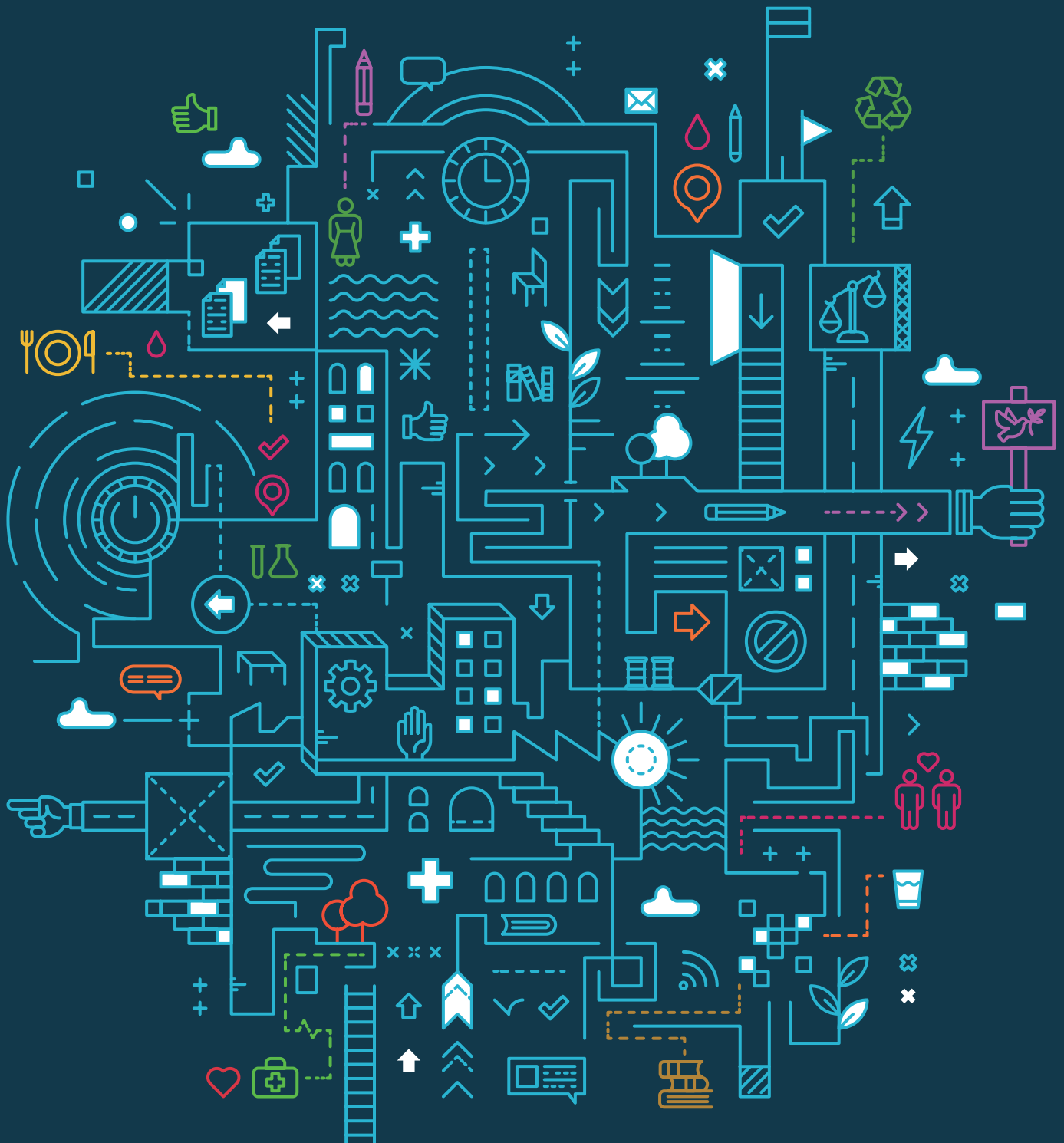


RESUMEN INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021



P N
U D

ATRAPADOS: ALTA DESIGUALDAD Y BAJO CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

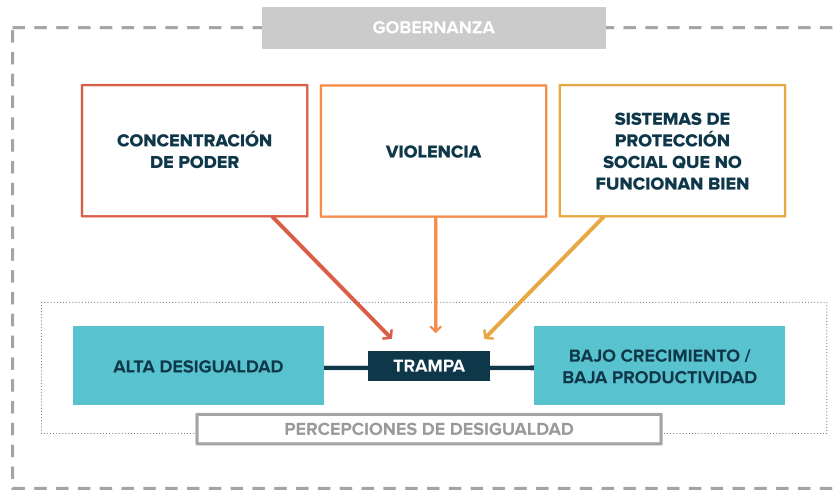


Resumen

América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra en una trampa de desarrollo. A pesar de décadas de progreso, mucho del cual podría desaparecer con la pandemia de COVID-19, dos características de la región se han mantenido en gran medida inalteradas: la alta desigualdad y el bajo crecimiento. Estos dos factores están cercanamente relacionados e interactúan entre sí para crear una trampa de la que la región no ha podido escapar. Este no es un hallazgo nuevo. Este fenómeno está bien documentado en la región. Un cuerpo rico de investigación ha explorado los diferentes canales a través de los cuales la alta desigualdad y el bajo crecimiento se refuerzan mutuamente. Sin embargo, muchas de las aproximaciones a pensar en cómo escapar de esta trampa inevitablemente dejan una larga lista de “buenas políticas” que funcionan para abordar estos canales por separado. En ALC, esto a menudo ha resultado en incentivos políticos que dan lugar a políticas fragmentadas, con perspectiva de corto plazo, que en algunos casos profundizan las distorsiones existentes.

Este informe propone una conversación que va más allá de los vínculos directos entre la desigualdad y el bajo crecimiento, para explorar *la complejidad de las interacciones entre algunos de los factores que contribuyen a la perpetuación de esta trampa*. Si bien hay otros factores que subyacen a la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de la región, este informe se concentra en tres que son críticos: la concentración de poder; la violencia en todas sus formas, política, criminal y social; y los elementos de diseño de los sistemas de protección social y de los marcos regulatorios de los mercados laborales que introducen distorsiones a 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 de política y pueden ser cruciales para respaldar reformas deseables. Al final, por supuesto, las formas en que interactúan los diferentes factores están determinadas por la (in)efectividad de la gobernanza en cada contexto. La figura R.1 proporciona una representación visual de estas interacciones tal como se consideran en este informe. Dado que la trampa es el resultado de una interacción compleja de factores, salir de ella también requerirá adoptar un enfoque de política más sistémico que considere fundamentalmente estos factores de manera conjunta y desde una perspectiva de largo plazo.

