



Serie Mejores Políticas

FOMENTANDO UN CRECIMIENTO INCLUSIVO DE LA PRODUCTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA



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

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

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

El presente documento forma parte de la serie “Mejores Políticas”. Con el asesoramiento de Gabriela Ramos y Juan Yermo, la publicación fue coordinada por Isabell Koske y Victor Duggan. Principales colaboradores: José Antonio Ardavin, Rolando Avendano, Francesca Borgonovi, Stijn Broecke, Guillaume Cohen, Lucía Cusmano, Karim Dahou, Christian Daude, Andrew Davies, Alain de Serres, Sean Dougherty, Paolo Falco, Sara Fyson, Montserrat Gomendio, Irene Hors, Iza Lejarraga, Horacio Levy, Dejan Makovsek, Marco Marchese, Angel Melguizo, Elena Miteva, Sebastián Nieto-Parra, Jose René Orozco, Dirk Pilat, Annalisa Primi, Angelica Salvi Del Pero, Andreas Schleicher, Anna Wiersma, Juan Vázquez Zamora. La revisión de las traducciones ha estado a cargo de Héctor Tajonar De Lara (español) y Fabio Gehrke (portugués). Isabelle Renaud prestó apoyo administrativo y de producción.

Fotografías: © Shutterstock.com

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en <http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm>

© OCDE 2016

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

Prólogo

En lo que llevamos del siglo XXI América Latina ha conseguido importantes logros en términos de desarrollo social y económico. La región mantuvo tasas de crecimiento satisfactorias incluso tras el estallido de la crisis financiera mundial. Un crecimiento del PIB relativamente sólido y unas políticas innovadoras para combatir la pobreza y la desigualdad han propiciado también mejoras generalizadas de los niveles de vida.

A pesar de estos avances, América Latina continúa siendo la región del mundo con mayor desigualdad de ingresos. Si bien su desempleo es relativamente bajo (y sus jornadas laborales largas), la economía informal tiene mucho peso en la región y la brecha de productividad con las economías más avanzadas es desalentadora. Incluso en Chile y Argentina, los países que exhiben el mejor comportamiento regional, la productividad laboral es alrededor de un tercio inferior a la media de la OCDE. Además, ante el reciente empeoramiento de la coyuntura económica externa, las debilidades estructurales subyacentes en muchas economías de la región se han hecho más evidentes, y han llevado a muchos de los países de la región a registrar tasas de crecimiento del PIB real mínimas e incluso negativas.

El doble desafío de las elevadas brechas de productividad e inclusión social resaltan la necesidad de actuar con urgencia. Los gobiernos de la región enfrentan el reto de colocar a sus economías en una senda de crecimiento más firme, equitativo y sostenible, por medio de reformas estructurales integrales que permitan acelerar el crecimiento de la productividad y al mismo tiempo mejorar la cohesión social. El presente documento elaborado por la OCDE identifica reformas prioritarias en cinco ámbitos de política que son clave para abordar estos desafíos paralelos: capital humano, mercado de trabajo, ambiente de negocios, innovación e infraestructuras. El análisis se enfoca en los países más avanzados de la región, tomando como referencia iniciativas exitosas y mejores prácticas regionales e internacionales.

Invertir en educación, competencias y formación continua será fundamental para mejorar la productividad del trabajo y ampliar las oportunidades económicas. Facilitar la entrada de más empresas y trabajadores a la economía formal puede mejorar las condiciones salariales y de trabajo, así como ayudar a cerrar las enormes brechas de productividad que existen entre las pymes y las grandes empresas. Garantizar un ambiente de negocios competitivo y abierto fomentará el comercio y la inversión, y contribuirá a una asignación eficiente de los recursos. Mejorar los marcos de innovación podría también alentar el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías. Del mismo modo, la inversión en redes de transporte y comunicación nacionales e intrarregionales podría permitir que las empresas aprovechen las oportunidades que el comercio y el cambio tecnológico brindan, y al mismo tiempo mejorar la conectividad social.

La OCDE está dispuesta a colaborar con los gobiernos de América Latina en el diseño, desarrollo y ejecución de mejores políticas para una vida mejor en toda la región. En diciembre de 2015 lanzamos el nuevo *Foro Global sobre Productividad de la OCDE*, el cual busca apoyar a los países a colaborar de manera más estrecha en la formulación de políticas que impulsen la productividad y a compartir experiencias en este sentido. México y Chile ya son miembros de la OCDE. Colombia y Costa Rica están en proceso de adhesión, y Perú participa en un Programa País de la OCDE. Brasil es un socio clave de nuestra Organización, con quien lanzamos un primer programa conjunto de trabajo en 2015. En junio de 2016 reforzaremos el compromiso con la región poniendo en marcha nuestro Programa Regional para América Latina y el Caribe.



Ángel Gurría
Secretario General, OCDE

Índice

Introducción	1
Mejorar el capital humano	5
Promover empleos de calidad.....	7
Consolidar un ambiente de negocios sólido, abierto y competitivo.....	9
Reforzar los marcos de innovación	12
Conectar personas y empresas mediante una mejor inversión en infraestructuras	15
Bibliografía.....	18

1 Introducción

Tras un período de crecimiento relativamente sólido, que permitió a decenas de millones de hogares pobres incorporarse a la clase media, el crecimiento en América Latina se ha desacelerado, en parte como resultado de factores externos. Para cerrar las brechas —aún amplias— respecto de los niveles de vida de las economías avanzadas, la región necesita elevar de forma significativa el crecimiento de la productividad y asegurarse que nadie quede excluido de sus beneficios. Esto exigirá reformas estructurales integrales, apoyadas en un marco de políticas que fomente la productividad e incorpore consideraciones de inclusión social desde el inicio.

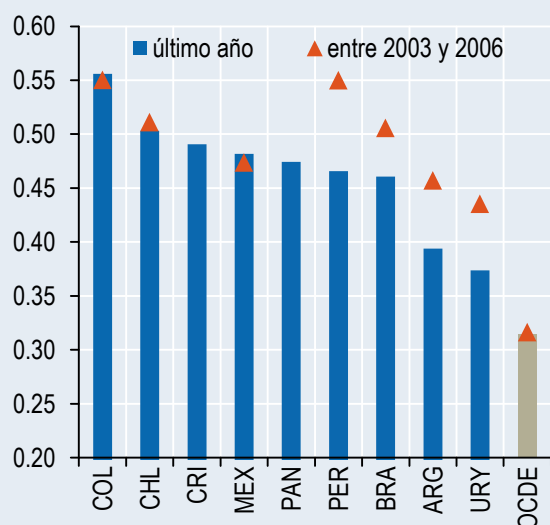
Entre 2000 y 2014, el crecimiento promedio anual del PIB en América Latina y el Caribe superó el 3%. Contrario a la tendencia mundial, durante ese período la desigualdad de ingresos disminuyó en muchos países de la región (Gráfico 1.1, Panel A), gracias sobre todo a medidas innovadoras de política como el programa *Bolsa Familia* de Brasil. Lo mismo cabe decir de la pobreza. La pobreza extrema se redujo del 29% al 16% y la pobreza moderada del 17% al 14%. No obstante, la desigualdad de ingresos en la región (medida por el coeficiente de Gini) sigue siendo 65% superior a la de los países de ingresos altos; 36% mayor que en Asia Oriental; y 18% mayor que en África Subsahariana (PNUD, 2010).

Más recientemente, la región ha enfrentado múltiples retos externos derivados del final del superciclo de las materias primas, la desaceleración del crecimiento en China y la normalización gradual de la política monetaria en EE.UU. En consecuencia, y a pesar de la

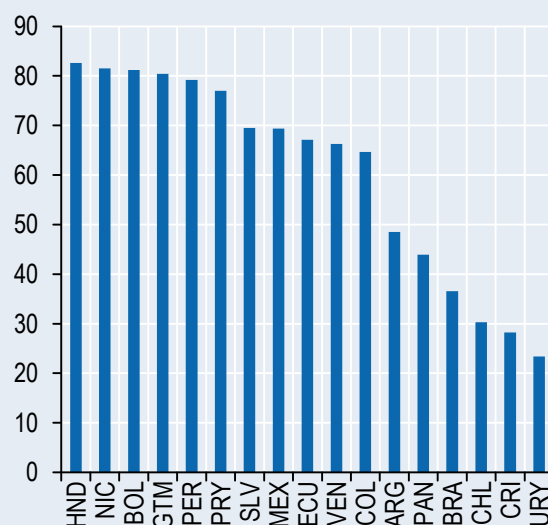
heterogeneidad característica de América Latina, la convergencia respecto de los niveles de vida de los países avanzados ha perdido velocidad, y en algunos países ha comenzado incluso a revertirse. La región en su conjunto tan sólo creció 1% en 2014, muy por debajo de las tasas de crecimiento de 5% observadas a mediados de la primera década de este siglo. Se espera que haya habido una ligera contracción en 2015 seguida de una expansión modesta en 2016, aún por debajo del promedio OCDE. Por otra parte, el entorno externo, antes propicio, había aliviado en muchos casos las presiones para que los países llevaran a cabo las reformas estructurales e inversiones necesarias que sentaran las bases de una prosperidad sostenible e inclusiva. Por citar sólo un ejemplo, todavía es común en la región que las personas con menos competencias queden atrapadas en empleos precarios y poco productivos, con frecuencia en la economía informal (Gráfico 1.1, Panel B).

GRÁFICO 1.1. LAS DESIGUALDADES SIGUEN SIENDO ALTAS EN LA MAYORÍA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

A. Coeficiente de Gini, entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad perfecta)



B. Proporción de trabajadores informales

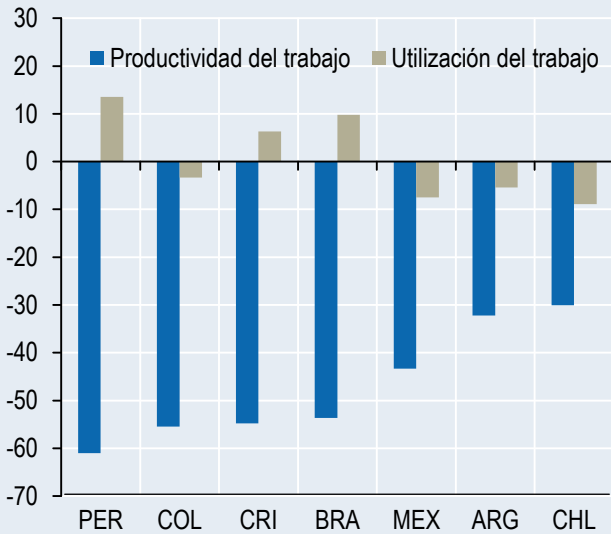


Nota: Los coeficientes de Gini se refieren a una medida de renta disponible equivalente de los hogares, salvo para Argentina (renta per cápita). Los datos de Costa Rica son preliminares. Por trabajadores ocupados en el sector informal se entiende trabajadores que no cotizan a un plan de pensiones obligatorio. Los datos se refieren a una fecha alrededor de 2013.

