

CUESTIONES CLAVE

02.10.2024



3^{ra} CUMBRE MINISTERIAL OCDE DE INCLUSIÓN SOCIAL América Latina y el Caribe Bogotá - Colombia 2024

Revisitando la Inclusión Productiva

Tabla de contenidos

<i>Abordar los obstáculos a la movilidad social: Educación y habilidades, género y migración</i>	<i>3</i>
<i>Empoderar a las comunidades locales y a la Economía Popular: Herramientas innovadoras y nuevos enfoques</i>	<i>6</i>
<i>Invertir en protección social: Potenciar la formalización y lograr la cobertura universal.....</i>	<i>8</i>

ABORDAR LOS OBSTÁCULOS A LA MOVILIDAD SOCIAL: EDUCACIÓN Y HABILIDADES, GÉNERO Y MIGRACIÓN

Documento de referencia: Próximamente

Cuestiones clave

América Latina y el Caribe (ALC) es una región de enormes contrastes, donde la riqueza y la prosperidad coexisten con bolsas de extrema pobreza y vulnerabilidad. Los países de ALC han sacado a millones de personas de la pobreza en las últimas décadas, pero los avances en la lucha contra la desigualdad han sido menos exitosos. En las dos décadas que precedieron a la pandemia del COVID-19, la mayoría de los países de la región lograron avances significativos en la reducción de la desigualdad de ingresos. Sin embargo, estos modestos avances no han sido suficientes para hacer frente a los grandes retos de desigualdad de la región, y el progreso se ha estancado en los últimos años. Como resultado, ALC sigue siendo una de las regiones más desiguales en comparación con el resto del mundo.

Con frecuencia, la desigualdad económica actúa como catalizador de las disparidades sociales, ya que las diferencias de ingresos impiden el acceso a los recursos y servicios esenciales. En consonancia con esto, la desigualdad en ALC se caracteriza por la falta de cohesión social y económica entre los grupos de población. Además, la región de ALC no sólo presenta los mayores niveles de desigualdad de ingresos del mundo, sino que también ofrece oportunidades muy desiguales para ascender en la escala social. Los hogares situados en la parte media de la distribución de la renta tienen un acceso limitado a los servicios educativos, tanto en términos de cantidad como de calidad, en comparación con sus homólogos de renta media de los países de la OCDE y con los hogares acomodados de la región. Estas limitadas oportunidades de acceso a una educación de calidad, basadas en el origen socioeconómico, perpetúan las desigualdades existentes en la región, impidiendo que los individuos logren la movilidad social, ya sea mejorando su estatus socioeconómico dentro de su propia vida (intrageneracional) o en comparación con sus padres (intergeneracional). En consecuencia, muchas personas procedentes de entornos socioeconómicos bajos no pueden adquirir las competencias necesarias para integrarse con éxito en la población activa.

Aunque los logros educativos han mejorado considerablemente en América Latina y el Caribe, sobre todo en el nivel primario, donde la cobertura es casi universal (97,1%, similar al 98,9% de los países miembros de la OCDE), aún persisten importantes retos en el acceso a los niveles secundario y terciario. Las tasas de finalización de la educación y los niveles de rendimiento académico siguen siendo bajos para los niños de los países de ALC, especialmente para los de entornos socioeconómicos más bajos.

El abandono escolar es un problema importante en la región, que afecta desproporcionadamente a los estudiantes que están a punto de terminar sus estudios y a los que se encuentran en el extremo inferior de la distribución de ingresos. Por término medio, el 35% de los jóvenes de entre 21 y 23 años no ha terminado la enseñanza secundaria. Además, en América Latina y el Caribe, la tasa bruta de finalización de estudios terciarios es sólo del 25,1%, lo que sitúa a la región 15 puntos porcentuales por debajo de la media de la OCDE (40%), y por debajo de la media mundial (30,8%). Las bajas tasas de finalización de estudios de este nivel en la región contribuyen a una escasez general de trabajadores altamente cualificados, lo que perjudica a las empresas y a la productividad global. A nivel individual, esto conduce a una importante disparidad de ingresos entre los que tienen y los que no tienen educación terciaria, restringiendo a este último grupo a empleos de menor calidad y peor remunerados.