Figura R.1. La trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento



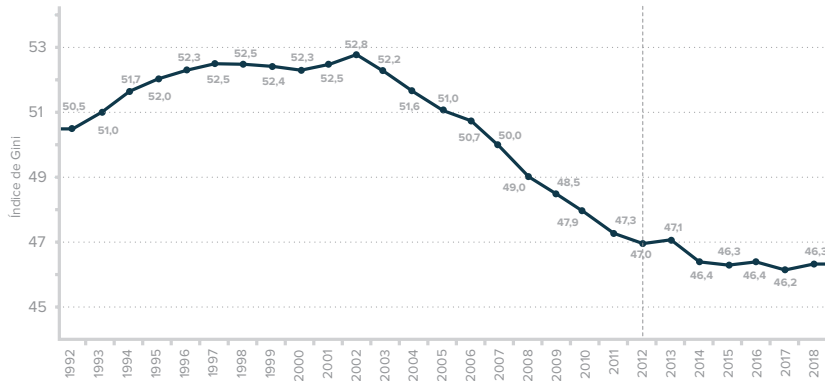
Capítulo 1: ¿Una región atrapada? Desigualdad y crecimiento económico en América Latina y el Caribe

La desigualdad, como la pobreza, es multidimensional. Este capítulo explora las desigualdades verticales al interior de cada grupo (por ejemplo, basadas en diferencias de ingresos o riqueza) y las desigualdades horizontales entre grupos (por ejemplo, basadas en diferencias de género, etnia o raza, ubicación geográfica, vulnerabilidad al cambio climático, orientación sexual o identidad de género). También explora las desigualdades en el acceso a una variedad de bienes y servicios públicos y las desigualdades en la voz y la agencia.

Aunque la reducción generalizada de la desigualdad de ingresos (medida por las encuestas de hogares) a principios de la década de 2000 es de celebrar, esta tendencia se estancó en la década de 2010 y había comenzado a revertirse en algunos países incluso antes del inicio de la pandemia (figura R.2). Las reducciones de la desigualdad a principios de la década de 2000 se explican por varios factores, incluido el crecimiento económico, la reducción de los retornos a la educación superior que resultó en una reducción de la brecha salarial entre el trabajo calificado y no calificado y la redistribución a través de transferencias monetarias (destacado 3). En algunos países, como Uruguay y Argentina, los sindicatos también jugaron un papel; en otros países como Brasil, el aumento del salario mínimo también fue importante. A pesar de este progreso, la región sigue siendo la segunda región más desigual del mundo, y los países de ALC tienen niveles de desigualdad más altos que los de otras regiones con niveles de desarrollo económico similares (figura R.3).

Figura R.2. A pesar de haber disminuido en la década de 2000, la desigualdad de ingresos sigue siendo elevada en ALC

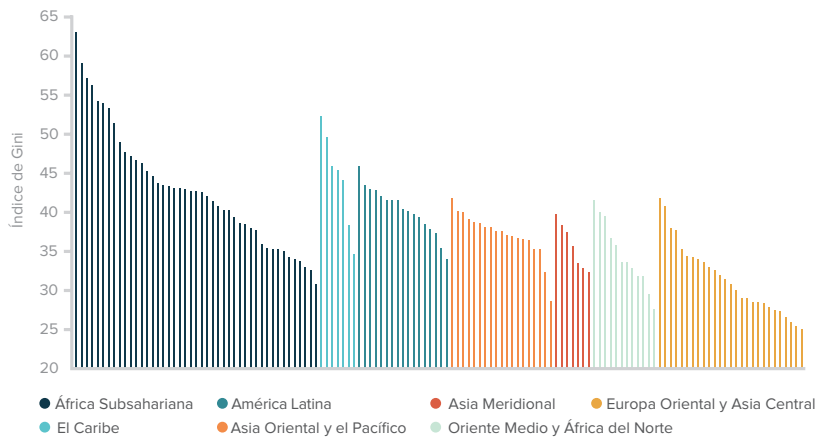
Desigualdad de ingresos (índice de Gini 1992-2018)



Nota: Promedio no ponderado de los índices de Gini nacionales para la distribución del ingreso per cápita de los hogares. Los datos son de todos los países de América Latina, con excepción de El Salvador y Guatemala.

Figura R.3. Los países de ALC son de los de mayor desigualdad del mundo

Índices de Gini sobre la distribución del consumo per cápita de los hogares por regiones, alrededor de 2017



Más allá del ingreso, otras formas de desigualdad persisten obstinadamente. Las brechas de género en participación laboral y horas de trabajo no remunerado, dedicadas a actividades de cuidado, continúan 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 continúan sin reconocimiento como agentes económicos y políticos activos y rezagadas en el acceso a los servicios básicos, incluidas la salud y la educación. Estas desigualdades completan el cuadro de la desigualdad en ALC. 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 el talento 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.

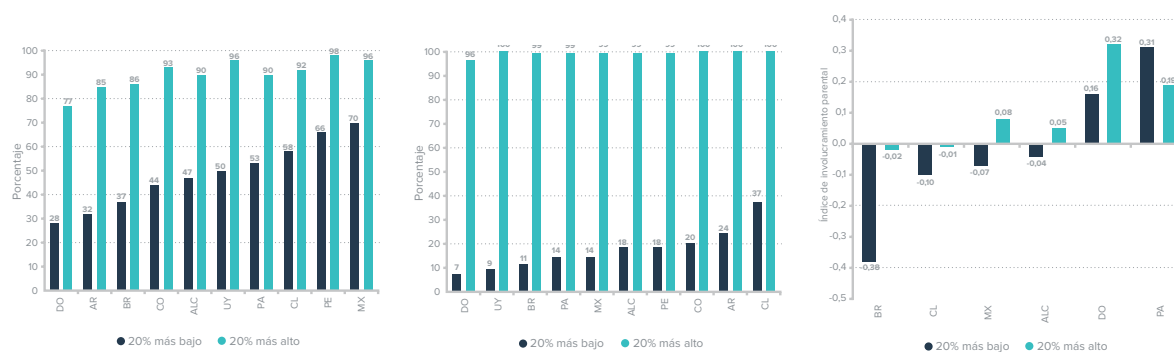
Las múltiples crisis de la pandemia del COVID-19 han pesado más sobre los que ya se habían quedado atrás, exacerbando aún más las desigualdades a lo largo de 2020 y 2021. Esto ha tomado diferentes formas, que van desde impactos desiguales sobre los ingresos de los hogares hasta una incidencia cada vez mayor de violencia doméstica. Los impactos desiguales de la pandemia sobre los estudiantes son unos de los más preocupantes en relación con las tendencias de desigualdad a largo plazo. Los cambios hacia métodos remotos de enseñanza y aprendizaje 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 las madres y los padres, incluidas las disparidades en sus niveles educativos (figura R.4). Antes de la pandemia del COVID-19, América Latina (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 en AL sigue estando fuertemente determinado por el nivel de escolaridad de las madres y los padres. Es probable que el COVID-19 refuerce aún más este patrón.

Figura R.4. El acceso desigual a herramientas y apoyo para el aprendizaje en el hogar hace que los estudiantes más pobres tengan mayor riesgo de quedarse atrás

a. Estudiantes que tienen un escritorio en el hogar

b. Estudiantes con al menos un computador en el hogar

c. Índice de involucramiento parental



Estos patrones de desigualdad están fundamentalmente vinculados a los patrones de crecimiento de la región, caracterizados por alta volatilidad y un desempeño mediocre. La figura R.5 muestra el crecimiento anual del PIB real per cápita entre 1962 y 2017 en 16 países para los cuales existen datos completos. Esta inestabilidad se mantiene incluso después de eliminar las fluctuaciones del ciclo económico calculando promedios de siete años: el crecimiento a lo largo de este período oscila entre el 0 por ciento y el 3 por ciento anual. El crecimiento fue razonablemente fuerte durante la década de 1960, pero se redujo a fines de la década de 1970 y se derrumbó durante la crisis de

la deuda de la década de 1980. Se recuperó después de 1990 y se aceleró durante la década de 2000, pero redujo considerablemente su ritmo durante la de 2010. El desempeño de la productividad, que comprende tanto la innovación tecnológica como la asignación eficiente de factores productivos, explica gran parte del ritmo lento de crecimiento de la región. El crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) ha hecho una contribución nula e incluso negativa al crecimiento en el largo plazo en ALC. La acumulación de factores, por el contrario, ha tenido una contribución positiva constante antes y después de 1990. El papel dominante de la acumulación de factores también puede observarse en cada uno de los 16 países considerados (figura R.6). Incluso en los países en los que el crecimiento de la productividad tuvo una contribución positiva en el largo plazo, la contribución de la acumulación de factores fue mayor.

