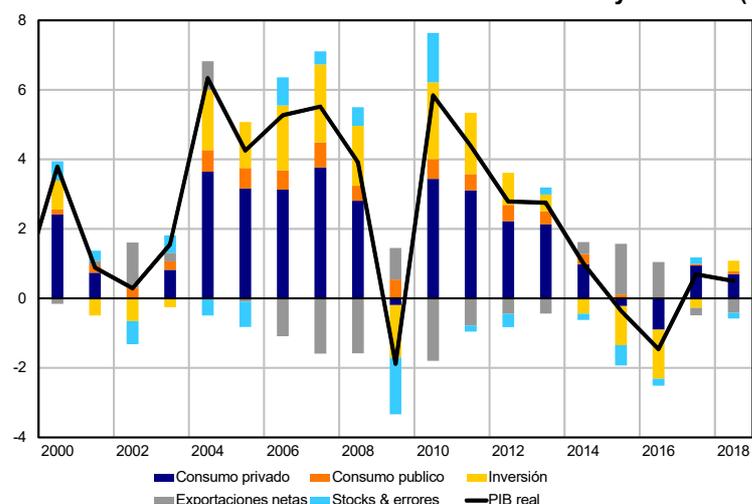


Los determinantes económicos de las crisis sociales en América Latina

Colette DEBEVER

- Después de un período de rápido crecimiento en la década de los 2000 (crecimiento anual de +4.2% en promedio), las economías de América Latina y del Caribe sufrieron una fuerte desaceleración a partir de 2011 (+1.3% por año en promedio). Esta desaceleración es el fruto de una disminución estructural de la productividad, conjugada con un conjunto de choques coyunturales, nacionales o conjuntos de la región (baja de los precios de las materias, desaceleración de la demanda china, etc.) que revelaron las debilidades del modelo de crecimiento latinoamericano y aceleraron su obsolescencia.
- Aunque el nivel de vida mejoró durante este periodo, beneficiando a todos los estratos de la población y permitiendo una bajada de la pobreza (entre 2000 y 2018, 12.4% de los habitantes salieron de la pobreza y 7,8% de la pobreza extrema), aún sigue habiendo fuertes desigualdades económicas: en 2018, en América Latina y el Caribe, los cinco primeros deciles de distribución de los ingresos sólo percibían el 17%. Por tanto, los vuelcos del ciclo económico pueden provocar el retorno a la pobreza de una gran parte de la población. A lo anterior se agregan otras formas de desigualdades, en particular entre territorios urbanos y rurales en cuanto al acceso a los servicios públicos (energía, salud, educación, infraestructuras), que se exacerban en el contexto de una marcada desaceleración del crecimiento y de los estrechos márgenes de maniobra presupuestaria para sostener la economía y reducir las desigualdades. El resultado en 2019 fueron diversos movimientos de protesta en la región.
- La crisis de la Covid-19 afectó en particular a América Latina y al Caribe, con el riesgo de complicar la situación sociopolítica. Además de los efectos negativos en la oferta y la demanda domésticas debido a las medidas de confinamiento, los países de la región padecen un choque negativo de la demanda exterior por causa de (i) la bajada del precio y de la demanda de las materias primas y los productos agroalimentarios, (ii) el desplome del turismo, (iii) la sensible contracción de las remesas de los migrantes y (iv) la fuga de capitales de inversión.

Contribuciones al crecimiento real en América Latina y el Caribe (%)



Fuente: Banco Mundial.

1. Agotamiento del modelo de crecimiento latinoamericano¹

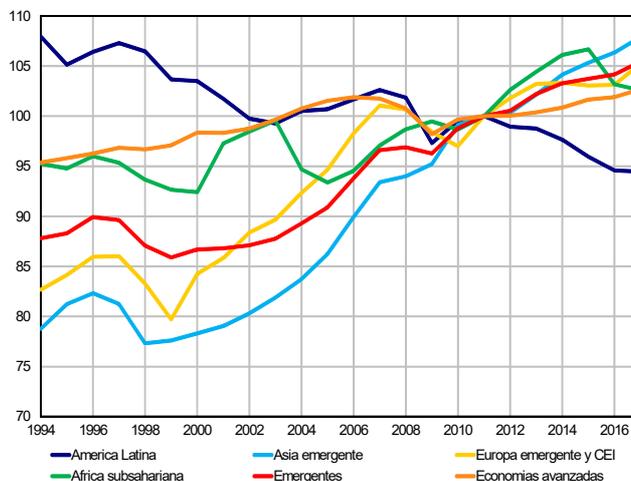
Después de un período de rápido crecimiento entre los años 2004 y 2010 (crecimiento anual de +4.2% en promedio), las economías de América Latina y del Caribe sufrieron una desaceleración a partir de 2011 (+1.3% por año en promedio entre 2011 y 2018). Los motores de crecimiento tradicionales del continente, como son, del lado de la producción, la industria (en particular las industrias extractivas) y los servicios, fueron desacelerándose gradualmente, acompañados de una desaceleración de la demanda interna privada (consumo e inversión). De 33 países, 20 viven una desaceleración del ritmo de crecimiento promedio en la última década en comparación con los años 2000. En 2015 y 2016 hubo incluso una contracción de la actividad, ante todo debido al derrumbe de la economía venezolana y a la recesión brasileña² en el contexto del final del superciclo de las materias primas. El PIB real per capita de la zona siguió la misma evolución, pasando de +2.9% entre 2004 y 2010 a +0.7% entre 2011 y 2018 e incluso retrocediendo durante tres años consecutivos entre 2014 y 2016.

1.1 Una disminución estructural de la productividad

De manera estructural, la productividad sufre un retroceso en la región, se trate de la productividad laboral en el conjunto de los sectores de actividad³ o de la productividad total de los factores. Este fenómeno va a contracorriente de todas las demás regiones emergentes (ref. Gráfica 1). El sector manufacturero formal padece particularmente la baja productividad laboral, que en 2010 se encuentra a un tercio del nivel registrado en los Estados Unidos⁴. Esta situación es principalmente el resultado: (i) de la escasa integración de las economías latinoamericanas a las cadenas mundiales de valor, en particular a las de los sectores industriales de alto valor agregado; y de exportaciones basadas en sectores de materias primas poco o nada transformadas; (ii) de un bajo nivel de competencia en el mercado interno, asociado a un alto nivel de concentración; (iii) de ineficiencias en el mercado

laboral; y (iv) de un bajo nivel de ahorro y de inversión para financiar el desarrollo de las economías.