Más allá del nivel educativo, los jóvenes de la región también tienen bajos niveles de aprendizaje fundacional: en lectura y ciencias, más de la mitad de los jóvenes de 15 años de la región no alcanzan el nivel mínimo de competencias (nivel 2), y en matemáticas, el porcentaje asciende al 75% (PISA 2022). Además, PISA puso de manifiesto importantes

disparidades socioeconómicas dentro de los países de América Latina y el Caribe, superiores a la media de la OCDE. A pesar de estas disparidades y de su impacto en el rendimiento, las puntuaciones medias de los estudiantes socioeconómicamente aventajados de la región se mantienen por debajo de las de la OCDE, e incluso se quedan cortas en comparación con los estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos de los países de la OCDE. Estos resultados pueden reflejar un problema más amplio de calidad insuficiente en el sistema educativo de la región, lo que socava su potencial para impulsar la productividad y la movilidad social.

Un nivel educativo y unos resultados de aprendizaje deficientes suelen acarrear importantes retos y desventajas para las personas en su transición a la edad adulta, lo que repercute en sus oportunidades, perspectivas laborales y estatus socioeconómico. La Encuesta sobre las Capacidades de los Adultos (PIAAC) de la OCDE evalúa la competencia de las personas en lectura, escritura, aritmética y resolución de problemas para valorar sus capacidades más allá de la educación formal y su preparación para la vida laboral y la participación en la sociedad. En su primer ciclo, la encuesta incluyó a Chile, Ecuador, México y Perú, revelando varias tendencias importantes para la región. En comparación con la media de la OCDE, un mayor porcentaje de adultos de estos países obtuvo puntuaciones en los niveles de rendimiento más bajos, lo que demuestra la necesidad de mejorar las competencias de los alumnos en el sistema educativo para rendir adecuadamente en la vida adulta.

Además, en ALC, el nivel de cualificación está más estrechamente relacionado con la calidad de los empleos que tienen las personas que con el número de empleos disponibles. Esto subraya la transmisión intergeneracional del estatus educativo y socioeconómico, donde los individuos socialmente favorecidos tienen más probabilidades de alcanzar una educación superior, adquirir mejores competencias y asegurarse empleos superiores. Por el contrario, las personas con menor nivel educativo y cualificaciones suelen enfrentarse a empleos de baja calidad en el sector informal, lo que afecta a dos tercios de los hogares de la región. Esta situación aumenta su riesgo de pobreza y de crisis de ingresos, dificultando su capacidad para progresar educativamente y mejorar su estatus socioeconómico.

Para abordar estos problemas, la región podría aumentar su inversión en educación, ya que todos los países evaluados tienen niveles de gasto acumulado inferiores a 75.000 dólares, el umbral en el que un mayor rendimiento en PISA se correlaciona con un aumento del gasto. Además, algunos países con niveles de gasto similares superan significativamente a América Latina y el Caribe, lo que sugiere que la reasignación de los recursos educativos existentes también podría ser beneficiosa.

Un sistema educativo de alta calidad que fomente y promueva las competencias y una mano de obra altamente adaptable es fundamental para el crecimiento y el desarrollo inclusivos de América Latina y el Caribe. En la actualidad, los trabajadores y estudiantes de la región tienen un rendimiento inferior al de los países de la OCDE en términos de competencias y aptitudes, lo que limita su crecimiento potencial. En este sentido, las experiencias de otros países, como Corea y Singapur, cobran gran relevancia. En la segunda mitad del siglo pasado, los gobiernos de estos países invirtieron fuertemente en educación, promoviendo un crecimiento integrador al dotar a las generaciones más jóvenes de las competencias necesarias para mejorar su estatus socioeconómico y, a nivel agregado, transformar sus economías.

En resumen, dado que tanto PISA como PIAAC revelan que los sistemas educativos de América Latina y el Caribe no están proporcionando con éxito las competencias necesarias para la vertiginosa economía actual, se requieren políticas que transformen el panorama educativo actual. Para ser eficaces en el aumento de la movilidad social ascendente, las políticas educativas deben incorporar consideraciones de equidad en su diseño desde el principio. Para adaptar la mano de obra actual y futura, es crucial aumentar y mejorar el gasto en educación de alta calidad y accesible para todos los estratos socioeconómicos. Este enfoque contribuirá a impulsar la productividad, ampliar la reserva de

trabajadores cualificados, aliviar las limitaciones de las empresas, transformar la economía y lograr un crecimiento integrador.