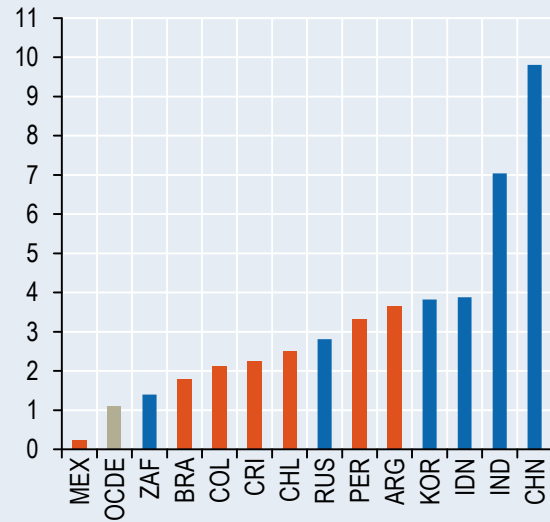
Fuentes: OCDE/IDD, salvo para Brasil, Perú, Uruguay y Panamá (LIS) y Argentina (SEDLAC [CEDLAS y el Banco Mundial]); datos de IDB Labour Markets and Social Security Information System (SIMS) basados en encuestas a los hogares.

GRÁFICO 1.2. LAS BRECHAS DE PIB PER CÁPITA RESPECTO DE PAÍSES AVANZADOS SE EXPLICAN PRINCIPALMENTE POR UNA MENOR PRODUCTIVIDAD LABORAL

A. Diferencia porcentual con la media de la OCDE, 2013



B. Crecimiento medio de la productividad laboral anual, período 2003-13



Nota: En el Panel A, la productividad del trabajo se expresa en PIB por trabajador. La utilización del factor trabajo se mide por el cociente entre población activa y población total. En el Panel B, la productividad laboral se expresa en PIB por hora trabajada.

Fuentes: OECD National Accounts Database; OECD Economic Outlook Database.

En América Latina, como en la mayoría de las economías emergentes, elevar la productividad es crucial para cerrar la amplia brecha respecto de los niveles de vida de las economías avanzadas y escapar a la trampa del ingreso medio. Las estadísticas oficiales indican que los latinoamericanos dedican en promedio más tiempo a sus actividades laborales que el promedio de la OCDE, pero esta participación relativamente alta del factor trabajo en el PIB per cápita se ve descompensada por una enorme diferencia en los niveles de productividad (Gráfico 1.2, Panel A). La productividad laboral promedio en la última década muestra que, en la mayoría de los casos, su tasa de crecimiento ha sido apenas suficiente para seguir el ritmo de las economías avanzadas e insuficiente para reducir significativamente la brecha en los niveles de vida (Gráfico 1.2, Panel B).

Este doble desafío —el cierre de las brechas de productividad e inclusión social— subraya los retos que actualmente enfrentan los gobiernos latinoamericanos para abordar las profundas debilidades estructurales que las recientes dificultades externas han puesto al descubierto. Para promover el crecimiento de la productividad, las autoridades deben adoptar políticas basadas en un concepto más inclusivo de dicho crecimiento, que permita a todas las personas y empresas materializar e incrementar su potencial productivo para propiciar así un crecimiento de la productividad agregada aún mayor, así como una distribución más equitativa de los ingresos. De esta manera podría ponerse en

marcha un círculo virtuoso. La evidencia muestra que los avances tecnológicos y las innovaciones en los procesos y modelos de negocio no se difunden *de manera automática* por toda la economía para propiciar un crecimiento económico generalizado y sostenible, ni las ganancias de bienestar necesariamente se comparten entre regiones, empresas y población. Por ello, mejorar la productividad para lograr un crecimiento inclusivo exige un enfoque más integral que tome en consideración las interacciones entre bienestar, desigualdades y productividad.

Aprovechar mejor las competencias de la población contribuirá a incrementar la eficiencia y la productividad en el corto plazo, pero será difícil sostener una mayor tasa de crecimiento de la productividad en el largo plazo sin mejoras significativas en el desempeño educativo y en los niveles de competencias (**Sección 2**). Las desigualdades en el acceso a una educación de calidad y a oportunidades de desarrollo de competencias generan una inmensa pérdida de talento potencial y contribuyen al elevado grado de desigualdad de ingresos que existe en la región. Este problema se ve agudizado por una baja redistribución del ingreso, que enquistará aún más las desigualdades. Mientras que en Europa impuestos y transferencias reducen la desigualdad en 19 puntos en el índice de Gini, en América Latina esa reducción es inferior a dos puntos de Gini.

Las pymes de América Latina podrían presentar el

mayor potencial de ganancias de productividad inclusiva asociadas a reformas de políticas. Estas empresas, que representan más del 70% del empleo en la región, sólo generan el 30% del PIB, una cifra que es aproximadamente la mitad de la media OCDE. Esto es reflejo de amplias brechas de productividad, particularmente entre las grandes y pequeñas empresas. Además, la participación de las pymes en las exportaciones es sólo la mitad de la que se registra en Europa del Este, y un tercio inferior a la de Asia Oriental, lo cual sugiere que las pymes tienen mucho que ganar con su integración a las cadenas de valor regionales y mundiales. Sin embargo, su capacidad para participar en actividades internacionales se ve afectada por algunos problemas específicos, sobre todo en las áreas de innovación, apego a normas y estándares, o falta de información, competencias y recursos. Las pymes también tienen una tendencia mayor a operar en el sector informal. Ello responde en parte a la carga regulatoria y administrativa, así como, en algunos casos, a unas elevadas cargas impositivas. La informalidad perpetúa las ineficiencias, ya que las empresas mantienen unas dimensiones pequeñas a fin de evitar esas cargas (Sección 3). También engendra desigualdades, pues los empleados en el sector informal no se benefician de la cobertura que presta la seguridad social.

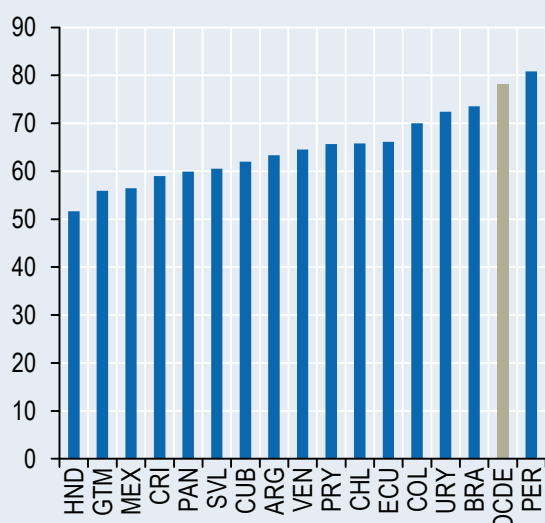
Otro factor que explica la baja productividad es la deficiente asignación de recursos: el capital y la mano de obra quedan atrapados en empresas y sectores escasamente productivos y su reasignación a otros

más dinámicos es un proceso lento. Esto impide que las empresas más innovadoras y productivas alcancen la escala necesaria para operar en los mercados mundiales y materialicen el elevado potencial de crecimiento que la comercialización de ideas exitosas conlleva. Síntomas de esta deficiente asignación de recursos en la región son, entre otros, el elevado peso de la economía informal, las dificultades que tienen las empresas para contratar personal con las competencias necesarias y las marcadas desigualdades de género (Gráfico 1.3). Para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos es necesario reducir barreras de entrada al mercado, al crecimiento de las empresas, y a la creación de empleo formal. Impulsar el empleo formal contribuirá a una mayor calidad del empleo, ya que los puestos de trabajo formales suelen registrar mayores salarios, menor inseguridad laboral y mejores condiciones de trabajo que los de la economía informal. Mejorar la calidad del empleo en la región es, por ende, un objetivo importante no sólo para aumentar el bienestar de los trabajadores, sino también para elevar su productividad (Sección 3).