Gráfica 1: Evolución de la productividad global de los factores (precios constantes, base 100=2011)



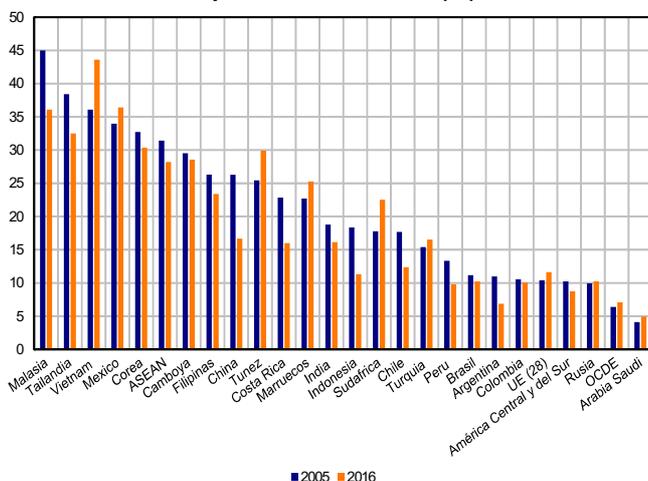
Fuente: Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table" *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182, versión 9.1 (datos de 1950 a 2017) cálculos DG Tesoro.

En los últimos veinte años, el modelo exportador de la región -sin contar a México- basado en la extracción y exportación de las materias primas, ha sufrido pocos cambios, al contrario de otras regiones, como los países emergentes de Asia o incluso África, que han ido incrementando el valor añadido de sus exportaciones conforme se iban integrando a las cadenas de valor mundiales. Este estructura productiva centrada en las materias primas contribuyó a la inadecuada asignación del capital y erosionó la productividad. La extracción de materias primas ha requerido de inversiones crecientemente mayores para extraer los recursos, que son cada vez de más difícil acceso (además de contenidos menos elevados de minerales útiles), lo cual conduce a una disminución de la productividad del sector, pero también a un desvío del ahorro, en particular en el período de precios altos de las materias primas⁵. Así es como en Brasil, las materias primas pasaron de un 20% de las exportaciones totales en 2000 a 46.6% en 2018.

- (1) Este trabajo benefició de la colaboración de la Oficina para las Américas del Tesoro y de todos los Servicios Económicos de Francia en los países de América Latina y del Caribe.
- (2) Brasil es el país que más contribuye al PIB nominal de la zona, con un 40% en promedio en el período 2010-2018.
- (3) CAF (2018), Informe RED 2018, "Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial", Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343> (consultado en diciembre 2018).
- (4) OCDE *et al.* (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, Ediciones OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.
- (5) Adler G., Duval M. R. A., Furceri D., Sinem K., Koloskova K. & M. Poplawski-Ribeiro (2017), "Gone with the headwinds: Global productivity", Fondo Monetario Internacional.

A lo anterior se agregan la escasa integración de Sudamérica en las cadenas de valor mundiales y su escasa integración económica regional, como lo atestigua la modesta parte de valor agregado extranjero en las exportaciones totales (ref. Gráfica 2). Esto es el resultado de elevadas barreras arancelarias y no arancelarias, estas últimas en parte debidas a un déficit de inversión en el transporte y en la logística⁶. Con excepción de México, altamente integrado en las cadenas de producción norteamericanas, la industria local no ha aprovechado la bajada de costos de los insumos ni las aportaciones tecnológicas para defender su competitividad⁷.

Gráfica 2: Parte del valor agregado extranjero en las exportaciones totales (%)



Fuente: OCDE Stat.

Nota de lectura: Para las regiones, la parte del valor agregado extranjero en las exportaciones no toma en cuenta los intercambios regionales.

Por otra parte, el tejido empresarial del continente se caracteriza por un gran número de pequeñas empresas informales de baja productividad y poca

capacidad de inversión⁸. A diferencia de los países de la Unión Europea (UE) se observan partes comparables de pequeñas empresas⁹. Sin embargo, en América Latina, a esas pequeñas empresas latinoamericanas las perjudica la baja productividad laboral, equivalente en promedio a tan sólo 23% de la productividad de las grandes empresas (contra el 58% en la Unión Europea). Esta cifra baja al 6% para las microempresas (contra 42% en la UE)¹⁰. Además, la región padece de falta de capacidades, asociada a elevados costos de entrada institucionales en los mercados así como a una alta concentración del mercado interno, en comparación con otras regiones, factores que gravan la productividad.

Y además el mercado laboral presenta disfuncionamientos que concurren a la baja productividad. Las lagunas del sistema educativo han conducido a la inadecuación entre la oferta y la demanda de competencias. El acceso a la educación superior progresa, pero la calidad de los diplomas es muy diversa y, si bien el 41% de los de 15 a 64 años de edad inicia estudios superiores, sólo el 14% termina el ciclo de estudios (contra 39% en promedio en los países de la OCDE, 32% en México y 60% en Chile y Turquía)¹¹. A lo anterior se agrega la escasa atractividad de las carreras científicas y técnicas¹² y una formación profesional insuficientemente desarrollada hasta la fecha¹³.

Por otra parte el elevado costo de la formalización laboral debido a diferentes factores (legislación fiscal, derecho laboral, capacidad de aplicación de la legislación, etc.) favorece el empleo informal, que en 2016 representaba¹⁴ más de la mitad del empleo total, mucho más que en las economías desarrolladas (16% en Europa y Asia Central, 18% en los Estados Unidos y

(6) J. S. Blyde (2014), "Synchronized factories: Latin America and the Caribbean in the era of global value chains. Cham: Springer Open".

(7) Álvarez F., Eslava M., Sanguinetti P., Toledo M., Alves G., Daude C. & L. Allub (2019), "RED 2018: Institutions for productivity: towards a better business environment".

(8) Las micro y pequeñas empresas representan el 98% de las empresas de la región y el 47.1% del empleo, pero tan sólo el 12% de la producción total, mientras que las grandes empresas concentran el 80% de las exportaciones, 75.4% de la producción y el 38.9 de los empleos. Dini M. and G. Stumpo (co-ords.) (2018), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento", Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), Comisión Económica para Latino América y el Caribe, Santiago.

(9) Las micro y pequeñas empresas también representan una parte importante del tejido empresarial en términos de número de entidades y de empleo en otras economías tales como Francia (99.2% y 48.5% respectivamente) y Alemania (97.1% y 43.2%).