Preguntas para el debate

- La movilidad social en América Latina y el Caribe (ALC) es baja y las desigualdades sociales siguen siendo elevadas. La educación es clave para abordar estos problemas, pero la calidad de la educación en la región es deficiente. Esto se refleja en los malos resultados de PISA, las altas tasas de abandono escolar y la baja participación en la educación terciaria en comparación con los países de la OCDE: ***¿Cómo pueden los responsables políticos mejorar la calidad de la educación y reducir las tasas de abandono escolar mediante reformas específicas que aborden las causas subyacentes de estos retos?***
- La [Encuesta de Habilidades de Adultos \(PIAAC\)](#) proporciona información sobre las habilidades y competencias clave de los adultos (entre 16 y 65 años) en diferentes países, con el objetivo de entender cómo estas habilidades influyen en la capacidad de los individuos para participar en la sociedad y tener éxito en el mercado laboral. ***¿Cómo podrían beneficiarse los países latinoamericanos de disponer de información sobre las competencias de su población joven y adulta? ¿Se beneficiaría la región de una encuesta regional sobre competencias en colaboración con organizaciones internacionales y diversas partes interesadas?***
- El desarrollo de competencias a través de la formación profesional, la formación de adultos y la formación en el puesto de trabajo puede ayudar a un grupo diverso de jóvenes y adultos de América Latina a mejorar sus competencias y aprovechar plenamente las oportunidades del mercado laboral. ***¿Qué tipos de colaboración regional e intercambio de conocimientos se dan actualmente entre los países latinoamericanos en el ámbito del desarrollo de competencias? ¿Cuáles serían las principales ventajas de aumentar la colaboración y cómo podrían beneficiarse los países de una estrategia regional unificada de capacitación?***
- Las opciones profesionales y los itinerarios educativos de los jóvenes latinoamericanos están muy influidos por su estatus socioeconómico y su género. Las mujeres, en particular, tienden a elegir carreras tradicionalmente femeninas y a menudo evitan los campos STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), que suelen estar mejor pagados: ***¿Qué tipo de intervenciones cree que serían más eficaces para ayudar tanto a los estudiantes con bajos ingresos como a las mujeres jóvenes a elegir carreras que fomenten su desarrollo profesional?***

Cuestiones clave

La inclusión social y productiva implica que todo tipo de personas y empresas tengan acceso a oportunidades económicas y a una mejor calidad de vida en todos los lugares. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, las brechas entre las zonas urbanas y rurales son especialmente marcadas en comparación con el conjunto de la OCDE, y las disparidades dentro de las grandes áreas metropolitanas también son elevadas. Por ejemplo, en Chile y México, la brecha entre la región con la tasa de pobreza más alta y la más baja superaba los 50 puntos porcentuales, frente a una brecha interregional media de la OCDE de 18 puntos. Estas comparaciones también se reflejan en los elevadísimos niveles de actividad informal en América Latina y el Caribe, significativamente superiores a la media de la OCDE, y que lastran la inversión pública y privada que puede impulsar la productividad y la inclusión social. Por lo tanto, los países de la región están estudiando nuevos enfoques para abordar estas desigualdades y, en particular, el papel que pueden desempeñar los actores de la economía social y solidaria, especialmente en lo que respecta a la informalidad.

En todo el mundo, la economía social y solidaria se reconoce cada vez más como una herramienta para la creación de empleo, la inclusión en el mercado laboral y el desarrollo local centrado en las personas. Incluye cooperativas, asociaciones, mutualidades, empresas sociales y otras formas de agrupaciones solidarias y de autoayuda, y comparte similitudes con conceptos ampliamente utilizados en América Latina y el Caribe, como la economía "popular", "de base" o "solidaria". En muchos países desempeña un papel importante. Por ejemplo, en Colombia, la economía solidaria contribuye directamente en aproximadamente un 4% al PIB, mientras que en México, la economía social representa el 3,2% del empleo global. Por su diseño, las acciones dirigidas a la economía social y solidaria suelen centrarse en los grupos y regiones más vulnerables y/o con más probabilidades de quedar excluidos del mercado laboral y tener dificultades para acceder a los servicios esenciales. Entre ellos se encuentran las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes, ya sea en zonas rurales remotas o en las grandes ciudades.