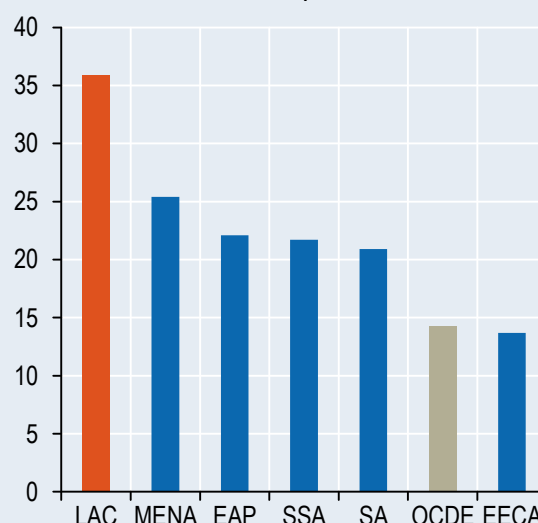
La productividad también puede impulsarse por medio de vínculos con tecnologías y conocimiento externos obtenidos a través del comercio, la inversión extranjera directa (IED) y la integración en las cadenas de valor regionales y mundiales, así como con la movilidad internacional de mano de obra calificada. Por ejemplo, la apertura

GRÁFICO 1.3. LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS RESIENTEN LA INEFICIENTE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

A. Proporción de mano de obra femenina respecto de la masculina



B. Porcentaje de empresas que citan la formación inadecuada de la mano de obra como una limitación importante

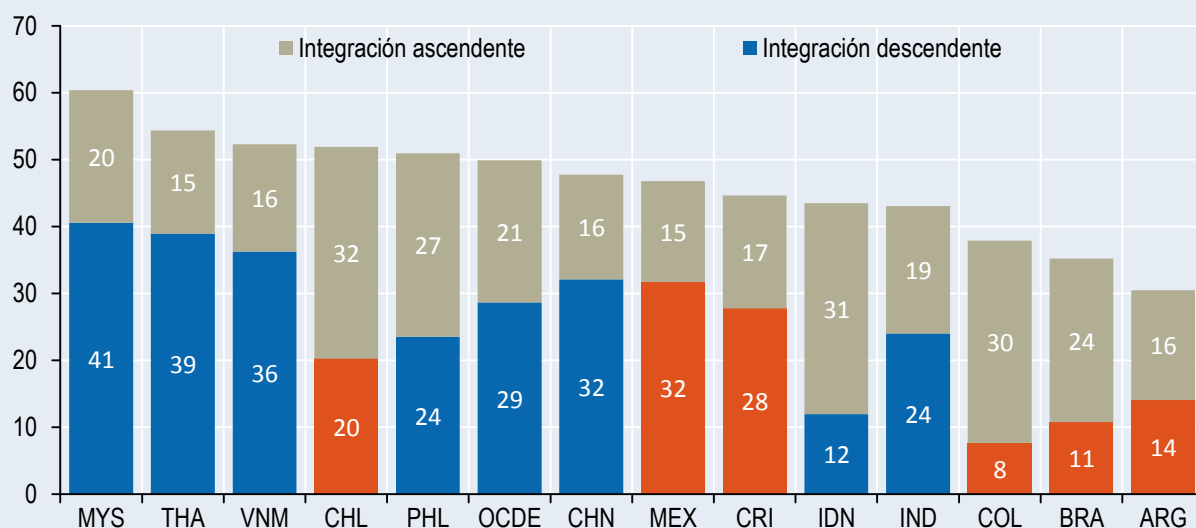


Nota: Los datos sobre el porcentaje de empresas que citan la formación inadecuada de la mano de obra como una limitación importante se refieren a 2014 o al último año disponible. Por LAC se entiende América Latina y el Caribe, por MENA Oriente Medio y Norte de África, por EAP Asia Oriental y del Pacífico, por SSA África Subsahariana, por SA Asia Meridional y por EECA Europa del Este y Asia Central.

Fuentes: Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo mundial (WDIs)*; OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: educación, competencias e innovación para el desarrollo, basado en encuestas a empresas*.

GRÁFICO 1.4. LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS PODRÍAN INTEGRARSE MEJOR EN LAS CADENAS DE VALOR MUNDIALES

En porcentaje de las exportaciones nacionales, 2011



Nota: El eslabonamiento descendente corresponde al valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones de un país; el eslabonamiento ascendente, al valor agregado nacional que se utiliza en las exportaciones de otros países.

Fuente: Base de datos TiVA de la OCDE.

comercial y una intensa participación en las cadenas de valor han ayudado a los países de Europa Central y del Este a sostener un elevado crecimiento de la productividad y a mantener un ritmo sostenido de crecimiento que ha permitido cerrar en cierta medida la brecha con los países más desarrollados.

En el caso de América Latina, el panorama es más heterogéneo, con México y Chile relativamente bien integrados en las cadenas de valor mundiales, y Argentina, Brasil y Colombia un tanto rezagados (Gráfico 1.4). Factores geográficos como la distancia a los grandes mercados y la dependencia de la exportación de recursos naturales explican parte de las diferencias en intensidad del comercio y participación en las cadenas de valor mundiales entre países, si bien esto último también se ve influido por las barreras regulatorias al comercio exterior y la inversión, sobre todo en el caso de los servicios, que tienden a ser relativamente altas en la mayoría de los países latinoamericanos. Existe un amplio margen para impulsar el comercio y las cadenas de valor intrarregionales (Sección 4).

En gran medida, el decepcionante desempeño de la productividad en América Latina es resultado del bajo rendimiento de la inversión en capital físico, así como de la insuficiente inversión en activos intangibles, como el capital basado en el conocimiento (Daude y Fernández-Arias, 2010). Un elemento importante para impulsar la productividad es que las empresas nacionales potencien su capacidad para aprovechar las ventajas del conocimiento que difunden las empresas más vanguardistas, esencialmente algunas grandes multinacionales. Para que esto suceda serán necesarias inversiones complementarias en I+D,

mejores competencias, capital organizacional (es decir, calidad administrativa y de gestión) y otras formas de capital basado en el conocimiento (OCDE, 2015a). Los datos indican que los países latinoamericanos están rezagados respecto de otras economías emergentes en materia de gasto en I+D y otras inversiones relacionadas con la innovación, lo cual se traduce en ecosistemas de innovación relativamente débiles. Reforzar los resultados de la región en materia de innovación requerirá movilizar a todos los actores y prestar especial atención a las pymes (Sección 5).

Las insuficientes infraestructuras digitales y de transporte también obstaculizan la integración de la región en las cadenas de valor mundiales y el desarrollo socioeconómico en general (Sección 6). Los costos de transporte y logística siguen siendo muy elevados, ya que la fuerte preferencia por el transporte carretero impide a los países aprovechar las ventajas comparativas de los diferentes medios de transporte. Los indicadores de desarrollo de infraestructura digital, como la penetración de banda ancha, sitúan a la región muy por detrás de los países OCDE y las economías emergentes de Asia. Las brechas de infraestructura no sólo frenan el crecimiento potencial, sino que pueden debilitar la cohesión social al limitar los beneficios que las personas pueden obtener de sus competencias, esfuerzo y experiencia. Es igualmente necesario que los países de la región mejoren la conectividad intrarregional. Por otra parte, todos los países podrían beneficiarse de nuevas medidas para mejorar el marco de gobernanza para la planeación, financiamiento y operación de proyectos de infraestructura.

2 Mejorar el capital humano

Un amplio acceso a una formación y educación de calidad es esencial para reforzar la cohesión social e impulsar la productividad agregada del trabajo. El desarrollo de las competencias de jóvenes y adultos y su aprendizaje permanente deben ser prioritarios. Si bien los países de América Latina han logrado avances importantes en la última década en materia de competencias, aún existe un margen considerable de mejora. Dentro de las tres áreas que evalúa el Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), los países participantes de América Latina se ubican en el tercio inferior de todos los países. Además, la región debe reducir las grandes disparidades para acceder a competencias y educación de calidad. El éxito nacional requiere que todos puedan participar plenamente en sociedad y beneficiarse de la prosperidad.

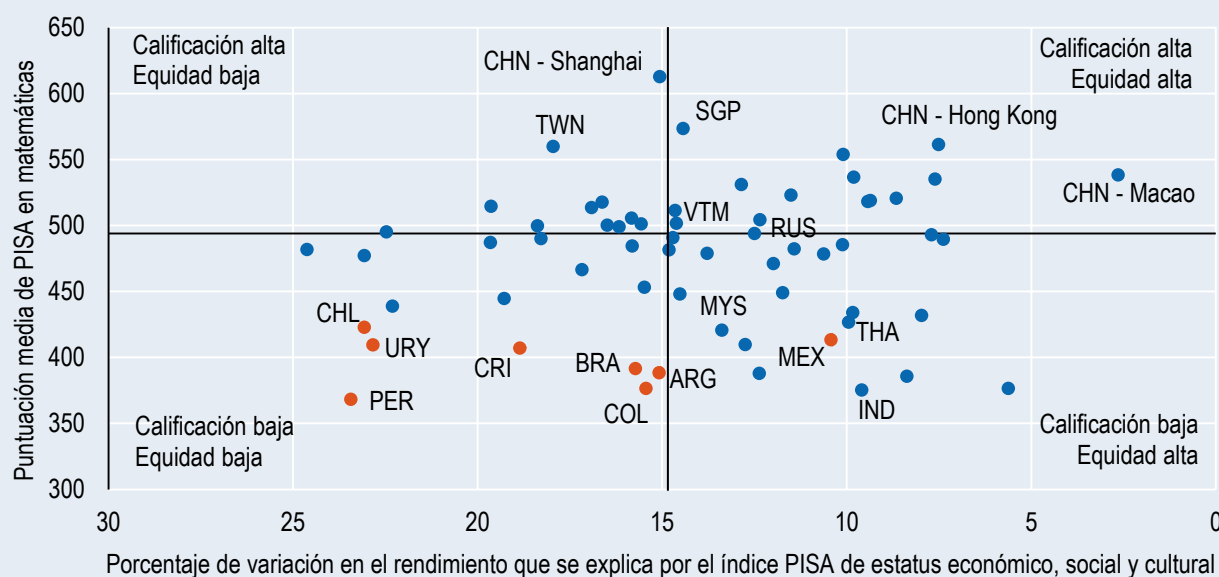
A pesar de haber mejorado, los resultados educativos en los países de América Latina están por debajo de la media de la OCDE. La escolarización sigue siendo baja, tanto en la educación secundaria (74%) como en la terciaria (42%), las cuales son 17 y 29 puntos porcentuales inferiores al promedio de la OCDE, respectivamente. El desempeño escolar promedio de los alumnos de 15 años en los países latinoamericanos está muy por debajo de la media de la OCDE, y equivale a casi dos años de educación. Más de la mitad de esos alumnos no adquieren el nivel de competencias básico para un correcto desempeño en el mercado laboral, y menos del 2% de ellos se sitúa entre los mejores en matemáticas, en comparación con el promedio de 13% en los países de la OCDE. Esta brecha de competencias sigue constituyendo una grave limitación para las empresas en América Latina.

Al mismo tiempo, estos resultados promedio en materia de competencias no capturan las amplias diferencias dentro de los países latinoamericanos, donde muchas personas padecen desigualdades en el

acceso a competencias y educación de calidad. Los resultados de los estudiantes en América Latina muestran una mayor dependencia del contexto socioeconómico que el promedio de los países OCDE (Gráfico 2.1). En Brasil y Costa Rica, por ejemplo, la probabilidad de que los niños en el quintil inferior de ingresos accedan a la educación secundaria es casi 50% inferior a la de aquellos en el quintil superior. Las desigualdades de género y territoriales en la prestación de servicios educativos y en el acceso a los mismos también plantean importantes desafíos.

