. En América Latina, por ejemplo, Brasil estableció su programa PRO-REG en la Oficina de la Presidencia para implementar el RIA. En el sudeste de Asia, los siguientes países se encuentran en proceso de pilotear o introducir evaluaciones de impacto: Malasia, Vietnam, Camboya y Laos. En África, los siguientes países también introdujeron diagnósticos de impacto: Sudáfrica, Uganda, Tanzania y Zambia. En estos países los requerimientos para el análisis han

Gráfica 5.4. Los tipos de evaluación de impacto se han incrementado significativamente en los países de la OCDE

Tipos de impacto valorados en una Evaluación de Impacto Regulatorio, 1998-2008



Notas: Las jurisdicciones involucran países de la OCDE y la Unión Europea. Para 1998 no existen datos disponibles para la Unión Europea, Luxemburgo, Polonia y República Eslovaca. Esto significa que esta gráfica está basada en datos para 27 países en 1998 y para 30 países y la UE en 2005/2008.

1. No existen datos disponibles para antes de 2008.

2. No existen datos disponibles antes de 2005.

Fuente: "Indicators of Regulatory Management Systems", www.oecd.org/regreform/indicators. Los datos para Brasil, Rusia y Sudáfrica están disponibles en www.oecd.org/gov/regulatory-policy/rmscountrynotes.htm.

Recuadro 5.5. Procedimientos incluyentes de creación regulatoria en Canadá

Incluir diferentes comunidades: en Canadá, el Gabinete Directivo para la Administración Regulatoria señala específicamente que "los departamentos y las agencias también deben trabajar con las Primeras Naciones, comunidades y personas Inuit y Métis; con organizaciones aborígenes locales, regionales y nacionales; y con gobiernos aborígenes" cuando se encuentre en consulta para propuestas de borradores normativos. De hecho, cuando se evalúan impactos regulatorios sobre la sociedad y la cultura, el Formulario de Triage (el cual determina si una nueva propuesta regulatoria está sujeta a un bajo impacto o a un impacto RIA medio/alto) aconseja a ministerios y departamentos de gobierno dar una consideración especial a grupos sociales y económicos vulnerables, como pueblos aborígenes, minorías de lengua oficial, canadienses de bajos ingresos, inmigrantes recientes, y grupos afectados con base en su edad, género, raza y cultura.

Incluir pequeñas empresas: la política regulatoria de Canadá también incluye los requisitos para adoptar un "lente de pequeña empresa" cuando se evalúan propuestas regulatorias. El objetivo del lente de pequeña empresa es reducir los costos regulatorios en pequeñas empresas sin comprometer la salud, seguridad y medio ambiente de los canadienses. El lente de pequeña empresa asegura que los reguladores son sensibles a las necesidades de la pequeña empresa cuando diseñan normas. El lente introduce un número de nuevos requerimientos que los reguladores deben considerar cuando se diseñan normas que impactarán a la pequeña empresa. En las etapas más tempranas del diseño, los reguladores deben completar una lista de verificación que guía el proceso de consulta con la pequeña empresa para entender sus realidades. Deben demostrar a los ministros que se ha dado la debida consideración para reducir la carga asociada con la opción impuesta a la pequeña empresa. Si no se adopta una opción menos onerosa, los reguladores deben justificar el por qué.

Fuente: Treasury Board Secretariat of Canada (2014), "Red Tape Reduction Action Plan", www.tbs-sct.gc.ca/rtrapparfa/index-eng.asp, consultado el 23 de enero de 2014.

sido adaptados a las prioridades de cada país y sus estrategias nacionales, ya sea que se aliente la pequeña empresa, se mejore la productividad económica o se reduzca la pobreza.

Como se indicó previamente, las comisiones especiales pueden jugar un papel en el proceso de toma de decisiones basado en evidencia. Entre las herramientas adoptadas por los países para integrar mejor la política regulatoria y el Crecimiento Incluyente, algunos países han establecido comisiones especiales para proveer asesoría sobre cómo las reformas regulatorias para la productividad impactan los objetivos de inclusión. Por ejemplo, la Comisión de Productividad de Nueva Zelanda aconseja al gobierno en cuanto a la mejora de la productividad de forma tal que se encuentra dirigida hacia el apoyo del bienestar general de los neozelandeses. La Comisión realiza encuestas a profundidad en temas que le asigna el gobierno, conduce la investigación relacionada con la productividad que apoya la mejora de la productividad a lo largo del tiempo y promueve la comprensión de asuntos de productividad.

Las herramientas de presupuesto relacionadas con el desempeño también permiten una mejor transparencia de los objetivos y resultados de las políticas públicas. Estas herramientas contribuyen a justificar programas públicos en términos del desempeño y el impacto en la vida de los ciudadanos.⁵ Es recomendable que las herramientas presupuestarias relacionadas con el desempeño se acompañen de procesos sólidos de evaluación, para así valorar el grado en que se cumplen los objetivos. Es importante que estos procesos tengan un aspecto fuerte de cara al público, no en aras de la transparencia en sí, sino también para validarlos y reforzarlos más como instrumentos de rendición de cuentas.

Finalmente, las herramientas que revelan los impactos de género específico de las políticas y los programas contribuyen a la creación de políticas incluyentes en varios dominios. Por ejemplo, la introducción de la perspectiva de género y de evaluaciones de impacto de género ha conducido a la mejora en provisiones de atención y permisos, así como en acciones para desagregar mercados laborales en los estados miembros de la UE. Esto fortalece la igualdad en el acceso a oportunidades en el mercado laboral tanto para hombres como para mujeres (Rubery, 2002). De hecho los países de la OCDE (por ejemplo, Austria) están adoptando cada vez más el uso de evaluaciones de impacto de género o presupuestario sensible al género para evaluar las implicaciones de género y asegurar acciones de gobierno responsivas y sensibles al género. Sin embargo, estas prácticas no están totalmente integradas dentro del proceso presupuestario y análisis de políticas (OECD, 2014b). Algunos países en desarrollo, como Filipinas, Perú y Tailandia también están involucrándose en cierto tipo de perspectiva de género y procesos presupuestarios sensibles al género.

La consulta pública para apoyar el interés público, la confianza y la certeza legal. La consulta pública de la regulación juega un papel importante y multifacético en la formulación de políticas incluyentes. Estas consultas contribuyen a mejorar la igualdad de las regulaciones y la capacidad de respuesta del gobierno hacia los ciudadanos y las empresas. También apoyan la toma de decisiones basada en evidencia en el gobierno, educan grupos de interés, mejoran el cumplimiento regulatorio, promueven la confianza en el gobierno, e impulsan la seguridad legal de los ciudadanos y las empresas (OECD, 2011d). La transparencia y la participación en el proceso regulatorio es un prerrequisito importante para asegurar que la regulación sirva al interés público y se encuentre informado de las necesidades legítimas de aquellos interesados en, y afectados por, la regulación.

La evidencia en los países de la OCDE resalta las condiciones críticas para una consulta, comunicación y participación de grupos de interés efectivas. Una política clara, aplicable, medible, en todo el gobierno, sobre la participación de los grupos de interés en el desarrollo

y revisión de las regulaciones es crucial (OECD, 2013c). Tal política necesita ir acompañada por guías obligatorias pero flexibles para la participación de los grupos de interés. La consulta pública implica que se invite al público en general para comentar las propuestas de borradores sobre regulaciones, proveyendo tiempo suficiente para realizar los comentarios y ofrecer indicaciones claras sobre cómo los comentarios pueden ser entregados. Las tecnologías de la información y comunicación pueden ser usadas para ampliar el alcance de los esfuerzos y facilitar la consulta (Recuadro 5.6). Las herramientas de TIC deben ser amigables con el usuario, capitalizar las redes sociales existentes del usuario y usar un lenguaje simple de comunicación (OECD, 2010e).

Recuadro 5.6. *Regulations.gov* en Estados Unidos de América

Regulations.gov es una fuente integral y en línea para que el público busque, vea y comente sobre las regulaciones emitidas por el gobierno de USA. En promedio, las agencias federales y departamentos del gobierno emiten cerca de 8 000 regulaciones por año. En el pasado, si el público estaba interesado en comentar sobre una regulación, tenía que saber cuál agencia la promovía, cuándo sería publicada, revisarla en un cuarto de lectura y luego pugnar a través de un proceso de comentarios específicos para cada agencia. Hoy, al usar *regulations.gov* el público tiene el potencial de dar forma a las normas y regulaciones que impactan sus vidas, desde cualquier parte.

El Programa de e-Creación Normativa está trabajando para cumplir con las necesidades de los usuarios al mejorar *regulations.gov*. En julio de 2009 *regulations.gov* fue relanzado con funciones mejoradas de búsqueda y varias características de comunicación e información compartidas. Desde su relanzamiento, las actualizaciones del sitio se realizan en forma continua con el objetivo de cautivar aún más al público y mejorar su participación en el proceso regulatorio.

Los ciudadanos comparten sus opiniones sobre cuáles funciones y características les gustaría ver en *regulations.gov* a través de encuestas en línea, grupos de discusión, pruebas de uso y comentarios recibidos en *regulations.gov Exchange* —foro en línea lanzado en mayo de 2009 para solicitar retroalimentación del público—. El foro de *Regulations.gov Exchange* fue relanzado en junio de 2010 para continuar proveyendo a los usuarios con una comunicación bidireccional, particularmente mientras el programa de e-Creación trabaja para actualizar y mejorar el sitio Web de *regulations.gov*.