Aunque las cooperativas agrícolas existen desde hace muchos años, han surgido nuevos modelos innovadores de economía social, como las cooperativas de plataforma y las empresas sociales. Contribuyen a afrontar nuevos retos sociales y medioambientales, como la informalidad, en la que muchos grupos vulnerables trabajan por necesidad y no por elección. Pero la mayoría de los países no están aprovechando todo el potencial de estos actores, ni siquiera como pioneros de innovaciones en materia de sostenibilidad, inclusión e impacto social, en consonancia con una tendencia más amplia hacia prácticas empresariales responsables.

Muchos países de la región han empezado a poner en marcha organismos públicos, leyes o estrategias de apoyo a la economía social y solidaria. En algunos casos, esto se hace conjuntamente con la economía "popular", ya que muchas de sus actividades también implican ayuda mutua y compromiso comunitario. En Brasil, existe la *Secretaría Nacional de Economía Popular y Solidaria* (SENAES/MTE) dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 de Colombia reconoce el importante papel de la economía social y solidaria en el desarrollo local y las oportunidades de trabajar con organizaciones e iniciativas de economía popular. Muchos países han dado reconocimiento legal a las diferentes formas del sector, como la Ley de Economía Social y Solidaria de Uruguay. Muchos países también cuentan con institutos para promoverlo, como el *Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social* (INAES) en Argentina, el *Instituto Nacional de Asociatividad y Cooperativismo* (INAC) en Chile, el *Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria* (IEPS) de Ecuador y el *Instituto Nacional de la Economía Social* (INAES) de México, entre otros.

Sin embargo, la economía social y solidaria, o sus componentes, no siempre gozan de reconocimiento en los países, lo que puede suponer un freno, incluso en el acceso a la financiación. Los gobiernos nacionales, regionales y locales pueden hacer más. El reconocimiento jurídico es una de ellas, y hay muchas otras. Por ejemplo, la economía social y solidaria puede ser un socio de los servicios públicos de empleo, no sólo como empleador, sino también proporcionando formación, asesoramiento y apoyo a grupos y empresas desfavorecidos (informales y formales). También puede apoyar la transición de los empleos informales a los formales, incluso a través del emprendimiento colectivo. Los incentivos fiscales para promover la formalización de microempresas y pequeñas empresas, si no van acompañados de servicios de desarrollo empresarial, tienen menos probabilidades de lograr una formalización sostenible. También tienen la oportunidad de ser un socio en el desarrollo local y promover la innovación social, que puede ser en los servicios públicos, pero también en el uso sostenible de la tierra y el espacio público, el transporte, los recursos naturales y otros servicios locales.

Para promover y reforzar la economía social y solidaria y su capacidad de asociarse directamente con los sectores público y privado, pueden utilizarse diferentes condiciones marco y acciones políticas. Estas condiciones marco y acciones políticas se describen en la [Recomendación de la OCDE sobre la economía social y solidaria y la innovación social](#), que abarca, por ejemplo, la sensibilización pública y los datos sobre estas entidades, el reconocimiento institucional, los marcos jurídicos y normativos, el acceso a la financiación y la contratación, las competencias y el apoyo empresarial, y la medición del impacto.