Figura R.5. El crecimiento en ALC ha sido muy inestable

Dinámica histórica del crecimiento del producto per cápita en ALC, promedio de los países, 1962 – 2017, %

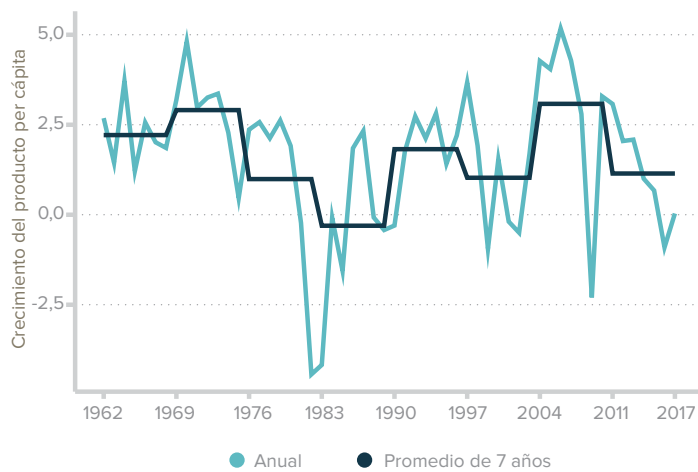
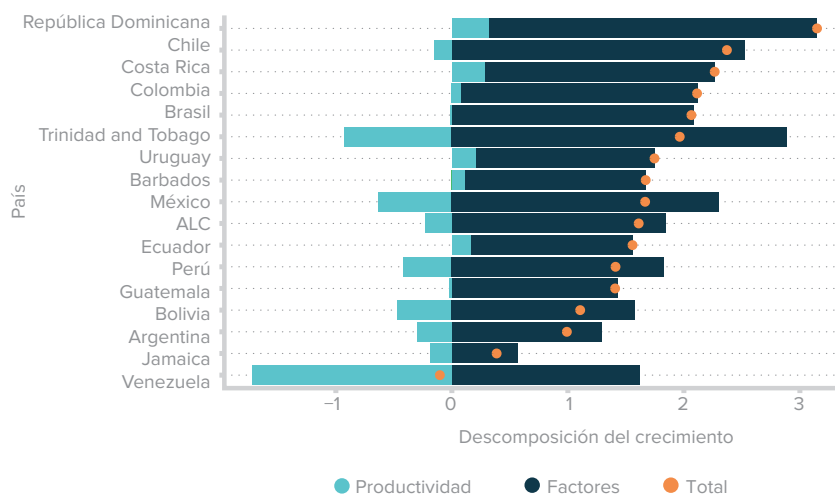


Figura R.6. La baja productividad está al centro del crecimiento mediocre de ALC

Descomposición del crecimiento del producto per cápita en los países de ALC, 1962-2017, anualizado, %



Capítulo 2: Qué piensa la gente acerca de la desigualdad y cómo creen que debería ser la respuesta en materia de políticas

Las medidas objetivas de la desigualdad (como el índice de Gini, la concentración de ingresos en la parte superior y los patrones de convergencia en varias capacidades, generalmente medidas con base en encuestas de hogares) solo revelan una parte de la historia. También es importante considerar medidas subjetivas de desigualdad relacionadas con cómo la percibe la gente. Esto es esencial, porque las percepciones de la gente sobre la desigualdad moldean tanto sus posturas políticas (y por lo tanto su respaldo a diferentes enfoques de política) así como sus aspiraciones (y por lo tanto su esfuerzo por alcanzarlas). Comprender lo que la gente piensa sobre la desigualdad en ALC es particularmente crucial en el momento actual, dada la ola de malestar social que azotó la región a fines de 2019 y principios de 2020. Si bien las protestas fueron impulsadas por una variedad de preocupaciones específicas de cada país, las quejas de la gente sobre la desigualdad fueron uno de los denominadores comunes más grandes.

Nueva evidencia de 2020 recogida para este informe por Latinobarómetro entrega hallazgos clave en este sentido. En primer lugar, la gente es muy consciente de lo desigual que es la región actualmente— muy alejada de la distribución deseada del ingreso (figura R.7). Esto va acompañado de percepciones generalizadas 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 (figura R.8). Además, si las personas se perciben como “ganadoras” o “perdedoras” frente al sistema (si piensan que están entre el 20 por ciento más bajo o el 20 por ciento más alto de la distribución del ingreso) es informativo acerca de qué tan justo creen que es el sistema.

Figura R.7. En América Latina la gente sabe qué tan desigual es la sociedad y desea un mundo más igualitario

Distribución del ingreso objetiva, subjetiva y deseada (porcentaje del ingreso capturado por cada grupo)

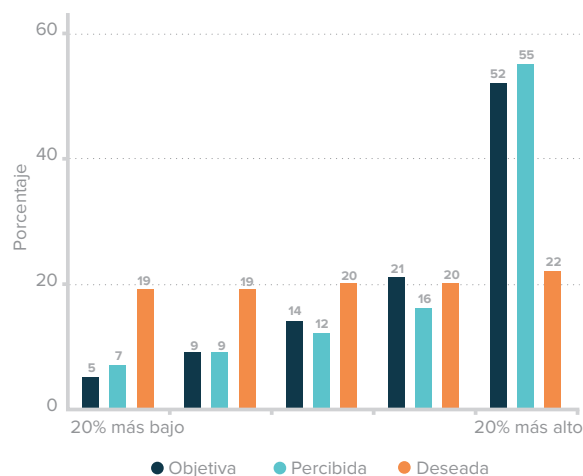
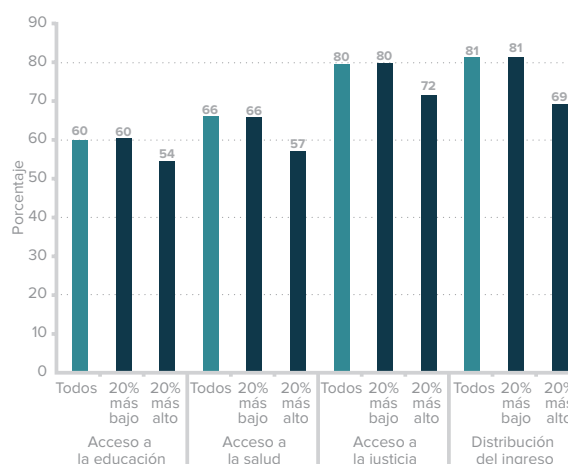


Figura R.8. No solo creen que las sociedades son desiguales, también creen que son injustas

