



Escuela de
Economía y Negocios
EEyN_UNSAM

Boletín de la Economía Mundial

América Latina ante dos grandes desafíos post pandemia: crecer más y distribuir mejor

Jorge Remes Lenicov

Con la colaboración de Lucas Pina y Nicolás Costante



Septiembre 2021 | Número 84 | ISSN: 2618-1703

**Editado por la Escuela de Economía y Negocios - Universidad Nacional de San
Martín inveeyn@unsam.edu.ar | Tel.: +54 (11) 4580-7250 Int. 142/102**

Si desea recibir el boletín mensualmente, solicitarlo enviando un mail a la dirección de correo electrónico del Observatorio

América Latina ante dos grandes desafíos post pandemia: crecer más y distribuir mejor¹

América Latina (AL) se encuentra con dos problemas estructurales. A pesar de varias décadas de progreso, dos características se han mantenido en gran medida inalteradas: la elevada desigualdad y el bajo crecimiento. Existen muchas investigaciones que muestran que ambas se refuerzan mutuamente.

Varios son los motivos de este comportamiento, pero en esta oportunidad se concentrará el análisis en solo tres cuestiones que son críticas: la concentración de poder, la violencia en todas sus formas, y el diseño de las políticas de protección social y de los marcos regulatorios de los mercados laborales que introducen distorsiones en la economía.

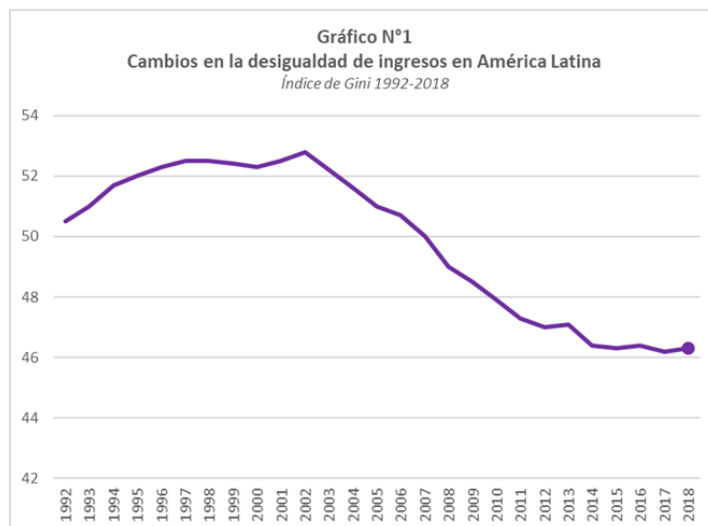
Las percepciones de desigualdad y justicia también juegan un papel fundamental, porque contribuyen a moldear las posturas políticas de las personas frente a diferentes medidas, y pueden ser cruciales para respaldar reformas deseables. Por cierto, las formas en que interactúan los diferentes factores están determinadas por la efectividad de la gobernanza en cada contexto.

Desigualdad y crecimiento

La desigualdad puede ser vertical, al interior de cada grupo (diferencias de ingresos o riqueza), horizontal, entre grupos (diferencias de género, etnia o raza, ubicación geográfica, vulnerabilidad al cambio climático, orientación sexual, etc), y en el acceso a una variedad de bienes y servicios públicos como también en las posibilidades de poder expresar sus reclamos y ser escuchados.

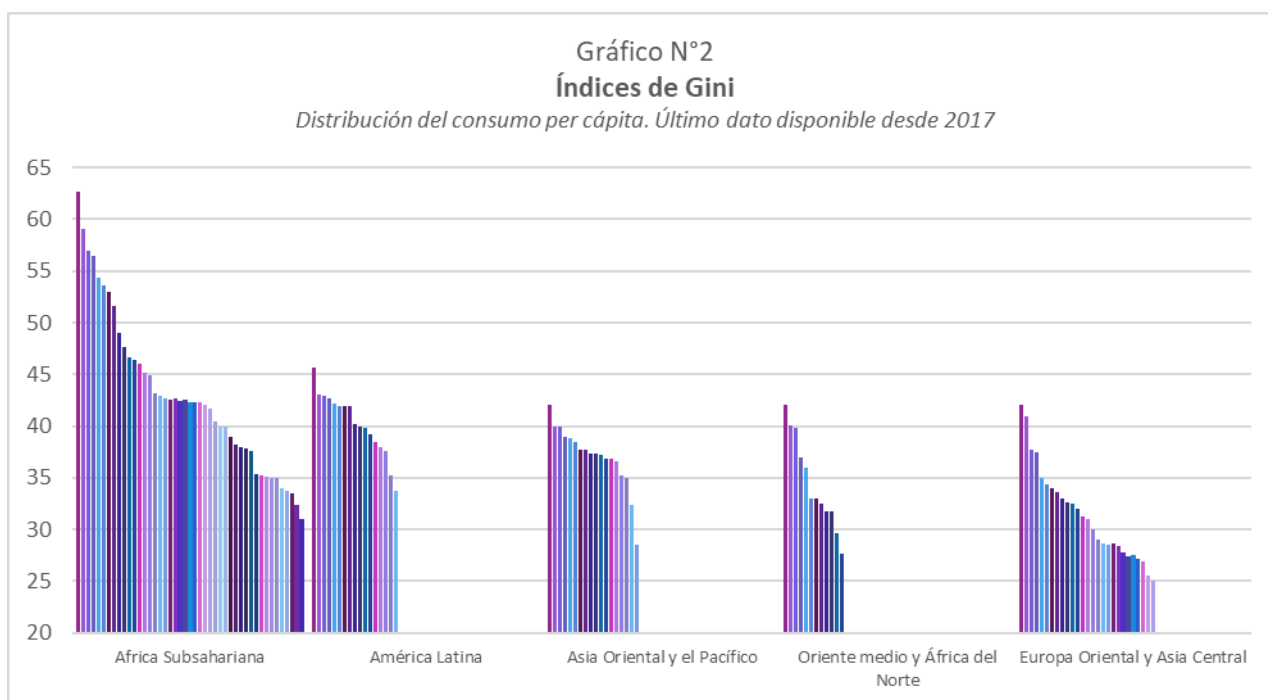
La reducción de la desigualdad de ingresos iniciada a principios de la década de 2000 fue muy relevante. Ello se debió al aumento del crecimiento económico, incentivado por el fuerte ascenso de los términos del intercambio, a la reducción de la brecha salarial entre el trabajo calificado y no calificado debido al efecto a los menores retornos de la educación superior, y al aumento de transferencias monetarias. Pero ese positivo proceso se estancó a partir de 2014 porque los factores que le dieron origen se revirtieron.