Fuente: Extraído de www.regulations.gov consultado el 28 de enero de 2014.

Puesto que la participación de los grupos de interés puede ser costosa y sujeta a “fatiga de revisión”, necesita estar bien enfocada y ser eficiente. Esto puede alcanzarse mediante una buena planeación y asegurando que los recursos dedicados a la consulta y a la profundidad del proceso sean proporcionales al impacto de la regulación. La consulta debe llevarse a cabo al principio del proceso, antes de que el borrador de la legislación sea trazado, idealmente cuando el problema se define y las metas para una intervención gubernamental se delinean. Mientras más temprano se incorporen al proceso los grupos de interés, es menos probable que surjan demandas para cambios sustantivos cuando el borrador final esté listo. Asegurar la participación de los grupos de interés mediante el proceso de desarrollo de regulaciones también incrementa el sentido de propiedad y su cumplimiento. Además de la consulta, cuando se desarrollan nuevas regulaciones es igualmente importante involucrar a los grupos de interés cuando se revisan regulaciones existentes para tomar en cuenta la perspectiva del usuario (Recuadro 5.7). Deben estar disponibles suficientes recursos para estos procesos.

Recuadro 5.7. **Revisión de la Bioseguridad y Cuarentena en Australia: modelo de un mecanismo de consulta**

En febrero de 2008, Australia lanzó una consulta de sus sistemas de bioseguridad y cuarentena. Se le pidió a un panel independiente de expertos, designado por el Ministro para Agricultura, Pesca y Silvicultura, la revisión de la eficiencia, eficacia y conveniencia de las disposiciones actuales, incluidos los procesos de comunicación pública y las disposiciones de gobernanza e institucionales. Primero, el Panel preparó y emitió un documento de asuntos para impulsar la discusión y atraer propuestas y comentarios de los grupos de interés. Recibió alrededor de 220 propuestas escritas de un amplio rango de partes interesadas, hasta propuestas internacionales. El Panel organizó más de 170 reuniones con grupos de interés nacionales e internacionales, de individuos y de representantes de organizaciones. También se buscó información sobre los socios comerciales de Australia sobre sus disposiciones para manejar riesgos de bioseguridad; se mantuvieron discusiones con oficiales del gobierno y representantes de negocios en Nueva Zelanda, América del Norte, Europa; y se sostuvieron encuentros con representantes de otros miembros de la Organización Mundial del Comercio. Un sitio Web dedicado sostuvo el proceso: se dispusieron en línea documentos de referencia usados durante la revisión, junto con copias de todas las propuestas recibidas.

Cuando se completó el proceso, el documento *Bioseguridad: Una Asociación de Trabajo*, también conocido como el Reporte Beale, se presentó al Gobierno Australiano. Describía la situación actual, resumía los comentarios recibidos y presentaba recomendaciones. El Gobierno Australiano liberó su respuesta preliminar al reporte en diciembre de 2008, retomó en principio las 84 recomendaciones en su totalidad y esbozó las acciones correspondientes que el gobierno pensaba tomar. La respuesta está disponible públicamente, junto con actualizaciones sobre el progreso de la reforma.

Fuente: OECD (2010d), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, París, p. 188, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en>.

Para asegurar que las prácticas de consulta sean efectivas se requiere establecer un sistema de monitoreo y revisión, que incluya un conjunto de indicadores de evaluación. Es importante para asegurar que las opiniones de los grupos de interés sean realmente usadas para informar el proceso de toma de decisiones y no solamente para justificar una decisión tomada de antemano. Demostrar el valor de las consultas públicas al recabar evidencia de su impacto también puede minimizar resistencias políticas a la participación. Los países pueden usar métodos cualitativos e indicadores para evaluar y mejorar la calidad del proceso de revisión. Se requiere construir la capacidad para la consulta y la participación a través del gobierno así como establecer una red que permita compartir las buenas prácticas.

Finalmente, limitarse a otorgar acceso a una consulta pública no es suficiente para garantizar la dirección hacia un proceso de política pública incluyente. Con el propósito de asegurar la inclusión, los gobiernos deberían disminuir las barreras (por ejemplo, distancia, tiempo, lengua, acceso) para aquellos que deseen participar. Los gobiernos también deben construir la capacidad de los ciudadanos para que puedan participar efectivamente e incrementar el atractivo de las iniciativas de consulta y participación (OECD, 2009d).

Implementación y evaluación incluyente: asociación con los ciudadanos

La participación ciudadana también es importante para la implementación, evaluación y retroalimentación de la política pública. Las distintas formas de participación ciudadana pueden mover a los gobiernos más allá de los procesos tradicionales de consulta hacia

formas de participación más interactivas y, potencialmente, incluyentes. Se está acumulando evidencia sobre cómo la colaboración con los ciudadanos y los usuarios de los servicios puede ayudar a evitar fallas, mejorar la gobernanza democrática, construir la confianza pública e impulsar la innovación en el sector público.

Presupuesto participativo: fortalecer el papel de los ciudadanos en la distribución de los fondos públicos

La participación presupuestaria da a los ciudadanos un papel directo en la distribución del presupuesto público. Al hacerse de esta manera, se provee a los ciudadanos contribuyentes con un espacio de opinión respecto a cómo los dineros públicos se gastan en servicios que les afectan. En términos generales, se requiere cumplir con cinco criterios: “(1) la dimensión financiera y presupuestaria debe ser discutida; el presupuesto participativo involucra tratar con el problema de la limitación de recursos; (2) la ciudad en su propio nivel de gobierno debe estar involucrada, o un distrito (descentralizado) con un cuerpo elegido y algún poder sobre la administración (no es suficiente un nivel de representación de barrio); (3) debe ser un proceso repetitivo (una junta o un referendo en cuestiones financieras no constituye un ejemplo de presupuesto participativo); (4) el proceso debe incluir una forma de deliberación pública dentro del marco de reuniones o foros específicos (la apertura de reuniones administrativas o las instancias representativas clásicas a ciudadanos ‘normales’ no es un proceso de presupuesto participativo); (5) se requiere algún tipo de rendición de cuentas en la salida del proceso” (Sintomer *et al*, 2008, p. 168). En años recientes, el proceso de presupuesto participativo se ha implementado en varias ciudades alrededor del mundo (Recuadro 5.8).

Recuadro 5.8. Elaboración de presupuestos participativos en municipalidades seleccionadas de la OCDE

Toronto, Canadá: desde 2001, la Corporación Vivienda Comunitaria de Toronto (TCHC, por sus siglas en inglés) utiliza un proceso de presupuesto participativo para involucrar a los inquilinos en la toma de decisiones presupuestarias como parte de su Sistema de Participación de Inquilinos, llamada originalmente Planeación de Negocios Basada en la Comunidad. El proceso ha permitido que los inquilinos decidan cómo se gastarán USD 9 millones por año, o 13% del presupuesto del TCHC. El TCHC es el proveedor más grande de vivienda social en Canadá y el segundo más grande en Norteamérica, con 164 000 inquilinos alojados en más de 350 edificios de departamentos de alta y baja renta y en 800 casas y dúplex. Con un ingreso promedio de USD 15 400, los residentes de TCHC en general son individuos y familias de bajos ingresos. Muchos residentes son nuevos inmigrantes, personas de la tercera edad, discapacitados o familias de un solo padre, los cuales conforman algunas de las poblaciones más marginadas en Toronto.

Morsang-sur-Orge, France: esta municipalidad es una ciudad suburbana de clase media con población de alrededor de 19 500 habitantes. En 1998 la administración creó ocho consejos de vecinos abiertos a todos los residentes. También participaron representantes electos para discutir propuestas con la comunidad pero no tienen derechos de voto. Se distribuyó a cada consejo EUR 60 000 para proyectos locales y tienen autonomía completa para decidir cómo se gastarán estos recursos. Juntos, los consejos controlan 20% del presupuesto de inversión de la ciudad. En 2002, la municipalidad expandió la participación popular al introducir cinco talleres temáticos donde los residentes y los políticos se reúnen para discutir proyectos para el presupuesto municipal. Los resultados son presentados al consejo municipal.

Recuadro 5.8. **Elaboración de presupuestos participativos en municipalidades seleccionadas de la OCDE** (cont.)

Berlin-Lichtenberg, Alemania: Lichtenberg es un municipio en Berlín del Este con 251 000 residentes. El municipio cuenta con 13 distritos. El proceso de presupuesto participativo permite a los ciudadanos discutir y expresar sus preferencias respecto a campos discrecionales, como el apoyo a la salud pública, consultoría empresarial, planeación de parques y espacio libre, bibliotecas, apoyo general para niños y adolescentes, servicios culturales de instituciones públicas, escuela de música, servicios voluntarios por adultos mayores, cuidado de adultos mayores, deportes, cuidado de las áreas verdes públicas, cuidado de los árboles en las calles, cuidado de parques, cuidado de zonas de recreo y escuelas para educación continua. Cada año, el municipio distribuye EUR 31 millones para implementar las preferencias y sugerencias de los ciudadanos.