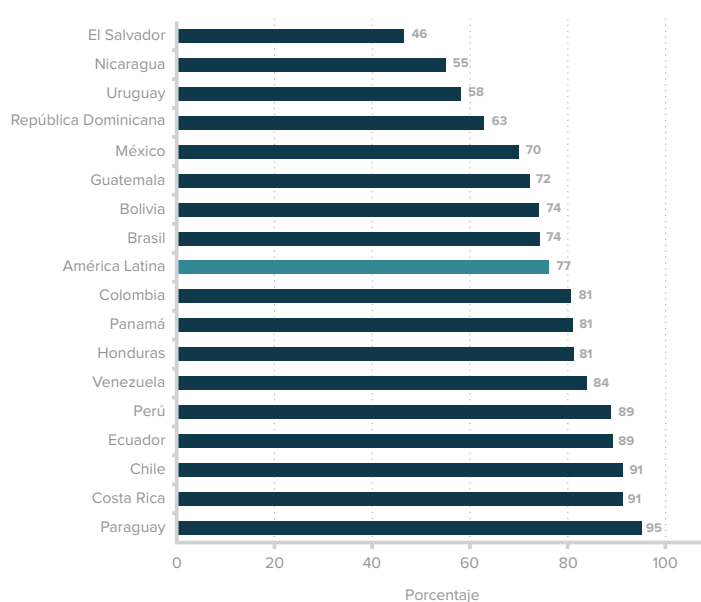
Proporción que piensa que los siguientes elementos son injustos, por ubicación percibida en la distribución del ingreso



La gente se siente frustrada no solo por la injusticia en los resultados sino también en los procesos, en particular por la enorme influencia política de unos pocos grupos poderosos. Existe un acuerdo abrumador entre la población latinoamericana de que sus países son gobernados en interés de unos pocos grupos poderosos y no por el bien de todos. En 2020, el 77 por ciento de la población de la región creía que esto era así, y la proporción alcanzó el 95 por ciento en Paraguay y el 91 por ciento en Chile y Costa Rica (figura R.9).

Figura R.9. Estas preocupaciones son profundas e incluyen una percepción de injusticia en el proceso político

Proporción que cree que su país está gobernado en beneficio de los intereses de unos pocos



Las percepciones de injusticia y desigualdad (junto con dónde la gente cree que se ubica en la distribución del ingreso) son importantes porque determinan las posturas políticas de la gente y sus preferencias por determinadas medidas de política. Por ejemplo, quién debería recibir transferencias del gobierno (figura R.10) y quién debería pagar impuestos (figura R.11). Los datos de percepciones sugieren que en América Latina la mayoría piensa que la carga tributaria debería aumentar con los ingresos (con mayor apoyo a esta visión entre quienes piensan que están en el 20 por ciento más bajo en contraste con el 20 por ciento más alto, lo que plantea un desafío político inherente). Las percepciones de injusticia y desigualdad también pueden determinar diferentes rutas de vida. Pueden actuar como un incentivo al esfuerzo si existe la convicción de que a través suyo se pueden lograr mejores resultados. Sin embargo, si el referente aspiracional parece demasiado lejano o inalcanzable, las personas pueden desanimarse, lo que genera frustración y motivos para salirse del contrato social. Las aspiraciones se construyen alrededor del universo de futuros posibles que uno puede imaginar y el subconjunto de estos futuros que parecen alcanzables. A través de su

impacto dinámico sobre el esfuerzo que la gente elige hacer para alcanzarlas, sobre los tipos de decisiones de inversión que toma para sí misma y su descendencia, y sobre las tendencias más amplias de las preferencias de la sociedad, y en la política y las políticas públicas, estas aspiraciones contribuyen a moldear los ingresos futuros de las personas y la distribución de ingreso.

Figura R.10. En América Latina, la gente coincide en que los hogares entre el 20% más pobre deberían ser receptores de apoyos del gobierno

Por decil de ingresos, ¿qué hogares deberían recibir subsidios del gobierno en su país?

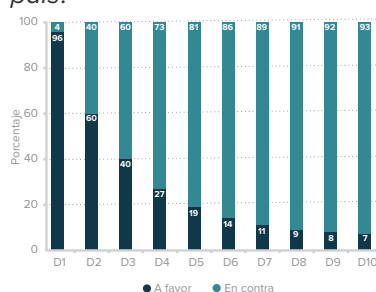


Figura R.11. La gente coincide en que la responsabilidad de los hogares de pagar impuestos aumenta con los ingresos

Por decil de ingresos, ¿qué hogares deberían pagar impuestos en su país?

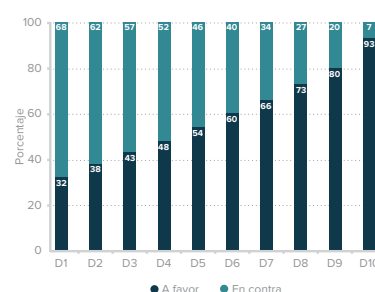
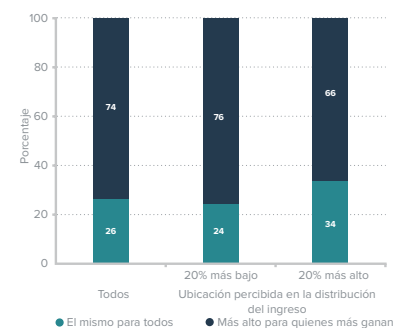


Figura R.12. La mayoría de la gente en América Latina cree que la tasa impositiva debería ser más alta para quienes ganan más

Proporción de encuestados que está de acuerdo con cada afirmación



Capítulo 3: Concentración del poder económico y político

Uno de los desafíos más perniciosos de la alta desigualdad es la forma en que concentra el poder. La concentración de poder en manos de unos pocos que defienden el interés privado en lugar del bien común es uno de los factores que conectan la alta desigualdad y el bajo crecimiento, ya que a menudo resulta en políticas distorsionadas, miopes e ineficientes, y en instituciones débiles. Una abrumadora mayoría de personas en la región piensa que este es el caso, y alrededor de una cuarta parte señala a las grandes empresas como el grupo poderoso más influyente.

Este capítulo explora los canales a través de los cuales la concentración de poder en el mercado contribuye a mantener la alta desigualdad y el bajo crecimiento en la región. Reconoce al poder de monopolio y al poder político empresarial como dos caras de la misma moneda, porque las rentas de monopolio se traducen en un poder político que, a su vez, aumenta el poder de monopolio creando un círculo vicioso.

En efecto, los mercados de América Latina tienden a estar dominados por un pequeño número de empresas gigantes (figura R.13), y la región se ha caracterizado históricamente por un alto nivel de poder de mercado—un nivel al que otros países apenas comienzan a alcanzar (figura R.14).

Figura R.13. Un número pequeño de firmas muy grandes domina los mercados en América Latina

Ingresos de las 50 firmas más grandes (como % del PIB), 2019. Países seleccionados.

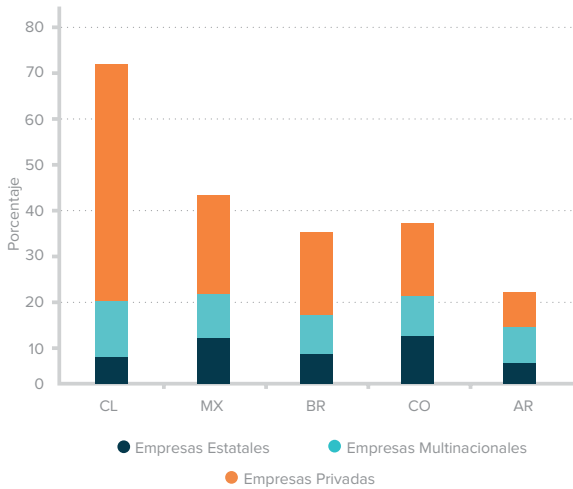
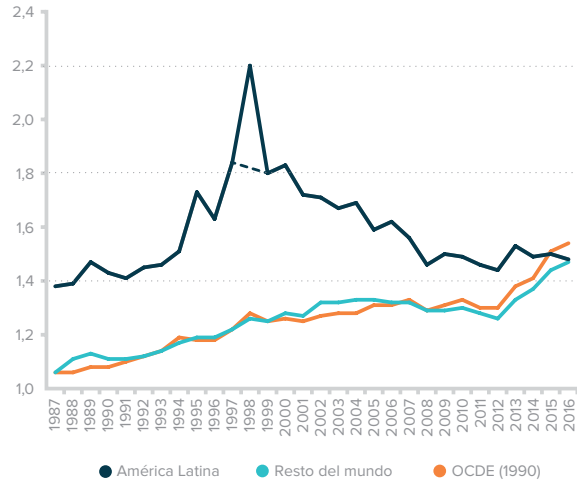


Figura R.14. Los márgenes de rentabilidad en América Latina son más altos que en el resto del mundo y constantes en el tiempo

Márgenes de rentabilidad promedio, América Latina, OCDE y resto del mundo, 1987-2015.