¹ Los datos fueron tomados del PNUD Informe Regional de Desarrollo Humano, 2021. Para conocer más información sobre el tema, ver UNSAM-OEM, Boletín ver Bol N° 68, Comportamiento tendencial de América Latina: 1980-2019, Febrero 2020 <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/oem/boletin.asp>



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD

A pesar de ese progreso, AL sigue siendo la segunda región más desigual del mundo, y los países de la región tienen niveles de desigualdad más altos que los de otras regiones con niveles de desarrollo económico similares.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial

Nota: cada barra del gráfico representa a un país de la región

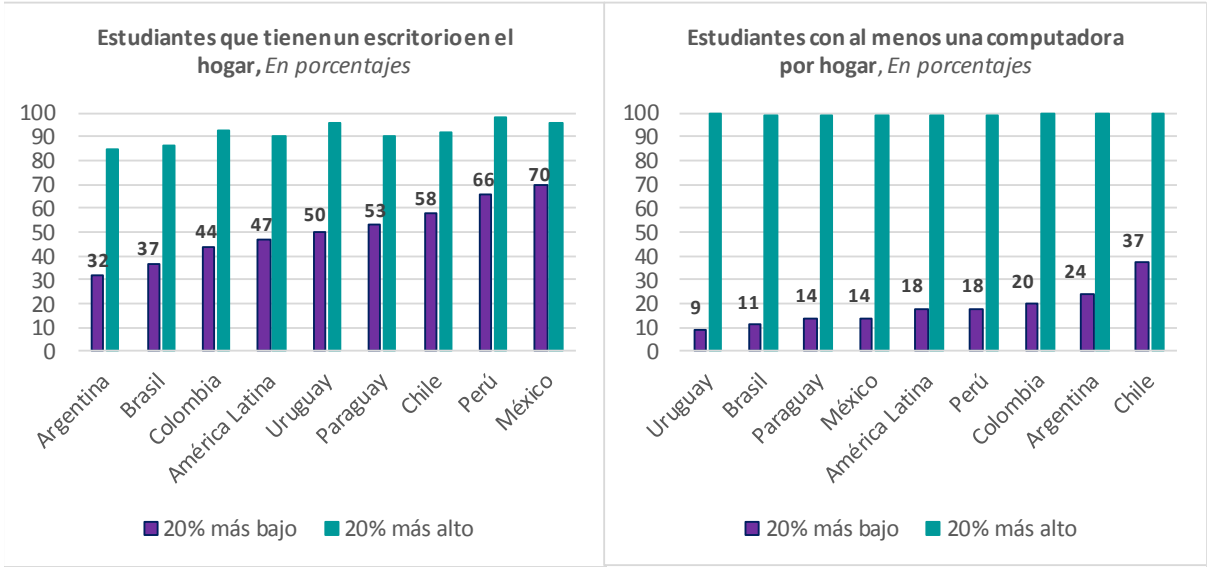
Pero más allá del ingreso, existen otras formas de desigualdad. Las brechas de género en la participación laboral y horas de trabajo no remunerado siguen poniendo a las mujeres en un campo de juego desigual. Las personas LGBT+ continúan sufriendo discriminación en el colegio y en el mercado laboral, y son víctimas de violencia más frecuentemente que personas de otros grupos. Las

minorías étnicas siguen sin reconocimiento como agentes económicos y políticos activos. Estas desigualdades contribuyen tanto a la desigualdad de ingresos como a la baja productividad y al bajo crecimiento económico. Si el talento se distribuye indiscriminadamente al nacer, las sociedades desiguales desperdician las posibilidades de una parte relevante de la sociedad cuando excluyen una parte del capital humano del mercado laboral o sentencian a algunos grupos a una menor acumulación de capital.

La crisis del COVID-19 ha pesado más sobre los que ya se habían quedado atrás, exacerbando aún más las desigualdades a lo largo de 2020 y 2021. Los impactos desiguales de la pandemia sobre los estudiantes son uno de los más preocupantes en relación con las tendencias de desigualdad a largo plazo. Los cambios hacia métodos remotos de enseñanza han estado marcados por las disparidades preexistentes en el acceso a herramientas tecnológicas y académicas en el hogar, así como por disparidades en el apoyo al aprendizaje por parte de los padres, incluidas las disparidades en sus niveles educativos. Antes de la pandemia, AL ya era la región con menor movilidad educativa intergeneracional. Después de considerar el progreso de la expansión educativa a lo largo del tiempo, gracias al cual las cohortes más jóvenes tienen más escolaridad que las antiguas, el nivel de escolaridad de las personas adultas sigue estando fuertemente determinado por el nivel de escolaridad de los padres. Es probable que el COVID-19 refuerce aún más este patrón.