(10) OCDE *et al.* (2019), Latin American Economic Outlook 2019 : Development in Transition, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>

(11) OCDE (2019), Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264269415-en>

(12) Fiszbein A., Cosentino C., & B. Cumsille (2016), "The Skills Development Challenge in Latin America: Diagnosing the Problems and Identifying Public Policy Solutions", Washington, DC: *Inter-American Dialogue and Mathematica Policy Research*.

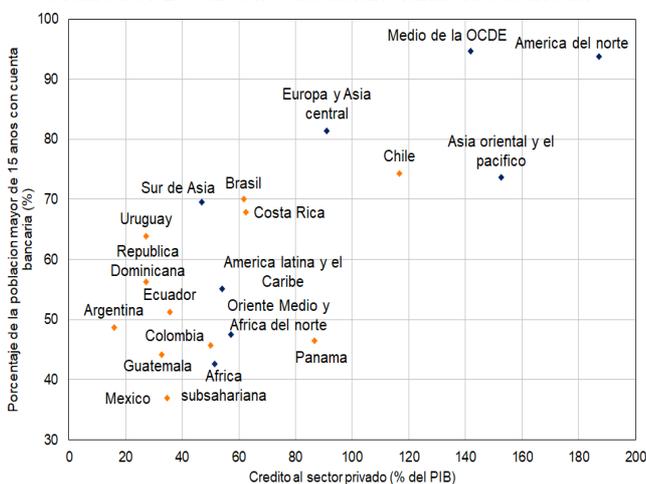
(13) F. Vargas Zuniga (2017), "The future of vocational training in Latin America and the Caribbean: overview and strengthening guidelines".

(14) OCDE (2018), Latin American and Caribbean Competition Forum - Session I : Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy.

Canadá), pero sigue siendo relativamente bajo en comparación con otras economías emergentes y en desarrollo, en particular en África Subsahariana (85.8%) y en Asia Pacífico (68.2%)¹⁵. Estos porcentajes son más elevados entre los jóvenes pero disminuye de manera significativa entre los más capacitados. No obstante, la situación muestra contrastes entre los países: la tasa de informalidad alcanza el 84% en Bolivia pero tan sólo 30% en Chile (2018). Finalmente, si bien la participación de las mujeres se ha incrementado en el mercado laboral, pasando del 41.5% en 1990 al 51.9% en 2018, sigue siendo ampliamente inferior a la de los hombres, que es del 75.3%, lo que penaliza el potencial crecimiento.

Además, los países de América Latina y del Caribe disponen de una escasa capacidad de financiamiento de la economía. Los mercados financieros locales están poco desarrollados y recurrir al crédito bancario tiene sus límites, con excepción de Chile, a pesar del desarrollo de las redes bancarias y cooperativas¹⁶. La cartera de crédito vigente para el sector privado representaba el 54% del PIB en 2018 contra 142% en promedio en los países de la OCDE. Esta situación refleja la baja tasa de bancarización de la población (55% en América Latina y el Caribe, con situaciones dispares entre países –ref. Gráfica 3).

Gráfica 3: Desarrollo del financiamiento bancario



Fuente: Banco Mundial.

A lo anterior se agregan las dificultades de acceso al crédito que tienen las empresas, en particular las Pymes, debido al requisito de colaterales y de los altos costos de intermediación¹⁷. Esto frena el desarrollo de pequeñas empresas y limita su acceso a la liquidez en caso de un impacto real o financiero¹⁸. Estas dificultades de acceso al crédito bancaria incrementan la incertidumbre y constituyen un incentivo adicional a recurrir a contratos de tiempo determinado o a mano laboral informal (incluso en las empresas formales), usados como variable de ajuste.

En resumen, la cuestión de la inseguridad y de la delincuencia sigue siendo un gran problema en el conjunto de países de la región y subsiste como un obstáculo cotidiano al que se tienen que enfrentar los actores económicos. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, la violencia le cuesta anualmente al continente un 3.5% de su PIB, tomando en cuenta los costos relacionados con la pérdida de calidad de vida, el encarcelamiento de personas, el giro del consumo privado hacia sistemas de seguridad privada y los gastos públicos vinculados con el sistema judicial y penitenciario para la administración de cárceles y servicios de policía¹⁹. Centroamérica sufrió particularmente el impacto, con la pérdida de un 4.2% de su PIB en 2014. Brasil también se sitúa por arriba del promedio regional con un costo de la inseguridad del 3.8% del PIB, mientras que el Cono Sur registra una pérdida de tan sólo 2.5% del PIB: México registró el costo de la inseguridad menos elevado en términos relativos, cediendo 1.9% de su PIB.

1.2 Una sucesión de impactos externos negativos

Numerosos países de la región han sufrido dos impactos simultáneos en sus exportaciones: (i) en 2014, el final del "superciclo de las materias primas" periodo de fuerte incremento de los precios de las materias primas desde 2002 (Ref. gráfica 4), en parte debido al rápido desarrollo de China y de India; y (ii) la

(15) La tasa de informalidad alcanza el 84% en Bolivia pero es tan sólo del 30% en Chile (2018). OIT (2019) Panorama laboral de Latinoamérica y el Caribe.

(16) Heng D., Ivanova A., Mariscal R., Ramakrishnan M. U., & J. Wong (2016), "Advancing Financial Development in Latin America and the Caribbean", Fondo Monetario Internacional.

(17) Dabla-Norris M. E., Deng Y., Ivanova A., Karpowicz M. I., Unsal D. F., VanLeemput E. & J. Wong (2015), "Financial inclusion: zooming in on Latin America" (No. 15-206), Fondo Monetario Internacional.

(18) Álvarez F., Eslava M., Sanguinetti P., Toledo M., Alves G., Daude C. & L. Allub (2019), "RED 2018: Institutions for productivity: towards a better business environment".