Sevilla, España: inspirada por el ejemplo de Porto Alegre en Brasil, el presupuesto participativo introdujo en Sevilla en 2004. La ciudad de 700 000 personas está dividida en 21 asambleas, las cuales eran atendidas por alrededor de 9 000 personas en 2006. Las asambleas tienen su propia constitución, conocida como 'autorreglamento', el cual es redactado por una comisión de delegados electos por las asambleas. Cada año el consejo decide la cantidad a ser distribuida por las asambleas, pero al menos 50% del presupuesto de la ciudad para los distritos locales se encuentra bajo su control. Actualmente, los departamentos del consejo de la ciudad de obra pública, deporte, juventud, educación, cultura, medio ambiente, salud y género han optado para unirse a las asambleas. Las asambleas eligen delegados para monitorear la ejecución de las políticas; ellos rinden cuentas a las asambleas que los eligieron. El presupuesto participativo ha llevado a la construcción de una red de carriles de bicicletas a través de la ciudad, así como a varias piscinas y espacios deportivos. Los programas de renovación urbana, como la construcción de nuevos drenajes y pavimentaciones, también han sido llevados a cabo en vecindarios más pobres y las prioridades han acordado la reparación de escuelas.

Fuente: OECD (2011e), *OECD Territorial Reviews: The Gauteng City-Region, South Africa 2011*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122840-en>.

Coproducción: más allá de la consulta a los grupos de interés en la planeación y suministro

La premisa de la coproducción se basa en que los servicios públicos trabajan mejor cuando están diseñados y suministrados en participación con los ciudadanos. La coproducción corresponde al involucramiento directo de usuarios individuales y grupos de ciudadanos en la planeación y suministro de servicios públicos. El asociarse con los usuarios y los ciudadanos emerge como una ruta alternativa a los enfoques tradicionales de oferta de servicios (por ejemplo, esquemas del lado oferente y modelos de comando y control) y como un resultado de tendencias que ya existen en países de la OCDE (como orientación al cliente, personalización del servicio). Representa un paso adelante a la consulta pública, pues involucra una asociación más profunda y sistemática de ciudadanos y usuarios que no son consultados actualmente pero que también ayudan a la creación de los servicios. Por ejemplo, los gobiernos coproducen con los ciudadanos cuando liberan información que los mismos utilizan para crear o mejorar servicios (como combinar información sobre bares locales y datos criminológicos para ayudar a las personas a crear un plan para trazar rutas más seguras a sus hogares), o cuando se alían con ciudadanos o grupos voluntarios para monitorear

las condiciones físicas de la infraestructura pública y los servicios o para incrementar la seguridad en sus barrios y vecindarios.

La coproducción puede mejorar resultados y abordar fallas en los servicios mediante un involucramiento de la comunidad mientras se promueve la inclusión y la participación. En el nivel de la comunidad, la coproducción puede resultar en la mejora de los servicios, por ejemplo cuando los residentes locales y las ONG se hacen cargo de los servicios locales, como los parques y las bibliotecas que se encuentran amenazadas y los reorganizan como espacios multifuncionales para la asistencia, la construcción de las capacidades y eventos culturales locales. Los esquemas de coproducción también se han utilizado para involucrar a la sociedad con el fin de identificar soluciones a problemas que no pueden ser solucionados únicamente por el gobierno por ejemplo, el cambio climático, la escasez de agua) y que pueden resultar en la exclusión social (por ejemplo, obesidad y otras condiciones crónicas de salud) (Recuadro 5.9). En un nivel individual, la coproducción que construye a partir de la información de los clientes del servicio puede entregar resultados positivos al abordar fallos en los servicios y guiar a costos reducidos para el erario público. Por ejemplo, en el área de la justicia juvenil, la participación de personas jóvenes como promotores del buen comportamiento puede marcar el camino para la reinserción social de jóvenes infractores. Se pueden utilizar esquemas de apoyo entre pares en las escuelas como una forma de confrontar la brecha de logros, así como de promover mayor inclusión y participación.

Recuadro 5.9. **Mejorar el suministro de agua: el Proyecto São Francisco (Brasil)**

En Brasil, una asociación entre gobiernos, entidades públicas, sociedad civil y organizaciones del sector privado se estableció como una forma de encontrar soluciones para la mejora del suministro de agua en la región noreste de Brasil. El Proyecto São Francisco es una iniciativa de nivel nacional que apunta a integrar las cuencas en la región noreste de Brasil para proveer de agua potable a 12 millones de personas para el año 2025 en los estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará y Rio Grande do Norte.

Las organizaciones de la sociedad civil están involucradas en programas sociales y medioambientales los cuales forman parte del proyecto. Deciden en conjunto sobre cuestiones relacionadas con aspectos sociales, como la decisión de relocalizar a familias afectadas o de participar en el monitoreo de la satisfacción de los ciudadanos con el bienestar durante y después de la ejecución del proyecto. La población rural directamente afectada por el proyecto inicialmente mostró resistencia a los cambios, sin embargo el proceso de coproducción hizo posible la discusión y definición de sus prioridades.

Como resultado, los ciudadanos afectados por el proyecto tienen acceso a servicios de salud y educación, a infraestructura sanitaria y a asistencia técnica para desarrollar cultivos irrigados en sus tierras. Las familias afectadas han visto sus condiciones de vida mejoradas debido a su relocalización. En comunidades nativas, se han tomado acciones hacia el desarrollo de artesanías para elevar el ingreso de las familias. El efecto que ha tenido el proyecto consiste en una modificación de las estructuras de trabajo en la región permitiendo el desarrollo social y económico de las comunidades involucradas.

Fuente: OECD (2011b), "Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society", OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.

Mejora del papel de los ciudadanos en la evaluación

La evaluación es una parte importante del refinamiento de las políticas públicas. La evaluación participativa, que coloca a los grupos de interés en el centro de la valoración del éxito de las políticas y los programas, puede mejorar la utilidad de los resultados de la evaluación. Su ventaja consiste en elevar la probabilidad de que los resultados de una evaluación sean aceptados como relevantes por todos los grupos de interés y en proveer la ventaja requerida para asegurar que los resultados son usados como base para acciones futuras (una deficiencia común de las evaluaciones independientes). Además, la participación pública es una forma rentable de acceder a información empírica sobre la relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sustentabilidad de las políticas públicas. La mayoría de los países de la OCDE aún se encuentra en etapas tempranas de este tipo de participación pública. Para incrustar este tipo de enfoque se requiere una inversión sustancial en la construcción de capacidades de los participantes y proveer apoyo metodológico (OECD, 2009b).

La contribución de los ciudadanos a la evaluación también puede extenderse a la legislación. Los más capaces de argumentar a favor de ciertas políticas tienen la mayor influencia (por ejemplo, poderosos grupos de cabildeo). Por tanto, deben colocarse mecanismos que ayuden a quienes tienen menor acceso e influencia para argumentar a su favor. Las legislaturas y los comités específicos comúnmente tienen el mandato de recabar evidencia (escrita y oral) de los expertos, grupos de presión y ciudadanos directamente afectados por la legislación. Además de las audiencias, entrevistas y grupos focales, las legislaturas pueden comisionar estudios de caso en diferentes regiones y grupos económicos o sociales dentro de la sociedad para obtener una perspectiva detallada. También pueden utilizar datos de encuestas para acceder a los puntos de vista de una sección transversal del público. En el año 2009, por ejemplo, el Ejecutivo para la Mejora Regulatoria de Reino Unido comisionó una encuesta para el público general y el sector público para determinar sus puntos de vista sobre los efectos de la regulación (OECD, 2012c). La evaluación legislativa *ex post* también puede usarse para entender las formas en que el público ha sido afectado por la ley y para identificar las formas en que los ciudadanos quisieran enmendarla.

5.2. Buscar un enfoque integral para construir instituciones incluyentes

Coordinación en los departamentos de gobierno y en todos los niveles de gobierno

Dado el carácter multifacético del Crecimiento Incluyente, son cruciales tanto una administración efectiva como una acción coordinada mediante múltiples dominios de política. La identificación de políticas complementarias hace posible la generación de mejores resultados en términos de combinar crecimiento e inclusión. Una coordinación mejorada en el nivel de políticas también ayuda a solucionar los retos económicos asociados con el Crecimiento Incluyente. Agrupar reformas en paquetes intersectoriales facilita que se alcancen acuerdos en las reformas, ya que se pueden distribuir con mayor amplitud los costos y beneficios de las iniciativas políticas, y aquellos amenazados por una medida pueden beneficiarse de otra (Tompson, 2009; Olofsgård, 2003).

La OCDE ha resaltado durante mucho tiempo la necesidad para dicha coordinación, enfatizando enfoques de gobierno completo o de “gobierno unificado”. Igualmente importante y esencial es que se establezcan fuertes lazos entre los procesos de planeación estratégica nacionales que abarcan todo el gobierno, los cuales usualmente tienen un carácter multianual y son dirigidos por la parte central del gobierno, y el presupuesto anual

y los procesos de repartición de recursos, los cuales son dirigidos por la autoridad central de presupuesto. Herramientas tales como los marcos de gastos a medio periodo, el desempeño de presupuestos relacionados y revisiones periódicas de los gastos permiten la clarificación y refuerzo de estas correspondencias.