Nota: Márgenes de rentabilidad promedio anuales estimados como el efecto fijo de una regresión lineal del margen de rentabilidad promedio por año, con efectos fijos de país y año. OCDE (1990) corresponde a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1990. "Resto del mundo" corresponde a todos los países en la muestra que no hacen parte de América Latina.

En la esfera del mercado, hay tres canales principales a través de los cuales los monopolios contribuyen a la alta desigualdad y el bajo crecimiento de la productividad: haciendo que los consumidores paguen precios más altos por bienes y servicios de lo que pagarían en condiciones de competencia (lo que perjudica más a los pobres que a los ricos y redistribuye desde los consumidores y trabajadores hacia los dueños de las empresas); creando incentivos para operar con tecnologías ineficientes; y reduciendo la inversión en innovación, en la medida que un monopolista no amenazado tiene menos incentivos para innovar. La política de competencia (también conocida como política "antimonopolio") es una herramienta de política que los países pueden utilizar para contener el poder de monopolio. Todos los países de América Latina, menos dos, tienen leyes y autoridades de competencia. En el Caribe, en cambio, solo cuatro países las tienen. Su ausencia en otros países del Caribe es compensada en alguna medida por una agencia antimonopolio regional. Sin embargo, no importa si existen leyes de competencia o cuán sólidas sean en el papel: solo son efectivas en la medida en que sus disposiciones se cumplan. A pesar de los avances de las últimas tres décadas, todavía queda un largo camino por recorrer. Las agencias de competencia a menudo carecen de los poderes necesarios para investigar (por ejemplo, mediante redadas) y no pueden ofrecer acuerdos de clemencia atractivos para promover la denuncia de irregularidades entre los

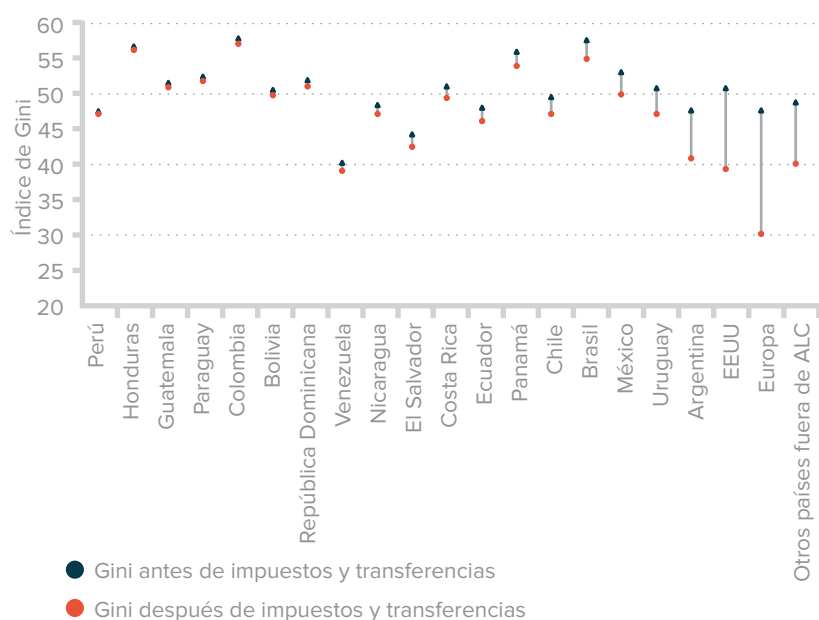
miembros de carteles. Tampoco pueden contener los abusos de poder de mercado y la cartelización mediante multas y sanciones adecuadas. La mayoría de ellas también carecen del personal adecuado en número y experticia. Dependiendo de cómo su diseño y aplicación den forma al poder de facto de las diferentes empresas, estas leyes tienen diferentes implicaciones de eficiencia y equidad. La existencia y efectividad de las leyes y agencias de competencia no es exógena al poder político empresarial. En contextos de vínculos estrechos entre las élites políticas y las élites empresariales, factores como la independencia de las agencias o la existencia de mecanismos de compromiso que aseguren una discrecionalidad limitada en la toma de decisiones, son esenciales para garantizar la eficacia de las políticas.

El poder político de las grandes empresas también distorsiona la política más allá del ámbito del mercado. En el contexto de la trampa que explora este informe, sus efectos sobre la política fiscal son motivo de especial preocupación. Un rasgo distintivo de los sistemas fiscales de la región es su débil poder redistributivo (figura R.15). Los índices de Gini en AL, con pocas excepciones, permanecen esencialmente inalterados después de que los hogares pagan impuestos y reciben transferencias del gobierno. Además, los sistemas tributarios de la región no generan los ingresos necesarios para invertir en el desarrollo a través de la provisión de servicios y bienes públicos de calidad a la población. De hecho, los países de ALC recaudan impuestos más bajos como porcentaje del PIB que los países con niveles similares de desarrollo o desigualdad y también tienen una proporción limitada de recaudo fiscal proveniente de impuestos sobre las rentas personales. Si bien el patrón de bajos niveles impositivos y escasez relativa de recaudo fiscal proveniente de impuestos sobre la renta puede ser resultado de diferentes factores, uno de ellos es el grado de influencia empresarial en la esfera política. De hecho, las grandes empresas y los dueños de negocios en América Latina son en parte responsables de mantener baja la tributación efectiva y de alejar los sistemas fiscales de impuestos más progresivos, a través de su proximidad al poder político. Esta influencia se ejerce a través de interferencia en las reformas tributarias, en formas que van desde el bloqueo a los aumentos de impuestos a los negocios y a sus propietarios, hasta poner en peligro los recursos fiscales a través de la presión por exenciones y subsidios para sus operaciones, que desplazan el gasto redistributivo.

Los trabajadores y, en particular, el trabajo organizado, también tienen el poder de distorsionar la política en el ámbito del mercado. Sin embargo, el efecto de los sindicatos sobre la eficiencia y la igualdad en ALC es ambiguo. A diferencia de las élites empresariales, para las que en general el diagnóstico está lejos de ser positivo, los sindicatos no son inequívocamente “buenos” ni “malos”. Su impacto en la región ha sido tanto positivo como negativo. En la arena política, tienen tres instrumentos principales a través de los cuales ejercen su influencia. Pueden aliarse con las grandes empresas y utilizar su poder político para reducir la competencia interna y externa u obtener tratamientos fiscales especiales, subsidios y privilegios, —en

últimas perpetuando y exacerbando la desigualdad y la ineficiencia. Alternativamente, pueden usar su poder político para introducir regulaciones de protección generales (como salarios mínimos y pagos por despido) y presionar a los gobiernos para que dediquen más recursos a su puesta en práctica, una preocupación crucial en una región caracterizada por la violación generalizada de las regulaciones laborales y de seguridad social. Una vez más, sin embargo, los efectos pueden ser mixtos, ya que los sindicatos pueden solo preocuparse por la aplicación de la ley en las grandes empresas donde se encuentran sus afiliados, y dejar al resto de los trabajadores sin protección. En este caso, los sindicatos pueden reducir la desigualdad entre los propietarios de las empresas y sus trabajadores, pero exacerbarla entre los trabajadores. Finalmente, el trabajo organizado puede oponerse, deslegitimar y desestabilizar dictaduras; o colaborar con ellas.