(19) Capriolo D., Granguillhome Ochoa R., Keefer P., Leggett T., Lewis J. A., Mejía-Guerra J. A., ... & I. Torre (2017), "The costs of crime and violence: New evidence and insights in Latin America and the Caribbean", L. Jaitman (Ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

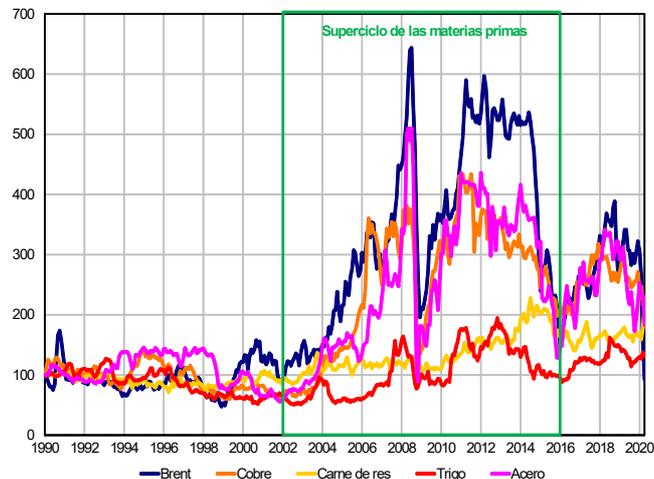
desaceleración de la demanda china²⁰. El superciclo de las materias primas permitió un rápido desarrollo de las economías latinoamericanas²¹, pero al precio de una escasa diversificación de los modelos económicos, de una sobrevaluación del tipo de cambio, característica de la "enfermedad holandesa", que se tradujo por un proceso de desindustrialización²².

Los Estados dependientes de los ingresos generados por las industrias extractivas que no habían constituido colchones presupuestarios o fondos contracíclicos en el período de precios elevados se encontraron en situación de fragilidad²³. Todos los países de la región están expuestos a las materias primas, que representan más del 10% de sus exportaciones totales, (y hasta el 85.5% en Venezuela en 2013, 74% en Ecuador y 59% en Colombia en 2018). Si bien México supo liberarse progresivamente de su dependencia del sector petrolero –su parte en el PIB pasó del 9% en 2003 al 4.2% en 2017–, el petróleo sigue siendo una bendición financiera importante para el Estado, que en 2019 generó el 18% de sus ingresos presupuestales. Asimismo, la importante exposición de ciertos países a China los volvió vulnerables con la desaceleración estructural de la demanda china. Es el caso de Chile, para quien China representa 33% de sus exportaciones totales, para Perú representa el 28% y para Brasil un 27%.

Las interdependencias con el resto del mundo se refuerzan con los importantes movimientos migratorios que vive el continente. Los países de Centroamérica, del Caribe y Venezuela están sujetos a olas de emigración, en especial de los trabajadores más calificados. Los emigrados representaron 5.3% de la población total de la región en 2015 (alcanzando más del 20% en los países caribeños y el 10% en Centroamérica) contra el 3.2% en el conjunto de economías emergentes y en desarrollo. En los países de Centroamérica, las remesas de los emigrados representaban el 8% del PIB de su país de origen²⁴ (12% en Guatemala), mientras que el promedio del continente fue del 1.7% (en 2018). Cerca de dos

tercios de los emigrados originarios de América Latina y del Caribe, y 4/5 de los emigrantes mexicanos, residen en los Estados Unidos²⁵, incrementando así la dependencia de la región de la coyuntura norteamericana.

Gráfica 4: Evolución de los precios de las materias primas (base 100=enero 1990)



Fuente: DataInsight.

Los efectos en los países de origen no dejan de tener contrastes: por una parte, la partida de una población joven en edad de trabajar priva al país de una parte de su fuerza laboral y grava la productividad global, pero por otra parte, los hogares gozan de ingresos adicionales gracias a las remesas que pueden tener un papel estabilizador en caso de choque económico negativo en el país de origen. Es el caso de Venezuela, que tuvo uno de los más importantes movimientos migratorios mundiales fuera de una situación de guerra, y que suma cerca de 5 millones de emigrados (16% de la población)²⁶. A corto plazo, en Venezuela la emigración tuvo un impacto positivo gracias a las remesas y a la reducción de la demanda de energía y de servicios públicos en un contexto de oferta precaria. El impacto para Colombia, que recibe cerca de 1.8 millones de emigrantes venezolanos, es esencialmente presupuestal a corto plazo, estimado entre 0.3 y 0.5% por año (principalmente gastos de educación y de salud), pero sería más favorable en el medio plazo,

(20) Los países centroamericanos y Argentina son particularmente dependientes de sus exportaciones agrícolas mientras que los países del Caribe dependen más de exportaciones mineras y turísticas.

(21) Los países centroamericanos y Argentina son particularmente dependientes de sus exportaciones agrícolas, mientras que los países del Caribe son más dependientes de las exportaciones mineras y turísticas.

(22) Ocampo J. A. (2017), "Commodity-led development in Latin America", International Development Policy| Revue internationale de politique de développement, 9(9), 51-76.

(23) Mundial B. (2016), "The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas", Office of the Regional Chief Economist.

(24) Beaton M. K., Cerovic M. S., Galdamez M., Hadzi-Vaskov M., Loyola F., Koczán Z., ... & M. Y. Ustyugova (2017), "Migration and remittances in Latin America and the Caribbean: engines of growth and macroeconomic stabilizers?", Fondo Monetario Internacional.

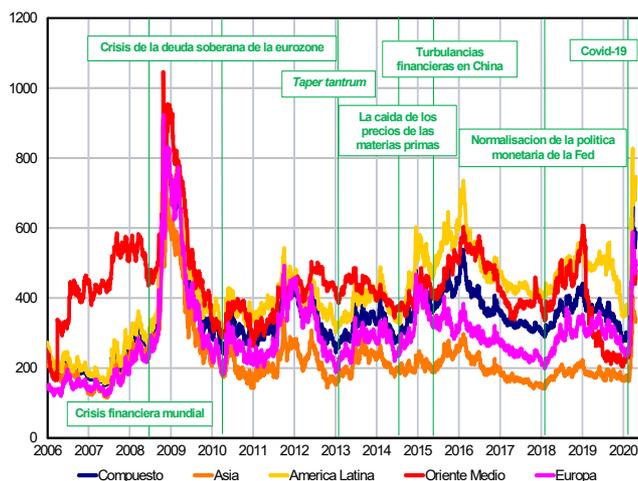
(25) *Ibid.*

(26) Plataforma de coordinación para refugiados de Venezuela <https://r4v.info/es/situations/platform>

gracias a la aportación de mano de obra y de habilidades en los oficios técnicos y en especial en las profesiones de salud²⁷. Los fenómenos de migración también están presentes dentro del Caribe, en especial en la República Dominicana, que recibe un número creciente de haitianos, que trabajan principalmente en los sectores agrícola, de la construcción y comercial y cubren cerca del 8% de los empleos totales.

Asimismo, los países del continente sufrieron diversos choques financieros de diversas amplitudes desde la crisis financiera de 2008, al igual que otros países emergentes, afectados por episodios de fugas hacia mejores condiciones en los mercados mundiales (ref. Gráfica 5), degradando la posición exterior de ciertos países por incrementar los costos de financiamiento exterior.