En la práctica, implementar un enfoque de gobierno completo es difícil y muchas políticas continúan siendo elaboradas en “silos” sectoriales. Mientras que lograr un enfoque de toda la extensión del gobierno involucra muchos retos que necesitan ser abordados (por ejemplo, la coordinación de costos, batallas de posicionamiento político, falta de incentivos para colaborar, recursos insuficientes para el trabajo colaborativo, implicaciones presupuestales de la coordinación horizontal y vertical), dos retos principales resaltan:

- Identificar e implementar mecanismos, como las consultas intersectoriales o intergubernamentales, los cuales aseguran que la coordinación se lleve a cabo. Estos mecanismos facilitan la coherencia política y, donde sea posible, ayudan a concretar complementariedades potenciales entre diferentes vertientes políticas.
- Identificar las interacciones políticas que más importan en términos de “efectos dominó” de una política o de otra. Las consecuencias distributivas de las políticas medioambientales, por ejemplo, necesitan ser consideradas y abordadas en paralelo con las reformas políticas medioambientales, no posteriormente. De manera similar, los cambios en los sistemas de impuestos y beneficios son llevados a cabo de manera aislada muy frecuentemente para lograr resultados específicos. Estos objetivos necesitan ser considerados en el contexto del sistema completo de impuestos y beneficios que conforma incentivos individuales y resultados distributivos, confrontando a los individuos con cambios abruptos en, por ejemplo, tasas de impuestos marginales, o produciendo resultados donde los individuos con características muy similares son tratados de manera muy distinta.

Existe un número de dimensiones de coordinación intergubernamental que importa:

- La primera es la de políticas intersectoriales horizontales; tanto en el nivel nacional como en el subnacional existe una tendencia recurrente para que las burocracias trabajen en silos, con muy poca coordinación de, por ejemplo, políticas medioambientales y de transporte, o entre la protección social y las políticas del mercado laboral. Aquí, la solución depende muy seguido o se beneficia grandemente del liderazgo del gobierno central, incluye la implementación de mecanismos o la creación de instituciones que aseguran una discusión intersectorial de retos políticos transversales.
- La segunda concierne a la coordinación horizontal entre las jurisdicciones en el nivel subnacional del gobierno. Aquí, la evidencia apunta cada vez más a la necesidad de liderazgo desde arriba (OECD, 2013d, 2014); incluso cuando los gobiernos estatales o locales ven la necesidad de cooperar, las barreras a la acción colectiva pueden ser difíciles de superar sin los recursos y liderazgo que un nivel de gobierno más alto puede proporcionar. Se pueden requerir incentivos tanto institucionales como financieros. El punto no es que tal colaboración pueda ser impuesta de arriba hacia abajo sino que se requiere un balance en las iniciativas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.
- La tercera forma es una coordinación vertical entre los niveles de gobierno; es un reto importante, dado que casi todos los campos de política domésticos son, al menos hasta cierto punto, áreas de responsabilidad compartida en los países de la OCDE. Los múltiples niveles de gobierno tienen seguido un papel que jugar en el diseño, financiamiento o implementación de políticas con implicaciones para el Crecimiento Incluyente. Esto apunta a la necesidad de coordinar mecanismos que reflejen las funciones legítimas y la

rendición de cuentas democrática de los distintos niveles involucrados (OECD, 2013d). Los Principios de la OCDE para la Gobernanza Efectiva de la Inversión Pública recientemente adoptados, por ejemplo, reflejan esta preocupación.

Controles y equilibrios en todo el gobierno

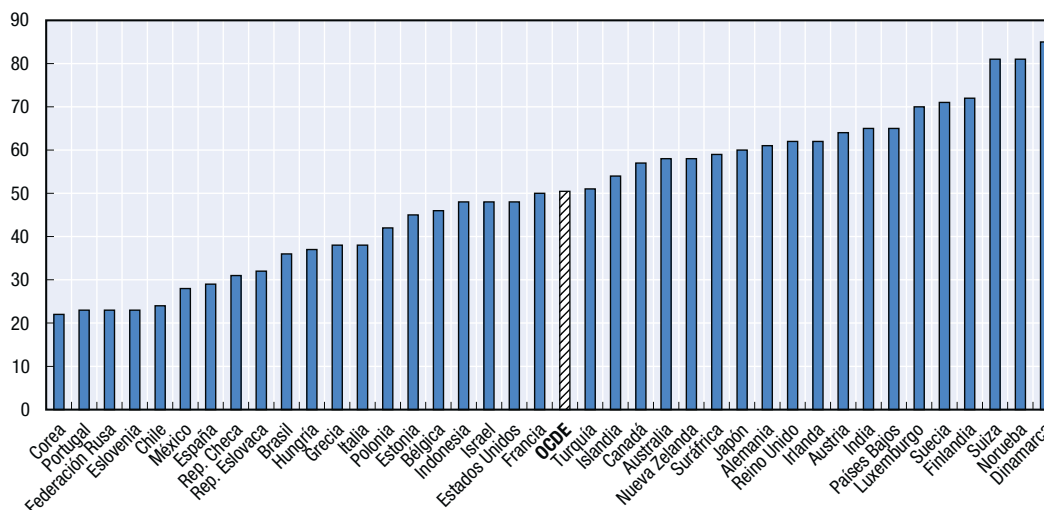
Un enfoque integral para la creación incluyente de políticas requiere la presencia de controles y equilibrios en todo el gobierno. Algunos ejemplos son el fortalecimiento del desempeño del sector de la justicia, asegurar el desempeño fiscal, y prevenir la captura regulatoria.

Mejorar el desempeño del sector de la justicia

El Estado de derecho, el acceso a la justicia y a las compensaciones se encuentran en el centro de una sociedad equitativa y socialmente justa. La implementación efectiva de la ley ayuda a prevenir el conflicto, el crimen y la violencia, asegura la rendición de cuentas ejecutiva, y alienta el crecimiento del sector privado en cumplimiento con los marcos regulatorios delineados. Un sistema judicial legítimo y accesible de manera equitativa ayuda a crear un terreno de actuación parejo donde puedan tomarse decisiones independientes y predecibles. Aún más, asegurar el acceso equitativo a la justicia puede apoyar la equidad en los servicios, incluidos el cuidado de la salud y la educación, y por tanto contribuir a reducir la inequidad. Aun así, no todos los ciudadanos de los países de la OCDE y de los BRIC tienen confianza en que los sistemas de justicia funcionan como deberían. Entre los países de la OCDE, la confianza en el ámbito judicial y las cortes se encuentra más alta en los países nórdicos y más baja en Corea, Portugal y Eslovenia (Gráfica 5.5).

Gráfica 5.5. **Existen diferencias significativas en los niveles de confianza en el ámbito judicial en los países de la OCDE**

Porcentaje de respuestas que indicaron confianza en el sistema judicial y en las cortes (2012)



Nota: los datos de confianza en el sistema judicial se refieren al porcentaje de respuestas "sí" a la pregunta: "¿En este país, tienes confianza en cada uno de los siguientes puntos? ¿Acerca del sistema judicial y las cortes?" Los datos para Chile, Alemania y Reino Unido son de 2011 en vez de 2012.

Fuente: cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Mundial Gallup 2012.

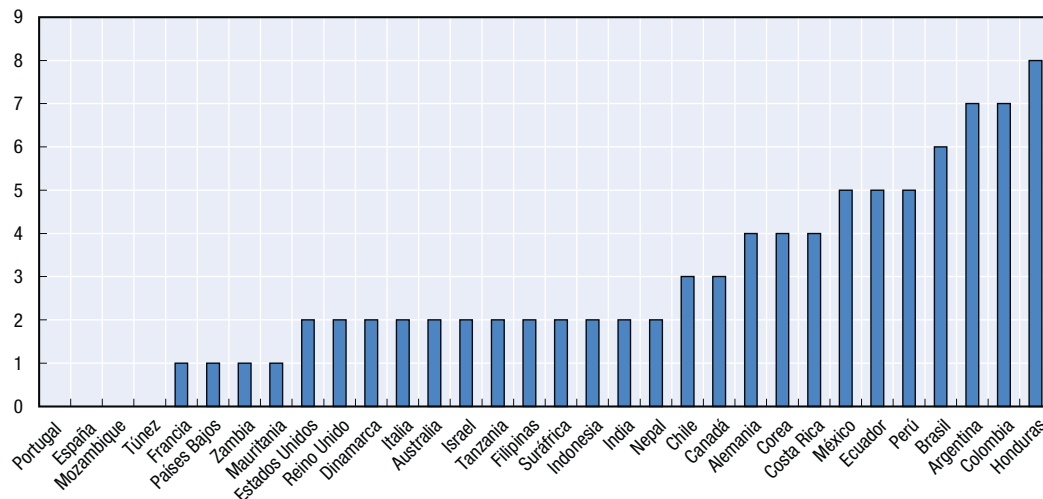
Fortalecer la efectividad de las instituciones supervisoras

La legislatura nacional tiene un papel fundamental para autorizar las distribuciones presupuestales anuales y en ejercer la rendición de cuentas sobre cómo estas distribuciones son utilizadas. De hecho, las herramientas disponibles para los parlamentos que les auxilian en esta tarea han mejorado considerablemente en años recientes. De manera notable, varios parlamentos nacionales (Australia, Canadá, por ejemplo) han desarrollado oficinas parlamentarias de presupuesto diseñadas para abordar la “asimetría de la información” entre las ramas Ejecutiva y Legislativa del gobierno en cuestiones presupuestales y fiscales, para fortalecer el papel de la legislatura al identificar y representar los intereses de los ciudadanos. Otros países, como Eslovenia y Suecia, han establecido “consejos fiscales” o cuerpos similares para proveer una perspectiva independiente y profesional sobre asuntos complejos de la gestión de política fiscal, incluyendo la evaluación del cumplimiento de los objetivos fiscales y la identificación de riesgos sustentables fiscales. Tomadas en conjunto, estas “instituciones fiscales independientes” pueden mejorar la calidad del discurso público y abrir camino para un debate más incluyente en elecciones y retos de política fiscal. La OCDE ha desarrollado un borrador de Principios para Instituciones Fiscales Independientes, el cual establece cómo estos organismos pueden ser instituidos de la mejor manera para promover estos objetivos.