En consecuencia, los países latinoamericanos deben desarrollar mejores y más adecuadas competencias a través del sistema de educación y del aprendizaje permanente, poniendo especial énfasis en los niños y jóvenes de hogares con menores ingresos. Las políticas en materia de competencias tienen también que centrarse en cuestiones relacionadas con la demanda, fortaleciendo los vínculos entre la educación y el mercado de trabajo, reforzando los programas de formación técnica y proporcionando

GRÁFICO 2.1. PAÍSES LATINOAMERICANOS: AMPLIO MARGEN PARA IMPULSAR LA CALIDAD Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN



Nota: Las dos líneas negras representan las medias de la OCDE (494 puntos para la puntuación media de PISA y 14,76 para la intensidad de la correlación entre el rendimiento y el estatus socioeconómico).

Fuente: OCDE (2013a), PISA 2012 Results: Excellence Through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed.

orientación sobre las competencias que demanda el mercado de trabajo. El sistema de educación y formación profesional (EFP) desempeña una función particularmente importante, pues debe proporcionar unas competencias básicas relevantes, responder a las necesidades del mercado de trabajo y contar con componentes sólidos de aprendizaje en el lugar de trabajo. Siempre que sea posible, los interlocutores sociales deben participar de forma activa en el desarrollo de los programas de EFP a fin de contribuir a su actualidad y pertinencia para las necesidades del mercado de trabajo. Los países deben asimismo evaluar y anticipar adecuadamente las necesidades de competencias y procurar que dicha información sirva en la práctica para inspirar unas políticas orientadas a reducir tanto la escasez de competencias como su falta de relevancia.

En los últimos años se han puesto en marcha varias iniciativas muy acertadas en los países de América Latina. En Brasil, un programa que asigna transferencias monetarias condicionadas a la asistencia de los niños a la escuela (*Bolsa Escola*) y su pacto nacional para el fortalecimiento de la educación secundaria (*Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio*) aspiran a reducir las desigualdades regionales en el acceso y desempeño educativo. En Colombia, programas de transferencias monetarias condicionadas, como *Familias en Acción* y la *Estrategia de Cero a Siempre* buscan mejorar la calidad de los programas para la primera infancia. En México, *Prospera* (antes *Oportunidades*) un programa de transferencias monetarias condicionadas iniciado en 2002, ha contribuido a reducir la pobreza, estimular los resultados educativos y proteger los ingresos de sus beneficiarios. De cara al futuro, por medio de *Prospera* se está dando un paso positivo al completar las transferencias condicionadas con nuevos programas para promover políticas activas del mercado laboral y mejorar el potencial productivo de sus beneficiarios por medio de becas para la educación universitaria o técnica, el registro

prioritario en el Servicio Nacional de Empleo para los solicitantes de trabajo y el acceso a educación financiera, al ahorro, a los seguros y al crédito.

También se han intensificado las políticas centradas en el profesorado como elemento clave para mejorar el rendimiento. Brasil ha puesto en marcha diversos programas de formación para el personal docente, como el programa *Profucionario*, y el gobierno peruano ha introducido recientemente un mecanismo de incentivos para reconocer el buen desempeño de los docentes. La mejora de los marcos de evaluación también ha sido una prioridad en algunos países. Un ejemplo es la Reforma Educativa en México que, entre otras medidas, ha promovido la independencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Principales recomendaciones

- Desarrollar competencias más sólidas y adecuadas a través del sistema educativo y de la formación de adultos, con especial atención a los hogares de menores ingresos.
- Incrementar la inversión en educación para mejorar la infraestructura escolar y la calidad de la enseñanza en el aula.
- Promover procedimientos rigurosos y transparentes de selección y evaluación del profesorado, así como carreras profesionales atractivas y mecanismos de movilidad.
- Adoptar medidas educativas eficientes en costos en el aula y reforzar la comunicación entre la dirección de la escuela y los maestros.
- Fortalecer los vínculos entre la educación, la formación y el mercado de trabajo.
- Evaluar y anticipar correctamente las necesidades de competencias, velando por que esta información sirva en la práctica para inspirar políticas orientadas a reducir tanto la escasez de competencias como su falta de relevancia.



3 Promover empleos de alta calidad

Contar con buenos empleos no sólo es importante para el bienestar de las personas, sino también para elevar su productividad. A pesar de las mejoras de las últimas décadas, numerosas ocupaciones en América Latina aún se caracterizan por salarios bajos, condiciones laborales extenuantes o peligrosas y jornadas laborales prolongadas. Esto es particularmente evidente para la amplia proporción de la población que trabaja en la economía informal, al margen de toda regulación y sin acceso a protección social.

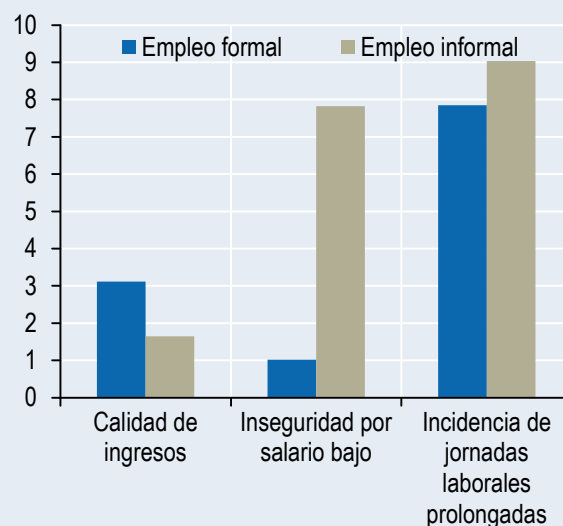
Centrarse exclusivamente en el número de puestos de trabajo que genera una economía ofrece una imagen muy parcial de la situación, ya que el bienestar de los trabajadores también depende de forma crucial de la calidad de su empleo. Además, los empleos de más calidad pueden también contribuir a elevar la productividad haciendo posible un mejor acceso a oportunidades de desarrollo de competencias, una mejora de la gestión de salud y un mayor compromiso laboral. Este aspecto es aún más importante en los mercados emergentes, donde el principal problema no es la falta de puestos de trabajo, sino la escasez de empleos de calidad.

La calidad del empleo de las personas depende en gran medida de sus niveles de competencias. Los trabajadores poco calificados suelen desempeñar empleos con salarios bajos, trabajan más horas, con horarios más largos, en condiciones laborales más precarias y con menos acceso a la formación. Los datos de seis países de América Latina muestran que, en promedio, el ingreso por hora trabajada de quienes están poco calificados es la tercera parte del que reciben los altamente calificados. Los primeros enfrentan además un riesgo total de pérdida de empleo y de salario extremadamente bajo que es casi cuatro veces superior al de los segundos. Los trabajadores en empleos informales (muchos de los cuales presentan bajos niveles de calificación) resultan especialmente afectados por la baja calidad del trabajo (Gráfico 3.1). En esos seis países latinoamericanos, los trabajadores informales (en promedio más de 1 de cada 3) carecen de acceso a protección social y perciben menos de dos terceras partes de lo que ganan quienes tienen empleos formales. También enfrentan un riesgo de recibir salarios extremadamente bajos que es casi ocho veces superior al de quienes trabajan en la economía formal.

Para ayudar a los trabajadores a construir una buena trayectoria profesional desde el inicio, los responsables de la formulación de políticas deberían considerar los programas activos del mercado de trabajo, incluyendo los de formación e incentivación del emprendimiento. Entre las medidas estructurales propuestas, reforzar el sistema educativo, tomando en cuenta la formación profesional, debe ser una

prioridad (Sección 2). El aprendizaje profesional también podría permitir que los trabajadores tengan un mejor comienzo en el mercado laboral. La limitada evidencia disponible resalta la favorable experiencia de algunos países de América Latina en este ámbito; en particular Argentina y México, donde las tasas de finalización de este tipo de aprendizaje rondan el 80%. El compromiso de los empleadores también ha demostrado ser un elemento crucial para el éxito de estos sistemas de aprendizaje profesional. En Brasil, *Aprendiz Legal*, un programa de aprendizaje que impone a las empresas la obligación legal de contratar aprendices, ha logrado incrementar el número de puestos de este tipo.

GRÁFICO 3.1. LOS TRABAJADORES INFORMALES EN AMÉRICA LATINA TIENEN EMPLEOS DE MENOR CALIDAD
Indicadores de la OCDE de calidad del empleo, 2013



Nota: La calidad de ingresos es una medida que captura tanto el nivel medio de ingresos como la desigualdad en la distribución; la inseguridad por salario bajo refleja la probabilidad de caer por debajo de un umbral de salario extremadamente bajo (consultese, para información adicional, el capítulo 5 de *OECD Employment Outlook 2015*). Cifras basadas en medias nacionales de seis economías emergentes de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México). Las cifras corresponden a 2013, salvo en los casos de Chile (2011) y México (2012).

Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de datos de encuestas nacionales a hogares y de la fuerza de trabajo.

De manera más general, los planes de formación, los subsidios para la creación de empleo y los incentivos para el emprendimiento, al igual que los programas de empleo público, pueden elevar la calidad del empleo y la productividad. En América Latina existen planes y programas específicos de empleo y capacitación que complementan el aprendizaje profesional. Entre otros, los programas BÉCATE en México y *Joven* en Chile, Argentina y Colombia combinan educación, capacitación para el trabajo y períodos de prácticas profesionales. Se ha demostrado que en general estos programas inciden positivamente en la formalidad del mercado de trabajo.

Al promover el acceso a empleos de calidad en todos los grupos sociodemográficos, quienes formulan las políticas en América Latina deben dar también prioridad a medidas que: protejan a los trabajadores frente a los principales riesgos del mercado laboral, aumenten la calidad de su ambiente de trabajo, mejoren los sistemas de protección social y amplíen su cobertura, y por último, afinen los estándares de seguridad y la regulación. El reto principal es encontrar el equilibrio entre protección e incentivos al trabajo. La introducción de un sistema de prestaciones por desempleo basado en cuentas individuales de ahorro en Chile ejemplifica perfectamente el tipo de reformas que persiguen reforzar el vínculo entre prestaciones e incentivos individuales.