Figura R.15. Hay poca redistribución a través del sistema fiscal en América Latina
Índices de Gini antes y después de impuestos y transferencias, alrededor de 2014



El hecho de que los sindicatos tengan efectos ambiguos sobre los resultados del desarrollo en ALC es consistente con los hallazgos de una literatura más amplia sobre el impacto económico de los sindicatos en América del Norte y Europa. Sin embargo, lo que sabemos sobre este tema en el contexto específico de la región de ALC es aún limitado. Solo tenemos una comprensión teórica parcial de cómo los sindicatos afectan a las sociedades de ALC; hay una falta de evidencia empírica sólida porque los datos suelen ser limitados y la inferencia causal es particularmente desafiante; y hay relativamente poca investigación sobre los sindicatos como actores económicos en ALC. Por lo tanto, comprender los diferentes impactos de los sindicatos sobre el desarrollo en la región sigue siendo una agenda de investigación abierta e importante hacia adelante.

En suma, el capítulo subraya cómo el poder de monopolio y la concentración del mercado pueden traducirse en comportamientos de búsqueda de rentas y, en última instancia, en poder político empresarial. En la región de ALC, esto ha dado lugar a múltiples ejemplos de élites económicas que interfieren en el diseño o la implementación de políticas. Como resultado de esa interferencia, 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. Las élites económicas rara vez han utilizado su poder político para impulsar reformas que pondrían a sus países en el camino del desarrollo, aumentando el bienestar para todos. Pero podrían hacerlo.

En últimas, salir de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de manera sostenible requerirá acciones que funcionen para rebalancear el poder. No existe una única solución de política para abordar este tipo de asimetrías de poder y las distorsiones que crean tanto en el ámbito de los mercados como en el sistema fiscal. Sin embargo, dependiendo del contexto, esfuerzos tales como regular el financiamiento de campañas y las actividades de lobby, fortalecer el poder y la independencia de la política de competencia y las agencias de competencia, revisar las regulaciones del mercado para eliminar aquellas que favorecen los intereses privados y no el bien general, o tomar en serio la conversación global sobre cómo gravar a los súper ricos son áreas de acción que podrían desempeñar un papel importante en el avance de esta agenda.

Capítulo 4: Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad

La violencia sigue siendo demasiado común para muchas personas en la región de América Latina y el Caribe. La región alberga solo al 9 por ciento de la población mundial, pero actualmente representa el 34 por ciento del total de muertes violentas. Los países de ALC también luchan contra 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 distintos. Primero, es probable que mayores disparidades introduzcan incentivos que hagan que los retornos a las actividades ilegales sean comparativamente más atractivos que los retornos a las alternativas legales. En segundo lugar, 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. En ausencia de mecanismos de gobernanza efectivos para procesarlas pacíficamente, las tensiones creadas por las percepciones de injusticia, que debilitan y desgarran el tejido social con el tiempo, a menudo resultan en violencia o la amenaza de violencia como medio de “salida”. Cuando las personas perciben que el sistema está inclinado a favor de unos pocos

(como es el caso de ALC), a menudo pierden la fe en la capacidad de la “voz” como medio para alcanzar y sostener nuevos acuerdos. En tercer lugar, las desigualdades en el poder, el estatus social y los ingresos hacen que algunos grupos de población, como las mujeres y las minorías étnicas y de género, sean particularmente vulnerables a la violencia. América Latina y el Caribe actualmente lidia con la violencia asociada con cada uno de estos tres canales. De hecho, la violencia o la amenaza de violencia se ha convertido en moneda de negociación entre actores estatales y no estatales en diversos contextos para alcanzar y sostener acuerdos, y es parte fundamental de la lucha por la distribución de recursos, derechos, oportunidades y poder en la región. Como resultado, la violencia es un factor común subyacente, que impulsa y es impulsado por la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de la región.

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 adversidades socioeconómicas, contribuye a amplificar o perpetuar su estado de privación. La violencia a menudo conduce al deterioro de los derechos y libertades, empeora la salud física y mental, reduce los resultados educativos y de participación laboral y disminuye la participación política entre las personas victimizadas. La violencia también puede fracturar el capital social, amenazar las instituciones democráticas a nivel local y nacional 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.

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo (según homicidios, ver la figura R.16). Además, los países de ALC exhiben tasas de victimización por delitos y homicidio mucho más altas que otros países con niveles similares de desigualdad (figura R.17). Para lograr una comprensión más amplia de cómo la violencia afecta a las personas en ALC, este capítulo sigue una tipología para distinguir los siguientes tres tipos de violencia: violencia criminal (violencia interpersonal o colectiva vinculada a actividades delictivas), violencia política (violencia interpersonal y colectiva que se da en relación con agendas sociopolíticas), y violencia social y doméstica (violencia interpersonal y ocasionalmente colectiva ligada a conflictos entre personas que no conviven en el mismo hogar [social] o a las que lo hacen [doméstica]).

Figura R.16. ALC tiene solo 9% de la población mundial, pero concentra una tercera parte de los homicidios.

Tasa de homicidio intencional por 100.000 habitantes en regiones del mundo y subregiones de ALC

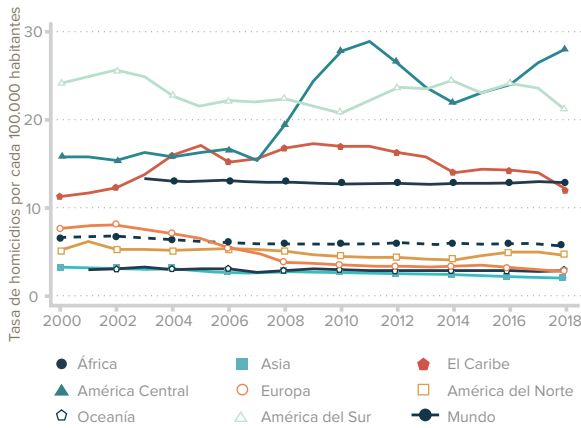
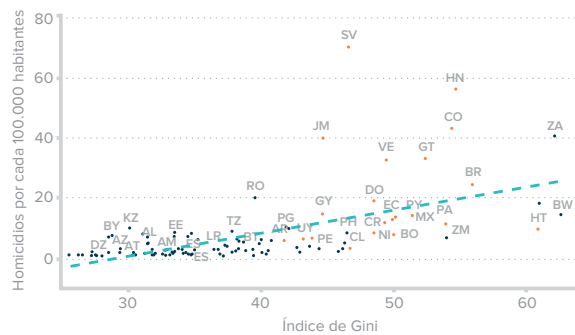


Figura R.17. Los países de ALC tienen tasas de homicidio más altas que los países con niveles de desigualdad similares

Tasas de homicidio y desigualdad de ingresos (Gini), mundo, 1995-2017

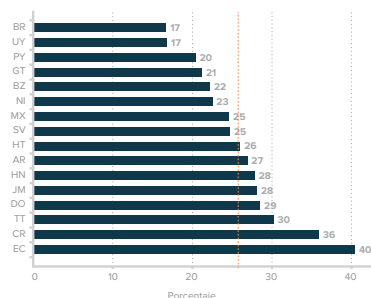


Nota: Los países de ALC están representados por puntos naranjas. Los promedios para cada país se calculan utilizando las observaciones de los años disponibles entre 1995 y 2017. El número total de países es 106: África (21), ALC (21), América del Norte (2), Asia (24), Europa Occidental (16), Europa Oriental (21) y Oceanía (1).