Los esfuerzos para mejorar el desempeño del sector público y fortalecer la participación ciudadana pueden extenderse a las actividades de los organismos autónomos. Los enfoques innovadores en países en desarrollo y economías de mercado emergentes involucran a los ciudadanos en audiciones sociales (Filipinas), mecanismos de quejas, y tomar parte en la selección de un Auditor General (Ecuador y Colombia) (Gráfica 5.6). Muchas Instituciones

Gráfica 5.6. El rango de prácticas participativas empleado por las Instituciones de Auditoría Suprema varía en los distintos países

2013



Nota: el indicador mide el número de prácticas distintas puestas en marcha hasta diciembre de 2013, no el número o frecuencia de casos. Una práctica se toma en cuenta siempre y cuando se haya aplicado (la herramienta existe/se ha puesto en operación) después de su creación y no se haya discontinuado. Las prácticas se consideran sin importar si se presentaron en 2013 o no.

Fuente: OECD (2015a, próxima publicación), “Citizen Engagement and Supreme Audit Institutions: A Stocktake”.

de Auditoría Suprema empezaron a involucrar a los ciudadanos en su trabajo, aunque muchas de estas prácticas de participación resultaron en la diseminación unidireccional de la información. En general, es fundamental que, al requerir la participación de la ciudadanía en su trabajo, los organismos encargados de la rendición de cuentas formulen estrategias de mitigación de riesgos, con el fin de asegurar que esta participación sea sostenible y concuerde con las actuales condiciones políticas y propicias (OECD, 2015a).

Proteger de la cooptación por grupos específicos a los organismos reguladores

La cooptación reguladora por parte de la industria o el gobierno puede perjudicar las políticas para el Crecimiento Incluyente. La responsabilidad de los reguladores aumenta cada vez más en lo que concierne el cumplimiento de varios objetivos de la política pública. Estos objetivos llegan a ser conflictivos o difíciles de manejar como, por ejemplo, cuidar la protección ambiental mientras se promueven inversiones o garantizar la fiabilidad y seguridad de los servicios y reducir el costo para los ciudadanos y administradores. Asimismo, entre más reguladores se independizan del gobierno, su financiamiento proviene en mayor medida de otras partes como la industria misma. En este ambiente, habrá presión política que influya en las acciones y decisiones de los reguladores. Los conflictos entre los objetivos de los diversos grupos pueden equilibrarse al tomar en cuenta los sistemas y mecanismos institucionales apropiados de la rendición de cuentas, transparencia, compromiso y liderazgo que protegen las decisiones y acciones regulatorias de influencias indebidas y aseguran la confianza en el regulador. El estudio *OECD Best Practice Principles for the Governance of Regulators* (Principios de la OCDE para la mejor práctica gubernamental de los reguladores) identifica siete principios que se combinan para proteger a los reguladores de la cooptación y promueven la rendición de cuentas (Recuadro 5.10).

Recuadro 5.10. Principios de la OCDE para la mejor práctica gubernamental de los reguladores

1. *Claridad de papeles*: es esencial que los objetivos y las funciones estén estipulados con claridad en la legislación establecida para que el regulador entienda y cumpla su papel con efectividad. No se deben asignar objetivos al regulador que estén en conflicto a menos de que se entreguen con un mecanismo para la resolución de los mismos.
2. *Prevención de influencia indebida y establecimiento de la confianza*: la independencia del gobierno y la industria que se regula puede mejorar los resultados regulatorios, ya que permite que el regulador tome decisiones que sean justas e imparciales. Un paso elemental para lograr la independencia del regulador es la formalización de la misma. Sin embargo, no es suficiente, también debe haber una firme cultura de independencia y relaciones de trabajo apropiadas con el gobierno y otros accionistas.
3. *La toma de decisiones y la estructura de la comisión de reguladores independientes*: la estructura de la comisión reguladora (por ejemplo, un solo director o un comité) debe estar determinada por la naturaleza de las actividades reguladas y sus motivaciones.
4. *Rendición de cuentas y transparencia*: el regulador opera en concordancia con el poder que se le otorga por la legislatura. La rendición de cuentas y la transparencia son el otro lado de la moneda de la independencia. Los reguladores tienen que reportar el cumplimiento de sus objetivos de manera constante donde se incluyan indicadores de rendimiento significativo. Las políticas operacionales claves y materiales para dirigir, que cubran temas como conformidad, reforzamiento y revisión de decisiones debe estar disponible al público.

Recuadro 5.10. Principios de la OCDE para la mejor práctica gubernamental de los reguladores (cont.)

5. *Compromiso*: los reguladores deben involucrarse constantemente de manera comprometida con entidades reguladas y otros grupos de interés para mejorar la confianza, tanto del público, como del grupo de interés y optimizar los resultados regulatorios.
6. *Financiamiento*: los niveles de los fondos deben ser adecuados y sus procesos deben ser transparentes, eficientes y sencillos.
7. *Evaluación de rendimiento*: las decisiones, acciones e intervenciones regulatorias deben ser evaluadas con la ayuda de indicadores de rendimiento. Esto crea conciencia y una comprensión del impacto de las acciones del regulador y ayuda a comunicar y demostrarle a los grupos de la plusvalía del regulador.

Fuente: OECD (2014a), *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>; Thatcher, Mark (2005), "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe", *Governance*, 18(3), pp. 347-373, julio; Gilardi, Fabrizio y Martino Maggetti (2010), "The independence of regulatory authorities" en David Levi-Faur (ed.), *Handbook on the politics of regulation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido.

5.3. Construir instituciones incluyentes

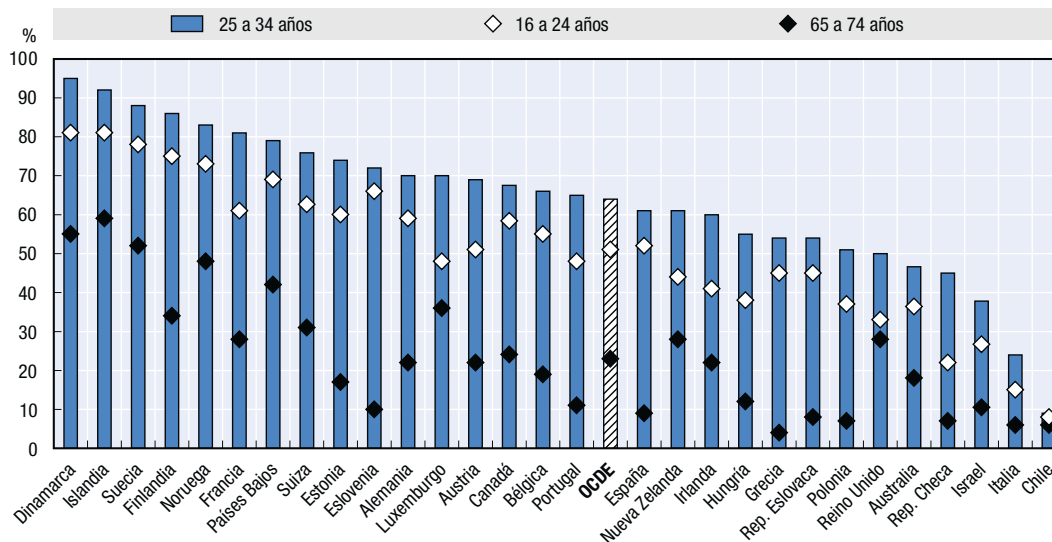
La contribución de la tecnología para la participación activa en la gobernanza

La tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) nos permiten nuevas formas de gobernanza colaborativa y participativa que actúan como impulsores para el Crecimiento Incluyente. La integración continua de nuevas tecnologías (por ejemplo, redes sociales, tecnología celular) en la vida diaria de empresas, gobiernos y ciudadanos permite el surgimiento de nuevas formas de involucrar al público y que las relaciones entre las esferas pública, privada y social se yuxtapongan en un nuevo ambiente de gobernanza digital (Gráfica 5.7). Pasar de un modelo de gobernanza digital centrado en el ciudadano a uno dirigido por el ciudadano también abre las puertas de los gobiernos. Esto crea un movimiento de "gobernanza difundida por una red" (coordinación y colaboración interna) a una "gobernanza colaborativa y participativa" (formas que están más abiertas y dispuestas para involucrar accionistas institucionales y no institucionales en la creación de valor público).