Para promover la productividad y mejorar la calidad del empleo, los países de la región pueden ofrecer mejores incentivos para el empleo formal. Para ello, los gobiernos deben mejorar la calidad de los servicios públicos que prestan. Es también necesario reforzar el vínculo entre cotizaciones y prestaciones en los sistemas de protección social, garantizando al mismo tiempo unas redes de seguridad adecuadas. Los incentivos fiscales pueden cumplir de igual modo un papel importante al momento de promover la formalización de las relaciones laborales. Sistemas tributarios y administrativos más sencillos, procesos de registro simplificados y menos trámites burocráticos son pasos importantes para reducir el costo de la formalidad para empleadores y trabajadores autónomos. El nuevo *Régimen de Incorporación Fiscal* de México prevé incentivos para sumarse al sector formal de la economía, tales como una reducción de las obligaciones fiscales por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, cotizaciones a la seguridad social, el impuesto sobre el valor añadido e impuestos especiales en los diez primeros años de actividad (Dougherty, 2015). Brasil también ha adoptado varias medidas de política para reducir los costos de acceso a la economía formal, como el régimen tributario *Simples Nacional*, que

introdujo una estructura fiscal más progresiva y simplificó la recaudación de impuestos y cotizaciones a la seguridad social. Se estima que estas medidas contribuyeron a formalizar medio millón de microempresas, representativas de unos dos millones de empleos, entre 2000 y 2005 (Delgado et al., 2007). Por último, la reforma fiscal colombiana de 2012, que redujo impuestos y cotizaciones (*Parafiscales*) sobre el trabajo, ha tenido un efecto positivo sobre la creación de empleo formal.

Los responsables de las políticas también deben mejorar la efectividad de la legislación laboral (incluidas las normativas en materia de salud y seguridad) y de la regulación de la jornada laboral, para hacer posible la convergencia con las normas internacionales del trabajo. Muy a menudo la legislación sobre la protección del empleo en las economías emergentes es estricta en el sentido jurídico, pero su deficiente aplicación termina haciéndola ineficaz. En muchos países de América Latina, por ejemplo, el impago por parte de los empleadores de las indemnizaciones por despido legalmente establecidas es un tema trascendente. Además, los sistemas de inspección de trabajo deberían disponer de recursos suficientes para cumplir con su labor de forma eficaz. El número de trabajadores por inspector aún es muy elevado en países como Colombia y México (28.000 y 192.000, respectivamente) (OCDE, 2015b). En este último, la reforma laboral de 2012 reforzó las inspecciones y elevó las sanciones por incumplimiento. También estableció mecanismos para agilizar la resolución de los conflictos laborales y modernizó el sistema de tribunales de trabajo. Mejorar la coordinación entre los diferentes organismos gubernamentales es otro elemento indispensable para el éxito.

Principales recomendaciones

- Ampliar el acceso y uso de programas activos del mercado de trabajo y reforzar el sistema educativo.
- Incentivar, incluso mediante requisitos legales, que las empresas se comprometan a promover programas activos del mercado de trabajo.
- Aumentar la seguridad laboral y la calidad del ambiente de trabajo con mejores sistemas de protección social y una normativa de seguridad en el lugar de trabajo y laboral perfeccionadas.
- Mejorar la calidad de los servicios públicos y reforzar el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones de los sistemas de protección social.
- Simplificar los sistemas fiscal y administrativo.
- Mejorar la observancia de las leyes y reglamentos laborales, dotando a los sistemas de inspección de trabajo de los recursos necesarios.

4 Consolidar un ambiente de negocios sólido, abierto y competitivo

Lograr que el marco institucional y el clima empresarial en América Latina propicien la competencia, el comercio y la inversión podría ayudar a cerrar la gran brecha que sus niveles de productividad presentan respecto de las economías avanzadas. Ello también podría impulsar la participación en las cadenas de valor regionales y mundiales, permitiendo que más agentes económicos, y en concreto las pymes, se beneficien de las ventajas del comercio. También existe margen para llevar a cabo reformas bien diseñadas del mercado de bienes que promuevan la competencia a fin de mejorar la inclusión social, directamente reduciendo los precios que las personas más pobres pagan por bienes básicos e indirectamente por medio de un mayor crecimiento económico que eleve los ingresos de todos los hogares.

Las cadenas de valor mundiales han hecho posible la participación en el comercio internacional sin necesidad de desarrollar un producto o una cadena de valor completos, así como de aprovechar el conocimiento de empresas a la vanguardia de la tecnología, «aprendiendo con la práctica». Sin embargo, América Latina no ha logrado aprovechar plenamente estas oportunidades, y ha registrado una limitada participación en las cadenas de valor. Los eslabones de las cadenas de suministro intrarregionales son especialmente débiles: en promedio, sólo el 9% del valor agregado extranjero utilizado en exportaciones procede de la región, frente a 49% en el caso de la Unión Europea y 40% en el Sureste Asiático.

Los contextos económicos y geográficos difieren considerablemente en el seno de la región y los distintos países latinoamericanos desempeñan funciones complementarias en las cadenas de suministro regionales y mundiales. México y Costa Rica y, en general, otros países centroamericanos

geográficamente más próximos a los centros de producción de América del Norte, presentan una mayor dependencia de insumos extranjeros procedentes principalmente de esa región y cada vez más de Asia. Estos países geográficamente más próximos se especializan en transformar los insumos para la reexportación, sobre todo hacia América del Norte. La importación para la transformación es menos frecuente en Chile y mucho menor en Argentina, Brasil y Colombia. Estos países, junto con otros de América del Sur, tienden a especializarse más intensamente en la exportación de productos intermedios basados en recursos naturales procesados en el extranjero, crecientemente en Asia. De hecho, la proporción de insumos extranjeros procedentes de China que se utilizan en las cadenas de valor de América Latina se multiplicó por diez entre 2000 y 2011, mientras la de insumos de América Latina presentes en las cadenas de valor chinas se triplicó, lo cual muestra el dinámico crecimiento de las cadenas de valor extra-regionales.



Maximizar las oportunidades para un crecimiento que mejore la productividad mediante una mejor integración en las cadenas de valor mundiales requiere un entorno regulador y de negocios propicio, el acceso a insumos de alta calidad en los sectores manufacturero y de servicios, así como capital humano e infraestructuras adecuados (**Secciones 2 y 6**). Esta complementariedad, y el hecho de que el comercio regional tienda a ser más diversificado y estable, apuntan de manera prometedora hacia una mayor integración regional. Por ejemplo, existen ya 68 acuerdos comerciales preferenciales (ACP) en los que participa al menos un país latinoamericano, siendo 32 de dichos acuerdos intrarregionales. Sería útil consolidar y armonizar esta compleja red regional de ACP a fin de reducir solapamientos, duplicidades y conflictos entre regulaciones y normas técnicas diferentes. La Alianza del Pacífico es una iniciativa notable en este sentido. El Índice de Restricción del Comercio de Servicios de la OCDE (STRI), en el que están representados Brasil, Chile, Colombia y México, indica que algunos países de la región se beneficiarían de converger hacia mejores prácticas liberalizando aún más sus sectores de servicios y priorizando otros como el transporte, las telecomunicaciones y los servicios de mensajería, que son cruciales para la integración en las cadenas de valor mundiales. Colombia ya se cuenta entre los países con mejor desempeño en este sentido, con mínimas restricciones en 5 de los 18 sectores medidos, e inferiores al promedio en 17.

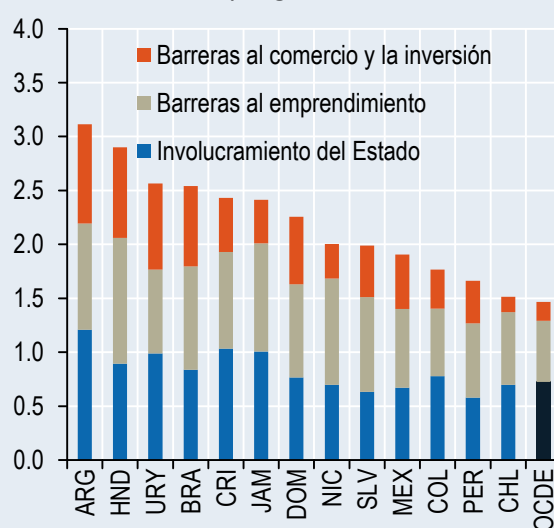
Reducir las barreras al comercio internacional contribuiría a una mayor productividad, ya que la competencia con proveedores extranjeros alentaría a las empresas a ser más eficientes. Las mejoras en las áreas de facilitación del comercio y logística, calidad de las infraestructuras e instituciones, protección de la propiedad intelectual, desarrollo de la fuerza de trabajo y creación de un sector servicios eficiente y un entorno empresarial favorable a la innovación también facilitarían esa integración en las cadenas de valor mundiales.

La inversión extranjera directa constituye otra dimensión importante de la integración en las cadenas de valor mundiales. En general, América Latina ha disfrutado de unas altas tasas de crecimiento de la IED - muy concentradas en sectores de recursos naturales- y por lo tanto expuestas a los ciclos de las materias primas. La fuerte caída de los precios de estas últimas ha afectado de manera significativa las inversiones en numerosos países ricos en recursos naturales: después de años de crecimiento sostenido, los flujos de IED hacia América

Latina se redujeron un 16% en 2014, más que la contracción media mundial de 7%. La diversificación y sofisticación de la IED es, pues, una prioridad acuciante para la región. La IED podría presentar también un componente significativo de desarrollo en la medida en que respalde la integración de las pymes en las cadenas de valor mundiales y establezca centros de I+D. Aunque los países latinoamericanos suelen estar abiertos a la IED, el Índice de Restricción Regulatoria a la IED de la OCDE sugiere que también en este ámbito existe margen para liberalizar más las políticas en algunos mercados, como México y Brasil, sobre todo en sectores de servicios como el transporte. Otros países, como Chile, también están desarrollando estrategias para promover la inversión. Estas podrían ayudar a atraer IED, pero exigen coherencia, transparencia y una evaluación rigurosa del programa de políticas.

GRÁFICO 4.1. LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS TIENDE A SER MÁS RESTRICTIVA EN AMÉRICA LATINA

Escala de 0 a 6, indicando 6 el mayor grado de restricción, 2013



Fuentes: OECD Product Market Regulation Database para la media de la OCDE; OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los demás países.