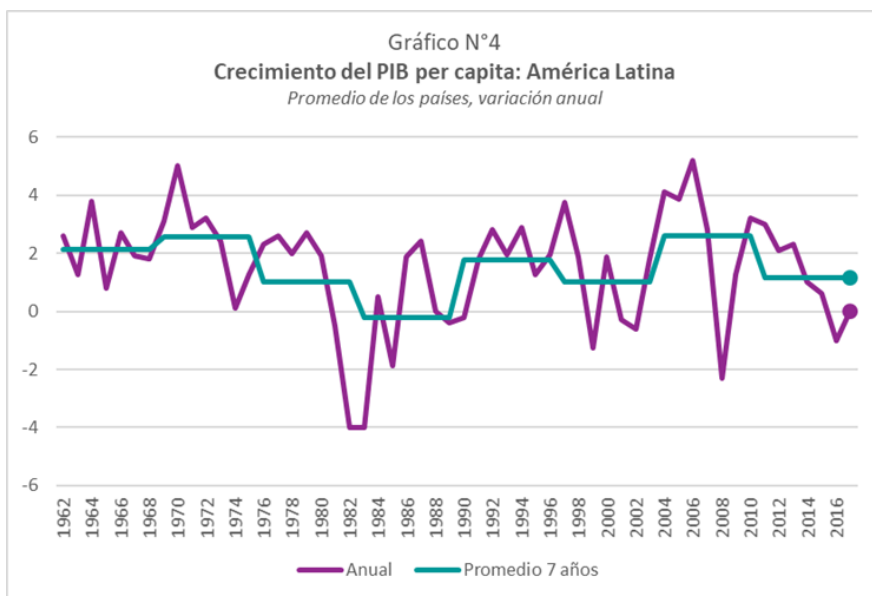
Gráfico N°3

Acceso desigual a herramientas y apoyo para el aprendizaje



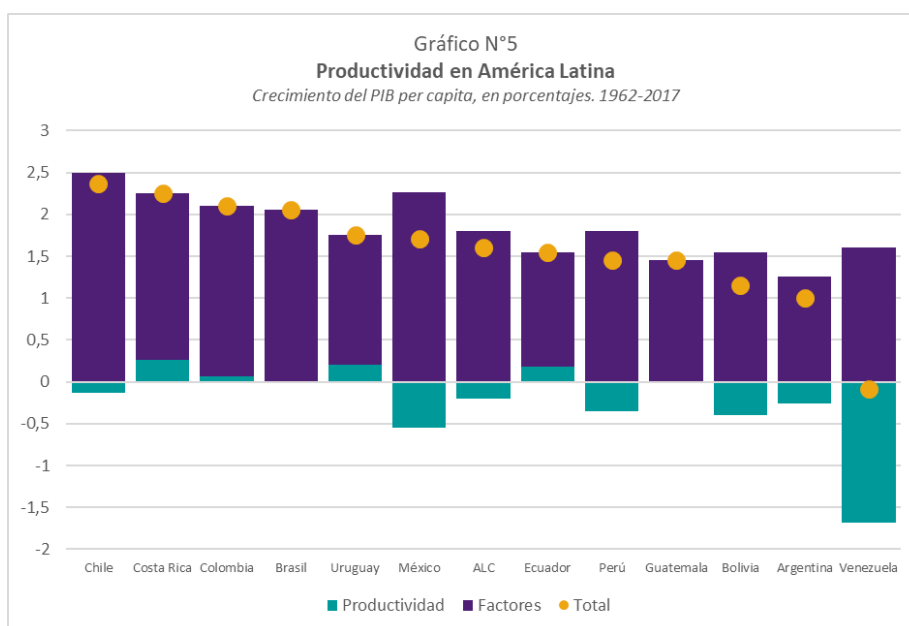
Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD.

El crecimiento por habitante de AL es bajo; se asemeja más a los países desarrollados que a los países en desarrollo. Además, es muy volátil, lo cual atenta contra las inversiones y el propio crecimiento.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD.

El desempeño de la productividad, que comprende la innovación tecnológica y la asignación eficiente de factores productivos, explica gran parte del lento crecimiento. El aumento de la productividad total de los factores hizo una contribución nula e incluso negativa al crecimiento en el largo plazo de la región. La acumulación de factores (inversión, mano de obra, recursos naturales), por el contrario, tuvo una contribución positiva en todos los países. Cierto es que sin aumento de la productividad es mucho más difícil aumentar los salarios reales.