Con el fin de en verdad involucrar a los electores, las instituciones gubernamentales tendrán que idear propuestas para mejorar el uso de las redes sociales. Las aplicaciones Web 2.0 (es decir, Facebook, Twitter, YouTube y Wikipedia), también llamada la web participativa, tienen el potencial de alterar fundamentalmente el proceso de toma de decisiones. En la actualidad, sin embargo, las instituciones gubernamentales perciben las redes sociales en gran parte como una herramienta de comunicación pública. Según un estudio de la OCDE de 11 gobiernos nacionales que formulan objetivos explícitos para el uso de medios sociales, nueve de estos esperan que sus objetivos permitan la mejora de las comunicaciones públicas (Gráfica 5.8). Del mismo modo, un estudio de las autoridades públicas de Estados Unidos de América en los diferentes niveles de gobierno muestra que 85% de los usuarios de las redes sociales lo hacen para "distribuir información". Solo un pequeño porcentaje percibe las redes sociales de otra manera: 31% indicó que utilizan las redes sociales para conversar (con electores), 21% para recibir retroalimentación, 15% para informar al público sobre políticas y solo 9% como una herramienta para impulsar la innovación. (GovLoop, 2013) Siguiendo este hilo de pensamiento, un estudio del 2012 dirigido a autoridades gubernamentales en Reino Unido encontró que casi

Gráfica 5.7. El uso de canales digitales para interactuar con el sector público por parte de los ciudadanos más jóvenes y de los más ancianos permanece debajo de los niveles esperados

Uso de las personas de la Internet para interactuar con el sector público, por grupo de edad, 2012



Nota: no hay datos disponibles para Japón, Corea, México, Turquía y Estados Unidos de América. Los datos para Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Israel y Suiza se refieren solamente a la obtención de información, no a la interacción en general. En estos países el grupo de edad “de 25 a 34 años” se refiere a individuos entre 25 y 44 años. Los datos para Chile se refieren al grupo de edad de 25-64 años. Los datos para Israel cubren ciudadanos de 20 años de edad y más y cubre tanto la obtención de la información como llenar formularios en línea. Los datos para Canadá, Israel y Suiza se refieren al 2010. La información sobre los datos para Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Fuente: OECD (2013b), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

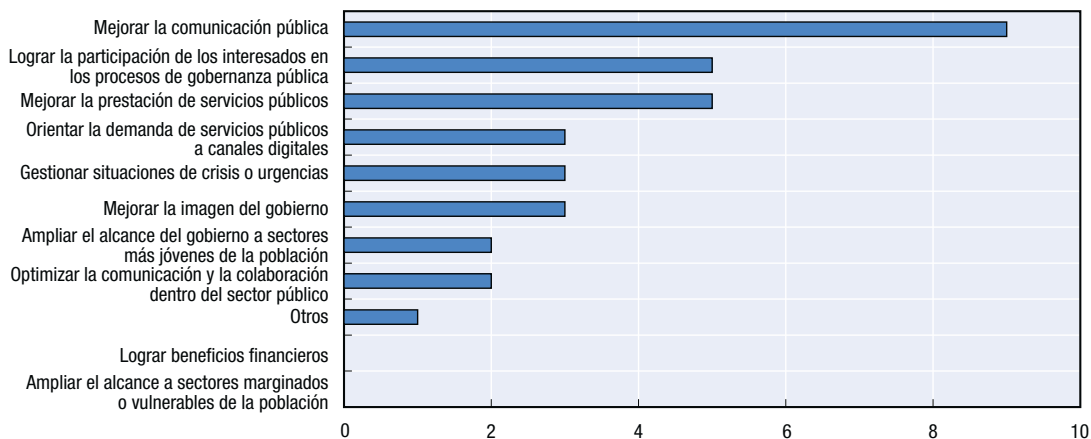
todos los consejos locales usan las redes sociales para comunicaciones externas. Solo alrededor de la mitad se enfocan en usar esta tecnología para construir una comunidad o para interactuar con la población, como, por ejemplo, para realizar encuestas (BDO, 2012).

Por tanto los gobiernos se encuentran con la oportunidad y el reto de hacer un mayor uso de las TIC más allá de distribuir o recolectar información. Las nuevas tecnologías con datos abiertos pueden ayudar a que los gobiernos se involucren activamente con las partes interesadas. Tienen el potencial de posibilitar la participación pública y el compromiso social para diseñar respuestas para las necesidades públicas (como codesarrollo y coproducción de servicios por medio de nuevas aplicaciones), así como permitir encontrar información y conocimientos de fuentes más diversas (por ejemplo, crowdsourcing).⁶ Las nuevas formas de colaboración con las partes interesadas no institucionales puede ayudar a ofrecer servicios que respondan mejor a las necesidades específicas y en formas más incluyentes. De hecho, el portal de Internet “311” “Arregla mi calle” en Reino Unido y de Chicago, respectivamente, ilustran la intersección de la telefonía móvil gubernamental y los datos gubernamentales abiertos. Uno es construido por los ciudadanos, y el otro por el gobierno (Ubaldi, 2013).

“La colaboración abierta distribuida” (*crowdsourcing*) tiene un gran potencial para los gobiernos pero no es fácil llevarla a cabo. La colaboración abierta distribuida efectiva depende de una escala adecuada y de la representatividad de la participación para obtener resultados valiosos.⁷ A la fecha, solo un número limitado de gobiernos nacionales han tomado este camino y menos aún los gobiernos locales y regionales aunque estos últimos verían las mayores recompensas. Las ciudades y el gobierno Federal estadounidenses, Reino Unido,

Gráfica 5.8. Mejorar la comunicación es el principal objetivo fijado de la mayoría de los gobiernos de la OCDE para el uso de las redes sociales

Objetivos del uso de los medios sociales por los gobiernos de la OCDE, 2013



Nota: con base en la respuesta de 11 países que indicaron tener expectativas u objetivos específicos respecto al uso de los medios sociales por el gobierno; se permitió un máximo de tres opciones de respuesta.

Fuente: encuesta de la OCDE sobre el uso de medios sociales por los gobiernos de la OCDE, 2013 (resultados preliminares).

Australia, Francia, además de otros, han llevado la delantera en este aspecto. Compañías y PYME en algunos países explotan este enfoque para expandir los negocios y crear empleos, mientras que pocos gobiernos usan la colaboración abierta distribuida para motivar eventos de cocreación (por ejemplo, campamentos de innovación, maratones de hackers y para codificar y retos de creación de aplicaciones) para crear aplicaciones, servicios y permitir que varias partes interesadas contribuyan en la toma de decisiones, de creación de valor público e innovación social (Ubaldi, 2013).

El valor de las TIC va más allá de la rama ejecutiva gubernamental. Las TIC también han transformado la comunicación entre la legislación y el público. El Internet, los correos electrónicos y los teléfonos celulares han permitido que las partes interesadas tengan acceso a información, así como, presentar sus opiniones y la evidencia a los legisladores en nuevas formas que incluyen blogs y foros web en lo que la gente puede opinar. El *Desafío de la Red Tape* lanzado en abril del 2001 por el gobierno del Reino Unido hechó mano de un sitio web designado para que el público opinara sobre la cinta roja (red tape). También buscaron ideas de negocios y la sociedad civil al recopilar sugerencias y ejemplos de regulaciones innecesarias y obsoletas que deberían ser derogadas. La gente a menudo consigue información sobre el parlamento y la política de la televisión, la radio y los periódicos pero estos nuevos mecanismos complementan el uso tradicional de los medios.

El uso de las TIC provee oportunidades para optimizar la participación y la inclusión social; pero también surgen retos para los gobiernos. Primero, nos encontramos con la rendición de cuentas del gobierno cuando las responsabilidades y los riesgos se comparten o se transfieren a los ciudadanos. Segundo, el riesgo de que ciudadanos menos participativos o aquellos “dispuestos pero incapaces” no participen, de esta manera se reduce en vez de fortalecerse la inclusión. El reto es adoptar nuevas políticas y estrategias para facilitar las formas de involucrar al público por medio de la TIC que permitan la provisión de oportunidades iguales para todos los grupos de ciudadanos. Se busca ser incluyentes al enfocar el uso de las nuevas tecnologías para incrementar el acceso y evitar la creación de nuevas divisiones digitales,

así como, atraer grupos descontentos con el gobierno como los jóvenes. Tercero, existe la necesidad de desarrollar la capacidad (tanto del gobierno como de ciudadanos) de entender y usar estos modelos colaborativos de manera eficiente.

Impulsar las reformas para construir instituciones incluyentes

Puede que la búsqueda continua del Crecimiento Incluyente requiera cambios significativos de los procesos institucionales y políticos de muchos países. Cuando hablamos de las políticas públicas, las instituciones empoderan a algunos mientras que marginan a otros. En la esfera económica, determinan los recursos y las oportunidades, que los individuos y ciertos grupos, a los que puedan acceder cuando buscan un mejor nivel de bienestar. Donde las reglas del juego desde el principio son exclusivas, es probable que sea más difícil la promoción de la inclusión. Por otra parte, dado que las instituciones, por lo general, evolucionan lentamente, a menudo reflejan las distribuciones anteriores de poder y riqueza, y dejan algunos grupos marginados en cuanto a sus posibilidades de acceso, participación y beneficios. La cuestión, entonces, es si las instituciones y los procesos actuales son adecuados para el propósito cuando se trata de conseguir el Crecimiento Incluyente. Cuando no es así, es necesario hacer una reforma para mover a las instituciones y los procesos hacia las buenas prácticas que se destacan en este capítulo.

A menudo, puede ser más difícil implementar la promoción de un Crecimiento Incluyente en las zonas que más lo necesitan. Los beneficiarios a los que están destinadas estas políticas tienen, por definición, poca representación en el proceso de diseño de políticas públicas. Como resultado, sus necesidades o puntos de vista pueden integrarse de forma inadecuada en el diseño de la reforma. Esto también es importante cuando se trata de la aplicación. La eficacia en el diseño de las políticas depende, en parte, de la aceptación social, incluso, reformas con buenas intenciones y bien diseñadas pueden encontrar dificultades si los beneficiarios no confían en el proceso de reforma o se sienten alejados del mismo.