Preguntas para el debate

- *Uno de los retos a la hora de trabajar con la economía social y solidaria o la economía "de base" es el hecho de que estas entidades pueden no tener un estatus legal formal o un estatus que no es bien comprendido por el sector público o el público en general. Reconocer esta economía abre nuevas oportunidades para apoyar a las poblaciones que trabajan en entidades de base en muchas de las zonas urbanas y rurales periféricas de la región. **¿Cuáles son las estrategias de su país para reconocer formalmente la economía social y solidaria y/o la economía "popular"?***
- *El sector público puede asociarse con la economía social y solidaria de muchas maneras, desde ayudar a implantar servicios de empleo hasta abordar las carencias de infraestructuras físicas en las comunidades desfavorecidas. **¿De qué manera se asocia su país con la economía social y solidaria y/o la economía "popular" para abordar la inclusión social en ámbitos políticos como el empleo, el medio ambiente y el acceso a los servicios locales?***
- *La economía social y solidaria está llegando mucho más allá de las cooperativas agrícolas tradicionales para promover nuevos modelos empresariales innovadores (como las cooperativas de plataforma), contribuir a una economía circular o impulsar la productividad mediante el emprendimiento colectivo. **Qué oportunidades está aprovechando su país con la economía social y solidaria y/o "popular" para promover una transición digital y ecológica más justa en todas las comunidades?***
- *La [Recomendación de la OCDE sobre la economía social y solidaria y la innovación social](#) esboza una serie de condiciones marco para desarrollar la economía social y solidaria, desde la sensibilización y los datos hasta los marcos jurídicos y el acceso a la financiación. También destaca la importancia de estas entidades para la innovación social. **¿En qué ámbitos serían más útiles para América Latina y el Caribe las futuras orientaciones de la OCDE sobre la Recomendación?***

INVERTIR EN PROTECCIÓN SOCIAL: POTENCIAR LA FORMALIZACIÓN Y LOGRAR LA COBERTURA UNIVERSAL

Documento de referencia: [Hacia una mejor protección social para más trabajadores en América Latina : Retos y consideraciones políticas](#)

Cuestiones clave

La informalidad es un antiguo reto estructural de los mercados laborales latinoamericanos y sigue formando parte de la vida cotidiana de muchos trabajadores de la región de ALC. Casi la mitad de la población de la región vive en un hogar que depende exclusivamente del empleo informal. La informalidad es a menudo tanto la causa como la consecuencia de los bajos niveles de ingresos.

Dado que las prestaciones de protección social suelen estar vinculadas al pago de cotizaciones y a la pertenencia a un empleo del sector formal, los hogares vulnerables con ingresos laborales informales suelen tener pocos o ningún mecanismo de protección social en el que apoyarse. Las condiciones asociadas al trabajo informal dejan a los trabajadores informales, que suelen tener ingresos inferiores a los de los trabajadores formales, muy expuestos a la pobreza monetaria ante el desempleo o la vejez, a menudo implican una falta de cobertura sanitaria, y la falta de regulaciones en el lugar de trabajo los deja expuestos a un mayor riesgo de riesgos laborales y de seguridad. Recientemente, la crisis de COVID-19 ha puesto aún más de relieve la gran y prolongada vulnerabilidad de los trabajadores informales. La necesidad de reformar los sistemas de protección social en toda América Latina para hacerlos más eficaces y fiscalmente sostenibles se ha hecho más patente tras la pandemia del COVID.

Además de sus consecuencias sociales, el empleo informal generalizado también implica que muchas empresas permanezcan enteramente en el sector informal, lo que a su vez tiene implicaciones para la productividad. Los niveles de productividad de las unidades económicas informales, a menudo de pequeño tamaño, son un importante motivo de preocupación en la región. Las empresas que emplean a trabajadores informales suelen seguir siendo pequeñas, ya que intentan permanecer fuera del radar de las autoridades fiscales para evitar los impuestos, incluido el mayor coste de la mano de obra formal, pero también las normativas. La falta generalizada de acceso al crédito para las actividades informales disminuye aún más sus perspectivas de crecimiento. Las empresas informales no suelen invertir lo suficiente en las cualificaciones de sus trabajadores, ya que suelen tener contratos menos estables y sufren una elevada rotación laboral.

La informalidad laboral tiene muchas raíces y causas, entre ellas el escaso acceso a una educación y formación de alta calidad, los bajos niveles de productividad y la debilidad del marco institucional y de su aplicación. Pero más allá de éstas, el diseño del sistema de protección social es también un factor clave, que puede merecer más atención de la que ha recibido. La informalidad laboral y la cobertura de la protección social pueden estar interrelacionadas, ya que las elevadas cotizaciones sociales pueden ser un obstáculo clave para la creación de empleo formal en la región. Rediseñar la protección social de manera que tenga plenamente en cuenta los incentivos generados por las cotizaciones sociales tiene el potencial de lograr avances mucho más visibles en la formalización, dado que estas cotizaciones son un elemento central del diferencial de costes entre la creación de un empleo formal y un empleo informal.