Gráfica 5: Evolución de los índices *Emerging Markets Bond Index Global (EMBIG, indicador de Bonos de Mercados Emergentes)* que representan la diferencia entre las deudas soberanas a 10 años y la de los Estados Unidos



Fuente: JP Morgan.

1.3 Eventos idiosincráticos

Ciertos países han padecido eventos climáticos y catástrofes naturales que han afectado el crecimiento económico. La tempestad Niño Costero en 2017 golpeó el norte de Perú, que también sufre una situación de estrés hídrico debido a los cultivos intensivos en la selva peruana. Los países del Caribe se encuentran dentro de una fuerte actividad ciclónica:

el huracán Irma en 2017 costó por sí solo cerca del 15% del PIB a Cuba. Los países de Centroamérica sufren regularmente sequías que se intensifican con la disminución de la frecuencia de las tempestades tropicales, nutriendo así los movimientos de emigración. Argentina sufrió en 2018 su peor sequía en 43 años, provocando la caída del PIB agrícola en un 32% en el segundo semestre en deslizamiento anual. En Colombia, la escasa pluviosidad en 2018 condujo a una subalimentación de las presas que proporcionan el 70% de la electricidad. Los incendios en la Amazonia en 2019 tuvieron extensos efectos en el norte de Brasil, en Bolivia y también en Venezuela, donde la interrupción del sistema de transmisión con la presa Guri provocó corte de luz en todo el territorio. En Brasil al ruptura de la presa de Brumadinho hizo caer la producción industrial en un 1.1% en 2019. En Chile, en 2019, las fuertes lluvias en el norte del país, donde se encuentran las principales minas de cobre, contribuyeron a la contracción de la actividad minera. En 2018 y 2019, Paraguay sufrió una sucesión de sequías e inundaciones que condujeron a la caída del 11.6% de la producción agrícola y del 12% de la generación de electricidad en el primer semestre de 2019 en deslizamiento anual.

En ciertos países, la incertidumbre política intensificó los choques económicos. En Brasil, la encuesta "Lava Jato" sobre corrupción en las obras públicas condujo en 2015 a una parálisis institucional, y en 2016 a la destitución de la presidenta en el poder, Dilma Rousseff, lo cual obstaculizó la agenda de reformas en ese período y reforzó el clima de incertidumbre cuando la economía sufría la baja de los precios de las materias primas, provocando una profunda recesión (-3,6% en 2015 y -3,3% en 2016). El escándalo tuvo repercusiones en Perú, en donde el grupo Odebrecht, inculcado por el asunto brasileño, constituía el primer actor en las obras de infraestructura. La retirada de esta empresa de Perú puso en peligro cierto número de obras en curso, alimentando un clima de incertidumbre acerca de la suerte de otras numerosas empresas de construcción y, globalmente, cuestionando el marco jurídico de la inversión pública. En Argentina, la alternancia política en 2019 estuvo acompañada de un fuerte deterioro de las condiciones de financiamiento internacional²⁸.

(27) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2018), Migración desde Venezuela a Colombia : Impactos y estrategia de repuesta en el corto y mediano plazo.

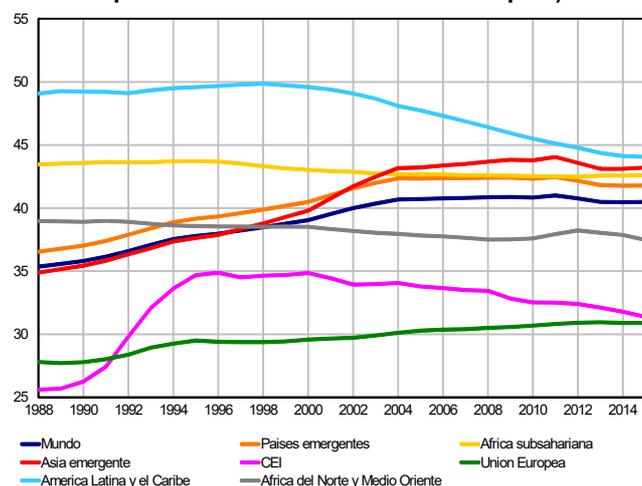
(28) Al día siguiente de las primarias, el peso perdió 18.6% de su valor nominal ante el dólar norteamericano en un día, la bolsa de Buenos Aires cayó 36.9% y la diferencia entre la deuda soberana a 10 años de los Estados Unidos y la de Argentina aumentó 595 pdb hasta 1.467 pdb entre el 8 y el 12 de agosto. Este choque no se ha absorbido en el tipo de cambio ni en la deuda soberana desde entonces.

2. Unos modelos cuestionados por las crisis económicas y sociales

2.1 Continúan profundas desigualdades a pesar del mejoramiento del nivel de vida

Si bien desde los años 2000 disminuyó considerablemente la desigualdad de ingresos después de la redistribución, América Latina y el Caribe siguen siendo la región en donde la desigualdad dentro de cada país, medida por el índice de Gini, es la más profunda (ref. Gráfica 6). En 2018, el décimo decil de la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe capta el 40% de los ingresos totales contra sólo el 17% en los cinco primeros deciles²⁹ (las cifras son respectivamente del 24% y del 29% en la Unión Europea).

Gráfica 6: Evolución de índices de Gini después de impuestos y transferencias regionales (promedio ponderado de los índices de cada país)



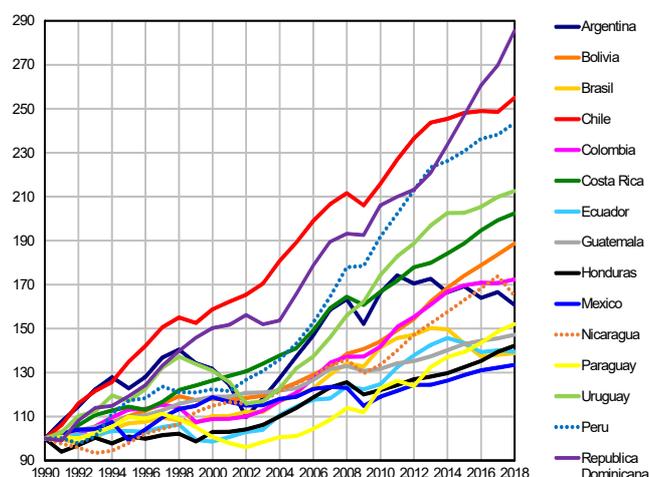
Fuente: Base de datos procedente de Darvas, Z. (2019). *Global interpersonal income inequality decline: The role of China and India. World Development*, 121, 16-32.