Para estos distintos tipos de violencia emergen diferentes patrones generales. 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 comerciales 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 como 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 en la región y afecta especialmente a las mujeres (figura R.18 y figura R.19). 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 ALC. De hecho, la región tiene algunas de las tasas más altas del mundo de violencia sexual y violencia contra las poblaciones LGBT+, y el feminicidio es un tema crítico en muchos países de la región (figura R.20). 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.

Figura R.18. La violencia de pareja contra las mujeres en la región está muy extendida

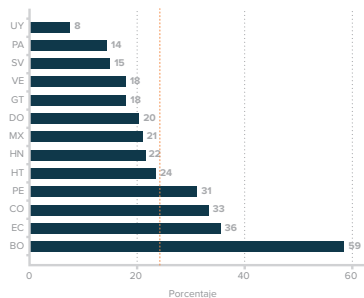
Porcentaje de mujeres abusadas física o sexualmente por alguna pareja, último año disponible, 2003-2017



Nota: El promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.

Figura R.19. En la mayoría de los países, más de una de cada diez mujeres ha sido abusada sexual o físicamente por su pareja más reciente

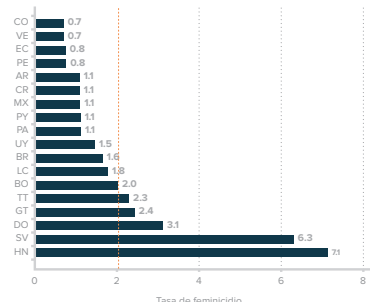
Porcentaje de mujeres abusadas física o sexualmente por su pareja más reciente, último año disponible, 2003-2017



Nota: El promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.

Figura R.20. En ALC, América Central es la subregión con mayores niveles de feminicidio

Tasa promedio de feminicidio por 100.000 habitantes en países de ALC, 2000-2019



Nota: El promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.

El progreso es posible, aunque solo se logrará si las políticas adoptadas abordan los desequilibrios de poder subyacentes entre actores para fomentar condiciones en las que los conflictos puedan resolverse mediante mecanismos pacíficos en lugar de violentos. No existe una única solución de política que funcione para abordar la violencia. Este capítulo destaca algunas áreas de acción prioritarias que pueden ser más o menos relevantes según el contexto (recuadro 4.6). Si se abordan con éxito, los avances en la lucha contra la violencia pueden allanar el camino hacia sociedades más equitativas, más productivas y pacíficas.

Capítulo 5: ¿Qué tan eficaces son las políticas de protección social en ALC?

Se han implementado muchas políticas en la región para abordar la desigualdad y la productividad con éxito limitado. Dados los incentivos políticos a generar soluciones de corto plazo para combatir los desafíos de la alta desigualdad y la baja productividad, las respuestas de política tienden a ser fragmentadas e ineficaces y, en algunos casos, incluso pueden terminar profundizando las distorsiones existentes en el largo plazo. De hecho, algunos de ellos han generado dinámicas que han provocado un agravamiento de las desigualdades y un estancamiento de la productividad. Este informe argumenta que solo al abordar la complejidad de las interacciones entre las variables centrales que subyacen a la perpetuación de esta trampa, la región finalmente podrá romper este ciclo. Si bien son posibles muchos puntos de partida diferentes, este informe destaca uno que aborda en conjunto muchos de estos elementos y, a largo plazo, puede servir para romper la trampa de la alta desigualdad y el bajo crecimiento: los sistemas de protección social universales. Más específicamente,

sistemas de protección social universales que sean más inclusivos y redistributivos, fiscalmente sostenibles y más favorables al crecimiento.

La estructura actual de protección social en la región (que comprende tanto la seguridad social como los programas de asistencia social) sigue estando fragmentada. Si bien los sistemas de seguridad social son una piedra angular de la protección social en ALC, muchos trabajadores se quedan por fuera. Esto segmenta la fuerza laboral en dos categorías: trabajadores formales, cubiertos por programas de seguridad social contributiva (SSC), estabilidad laboral y regulaciones de salario mínimo, y trabajadores informales, que reciben los beneficios que ofrecen los programas de seguridad social no contributiva (SSNC). La segmentación formal-informal de la fuerza laboral es una característica central de los mercados laborales en ALC y resulta de una combinación de exclusiones legales e incumplimiento. 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 que requiere programas adicionales para aumentar su consumo (programas de asistencia social). Así, en una representación estilizada de la estructura de protección social en la región, el acceso a la protección social depende tanto del estatus laboral de las personas (formal versus informal) como de su nivel de ingresos (pobres y no pobres) (figura R.21). En la mayoría de los países de ALC, hay más trabajadores informales que pobres (figura R.22). Por otro lado, la mayoría de los trabajadores pobres son informales. Muchos trabajadores pasan con frecuencia entre la formalidad y la informalidad.

Figura R.21. La estructura de la protección social: la pobreza y la informalidad no son lo mismo

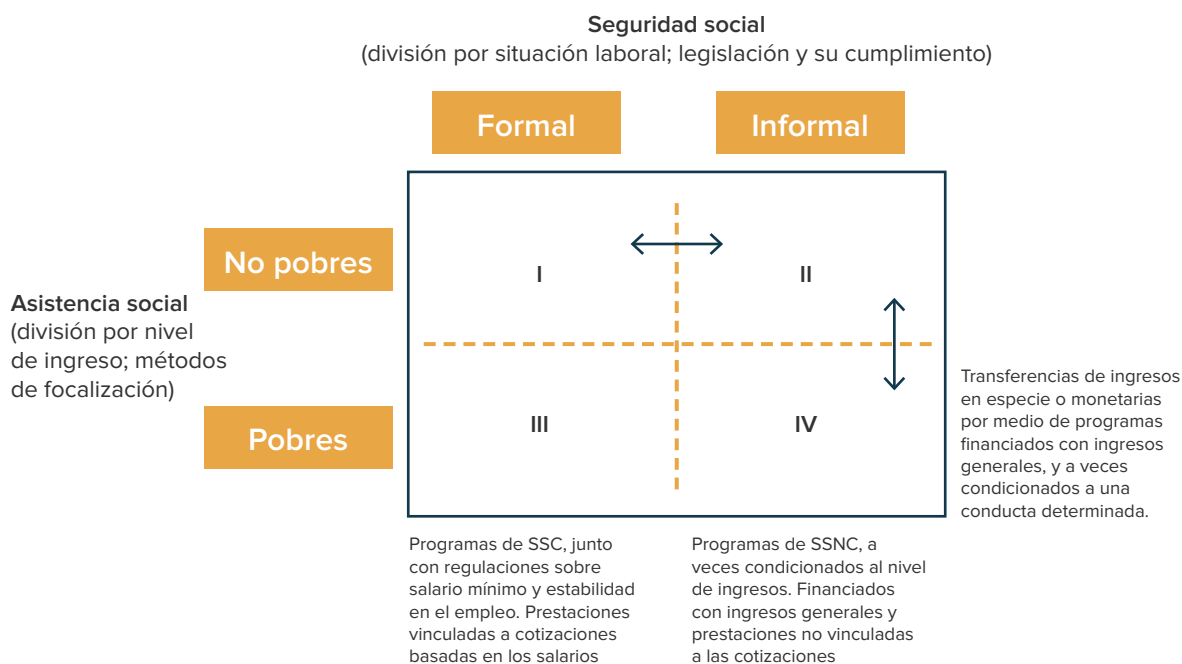
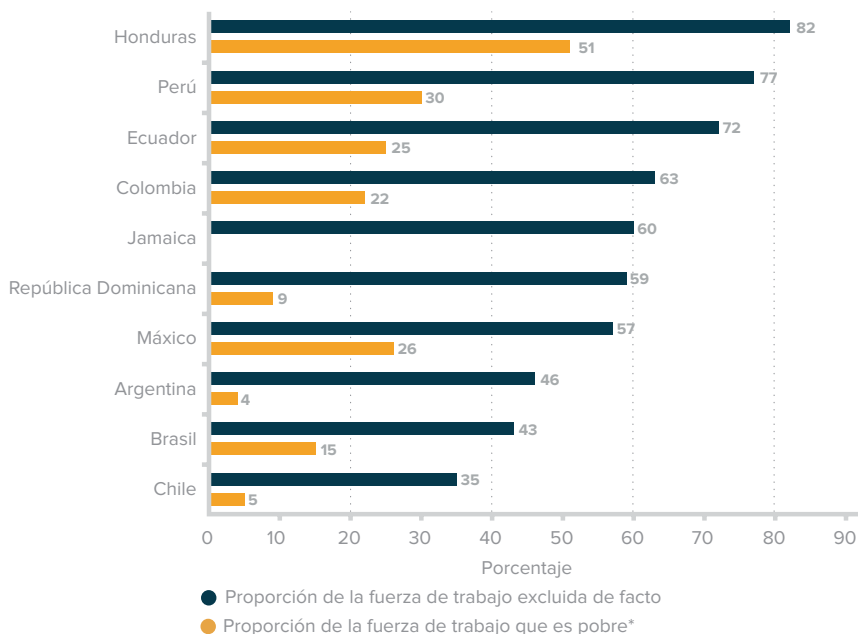