Fortalecer el marco de competencia puede impulsar la productividad, y al mismo tiempo promover la inclusión social, reduciendo el precio de los bienes básicos para los hogares. Fomentar la competencia en los mercados de productos en sectores como las telecomunicaciones, alimentación y distribución comercial puede impulsar la productividad aumentando la eficiencia en la asignación de recursos. Reformas favorables a la competencia incluyen, por ejemplo, eliminar o rediseñar regulaciones u otras formas de intervención pública que restrinjan



innecesariamente la competencia, sobre todo cuando dificulten la entrada de nuevos competidores al mercado. Tales regulaciones del mercado de productos tienden a ser más restrictivas en América Latina que en países de la OCDE (Gráfico 4.1). En la medida en que son principalmente las empresas jóvenes las que aportan crecimiento en puestos de trabajo y empleo, los obstáculos regulatorios y de otro tipo a la entrada de nuevas empresas resultan particularmente perjudiciales para las perspectivas de crecimiento. Además, al limitar la competencia en el mercado de productos, unas elevadas barreras de entrada también desincentivan a las empresas ya establecidas de invertir en productos y servicios innovadores. Hay signos de progreso, sin embargo, y países como México están abriendo algunas de sus industrias de red a la IED con el fin de elevar la productividad y reducir los precios. El potencial que estas medidas favorecedoras de la competencia tienen de mejorar los resultados de integración social es evidente, por ejemplo, en un estudio de la OCDE sobre México, el cual muestra que el efecto relativamente negativo del poder monopólico es mayor entre los hogares pobres (Urzúa, 2013).

Los intereses creados en torno al *statu quo* pueden condicionar o influir indebidamente la formulación de políticas, con el propósito último de entorpecer estas reformas y mantener así sus rentas. De hecho, algunos costos pueden ser el resultado de un diseño deliberado para crear rentas por medio de la captura de regulaciones y políticas. El problema se ve agravado por la alta desigualdad y concentración del poder político y económico que históricamente ha caracterizado a los

países latinoamericanos. En comparación con las economías de la OCDE, las empresas de América Latina consideran en mucha mayor medida que la corrupción y el sistema judicial constituyen una limitación importante para hacer negocios (Dougherty, 2014). A su vez, la corrupción real o percibida tiene, entre otros, efectos medibles sobre la productividad, el comercio internacional y la IED (Lambsdorff, 2006). Esto subraya la urgente necesidad de adoptar medidas que mejoren la integridad del sector público y reduzcan al mínimo los riesgos de corrupción.

Principales recomendaciones

- Consolidar y armonizar los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) intrarregionales y apoyar iniciativas globales para liberalizar el comercio.
- Priorizar una mayor liberalización de la IED en sectores —sobre todo de servicios como el transporte— cruciales para la participación en las cadenas de valor mundiales.
- Considerar estrategias coherentes y transparentes de promoción de las inversiones con el objetivo de atraer inversión extranjera diversificada y de alta calidad.
- Reducir barreras a la iniciativa empresarial, el comercio y la inversión para fomentar la competencia.
- Tomar medidas para fortalecer el Estado de Derecho y erradicar la corrupción en los sectores público y privado.

5 Reforzar los marcos de innovación

Los países de América Latina están rezagados en materia de innovación, no sólo respecto de los países de la OCDE, sino también de otros países emergentes. Avanzar requerirá mejorar las condiciones marco y desarrollar políticas de investigación e innovación más eficaces, en particular una mayor cooperación entre empresas e institutos de investigación, desarrollar una agenda digital integral para aprovechar los beneficios potenciales de la tecnología, reforzar las capacidades necesarias para la innovación e impulsar una gobernanza mejor coordinada.

América Latina invierte menos en investigación y desarrollo (I+D) y otras formas de innovación que los países de la OCDE. Brasil es el único país de la región cuyo gasto en I+D, del cual cerca de la mitad corresponde a su sector empresarial, supera el 1% del PIB (Gráfico 5.1). Además, los registros de patentes son relativamente escasos en la región. En promedio, los países de la OCDE registraron 50 patentes al año por millón de habitantes a principios de la década de 1990, una cifra que ascendió a 132 a comienzos de la de 2010. En los países latinoamericanos, en cambio, las patentes anuales por millón de habitantes fueron sólo de 0.3 a principios de la década de 1990 y de 0.9 a principios de la de 2010.

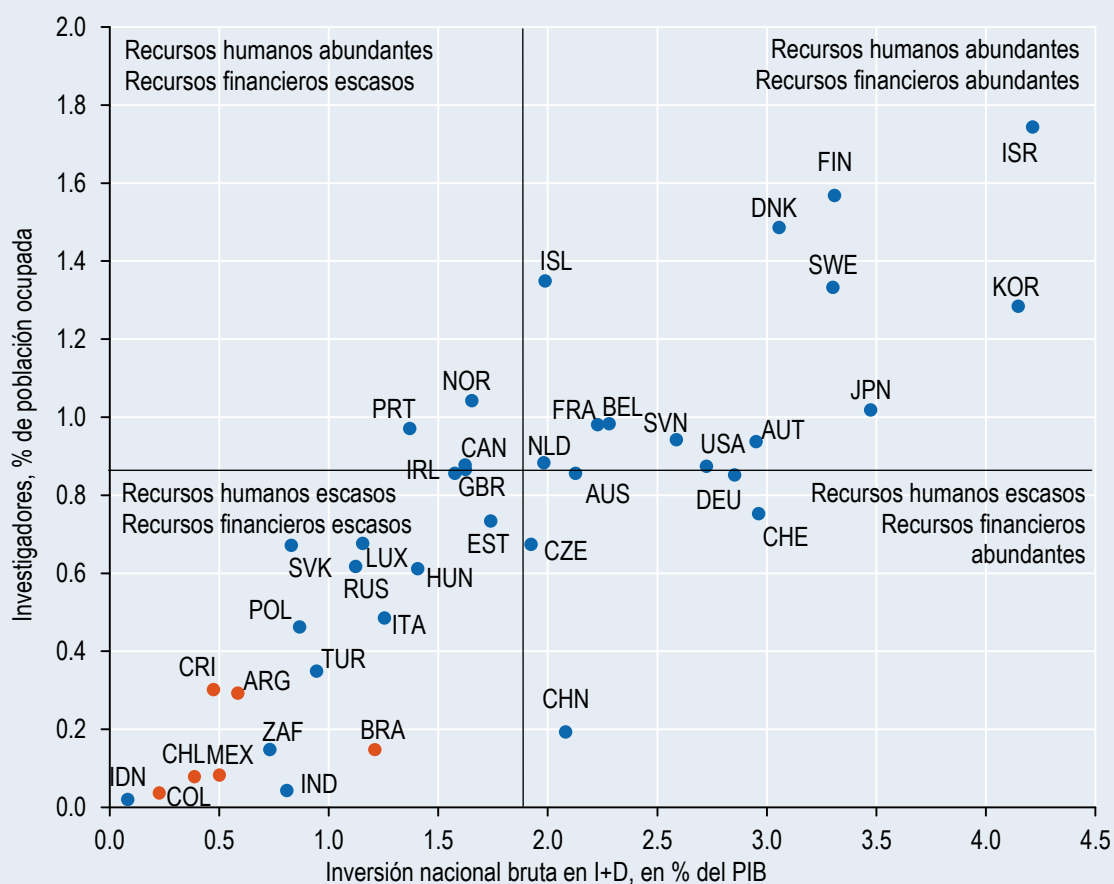
Reforzar los resultados de innovación de la región requerirá adoptar un enfoque coordinado e inclusivo que movilice a la totalidad de los actores y preste especial atención a la creación de empresas y a las necesidades de las pymes en la región, cuyas brechas de productividad e innovación respecto de las grandes firmas son en promedio más amplias que en los países de la OCDE. El apoyo a la innovación empresarial debe ser equilibrado y no depender sólo de incentivos fiscales. Estos pueden complementarse con subvenciones competitivas y bien diseñadas,

mejor adaptadas a la situación de las empresas jóvenes e innovadoras. También será crucial contar con un firme compromiso y capacidades suficientes para supervisar y evaluar políticas que fomenten la innovación, junto con estructuras adecuadas que aseguren que las lecciones aprendidas se traducen en una actuación gubernamental más eficaz.

Programas bien diseñados que elevan la productividad en sectores tradicionales han demostrado también ser de gran utilidad para apoyar la innovación. Programas de formación virtual, subsidios a la innovación y formación, programas de digitalización y comercio electrónico, evaluaciones y diagnósticos empresariales rápidos que analizan las fortalezas y debilidades mediante sistemas de autoevaluación en línea o entrevistas personales con directores de apoyo empresarial, y programas específicamente diseñados para empresas informales son sólo algunos ejemplos. En Chile, el programa PROFO (*Proyectos Asociativos de Fomento*) tiene por objetivo mejorar las capacidades técnicas, financieras y gerenciales de las pymes. Varias evaluaciones de programas han demostrado los efectos positivos que producen al añadir valor a los productos de las pymes participantes e incrementar su productividad (Cortes-Lobos, 2013).



GRÁFICO 5.1. LA INVERSIÓN EN CAPITAL BASADO EN EL CONOCIMIENTO ESTÁ REZAGADA
Gasto en investigación y desarrollo y número de investigadores, 2013



Nota: Las dos líneas negras representan las medias de la OCDE (2% es el porcentaje del PIB destinado a inversión nacional bruta en I+D y 0,9% es el porcentaje de investigadores sobre el empleo total).

Fuentes: OECD Main Science and Technology Indicators Database (www.oecd.org/sti/msti.htm) e Instituto de Estadística de UNESCO.