La parte de economía política de la reforma es particularmente importante para el diseño e implementación de estrategias de Crecimiento Incluyente a nivel nacional. Como se mencionó anteriormente, es importante poner en marcha un proceso de toma de decisiones incluyente que se conserve desde la captura por grupos de interés, de voz a las diversas partes interesadas y refleje las necesidades y demandas de la población. Además, el diseño de políticas eficaces necesita ser complementado con medidas adicionales, de modo que, una vez diseñadas, las reformas pueden aplicarse con éxito, llegar a los grupos a los que están enfocadas y cumplir con los objetivos previstos. El trabajo de la OCDE “lograr la reforma” apunta a una serie de lecciones que son relevantes para la realización de reformas dirigidas a la inclusión social.⁸ En particular:

- **Es importante tener un mandato electoral para la reforma.** No es suficiente ganar una elección o dirigir a la mayoría en la legislación. También tiene una gran importancia que el gobierno haya presentado el caso de la reforma a los votantes antes de las elecciones. Si el propio proceso electoral desalienta la inclusión, es posible que tales procesos necesiten ser reformados primero. Dar voz a los externos es fundamental para construir el impulso político necesario para que otras instituciones sean más incluyentes.
- **La comunicación clara de los objetivos a largo plazo de la reforma y procesos incluyentes de consulta se retribuyen con el tiempo.** La comunicación efectiva con los interesados consiste en escuchar sus preocupaciones y puede dar pie a alguna modificación de las propuestas de la reforma. Las instituciones que facilitan estos procesos de comunicación pueden mejorar la calidad de las propuestas de reforma, así como la probabilidad de que

se aprueben. Los procesos de políticas incluyentes y de consulta no son una garantía para evitar el conflicto, pero parece que contribuyen a una mayor confianza entre las partes involucradas. Aquí, también, el trabajo institucional básico puede ser necesario para apuntalar el proceso de las políticas, ya que a los que las políticas incluyentes buscan ayudar pueden, a priori, ser más difíciles de alcanzar a través de las comunicaciones y los procesos de consulta. Ellos tienden a tener menos recursos, estar menos informados y organizados y, en muchos casos, es posible que ya se sientan ajenos a las instituciones establecidas.

- **Un caso basado en la evidencia y analíticamente sólido para la reforma sirve tanto para mejorar la calidad de la política pública como la posibilidad de adopción de la reforma.** Es elemental identificar las estrategias para el diseño de un Crecimiento Incluyente en lugar de buscar la inclusión a expensas del crecimiento: esto contribuirá, en gran medida, a la comprensión los conflictos distributivos involucrados.
- **Un liderazgo firme —ya sea por un individuo o una institución encargada de llevar a cabo una reforma— juega un papel importante como administrador de cambio.** Sin embargo, esto no debería leerse como un respaldo a un enfoque descendente o una preferencia por la acción unilateral. La experiencia de varios países indica que un liderazgo exitoso, a menudo, trata de ganar el consenso en lugar de superar la oposición o garantizar la conformidad.
- **Se pueden alentar programas piloto y la experimentación en donde las mejores prácticas no sean claras, o donde se requiere del aprendizaje.** Los programas piloto e innovaciones que se han probado en un solo lugar de las instituciones gubernamentales (por ejemplo, en un ministerio u organismo en particular, a un nivel subnacional de gobierno) pueden ayudar a identificar las ventajas y desventajas de diferentes enfoques. Esto revela las prácticas útiles que pueden ser ampliadas e institucionalizadas.
- **Ir más a prisa no garantiza mayor velocidad.** Los procesos de políticas incluyentes pueden tomar tiempo y quienes las hacen pueden temer que el énfasis en los procesos de integración y diálogo retrase (o incluso obstruya) reformas urgentes. Sin embargo, el trabajo de la OCDE sobre las reformas de las pensiones, mercados laborales y los mercados de productos sugiere que las reformas estructurales exitosas toman tiempo. Además, muchos de los intentos fallidos de reforma, que se han estudiado, fracasaron en parte porque se llevaron a cabo a toda prisa. En varios casos las prisas para actuar llevaron a decisiones erróneas, basadas en información inadecuada o reforzando la oposición a la reforma, porque los grupos afectados importantes quedaron fuera del proceso (Tompson, 2009). A la larga, la inclusión puede evitar los retrasos, contratiempos y errores que puedan surgir de los procesos de toma de decisiones cerradas y aceleradas.
- **Es crucial mantener a los actores a bordo a lo largo del proceso.** El énfasis en evitar la prisa contrasta con los argumentos que, durante mucho tiempo, han sido propuestos sobre la necesidad moverse rápidamente, a veces ocultan sus intenciones, en un esfuerzo por avanzar en las reformas antes de que opositores a las mismas puedan reaccionar.⁹ Sin embargo, este tipo de estrategias, normalmente, prevalecen cuando las reformas se adoptan en condiciones de crisis y cuando se ven sus frutos pronto, por ejemplo, cuando una política de estabilización se impone frente a la hiperinflación y, rápidamente, restaura el equilibrio macroeconómico. Las reformas estructurales pocas veces dan frutos con tanta rapidez y la evidencia presentada en Tompson (2009) y la OCDE (2010b) de una amplia gama de sectores de políticas, sugiere que el compromiso sostenido con las partes interesadas, mediante la formulación de políticas incluyentes, es a menudo crucial para sostener las reformas estructurales que puedan necesitar tiempo para madurar.

Las estrategias políticas no son la única forma de realizar un cambio. Los cambios económicos, sociales y demográficos pueden a su vez dar lugar a cambios en la distribución de la voz y las preferencias de toda la sociedad, potenciando los grupos anteriormente marginados. Con el tiempo, son capaces de hacer un mejor uso de las instituciones existentes, así como, dar forma a las nuevas. Esta ha sido la experiencia, en mayor o menor medida, de muchos países con respecto a las mujeres o la creciente influencia económica y social de los inmigrantes o de otras minorías. Sin embargo, el proceso no es automático: estos cambios subyacentes en el paisaje socioeconómico pueden crear condiciones más favorables a las reformas incluyentes, pero alguien tiene que hacer que esas reformas sucedan.

Notas

1. Véase, por ejemplo, Chattioadhyaym y Duflo (2004), Volden et al. (2013), Anzia y Berry (2011), y Volden y Wiseman (2011).
2. Véase, por ejemplo, Acemoglu, Johnson, y Robinson (2002), Bowles (2004), Piketty (2006), y Acemoglu y Robinson (2012).
3. Esta información se refiere a encuestas que solicitan de los participantes si acaso emitieron un voto durante la última elección, y son compilados por el Comparative Study of Electoral Systems (CSES), un programa internacional de investigación que recolecta datos electorales comparativos. Los datos incluyen tasas de participación electoral entre la percepción subjetiva de los diferentes subgrupos de la población. Estos resultados tienen que ser interpretados con cierta cautela, puesto que las tasas subjetivas de participación pueden ser muy diferentes de los resultados oficiales de la votación. (OECD, 2011a)
4. Véase Faguet (2011).
5. Véase OECD (2007); también OECD (2013b).
6. Las encuestas de percepción son otro método para recopilar evidencias de los ciudadanos. Muchos países de la OCDE están usándolas para el propósito de complementar mediciones cuantitativas (por ejemplo, basadas en el Modelo de Costo Estándar) para identificar regulaciones gravosas y evaluar costos derivados de la irritación. En estos casos, las encuestas de percepción proveen información sobre la percepción de grupos de interés, empresas y ciudadanos sobre la calidad de las regulaciones (OECD, 2010).
7. “El *crowdsourcing* representa el acto de tomar una función desempeñada por los empleados de una empresa o institución y subcontratarla a una red indefinida (y generalmente grande) de personas en la forma de una convocatoria abierta. Esto puede tomar la forma de trabajo colaborativo, pero también podría ser llevado a cabo por un solo individuo. El prerrequisito crucial es el uso del formato de convocatoria abierta y de una gran red de trabajadores potenciales.” (Howe, 2006.)
8. Véase, en particular, Tomspon (2009) y OECD (2010).
9. Véase Williamson y Haggard (1994); Rodrik (1996); y Arroyo (2008). Pierson (1996) argumenta que la reducción del estado de bienestar, en particular, puede ocurrir solamente vía una política oculta. Este punto de vista parece justificarse en las experiencias de muchos países en los cuales las reformas han sido exitosamente implementadas con poca consulta previa, muchas veces teniendo una fuerte oposición pública en contra y a veces en contravención con políticas declaradas por los gobiernos que las adoptan. Véase, por ejemplo, Nelson (1990a, 1990b); y Boeri et al. (2006).