Nota de lectura: La categoría de países avanzados fuera de la UE incluye a Australia, Canadá, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Noruega, Singapur, Suiza, Taiwán y Estados Unidos.

La situación varía de acuerdo con los países: el índice de Gini alcanzó 47.4 en 2017 en Honduras y las desigualdades repuntaron a la alza en Brasil durante la crisis de 2015-2016 después de una baja tendencial desde hacía 25 años. Otros países han registrado una disminución de sus índice de Gini, como Uruguay, donde se encuentra a sólo 35.9 en 2017. Al contrario de sus vecinos, Costa Rica ha visto progresar la desigualdad de manera casi continua desde hace 30 años.

De manera concomitante, el bienestar ha aumentado considerablemente en los últimos 20 años. La República Dominicana tuvo la mayor progresión de PIB per capita (en paridad de poder adquisitivo expresado en dólares internacionales constantes 2017) desde 1990, seguida por Chile, Perú, Uruguay y Costa Rica. Por el contrario, países como Argentina, Brasil y Ecuador tuvieron un empeoramiento de la riqueza por habitante al cabo de los últimos diez años (ref. Gráfica 7).

Gráfica 7: Evolución del PIB per capita en paridad de poder adquisitivo constante dólar 2017 (base 100=1990)



Fuente: Banco Mundial.

En todo el continente, el periodo de crecimiento económico entre 2000 y 2018 permitió sacar 12.4% de la población de la pobreza (personas que vivían con menos de \$5.5 PPA, 2011 al día) y 7.8% de la pobreza extrema (personas que vivían con menos de \$1.9 PPA, 2011 al día). Este fenómeno fue particularmente importante entre 2000 y 2008, en concordancia con la rápida evolución del nivel de vida promedio y del crecimiento del PIB en ese período, sobre todo en Centroamérica, que sacó cerca del 16% de su población de la pobreza extrema en tan sólo ocho años, y en Chile en donde el índice de pobreza pasó del 36% al 8.6% de la población entre 2000 y 2017. Sin embargo, una parte de este abatimiento de la pobreza es coyuntural y susceptible de volver a aumentar con la crisis de la Covid. De los 18.8 puntos de descenso de

(29) Según los datos del Laboratorio de equidad para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

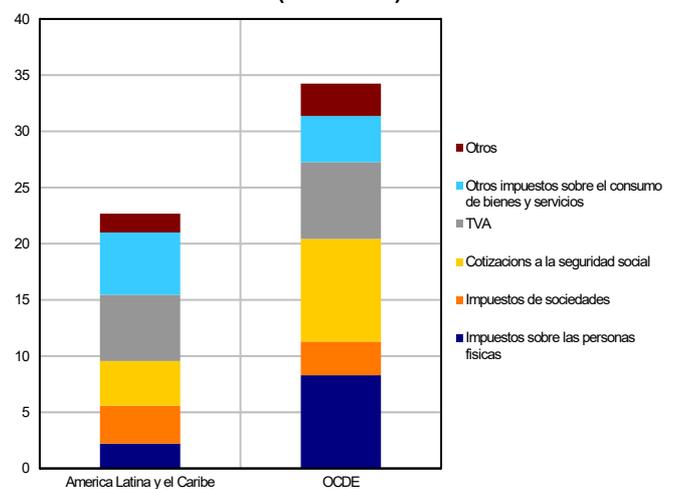
la tasa de la pobreza en América Latina y el Caribe entre 2003 y 2014, 8.6 pp se deben a una evolución coyuntural de los ingresos, 6.6 pp se adjudican a las políticas de redistribución implementadas y sólo 3.6 pp a una evolución estructural de la riqueza³⁰. El componente cíclico de la disminución de la pobreza fue más importante en los países exportadores de materias primas.

La contribución de la redistribución en el aumento de los ingresos y la disminución de la pobreza también se refleja en la diferencia entre el índice de Gini calculado con base en los ingresos antes de impuestos y transferencias y el calculado después de impuestos y transferencias. Esta diferencia es considerable en ciertos países (Uruguay, Brasil, Chile) pero sigue siendo menor en la mayoría de los países (-3.2 puntos en promedio)³¹.

Esta situación refleja la debilidad redistributiva de los regímenes fiscales y la debilidad de las políticas de transferencias de ingresos. A nivel global, la estructura tributaria de los países de América Latina y del Caribe es poco progresiva³² y está basada en la imposición del consumo (50% de los ingresos fiscales totales), más que en los ingresos del trabajo o de capital (44.9% de los ingresos fiscales totales). Por otro lado, la imposición a las personas físicas sigue poco desarrollada (9.7% de los ingresos fiscales, contra 23.9% en promedio en los países de la OCDE), en un contexto general de débil presión fiscal (23.1% del PIB en 2018, contra 34.3% en promedio en la OCDE),

aunque si existen diferencias importantes entre los países, siendo un ejemplo los ingresos fiscales que alcanzan 42.3% del PIB en Cuba contra 12.1% del PIB en Guatemala. El rendimiento del sistema fiscal está penalizado por numerosas exenciones y un amplio fenómeno de evasión (que ha privado al continente del equivalente a cerca de un tercio de la tributación obligatoria³³ en 2015³⁴). Lo anterior ha obstaculizado el desarrollo de la capacidad institucional y de los servicios públicos así como la reducción de las desigualdades. La importancia de la economía informal (véase supra) explica la dificultad para implementar impuestos progresivos sobre los ingresos.

Gráfica 8: Estructura de ingresos fiscales en 2017 (% del PIB)



Fuente: OCDE (2020), "Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020".

(30) Vegh C. A., Vuletin G., Riera-Crichton D., Pablo Puig J., Camarena J. A., Galeano L., ... & L. Venturi (2019), "Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean: When Dreams Meet Reality".

(31) Como comparación, en 2017 en Francia, la redistribución hizo reducir el índice de Gini antes de impuestos y transferencias de 48.6 a 29.5 después de impuestos y transferencias.

(32) Gómez Sabaini J. C., Jiménez J. P., & R. Martner Fanta (2017), "Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina", CEPAL.

(33) O sea 6.7% de su PIBm de 22.8% del PIB de los impuestos obligatorios.

(34) CEPAL N. (2016), "Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016: The 2030 Agenda for Sustainable Development and the challenges of financing for development".