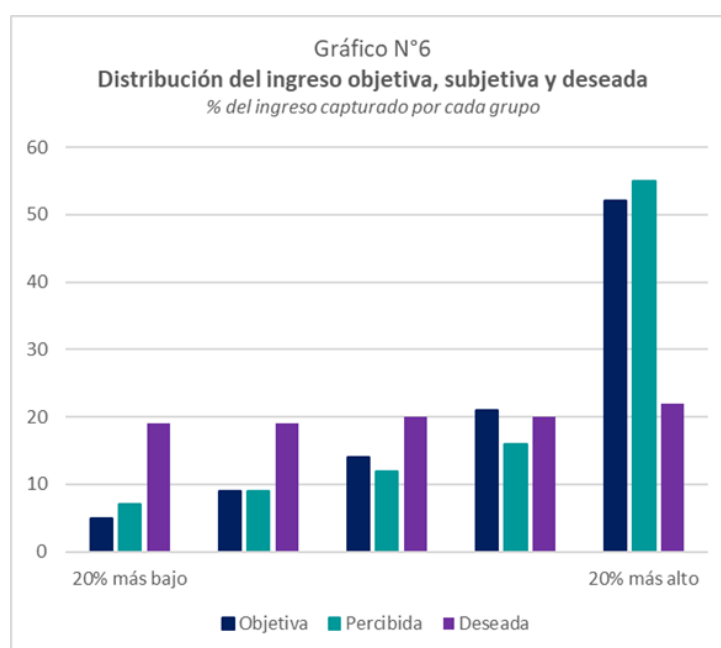


Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD

Qué piensa la gente de la desigualdad y cómo creen que debería ser la respuesta de políticas

Las medidas objetivas de desigualdad (como el índice de Gini o la concentración de ingresos en la parte superior) solo revelan una parte del análisis. También es importante considerar las medidas subjetivas de desigualdad que muestran cómo las percibe la sociedad. Esto es esencial, porque sus percepciones moldean tanto sus posturas políticas como sus aspiraciones. Además, es crucial en el momento actual, dada la ola de malestar social que azotó la región a fines de 2019 y principios de 2020.

En 2020 un estudio de Latinobarómetro² muestra que la gente es muy consciente de lo desigual que es la región, a lo cual se suma la percepción generalizada de injusticia, no solo en la distribución del ingreso sino también en el acceso a los servicios públicos y con respecto a las garantías legales.

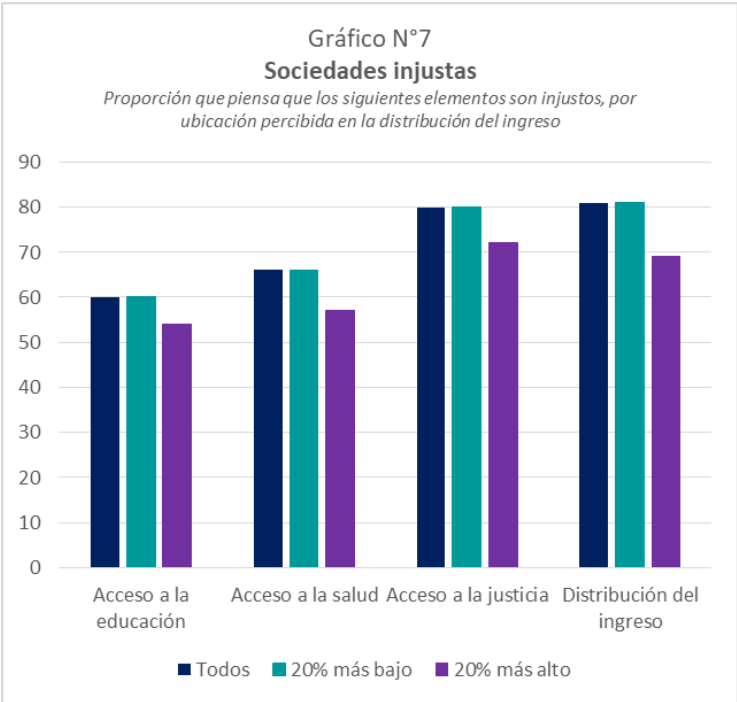


Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD.

En América Latina la población sabe qué tan desigual es la sociedad y desea un mundo más igualitario. La gente se siente frustrada no solo por la injusticia en los resultados sino también en los procesos, en particular por la actitud de los dirigentes políticos y la influencia de unos pocos grupos poderosos. En 2020, el 77 % de la población creía que sus países son gobernados en interés de unos pocos y no por el bien de todos.

² Puede visitar la web completa <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> o revisar el informe: https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_LATINOBAROMETRO_CHILE_1995_2020.pdf

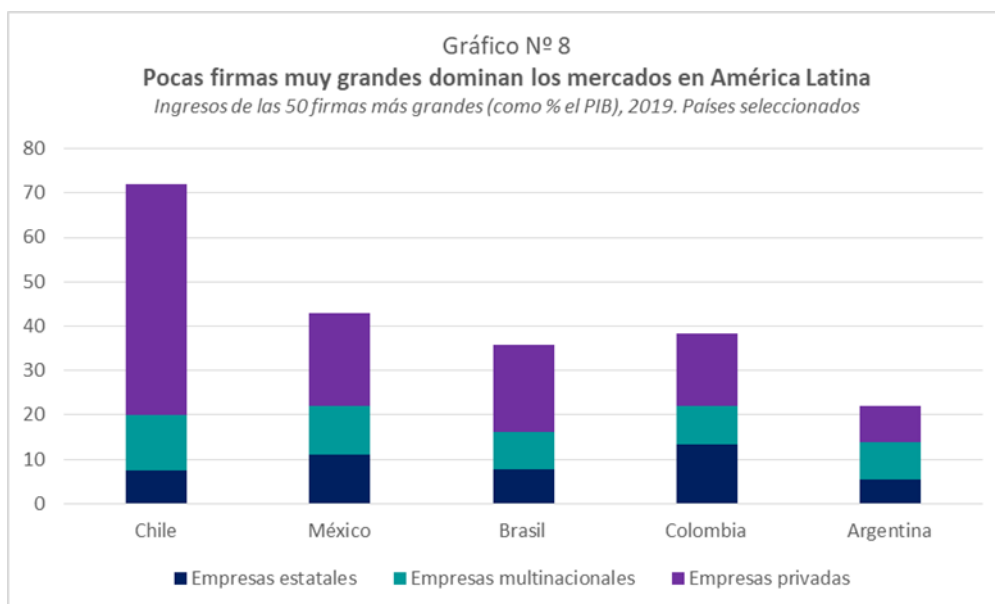
Las percepciones de injusticia y desigualdad son importantes porque determinan las posturas políticas y sus preferencias por determinadas medidas del gobierno. La mayoría coincide en que los hogares dentro del 20 % más pobre deberían recibir apoyo del gobierno. También, una mayoría coincide en que la responsabilidad de pagar impuestos aumenta con los ingresos y que la tasa impositiva debería ser más alta para quienes ganan más.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD.