Bibliografía

- Acemoglu D. y J. A. Robinson, (2012), *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Publishers, Nueva York.
- Acemoglu D., Johnson S., y J. A. Robinson (2002), “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution” *Quarterly Journal of Economics*, 117, noviembre, pp. 1231-1294.
- Anzia, S., y C.R. Berry (2011), “The Jackie (and Jill) Robinson Effect: Why do Congresswomen Outperform Congressmen?”, *American Journal of Political Science*, 55(3): 478-93

- Arroyo, D. (2008), "The Political Economy of Successful Reform: Asian Strategems", Stanford Center for International Development Working Paper, núm. 356, Stanford University, junio, <http://scid.stanford.edu/pdf/SCID356.pdf>.
- BDO (2012), "Updating your status. From housing and litter to Facebook and Twitter", <http://www.bdo.co.uk/sectors/public-sector/local-government/social-media-within-localauthorities/updating-your-status>.
- Blöchliger, H. (2013), "Decentralisation and Economic Growth - Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, núm. 14, OECD Publishing, París, 3 de junio.
- Blöchliger, H. y B. Egert (2013), "Decentralisation and Economic Growth - Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, núm., OECD Publishing, París, 3 de junio.
- Blöchliger, H., B. Égert y K. Fredriksen (2013), "Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems", OECD Economics Department Working Papers 1051, OECD Publishing, París.
- Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini y V. Galasso (2006), *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Charbit, C. (2011), "Governance of Public policies in Decentralised contexts: the Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.
- Chattioadhyaym R. y E. Duflo (2004), "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India." *Econometrica*, vol. 72.
- Cheshire, P. y S. Sheppard, (2002), "Welfare Economics of Land Use Regulation", *Journal of Urban Economics*, 52, pp. 242-69.
- Esaiasson, P., M. Gilljam y M. Persson (2012), 'Which decision-making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs? Evidence from a randomized field experiment', *European Journal of Political Research*. doi:10.1111/j.1475-6765.2011.02052.x
- Faguet, J-P (2011), "Decentralization and Governance", Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, EOPP 027, School of Economics and Political Science, Londres.
- Fredriksen, K. (2013), "Decentralisation and Economic Growth - Part 3: Decentralisation, Infrastructure Investment and Educational Performance", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, núm. 16, OECD Publishing, París, 3 de junio.
- Bowles S., (2004), "Institutional Poverty Traps", capítulo 5 en Bowles S., Durlauf S.N. y Hoff K. (eds.), *Poverty Traps*, Princeton University Press.
- Gilardi, Fabrizio y Martino Maggetti (2010), "The independence of regulatory authorities" en David Levi-Faur (ed), *Handbook on the politics of regulation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, RU.
- GovLoop (2013), "The Social Media Experiment in Government: Elements of Excellence", *GovLoop Guide*, <http://www.govloop.com/profiles/blogs/the-social-media-experiment-in-governmentelements-of-excellence->.
- Hayek, F. (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, vol. 35, núm. 4.
- Hibbing, JR y E. Theiss-Morse (2001), *Do uncaring politicians make people want to get involved or drop out of politics?* Documento presentado en el Annual Meeting of American Political Science Association, San Francisco.
- Hooghe, L. y G. Marks (2009), "Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?," *Annual Review of Political Science*, núm. 12.
- Howe, J. (2006), "Crowdsourcing: A Definition", entrada en el blog Crowdsourcing, 2 de junio en http://crowdsourcing.typepad.com/cs/2006/06/crowdsourcing_a.html, consultado el 2 de abril de 2014.
- IMF (2004), "Fostering Structural Reforms in Industrial Countries", Capítulo III de *World Economic Outlook*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Inter-Parliamentary Union (IPU) (s.f.), *Women in National Parliaments database*, www.ipu.org/wmne/classif.htm, consultado el 30 octubre de 2013.
- Kamal-Chaoui, L. y J. Sanchez-Reaza (2012), "Urban Trends and Policies in OECD Countries", OECD Regional Development Working Papers, núm. 2012/01, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/5k9fhn1ctjr8-en.

- Kim, S. (2010), "Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter?", *Public Administration Review*, 70(5): 801-810.
- Knack, S. y P.J. Zak (2003), "Building Trust: Public Policy, Interpersonal Trust, and Economic Development", *Supreme Court Economic Review*, 10:91-107.
- Kweit, M.G. y R.W. Kweit (2007), "Participation, Perception of Participation, and Citizen Support", *American Politics Research*, 35(3): 407-425.
- Marcel, M. (2009), "Nuevas modalidades participativas en la formulación de políticas públicas en Chile: La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional".
- Nelson, J. (1990a), "Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations", en J. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Nelson, J. (1990b), "Conclusions", en J. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264195561-en.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264010505-en.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264034051-en.
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Cape Town, South Africa*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264049642-en.
- OECD (2009a), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264075061-en.
- OECD (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264048874-en.
- OECD (2009c), *OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark 2009*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264060036-en.
- OECD (2009d), "Indicators of Regulatory Management Systems", www.oecd.org/regreform/indicators.
- OECD (2010a), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264089754-en.
- OECD (2010b), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264086296-en.
- OECD (2010c), *OECD Territorial Reviews: Toronto, Canada*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264079410-en.
- OECD (2010d), *Australia: Towards a seamless national economy*, *OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD Publishing, París, p.188.
- OECD (2010e), "User-centred regulation: Open government and e-rulemaking," documento presentado durante la 4a. reunión del OECD Regulatory Policy Committee, abril de 2011.
- OECD (2011a), *How's Life?: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264121164-en.
- OECD (2011b), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264118843-en.
- OECD (2011c), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264120983-en.
- OECD (2011d), "User-centred regulation: Open government and e-rulemaking," documento presentado durante la 4a. reunión del OECD Regulatory Policy Committee, abril de 2011.
- OECD (2011e), *OECD Territorial Reviews: The Gauteng City-Region, South Africa 2011*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264122840-en.
- OECD (2012a), *Redefining "Urban": A New Way of Measuring Metropolitan Areas*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264174108-en.
- OECD (2012b), *OECD Territorial Reviews: The Chicago Tri-State Metropolitan Area, United States 2012*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264170315-en.
- OECD (2012c), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264176263-en.

- OECD (2012d), “Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México” (Guide for improving state and municipal regulatory quality and promoting competitiveness in Mexico), OECD Publishing, París.
- OECD (2012e), *OECD Urban Policy Reviews: Korea 2012*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264174153-en.
- OECD (2012f), *Global Forum on Public Governance*, Session notes, OECD.
- OECD (2013a), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264201392-en.
- OECD (2013b), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/gov_glance-2013-en.
- OECD (2013c), *Policy findings and workshop proceedings*, 5o. taller de expertos en el Workshop on Measuring Regulatory Performance, 3-4 de junio de 2013, Estocolmo, Suecia.
- OECD (2013d), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264197022-en.
- OECD (2013e), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/9789264204577-en.
- OECD (2013f), *Malaysia Good Regulatory Practices*, Interim Report (sin publicar).
- OECD (2013g), “Investing in Trust: Leveraging Institutions for Inclusive Policy Making,” documento presentado en el 47a. OECD Public Governance Committee.
- OECD (2014a), “OECD Best Practice Principles on Governance of Regulators”, OECD, París.
- OECD (2014b), “Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth,” OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>.
- OECD (2015, en prensa, a), “Citizen Engagement and Supreme Audit Institutions: A Stocktake”.
- Olofsgård, A. (2003), “The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility”, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, 4 de diciembre.
- Pierson, P. (1996), “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, 48:2, enero.
- Piketty T. (2006), “The Kuznets’ Curve: Yesterday and Tomorrow”, en A. Banerjee, R. Bénabou y D. Mookherjee (eds.), *Understanding Poverty*, Oxford University Press.
- Rodrik, D. (1996), “Understanding Economic Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, 34:1, March.
- Rubery, J. (2002), “Gender Mainstreaming and European Employment Policy,” *Industrial Relations Journal*, 33 (5), <http://eucenter.wisc.edu/omc/papers/ees/rubery.pdf>.
- Shah, A., T. Thompson y H. Zou (2004), “The Impact of Decentralisation on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence”, CESifo DICE Report 01/2004.
- Sintomer, Y. et al. (2008), “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1): 164-178.
- Spink, P., P. Ward y R. Wilson (eds.) (2012), *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*, University of Notre Dame Press, South Bend.
- State of Victoria, Department of Treasury and Finance (2011), *Victorian Guide to Regulation*, Melbourne, pp. 54-57.
- Thatcher, Mark (2005), “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”, *Governance*, 18(3), pp. 347-373, julio.
- Tiebout, C. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, núm. 64.
- Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073111-en>.
- Traber, D. (2013), “Does Participation in Policymaking Enhance Satisfaction with the Policy Outcome?”, *Evidence from Switzerland*, *Swiss Political Science Review*, 19: 60–83.
- Treasury Board Secretariat of Canada (2014), “Red Tape Reduction Action Plan”, www.tbssct.gc.ca/rtrap-parfa/index-eng.asp, consultado el 23 de enero de 2014.
- Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 22, OECD Publishing, París, doi: 10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Volden, C. y A. Wiseman (2011), "Breaking Gridlock: The Determinants of Health Policy Change in Congress". *Journal of Health Politics, and Law* 36(2): 227-64.

Volden, C., Wiseman, A. y D. Wittmer (2013), "When are Women More Effective Lawmakers Than Men?," *American Journal of Political Science*, vol. 57 (2), www.jstor.org/stable/3598894.

Williamson, J. y S. Haggard (1994), "The Political Conditions for Economic Reform", en J. Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Todo mundo a bordo

LOGRAR EL CRECIMIENTO INCLUYENTE

Índice

Resumen ejecutivo

Capítulo 1. Visión general

Capítulo 2. Las múltiples dimensiones de la desigualdad y la pobreza

Capítulo 3. Hacia un marco multidimensional para el crecimiento incluyente

Capítulo 4. Incorporar el crecimiento incluyente en la formulación de políticas públicas

Capítulo 5. Poner en práctica el crecimiento incluyente: la función de la gobernanza y las instituciones

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título: *All on Board: Making Inclusive Growth Happen* © 2015, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

Edición original en inglés: ISBN 978-92-64-21849-9/DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>.

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

Consulte esta publicación en español en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257276-es>.

www.oecdbookshop.org - librería en línea de la OCDE.

www.oecd-ilibrary.org - plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

www.oecd.org/oecdirect - servicio de aviso de títulos de la OCDE.