Una opción política con un potencial significativo para reducir la informalidad laboral, aumentar la productividad y disminuir la pobreza y la desigualdad, sería reformar los sistemas de protección social para garantizar cierta cobertura básica de protección social para todos, independientemente de si trabajan en el sector formal o informal, reduciendo simultáneamente el coste del empleo formal. Esto podría lograrse mediante una mayor atención a las prestaciones no contributivas de protección social, que deberían integrarse plenamente en el sistema principal de protección social, y

constituir uno de sus pilares principales, para superar la actual fragmentación de la protección social en la región. La informalidad laboral está tan extendida en América Latina que seguir vinculando las prestaciones de transferencia a la participación en el mercado laboral formal, la característica más destacada de la mayoría de las prestaciones de protección social en toda América Latina, puede entrañar el riesgo de dejar atrás a demasiadas personas necesitadas. Al mismo tiempo, la historia ha demostrado que los países no saldrán simplemente de la informalidad, que puede formar parte de un círculo vicioso. Incluso los países latinoamericanos con una trayectoria de fuerte crecimiento o con mayores ingresos per cápita siguen presentando niveles significativos de informalidad.

Encontrar el consenso político necesario para un rediseño significativo de la protección social en la región se enfrentará a retos, que variarán de un país a otro. Uno de ellos está relacionado con el sistema fiscal. Con pocas excepciones, las economías latinoamericanas se caracterizan por unos ingresos fiscales comparativamente bajos, lo que puede imponer límites a la financiación de la protección social a menos que se puedan movilizar nuevas fuentes de ingresos. La aplicación de este enfoque implicaría que una parte de la protección social básica tendría que financiarse con los ingresos fiscales generales, en lugar de con las cotizaciones a la seguridad social.

Los regímenes contributivos de protección social existentes podrían complementar este pilar básico para las personas con mayor capacidad contributiva. Esta configuración de dos pilares implicaría un rediseño significativo de los sistemas de protección social en muchos países de la región, aunque algunos países han reforzado significativamente el papel de las prestaciones no contributivas en el pasado reciente. El éxito de estas estrategias dependerá de la capacidad de los países para identificar el espacio fiscal para mejorar las prestaciones no contributivas, ya sea mediante la recaudación de ingresos fiscales adicionales o la reducción del gasto en otras áreas, incluidas aquellas con efectos distributivos regresivos. Reformar los sistemas de protección social no será fácil, pero estas reformas pueden sentar las bases de un crecimiento más fuerte e inclusivo en América Latina.

Preguntas para el debate

- *La informalidad es un problema complejo que tiene muchas causas. A pesar de que existe una amplia e interesante bibliografía sobre el tema, nuestra comprensión de este extendido fenómeno social sigue siendo imperfecta. **¿Cuáles son las principales causas de la existencia de amplios sectores informales en las economías de ALC?***
- *En muchos países de América Latina las cotizaciones a la seguridad social son elevadas, lo que encarece la creación de empleos formales. Al mismo tiempo, muchos trabajadores tienen bajos niveles de cualificación, y la capacidad de sus empleadores para pagar las cotizaciones es limitada, sobre todo cuando se trata de pequeñas empresas con bajos niveles de productividad. **¿Cuál es la relación entre los elevados costes laborales no salariales y el trabajo informal?***
- *Muchos países han reconocido los límites de vincular las prestaciones de la seguridad social a la participación en el mercado laboral formal, que suele estar fuera del alcance de muchos trabajadores. Los regímenes de protección social no contributivos se han generalizado en la región, pero a menudo siguen siendo un sistema de prestaciones paralelo e independiente que no está integrado con los regímenes contributivos de seguridad social. **¿Ha aplicado su país reformas o estrategias innovadoras para aumentar el acceso a la protección social de la población vulnerable más allá de los regímenes de formalización laboral?***
- *El espacio fiscal suele ser limitado en la región, y los esfuerzos por movilizar recursos fiscales adicionales han resultado difíciles. Sin embargo, para reducir la cuña fiscal del trabajo disminuyendo las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores formales será necesario financiar una mayor parte de la protección social con los ingresos fiscales generales. **¿Cuáles son las perspectivas de***

identificación de un espacio fiscal que permita reforzar el papel de las prestaciones no contributivas en la protección social básica de los trabajadores con salarios bajos?