Recuadro 1: Desigualdades sociales y territoriales de acceso a los servicios públicos

Otras formas de desigualdad perduran y se superponen a las de los ingresos, en particular en lo que se refiere a los servicios públicos. La primacía del trabajo informal, que abarca en primer lugar a los empleos menos calificados, mantiene la desigualdad de acceso a la red de protección social. De acuerdo con la OIT, cerca de la mitad de los trabajadores en América Latina y el Caribe no contribuyen al seguro social^a, que efectivamente cubre al 61.4% de la población (que goza de por lo menos una prestación de protección social)^b. Los países del Cono Sur muestran la tasa de contribuyentes más elevada (58.6% en 2015), lo que permite un alto nivel de cobertura (94.5% en Uruguay, 69.2% en Chile y 67% en Argentina), mientras que en los países andinos, la baja tasa de contribuyentes (31.4%) se asocia a una baja cobertura (40.8% en Colombia y en Bolivia).

El acceso a la enseñanza superior también muestra grandes diferencias en función de los ingresos, lo que constituye un obstáculo mayor para la movilidad social, a pesar de la mejoría de la movilidad intergeneracional^c y la reducción de las desigualdades: en 2016, de las personas de 25 a 29 años de edad, 18.1% en promedio habían terminado un ciclo de tercer nivel (equivalente a cuatro años en el nivel superior), pero sólo 3.6% en el primer quintil de distribución de los ingresos contra 41.7% en el último quintil^d.

Estas desigualdades también se reflejan entre los territorios urbanos y los rurales. Estos últimos, que concentran el 18% de la población de la zona, tienen reducido acceso a la salud y a los servicios básicos (electricidad, agua potable, saneamiento)^e debido a un déficit de infraestructuras. Cerca del 56% de los trabajadores rurales desempeñan empleos precarios (contra 27% para los trabajadores urbanos)^f. Por consiguiente, sólo el 37% gozan de cobertura de un seguro de salud, contra 62% en las ciudades^g, y sólo el 26.5% de los trabajadores rurales tienen acceso a una jubilación contra 56.3% para los trabajadores urbanos^h. y sólo el 26.5% de los trabajadores rurales tienen acceso a una jubilación contra 56.3% para los trabajadores urbanosⁱ.

- a. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. 224 p. (Panorama Laboral Temático, 4).
- b. ILO (2017), "World social protection report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals".
- c. World Bank (2017), Poverty and Inequality Monitoring : Latin America and the Caribbean – Intergenerational mobility.
- d. ECLAC (2019), Critical obstacles to inclusive social development in Latin America and the Caribbean : Background for a regional agenda, Third session of the Regional Conference on Social Development in Latin America and the Caribbean.
- e. *Ibid.*
- f. Un informe de la ONU revela una fuerte brecha entre el empleo urbano y el rural en América Latina y el Caribe. UN News (20 de octubre 2016). <https://news.un.org/en/story/2016/10/543332-un-report-reveals-stark-gap-between-urban-and-rural-employment-latin-america>.
- g. ILO (2017), "Working in Rural Areas in the 21st Century: Reality and Prospects of Rural Employment in Latin America and the Caribbean (Thematic Labour Overview)."
- h. ILO (2018), "Women and men in the informal economy: a statistical picture", *International Labour Organization*.
- i. Ya sea la parte de la población que vive con menos de \$5.5 de paridad de poder adquisitivo 2011 según el LAC Laboratorio de Equidad del Banco Mundial.

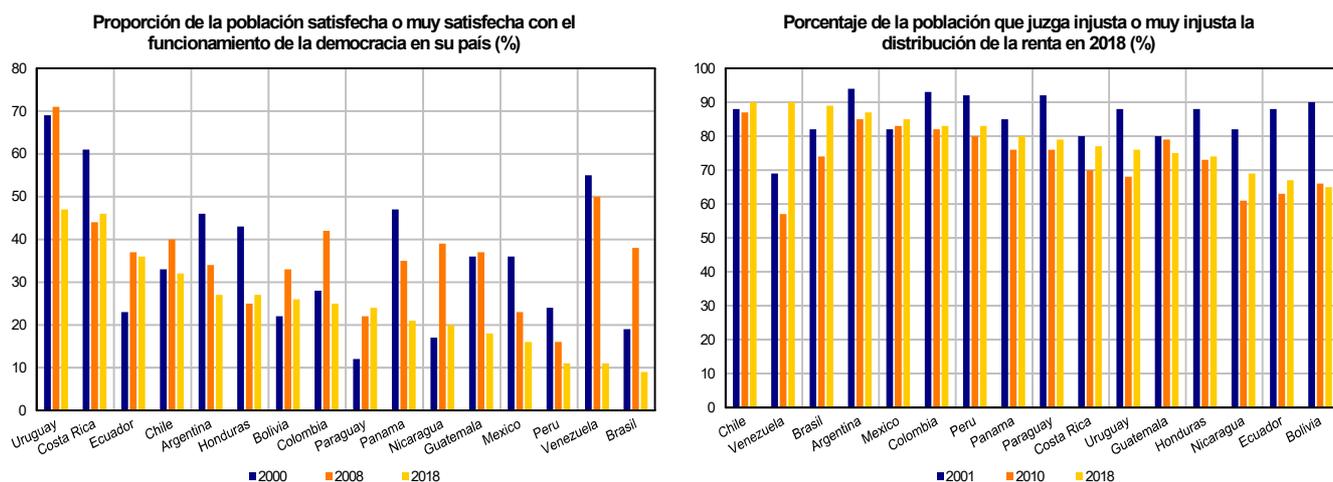
El débil avance de la productividad que merma el potencial de crecimiento a mediano plazo, junto a los pocos recursos presupuestarios para políticas de apoyo económico y social, sitúan a ciertas poblaciones en riesgo de pobreza.

2.2 El despertar de la protesta contra el modelo económico y social

En 2019, una serie de movimientos de protesta estallaron en países de la región, con reivindicaciones económicas y políticas. Estas revelan modelos de crecimiento ya inadecuados, que cuestionan el orden político y social existente. Esta erosión de la satisfacción en el funcionamiento de la democracia durante la última década está asociada a una creciente percepción de las desigualdades desde 2010, mientras que había disminuido en los años 2000 (ref. Gráfica 9), y de la corrupción³⁵.

(35) De acuerdo con el Instituto de Encuestas Latinobarómetro, la percepción de la corrupción aumentó en 2018 en comparación con el año anterior en la mayoría de los países.

Gráfica 9: Percepción del funcionamiento de la democracia y de las desigualdades de ingresos



Fuente: Latinobarometro.