Entre las medidas para impulsar la participación de las pymes en actividades de innovación se incluyen también mejorar el acceso a los recursos financieros para las pymes orientadas a esas actividades, facilitar los flujos de conocimiento y tecnología entre institutos de investigación y pequeños empresarios, invertir en conocimiento e infraestructuras tecnológicas para pymes (**Secciones 2 y 6**) y fomentar el aprovechamiento de los resultados de la investigación pública entre las pequeñas empresas. En Chile, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ha mejorado los programas de transferencia de tecnología para pymes identificando las mejores prácticas internacionales en adopción de tecnología, promoviendo asociaciones entre institutos de investigación y pymes, y también la adopción de tecnología por estas últimas. En Colombia, a través del fondo para la modernización e innovación de microempresas y pymes (*iNNpulsa Mipyme*), el gobierno ayuda a los pequeños negocios a cumplir los requerimientos de la cadena de suministro y a desarrollar productos y servicios innovadores con los que sea posible acceder a nuevos mercados.

Las políticas de innovación inclusivas también pueden apoyar a los grupos de menores ingresos en situación de exclusión, satisfaciendo sus necesidades a un costo menor y ofreciendo nuevas oportunidades educativas y laborales. Argentina ofrece hasta 30.000 becas al año para educación terciaria a estudiantes de ingresos bajos a través de dos programas (*Becas Bicentenario* y *Becas TICs*) cuyo objetivo es elevar el porcentaje de quienes se matriculan en carreras científicas. Colombia ha puesto en marcha recientemente un programa similar (*Ser Pilo Paga*) que ofrece 10.000 becas a estudiantes de bajos ingresos para cursar estudios de licenciatura. En Panamá, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) es la coordinadora de *Infoplazas*. Se trata de centros comunitarios que proporcionan acceso público a Internet y a plataformas de aprendizaje en línea (*e-learning*), así como a formación en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estos centros contribuyen igualmente a reducir la brecha digital y a afrontar la exclusión social y la desigualdad entre territorios (OCDE, 2015c).

Varios países latinoamericanos ya utilizan la política de innovación para promover un crecimiento

inclusivo. Por ejemplo, Colombia, a través de su Plan Nacional de Desarrollo 2010-14, enfatiza la función de la innovación como instrumento que permite «alinear su desarrollo económico con su desarrollo social», incentivando sobre todo una innovación inclusiva y eliminando las barreras que la obstaculizan (OCDE, 2015d). Una de esas iniciativas es *Ideas para el Cambio*, una convocatoria abierta a las ideas de la comunidad experta en innovación científica para resolver los retos prioritarios a los que se enfrentan las comunidades desfavorecidas. Chile también ha desarrollado una iniciativa transversal para promover el debate de políticas sobre el tema y financiar innovaciones inclusivas. En México, el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) está fomentando la iniciativa empresarial y la inclusión financiera de la mujer en el contexto de *start-ups*, microempresas y pymes. Las medidas para estimular la participación en actividades innovadoras entre muy variados agentes económicos también son cruciales en el ámbito regional. Un ejemplo de este tipo de políticas es el uso de la propiedad intelectual para apoyar las capacidades de innovación de los sectores rezagados de la economía, como los sectores tradicionales e informales (OCDE, 2014a).

Un enfoque más inclusivo de la innovación que permita empoderar a las pymes y a las regiones rezagadas también requerirá una buena gobernanza que permita alinear las diferentes políticas necesarias para la innovación (OCDE, 2013b; OCDE, 2015e). Aun cuando en la mayor parte de la región se ha avanzado en la creación de instituciones y en la coordinación entre agencias, queda un largo camino por recorrer para consolidar ese progreso (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Promover la innovación requiere la coordinación de diferentes actores en los niveles nacional, regional y local, así como entre diferentes ministerios y organismos, en especial entre los organismos encargados de la innovación y los responsables de las políticas de desarrollo industrial y de producción. Además, con miras a facilitar su aplicación, serán necesarias las consultas con el sector privado. Muchos países de América Latina han comenzado a crear

consejos de competitividad o innovación donde los distintos actores comunican sus prioridades a fin de concretar una agenda compartida, como es el caso en Colombia, Costa Rica y más recientemente Chile, donde el año pasado se estableció la Comisión Nacional de Productividad (Banks, 2015). También es esencial avanzar hacia una agenda de aplicación clara, comenzando, por ejemplo, por abordar un reto específico, para elaborar a continuación un plan y dotarlo de los recursos correspondientes. Un buen ejemplo de ello es el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación de Costa Rica, así como la agenda para potenciar las capacidades del país.

Principales recomendaciones

- Fomentar la inversión empresarial en I+D y en otros activos basados en el conocimiento a través de una combinación equilibrada y bien diseñada de medidas de apoyo directas e indirectas que no coloquen en desventaja a las empresas jóvenes e innovadoras.
- Aumentar la eficacia de la inversión pública en investigación e innovación potenciando los flujos de conocimiento entre institutos de investigación y empresas.
- Mejorar las condiciones marco para la innovación y el emprendimiento, en coordinación con programas que impulsen la fabricación y la prestación de servicios en el país.
- Diseñar programas de alcance suficientemente amplio y bajo costo por empresa para mejorar la productividad de las pymes en los sectores tradicionales.
- Seguir prestando atención al desarrollo de políticas de innovación más inclusivas que permitan a las mujeres, pequeños empresarios, hogares más pobres y poblaciones indígenas aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías.



6 Conectar personas y empresas mediante una mejor inversión en infraestructura

Una infraestructura de alta calidad es clave tanto para elevar los niveles de productividad como para mejorar la inclusión social. La conectividad física y digital facilita las interacciones sociales y la movilidad laboral, permitiendo a las personas sacar mayor provecho de sus competencias, esfuerzo y experiencia. Esa conectividad, así como una mayor eficiencia logística, son también fundamentales para respaldar el comercio de bienes y servicios a través de las cadenas de valor y de ese modo difundir los beneficios económicos del comercio. Pese a los notables avances de las últimas décadas, la cantidad y calidad de las infraestructuras en los países de América Latina aún son una barrera para el crecimiento inclusivo.

América Latina ha avanzado mucho en la provisión de acceso básico a servicios en determinados ámbitos, como el suministro de agua y electricidad. Aun así, la región ocupa una posición relativamente baja en varios indicadores internacionales de infraestructura, como el ranking de Competitividad Global (WEF, 2015). Por calidad percibida de las infraestructuras América Latina obtiene, para el período 2015-16, una calificación de 3.3 puntos en una escala de 1 a 7 (en la que una puntuación mayor significa mejor calidad de las infraestructuras). Dicha calificación se sitúa muy por debajo de la media de la OCDE (que es de 5.3 puntos) y es inferior a la de las economías emergentes de Asia (4.7 puntos).

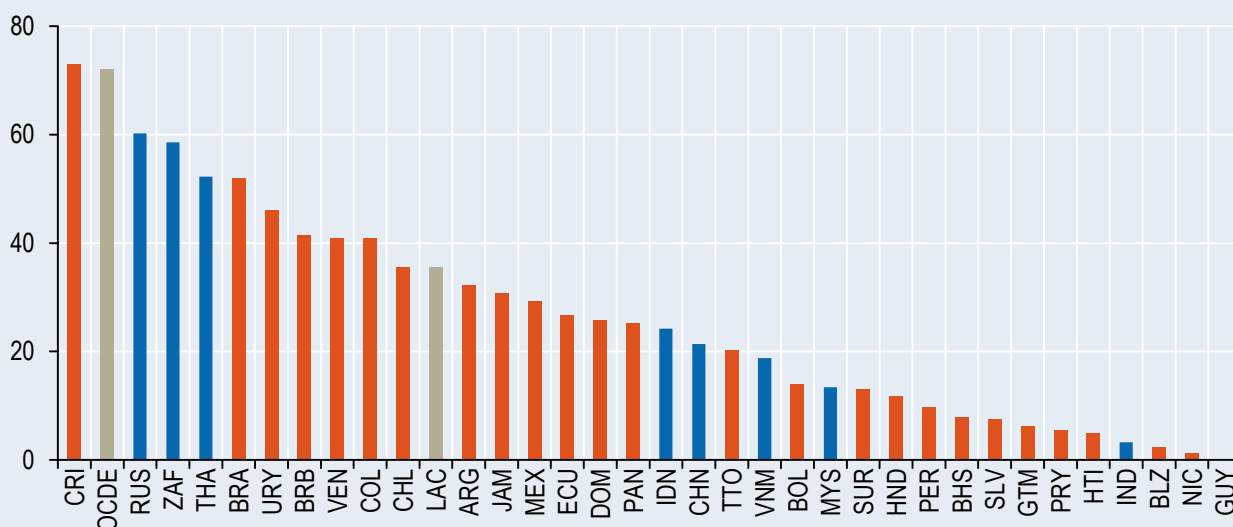
La debilidad de los enlaces de transporte constituye, en particular, un impedimento para el incremento de la productividad y la inclusión social en la región (OCDE/CAF/CEPAL, 2013). La calidad del transporte carretero no está a la altura de los estándares habituales en países típicos de ingresos medios. A ello se une la fuerte preferencia en la región por esta modalidad de transporte frente a otras (la concentración del transporte carretero en América Latina es 15 veces mayor que en Estados Unidos) lo

cual impide que la región avance hacia un modelo de crecimiento más verde e incrementa los costos de logística al obstaculizar el desarrollo de opciones de transporte co-modal. Esto reduce la competitividad de los países y su participación en las cadenas de valor nacionales, regionales y mundiales. En la región los costos logísticos representan entre 18-35% del valor de un producto, cuando en los países de la OCDE ese porcentaje ronda el 8%.

La calidad y el tamaño de los puertos de América Latina son reducidos, mientras que la ausencia de operadores de carga exclusivos a menudo genera complicaciones logísticas e impide la exportación de productos perecederos. Por otra parte, el transporte ferroviario se concentra exclusivamente en el comercio a granel. Abordar estas limitaciones «fronteras adentro» requiere, por tanto, el mismo o incluso un mayor grado de atención política que los acuerdos de libre comercio que muchos países de la región han estado impulsando. En el período 2012-14, la relación entre costos de flete y aranceles en la región de América Latina era aproximadamente de 9, en comparación con una relación media inferior a 3 en la OCDE (OCDE/CAF/CEPAL, 2015).



GRÁFICO 6.1. LA PENETRACIÓN DE LA BANDA ANCHA MÓVIL EN AMÉRICA LATINA ES REDUCIDA
 Contratos por cada 100 habitantes, 2013



Nota: La media de la OCDE incluye a Chile y México.

Fuentes: OCDE para países de la OCDE y Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *ICT Indicators 2015*, para países LAC.