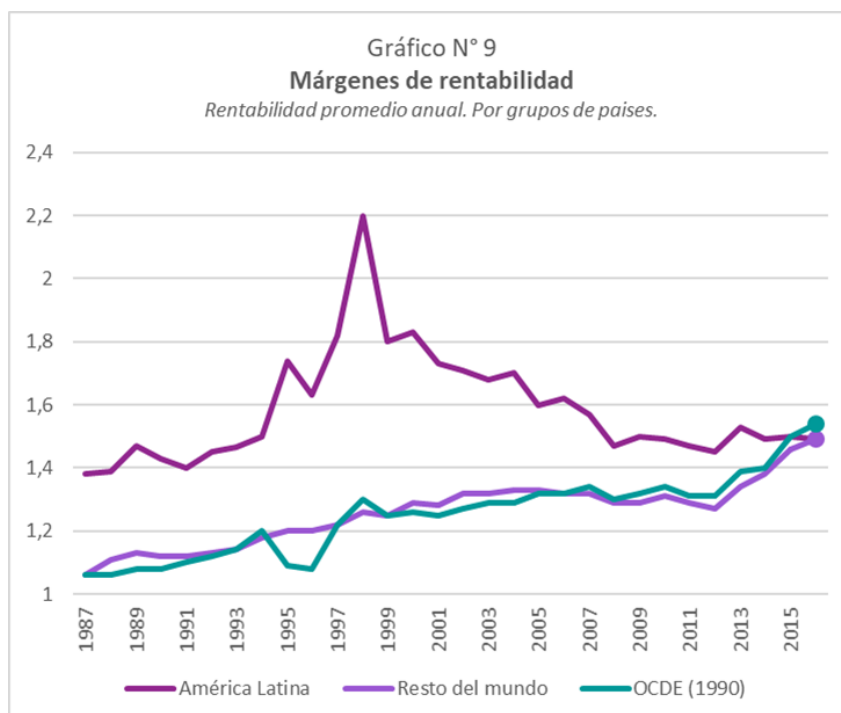
Concentración del poder económico y político

Un efecto directo de la alta desigualdad es la concentración del poder económico en manos de unos pocos, y el acceso que tienen a las máximas esferas del gobierno para lograr medidas que favorezcan las actividades que realizan, más allá de que no beneficien al conjunto de la sociedad, al contrario, pueden ser contraproducentes. Esto genera una doble desigualdad, económica y política. Una abrumadora mayoría de personas en AL piensa que esto es lo que sucede cotidianamente. Hay familias muy ricas y muchos mercados dominados por unas pocas grandes empresas; ambos grupos tienen influencia en las decisiones políticas.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD.

Los monopolios contribuyen a la elevada desigualdad y al bajo crecimiento de la productividad, porque determina que los consumidores paguen precios más altos por bienes y servicios de lo que pagarían en condiciones de competencia, y porque se crean incentivos para operar con tecnologías ineficientes y desincentivos para la inversión en innovación.

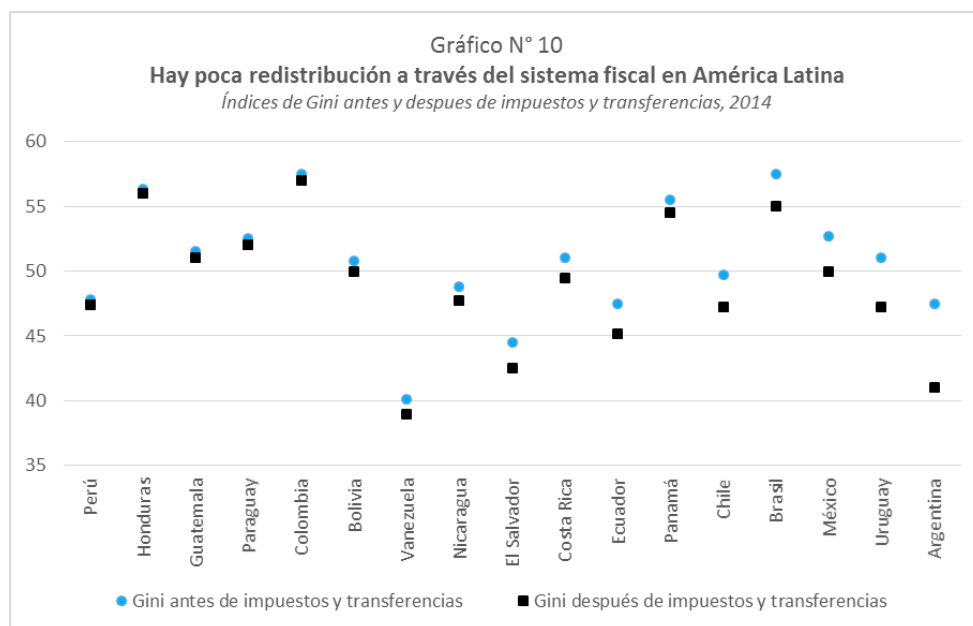


Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD.