Figura R.22. Gran parte de la fuerza de trabajo está excluida de programas de protección social importantes

Porcentaje de la fuerza de trabajo excluida de la seguridad social contributiva. Países seleccionados de ALC



Nota: * Trabajadores que viven en hogares por debajo del umbral de pobreza de 5,50 dólares de Estados Unidos al día (paridad del poder adquisitivo (PPA) 2011).

Debido a la naturaleza fragmentada de este sistema, los hogares de la región (en particular los de bajos ingresos) asumen muchos más riesgos por sí mismos o a través de la red de familiares y amigos que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde estos riesgos son más ampliamente compartidos. La combinación de programas de salud y pensiones contributivos y no contributivos en la región, junto con las transiciones entre el estatus formal e informal, las asimetrías en el tiempo de formalidad entre los trabajadores con salarios bajos y altos y, en ocasiones, reglas y condiciones de acceso caprichosas 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 en funcionamiento. 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 ALC, 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 la arquitectura de protección social no solo debe asegurar el bienestar de los hogares, sino también incentivar a los trabajadores y las empresas en maneras que mejoren la productividad. La interfaz entre SSC y SSNC y los programas de pobreza impacta 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. El cuadro R.1 enumera los costos y beneficios de la formalidad, la informalidad legal y la informalidad ilegal.

Cuadro R.1. La interrelación entre los diferentes programas de protección social moldea las decisiones de empresas y trabajadores con respecto a la (in)formalidad

Formalidad	Informalidad legal	Informalidad ilegal
Trabajadores	Trabajadores	Trabajadores
Deben pagar una parte de la cotización a la SSC (en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la totalidad), pero podrían no valorar plenamente las prestaciones estipuladas	No se exige a los trabajadores por cuenta propia, domésticos, rurales y otros que coticen	Los trabajadores por cuenta propia y otros que deben cotizar a la SSC podrían tener que pagar multas de conformidad con las normas sociales aceptadas tácitamente
Perciben al menos el salario mínimo	Reciben prestaciones gratuitas de la SSNC	Reciben prestaciones gratuitas de la SSNC
En principio tienen la protección de la estabilidad laboral, pero el acceso puede ser irregular	Si son pobres también pueden recibir transferencias	Si son pobres también pueden recibir transferencias
Si son pobres, podrían perder las transferencias		
Empresas	Empresas	Empresas
Deben pagar su parte de la cotización a la SSC y pagar a los trabajadores al menos el salario mínimo	No están sujetas a las reglamentaciones de la SSC, el salario mínimo y la estabilidad laboral cuando no hay una relación de dependencia con los trabajadores o si tienen una relación ambigua con ellos (en particular, si se trata de una empresa pequeña)	Pagan multas si se encuentra que evaden las reglamentaciones de la SSC, el salario mínimo y la estabilidad laboral
Asumen los costos reglamentarios previstos sobre la estabilidad laboral	Frontera difusa entre los trabajadores por cuenta propia y la microempresa, en particular si los trabajadores son familiares no remunerados	La fiscalización depende del tamaño. A veces, sustituido por normas sociales tácitamente aceptadas

Nótese que la informalidad legal solo es relevante en países donde las leyes excluyen a algunos trabajadores de la obligación de contribuir a los programas de SSC, así como a algunas empresas, según su tamaño o el tipo de contratos de trabajo que ofrecen. Es decir, en algunos países como Ecuador, Honduras, México y Perú, las tres columnas son relevantes, mientras que, en otros como Argentina y Jamaica, la del medio no lo es. En los estudios de caso de diez países individuales de la región, se ve que el impuesto sobre la formalidad aumenta a medida que los beneficios reales que obtienen los trabajadores de los programas de SSC son menores que sus costos; y que

el subsidio a la informalidad aumenta con la generosidad o la calidad de los programas de SSNC (y los programas de asistencia social condicionados a la informalidad). Esto es importante ya que la informalidad es muy preocupante para la protección social, por tres razones: primero, los trabajadores informales están menos protegidos de los riesgos y, en general, reciben servicios de menor calidad que los formales; segundo, es más difícil para los trabajadores informales pobres escapar de la pobreza y, cuando lo hacen, evitar volver a caer en ella; y tercero, porque la informalidad está fuertemente asociada con el autoempleo y/o con el empleo en empresas muy pequeñas de baja productividad, un factor crítico que determina los ingresos de los trabajadores (y también un factor crítico del crecimiento en el largo plazo).

En toda la región, y con variaciones entre países, las políticas de protección social segmentan el mercado laboral, brindan protección errática a los hogares contra los riesgos, 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 segmentan. De cara al futuro, un principio rector clave de la protección social en la región debe ser la universalidad con respecto a la población relevante, 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 a la región 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, ALC regresó, después de muchas décadas, al mapa del malestar social con crecientes protestas y demandas de cambio. A lo largo de 2020 y 2021, ALC se convirtió en un epicentro del COVID-19; a pesar de la acción rápida y medidas de confinamiento estrictas, los países sufrieron una carga desproporcionada 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 y el hambre. Esto es un reflejo de la fragilidad política, económica y social generada por la trampa viciosa de la que trata este informe. La combinación sostenida de alta desigualdad y crecimiento limitado puede generar un equilibrio

frágil, porque los gobiernos no consiguen satisfacer sus necesidades fiscales ni los ciudadanos sus aspiraciones de alcanzar una vida que tengan razones para valorar. A pesar del avance de la región en las últimas décadas para convertirse en una región de ingreso medio, la dinámica de esta trampa ha hecho 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 había ganado la región puede llevar mucho tiempo. Para que el progreso futuro hacia el desarrollo sea más sostenible, primero debemos abordar estos desafíos estructurales subyacentes que durante tanto tiempo han mantenido esta trampa en movimiento. Este informe es deliberadamente amplio en términos de prescripciones de política. La red del PNUD, que abarca más de 40 países y territorios de la región de ALC, continuará trabajando con los gobiernos locales y actores no gubernamentales para discutir, extraer lecciones y proponer vías de acción concretas en cada contexto. Este es el inicio de una conversación fundamental para definir un pacto social renovado, próspero, inclusivo y sostenible en nuestra región.



Con el generoso apoyo de la Cooperación Española