Del mismo modo, para aprovechar mejor algunas de las recientes iniciativas de integración regional, como la Alianza del Pacífico, se necesita reforzar la conectividad entre las economías latinoamericanas. Simultáneamente, la inversión en sistemas de transporte público contribuiría a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión urbana y aumentaría la conectividad rural, mejorando con ello el bienestar y ayudando a mitigar desigualdades territoriales. Al mejorar el acceso a los mercados de trabajo y a las oportunidades de educación y formación, un mejor transporte público impactaría de forma positiva tanto la productividad laboral como la inclusión social.

Ahora bien, las brechas en infraestructura digital también llaman la atención. La penetración media de la banda ancha en América Latina en 2013 era del 35% para Internet móvil y 9% para Internet fijo, frente a 72% y 28% en el promedio de la OCDE respectivamente (Gráfico 6.1). Contar con una infraestructura digital suficiente en cantidad y calidad es clave para la integración en las cadenas de valor mundiales y para aprovechar la próxima revolución de la producción. Por otra parte, los avances en conectividad e infraestructuras de telecomunicaciones también ayudan a mejorar la inclusión social. Las redes sociales, por ejemplo, permiten a los gobiernos comunicarse de forma más eficaz con los ciudadanos y, al mismo tiempo, las herramientas digitales (p. ej., peticiones en línea, aplicaciones móviles) permiten a los ciudadanos participar más activamente en la vida política. Las tecnologías digitales también han favorecido el desarrollo de cursos en línea masivos abiertos, que mejoran el acceso a oportunidades educativas y de

formación. Con su Estrategia Digital *Vive 2014-18*, Colombia ha puesto el desarrollo de aplicaciones y contenido nacionales al servicio de las necesidades de los grupos de menores ingresos y Bolivia ha incorporado la promoción del desarrollo de contenido local como un objetivo clave de su programa nacional de telecomunicaciones para la inclusión social.

Las brechas de infraestructura de América Latina se pueden cerrar con más y mejores inversiones. La inversión total en infraestructuras en la región no alcanza el 3.5% del PIB. Para satisfacer las necesidades de infraestructura en el mediano plazo ese porcentaje tendría que elevarse a casi 6.2%, mientras que lograr un parque de infraestructuras similar al de países asiáticos como Corea del Sur y Malasia requeriría significativamente más (Perrotti y Sánchez, 2011; CEPAL, 2014). Esto exigirá una mayor inversión del sector público, apoyada por la asignación de fondos provenientes de la producción de materias primas, como en Colombia (OCDE, 2013c), o por el diseño de reglas fiscales que reasignen saldo presupuestario público a la inversión, como en Perú (Carranza, Daude y Melguizo, 2013). La inversión del sector privado, tanto nacional como extranjero, también desempeñaría una función clave. La financiación china ya se ha convertido en una importante fuente de financiación de infraestructuras en algunos países de la región y es previsible que su importancia aumente en las próximas décadas (OCDE/CAF/CEPAL, 2015).

También existen retos de gobernanza relacionados con la inversión en infraestructuras. En primer lugar, alinear las inversiones en infraestructuras requiere la adopción de un enfoque más estratégico y transversal de la planificación de las inversiones. Los gobiernos de

América Latina tienen dificultades, debido a las divisiones sectoriales y a la insuficiente coordinación entre niveles de gobierno, para desarrollar estrategias integrales que orienten la inversión. En segundo lugar, finalizar los proyectos a tiempo y respetando el presupuesto exige reforzar las capacidades del sector público en todas las etapas, desde el diseño y aprobación del proyecto hasta su ejecución. También son necesarios marcos reforzados para asegurar un buen gobierno corporativo de las empresas públicas, que en la mayoría de los países de América Latina desempeñan un papel clave en sectores como energía y transporte. Hay que hacer más para perfeccionar el marco de políticas de inversión en infraestructuras, como mejorar el análisis de la relación calidad-precio en las fases preliminares de los contratos de concesión, y el diseño del sistema de contabilización fiscal para que no se favorezca inapropiadamente a las concesiones en detrimento de los proyectos públicos (OCDE, 2015f). Se debería hacer más para evitar costos fiscales inesperados derivados de Asociaciones Público-Privadas (APPs). Por ejemplo, 50 de los 61 contratos de concesión vial firmados hasta 2010 en Colombia, Chile y Perú se han renegotiado al menos una vez, lo que resulta en un total de más de 540 renegotiaciones (Bitran, Nieto-Parra y Robledo, 2013). Algunos países de la región (como Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú) ya han revisado su legislación en materia de APPs y concesiones y han creado nuevos organismos o unidades especializadas en APPs en el seno de instituciones ya existentes. Esto debería ayudar a movilizar más efectivamente las inversiones del sector privado.

Otras medidas de política que podrían reducir los costos de transporte aprovechando al máximo las infraestructuras ya existentes serían aplicar una política de logística integrada, facilitar instalaciones de almacenamiento modernas, mejorar la eficiencia de los procedimientos aduaneros y de certificación, usar las TIC en los procesos de logística y promover la competencia en el sector del transporte (OCDE/CAF/CEPAL, 2013).

Principales recomendaciones

- Aumentar la inversión en infraestructuras de transporte para mejorar la conectividad, dando prioridad a opciones de transporte co-modales.
- Conceder prioridad a la inversión en infraestructura digital, especialmente banda ancha y datos, y promover el intercambio y reutilización de datos.
- Reforzar los mecanismos de gobernanza para la planificación integrada de la inversión en infraestructuras, la coordinación entre sectores y niveles de gobierno, y la identificación de modalidades de entrega y plazos realistas.
- Fortalecer la transparencia y la integridad de los marcos para la inversión en infraestructuras.
- Aumentar la eficiencia y eficacia de las fases preliminares de los contratos de APPs mediante un análisis de la relación calidad-precio y la agilización del proceso de concesión de licencias de uso y explotación del suelo, ambientales y sociales.



Bibliografía

- Banks G. (2015), «Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and Lessons», OECD Productivity Working Papers, n° 1, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql2tsvh41-en>.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra y J.S. Robledo (2013), «Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru», OECD Development Centre Working Papers, n° 317, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en>.
- Carranza, L., C. Daude, A. Melguizo (2011), «Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible goals?», OECD Development Centre Working Papers, n° 301, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xf1ncvzw-en>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), «La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina», Boletín FAL, Edición n° 332 – Número 4, CEPAL, Santiago, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37286-la-brecha-de-infraestructura-economica-y-las-inversiones-en-america-latina>.
- Comisión Europea/OECD International Survey and Database on Science, Technology and Innovation Policies (STIP), <https://www.innovationpolicyplatform.org/ecoecd-stip-database>.
- Cortes-Lobos, R. (2013), «PROFO: Promoting SME business association projects in Chile», The Innovation Policy Platform, Case Study, Banco Mundial, https://innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/rdf_imported_documents/Case%20Study-PROFO.pdf.
- Daude C. y E. Fernández-Arias (2010), «On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America», Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Working Paper Series, n° IDB-WP-155, BID, Washington, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-155.pdf>.
- Delgado, G. et al. (2007), «Avaliação do Simples: Implicações à Formalização Previdenciária», Texto para Discussão, n° 1277, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1277.pdf.
- Dougherty S. (2015), «Boosting Growth and Reducing Informality in Mexico», OECD Economics Department Working Papers, n° 1188, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4w28dnn28-en>.
- Dougherty S. (2014), «Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico», Review of International Economics, vol. 22, n° 4, <http://dx.doi.org/10.1111/roie.12136>. Publicado asimismo con la siguiente referencia: OECD Economics Department Working Paper, n° 1042, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k483jscn8s8-en>.
- Lambsdorff, J. Graf (2006): «Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?», en Rose-Ackerman, S. (ed.): International Handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK y Northampton, MA, <http://www.elgar.com/shop/international-handbook-on-the-economics-of-corruption>.
- LIS (Luxembourg Income Study Database), www.lisdatacenter.org/our-data/lis-database/.
- OCDE (2015a), *The Future of Productivity*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>.
- OCDE (2015b), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2015c), *Innovation Policy in Panama: Design, Implementation and Evaluation*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París.
- OCDE (2015d), *Innovation Policies for Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229488-en>.
- OCDE (2015e), *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-en>.

- OCDE (2015), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-en.
- OCDE (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.
- OCDE (2015), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OCDE (2014), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en.
- OCDE (2013a), *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>.
- OCDE (2013b), *Startup América Latina: Promoviendo la innovación en la región*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202320-es>.
- OCDE (2013), *Temas y políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204591-es>.
- OCDE y Comisión Europea, *International Survey and Database on Science, Technology and Innovation Policies*, <http://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=a2ebc2a0-b8dc-4d1a-82be-3fea780b86a6>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-es>.
- OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Un Panorama de las pensiones en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233195-es>.
- OCDE/IDD (OECD Income Distribution Database), www.oecd.org/social/income-distribution-data-base.htm.
- Perrotti, D.E. y R.J. Sánchez (2011), «La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe», Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n° 153, CEPAL, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/S110095_es.pdf?sequence=1.
- SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe [CEDLAS y Banco Mundial]), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010: América Latina y el Caribe*, PNUD, Nueva York, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/latin_america_andthecaribbeanhumandevlopmentreport2010.html.
- Urzúa, C.M. (2013), «Efectos regionales y distributivos del poder monopólico», *Economía Mexicana Nueva Época*, vol. XXII, n° 2, http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/XXII-2/02-EM_Carlos_M_Urzuu.pdf.
- WEF (World Economic Forum) (2015), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, WEF, Ginebra, <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS

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.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo principal promover mejores políticas para una vida mejor, proveyendo un foro en el que los gobiernos comparten experiencias y buscan soluciones a problemas comunes, con el apoyo de un Secretariado altamente competente y dinámico. La OCDE trabaja con sus 34 países miembros, sus socios clave y más de 100 otros países para el bienestar de la gente en todo el mundo. La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE provee un análisis de los principales desafíos que se enfrentan en países individuales, así como recomendaciones de políticas para de mejores prácticas, la Serie “Mejores Políticas” adapta la asesoría de políticas públicas a las prioridades reformas.

www.oecd.org
OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00