La política de competencia o “antimonopolio” es un instrumento que todos los países pueden utilizar; a pesar de algunos avances, queda un largo camino por recorrer. Porque las agencias de competencia a menudo carecen de los poderes necesarios para investigar y no pueden ofrecer acuerdos atractivos para promover la denuncia de irregularidades entre los miembros de los carteles u oligopolios. Tampoco pueden contener los abusos de poder de mercado y la cartelización mediante multas y sanciones. Además, la mayoría de ellas carecen del personal adecuado en número y experticia. Cuando existen vínculos estrechos entre las élites políticas y empresariales, la independencia de las agencias o la existencia de mecanismos que aseguren una discrecionalidad limitada en la toma de decisiones, son esenciales para garantizar el direccionamiento y la eficacia de las políticas que posibiliten mejorar la distribución del ingreso.

El poder de los ricos y de los grupos concentrados también afecta el diseño de las políticas tributarias, que en general tienen un débil poder redistributivo. Lamentablemente, tampoco el gasto, que también depende de las decisiones políticas, es lo suficientemente redistributivo; en este caso la presión de los grupos empresariales tiene muy poca relevancia, sino que pesan más los intereses políticos de quienes gobiernan y el de los sindicatos estatales. Por esos motivos, los índices de Gini en AL, en general, mejoran muy poco después de que las familias pagan sus impuestos y reciben las transferencias y servicios del Estado.

Los sindicatos también tienen el poder de distorsionar el funcionamiento del mercado. Sin embargo, su impacto sobre la eficiencia y la igualdad es ambiguo, porque tienen efectos positivos y otros negativos. Los gremios pueden aliarse con las grandes empresas y defender sus intereses, pero también pueden usar su poder para introducir regulaciones de protección generales (salarios mínimos y pagos por despido), o que los dirigentes busquen mantenerse en el poder del sindicato para acrecentar sus beneficios personales.



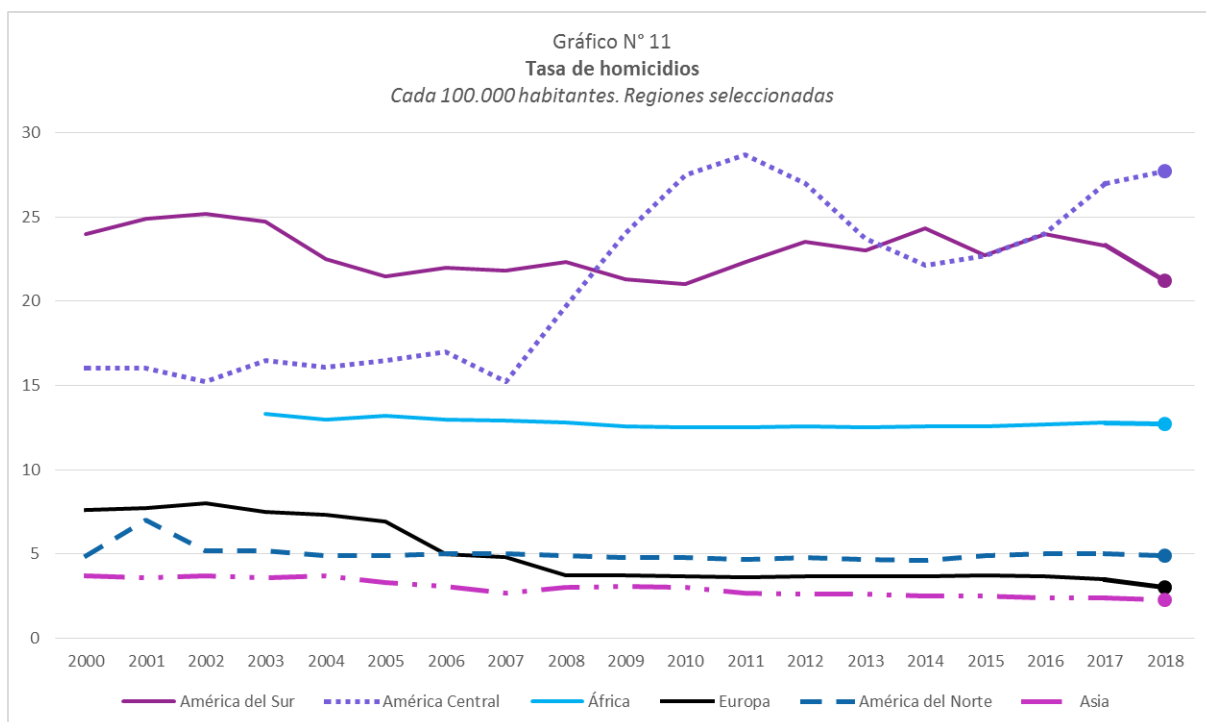
Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD.

En la región, todos estos comportamientos inciden en el diseño de las políticas. Como resultado, los sistemas fiscales, la política de competencia y las regulaciones del mercado a menudo se han modelado en beneficio de un pequeño grupo de ciudadanos más que pensando en el bien común.

Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad

La violencia es un hecho común para muchos. La región alberga solo al 9 % de la población mundial, pero representa el 34 % del total de muertes violentas. Pero también hay otras formas de violencia no letales, incluida la violencia sexual, los robos, el abuso policial y la trata de personas.

La mayor desigualdad puede fomentar las condiciones para mayores niveles de violencia a través de tres canales: 1) es probable que mayores disparidades introduzcan incentivos que hagan que los ingresos por las actividades ilegales sean comparativamente más atractivos que los ingresos por las alternativas legales; 2) la desigualdad engendra frustración y alienación entre los desposeídos a través de las percepciones de desventaja, falta de oportunidades e injusticia, que, en conjunto, estimulan la violencia; 3) las desigualdades en el poder y en los ingresos hacen que algunos grupos de población, como las mujeres y las minorías étnicas y de género, sean particularmente vulnerables a la violencia. AL enfrenta la violencia asociada con cada uno de estos tres canales. En ausencia de mecanismos de gobernanza efectivos para procesarlas pacíficamente, las tensiones creadas por las percepciones de injusticia, que debilitan el tejido social, a menudo terminan en violencia o la amenaza de violencia como medio de “salida”. Como resultado, la violencia es un factor común subyacente, que impulsa y es impulsado por la trampa de la alta desigualdad y el bajo crecimiento de la región.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD.

Si bien la mayor desigualdad puede estimular la violencia, la violencia también puede aumentar la desigualdad a través de su efecto sobre los resultados del desarrollo. Debido a que, con frecuencia, afecta de manera desproporcionada a las poblaciones que ya enfrentan problemas socioeconómicos, contribuye a amplificar o perpetuar su estado de necesidad. La violencia, a menudo conduce al deterioro de los derechos y libertades, empeora la salud física y mental, reduce los resultados educativos y de inserción laboral, y disminuye la participación política entre las personas victimizadas. La violencia también puede fracturar el capital social, amenazar las instituciones democráticas y obstruir la provisión de bienes públicos en las comunidades victimizadas.

La violencia también está vinculada a un menor crecimiento económico. Puede reducir y distorsionar la inversión al generar incertidumbre sobre los derechos de propiedad, afectar la formación de capital humano y, por tanto, la productividad, y destruir el capital físico y natural. AL es la región más violenta del mundo. Además, sus países exhiben tasas de victimización por delitos y homicidio mucho más altas que otros países con niveles similares de desigualdad.

El Informe del PNUD distingue tres tipos de violencia: criminal (interpersonal o colectiva vinculada a actividades delictivas), política (interpersonal y colectiva que se da en relación con agendas sociopolíticas), y social y doméstica (interpersonal y ocasionalmente colectiva).

Si bien el siglo XX se caracterizó en gran medida por patrones de violencia política, a principios del siglo XXI la tendencia se inclinó más hacia el crimen organizado (principalmente asociado con grupos involucrados en actividades ilícitas o ilegales, como el tráfico de drogas). Sin embargo, la región aún lucha con la violencia política, que incluye protestas violentas, actos de violencia estatal (brutalidad policial, ejecuciones extrajudiciales y represión violenta de protestas), y violencia contra defensores de derechos humanos, activistas ambientales, políticos y periodistas. La violencia social y doméstica también está muy extendida y afecta especialmente a las mujeres: el 26 %, entre 2003-2017, ha sido abusada física o sexualmente por alguna pareja, y en la mayoría de los países, más del 10 % de las mujeres ha sido abusada sexual o físicamente por su pareja más reciente.

Este tipo de violencia a menudo se manifiesta de diferentes formas, incluido el abuso físico, sexual y psicológico, y puede estar motivada por el género, la identidad de género o la orientación sexual de la víctima. Tanto la violencia social como la doméstica son problemas graves en AL. De hecho, la región tiene algunas de las tasas más altas del mundo de violencia sexual y violencia contra las poblaciones LGBT+, y el femicidio es un tema crítico en muchos países de la región. La tasa promedio de femicidio por cada 100.000 habitantes es 2 en AL (2000-2019). La violencia social y doméstica también afecta a los niños y adultos mayores dentro del hogar y ha sido un área de creciente preocupación durante los confinamientos a raíz del COVID-19.

El progreso es posible, aunque solo se logrará si las políticas adoptadas abordan los desequilibrios de poder económico y político subyacentes entre actores para fomentar condiciones en las que los conflictos puedan resolverse mediante mecanismos pacíficos. No existe una única solución, pero si se abordan con éxito, los avances en la lucha contra la violencia pueden allanar el camino hacia sociedades más equitativas, más productivas y más pacíficas.

¿Qué tan eficaces son las políticas de protección social en AL?

Se han implementado muchas políticas para abordar la desigualdad y la productividad, pero con éxito limitado. Los gobernantes tienden a enfocarse en soluciones de corto plazo para enfrentar estos desafíos, y las respuestas tienden a ser fragmentadas e ineficaces y, en algunos casos, terminan profundizando, en el largo plazo, las distorsiones existentes, provocando un agravamiento de las desigualdades y un estancamiento de la productividad.

El PNUD plantea que para romper la trampa de la alta desigualdad y el bajo crecimiento se necesitan, además de las cuestiones vinculadas específicamente con la economía, como la necesidad de

aumentar el ahorro y la inversión, sistemas de protección social universales. Tienen que ser más inclusivos y redistributivos, fiscalmente sostenibles y más favorables al crecimiento.

La estructura actual de protección social (que comprende la seguridad social y los programas de asistencia social) sigue estando fragmentada. Muchos trabajadores se quedan afuera porque la fuerza laboral esta dividida en trabajadores formales, cubiertos por programas de seguridad social contributiva, estabilidad laboral y regulaciones de salario mínimo, y trabajadores informales, que reciben los beneficios que ofrecen los programas de seguridad social no contributiva.

Los mercados laborales segmentados no solo son una fuente de desigualdad, sino también uno de los factores que contribuyen al bajo crecimiento de la productividad. Paralelamente, los ingresos de algunos trabajadores pueden ser tan bajos que los sitúan en la pobreza, lo cual requiere programas adicionales para aumentar su consumo (programas de asistencia social).

En la mayoría de los países de AL gran parte de la población activa está excluida de los programas de protección social importantes; la mayoría de los trabajadores pobres son informales, y muchos pasan, con frecuencia, entre la formalidad y la informalidad.

Debido a la naturaleza fragmentada de este sistema, los hogares (en particular los de bajos ingresos) asumen muchos más riesgos que en los países desarrollados. La combinación de programas de salud y pensiones contributivas y no contributivas, junto con las transiciones entre el estatus formal e informal, y las asimetrías en el tiempo de formalidad entre los trabajadores con salarios bajos y altos, genera dos resultados: menor eficacia del aseguramiento e impactos contradictorios sobre la desigualdad. La seguridad social y la asistencia social son complementos y no sustitutos en un sistema de protección social. Los hogares pobres necesitan transferencias de ingresos y seguridad social, no uno u otro. Y, para los hogares que no son pobres, la seguridad social es clave, especialmente cuando se encuentran en una posición vulnerable. En lugar de actuar ex ante para prevenir la pobreza, las políticas reaccionan ex post para mitigarla una vez que está presente. En AL, las tasas de pobreza han disminuido en gran parte porque los hogares reciben transferencias de ingresos y no tanto porque los ingresos de los hogares pobres hayan aumentado. La región no debe esperar que las transferencias focalizadas por sí solas eliminen la pobreza. Estas transferencias deben integrarse mejor con las políticas de seguridad social, cubriendo a todos los pobres y no pobres en las mismas condiciones y con la misma calidad.

Es importante destacar que el sistema de protección social no solo debe asegurar el bienestar de los hogares, sino también incentivar a los trabajadores y las empresas para que mejoren la productividad.

La seguridad social y los programas de pobreza impactan las decisiones de los trabajadores y las empresas de ser formales o informales, y los sistemas de protección social de la región tienden a gravar la formalidad mientras subsidian la informalidad. En muchos países los costos para los empresarios y trabajadores de la formalidad son tan elevados que los incentiva a la informalidad.

En toda la región, y con variaciones entre países, las políticas de protección social segmentan el mercado laboral, brindan protección errática a los hogares, no redistribuyen los ingresos lo suficiente hacia los grupos de menores ingresos y, a veces, lo hacen en la dirección opuesta, y sesgan la asignación de recursos de manera que castigan la productividad y el crecimiento de largo plazo. Esta situación es preocupante porque la protección social es una de las herramientas clave para mitigar las desigualdades y fomentar la inclusión social. Es difícil pensar en un contrato social fuerte en cualquier sociedad sin un sistema de protección social que funcione bien. No se puede esperar inclusión social de instituciones y políticas que las segmentan.

De cara al futuro, un principio rector clave de la protección social debe ser la universalidad, entendida en tres dimensiones complementarias: (1) toda la población expuesta a un determinado riesgo debe ser cubierta a través de un mismo programa; (2) la fuente de financiamiento debe ser la misma para cada programa, en función del tipo de riesgo cubierto; y (3) si los programas brindan beneficios en especie, la calidad debe ser la misma para todos. Un sistema de protección social construido en torno a estos principios ofrece una ruta para aumentar el gasto en protección social al tiempo que fortalece las bases del crecimiento de largo plazo y un camino para mejorar la inclusión social.

La ruta hacia adelante

A finales de 2019, AL volvió, después de varias décadas, a enfrentar un contexto de malestar social con crecientes protestas y demandas de cambio. A lo largo de 2020 y 2021, la región se convirtió en un epicentro del COVID-19; a pesar de las acciones y medidas de confinamiento, los países sufrieron una carga enorme de casos y muertes. Esto trajo consigo múltiples crisis económicas y sociales, incluida una economía en contracción con un espacio fiscal limitado, junto con el aumento de la pobreza. La combinación sostenida de alta desigualdad y bajo crecimiento genera un equilibrio frágil, porque los gobiernos no consiguen financiar sus necesidades fiscales ni los ciudadanos satisfacer sus aspiraciones de alcanzar una vida digna.

A pesar de los avances en las últimas décadas para convertirse en una región de ingreso medio, la dinámica ha determinado que ese progreso sea inestable; y las crisis recientes han demostrado la rapidez con la que se pueden producir retrocesos. A raíz de esta crisis actual, reconstruir lo que se

había ganado puede llevar mucho tiempo. Para que el desarrollo futuro sea más sostenible, se deben abordar los desafíos estructurales vinculados a la reducción de la desigualdad y al aumento de la productividad.

Elaborado por Jorge Remes Lenicov

Con la colaboración de Lucas Pina y Nicolás Costante

OEM – Observatorio de la Economía Mundial

Tel.: +54 (11) 4580-7250 Int. 142

Editado por la Escuela de Economía y Negocios - Universidad Nacional de San Martín

inveeyn@unsam.edu.ar | Tel.: +54 (11) 4580-7250 Int. 142/102