Ciertas reivindicaciones son principalmente económicas, en oposición a reformas de ajuste presupuestario, con raíces que en ocasiones se remontan a la caída de los precios de las materias primas que acarrió una disminución de los ingresos públicos desde 2014. Éste es el caso de Ecuador, que ya había experimentado movimientos de protesta en 2015 después de la introducción de nuevos impuestos (en particular una reducción del umbral de la imposición a sucesiones) para reequilibrar sus cuentas públicas. En 2019, el anuncio por el gobierno ecuatoriano del fin gradual de los subsidios a los combustibles en el marco del programa FMI, desató una ola de protestas entre los transportistas y los grupos indígenas. En Chile, el alza del precio del boleto de metro en un 3.7% en Santiago desató una violenta crisis social en octubre de 2019. En efecto, esta modesta alza vino después de un aumento importante en los precios de otros bienes en 2019, entre ellos la electricidad (+10.5% en mayo, seguida del 9.2% en octubre) y los peajes carreteros (+6.4%), que erosionaron el poder adquisitivo de los hogares. Esta crisis condujo a las autoridades chilenas a proponer reformas políticas y estructurales con miras a mayor equidad fiscal, a mejorar el acceso a la salud pública y a garantizar un nivel mínimo de jubilación.

En el otro extremo, en Bolivia, Venezuela y Perú, las protestas reflejan sobre todo la fuerte polarización de la sociedad y apuntan en prioridad a la organización política.

Pero en muchos países, los movimientos esgrimen reivindicaciones a la vez políticas y económicas, en ciertos casos exacerbadas por la alta percepción de corrupción. En Centroamérica, Nicaragua vivió una protesta de gran amplitud provocada por el anuncio de una reforma a las jubilaciones que hizo surgir una revuelta a la vez política y económica ante la concentración del poder y de la riqueza en una minoría a la que se percibía corrupta. Aun cuando con menor amplitud, Honduras y Costa Rica también enfrentaron olas de protestas en reacción a reformas en los sectores de la educación y de la salud que facilitaban la privatización en el sector educativo y medidas de ajuste presupuestario en el sector de la salud. En Haití, fue la combinación de las revelaciones sobre el uso de los financiamientos de PetroCaribe³⁶, y de un intento de poner fin a los subsidios al combustible lo que desató la protesta, la renuncia del gobierno y el bloqueo económico del país que colocó a un tercio de la población en situación de urgencia alimentaria y provocó una contracción del 1.2% del PIB. En Colombia, las manifestaciones suman diversas preocupaciones: desde la reivindicación de fines de 2018 por más apoyo a las universidades públicas, los temores de los sindicatos antes los proyectos de ajuste presupuestario, en particular en las jubilaciones, y la exasperación ante la lentitud para poner en práctica el acuerdo de paz con las FARC, a las que se agregaron las reivindicaciones más amplias por las fallas en el sistema de salud, la inseguridad, las desigualdades, etc.

(36) Programa de cooperación energética venezolano que permite a sus socios comerciales caribeños comprarle el petróleo por debajo del precio del mercado.

2.3 Economías particularmente afectadas por la crisis de la Covid-19

Entre las economías emergentes y en desarrollo, las de América Latina están particularmente afectadas por la crisis de la Covid-19. Desde el inicio de la pandemia, América Latina y el Caribe contaban con más de 1,600 enfermos y casi 60 muertos por 100,000 habitantes³⁷. Además de los efectos negativos de las medidas de confinamiento en la oferta y la demanda domésticas, a las economías de la zona en conjunto las perjudicaron factores externos a pesar de la escasa apertura comercial del continente (23.4% del PIB en 2018), por (i) la bajada del precio y de la demanda de las materias primas y de los productos agroalimentarios, (ii) el derrumbe del turismo, y (iii) la sensible contracción de las remesas de los migrantes que penaliza la demanda interna. A lo anterior se agrega el endurecimiento de las condiciones de financiación en los mercados internacionales para los países emergentes y en desarrollo, que registran salidas netas de capitales de una amplitud histórica desde el inicio de la crisis³⁸ y ven depreciarse sus monedas entre enero y fines de abril de 2020³⁹, por el efecto de una alza generalizada de la aversión al riesgo, lo cual pone en situación de fragilidad a los países endeudados en divisas extranjeras (Argentina, Ecuador y países del Caribe). De acuerdo con el FMI, América Latina resultó ser uno

de los continentes más penalizados económicamente por la crisis de la Covid-19 y la institución previó desde ese momento una caída del PIB en volumen para 2020 en América Latina y el Caribe del orden de -8.1%, seguida de un rebote del 3.6% en 2021. Este rebote es bajo, comparado con otras economías emergentes⁴⁰, debido a las limitadas capacidades públicas para sostener la economía en la zona.

La Covid-19 provocará un aumento de la pobreza y acentuará las desigualdades, en especial en los países en donde los hogares sólo tienen escasos recursos movilizables (dificultad para acceder al crédito y poca capacidad de ahorro) y dependen de los ingresos cotidianos. En efecto, la elevada informalidad torna difícil las medidas de apoyo a objetivos específicos, a menos que se desplieguen amplios mecanismos para cubrir a un máximo de personas, como en Brasil y en Colombia. Se estima que una disminución de los ingresos del 10% a nivel mundial podría hacer caer a 5.5 millones de personas en extrema pobreza (por debajo de la barra de los 1.9 US PPA por día) en América Latina y el Caribe, y a más de 11.5 millones de personas en la pobreza (por debajo de la barra de los 5.5 US PPA por día)⁴¹. Esto borraría una amplia parte de los progresos logrados en este campo en el transcurso de la última década y podría exacerbar las tensiones sociales.

(37) De acuerdo con los datos del Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades, entre el 1° de enero y el 23 de octubre de 2020. En ese mismo período, Asia contabilizó más de 280 enfermos y 5 muertos por 100,000 habitantes y África casi 130 enfermos y 3 muertos por 100,000 habitantes. Cabe observar que la confiabilidad de esas cifras difiere entre los países y depende de su capacidad de detección.

(38) En el primer trimestre de 2020, fueron más de 100 mil millones de dólares de capitales extranjeros que se retiraron de los mercados emergentes de acuerdo con el Instituto de Finanzas Internacionales.

(39) Entre enero y finales de abril, las monedas de las principales economías de la zona se depreciaron nominalmente frente al dólar en -27% en Brasil, -22% en México, -17% en Colombia, -10% en Chile y -10.4% en Argentina para el tipo de cambio oficial, -34.5% en Argentina en los mercados paralelo.

(40) La recuperación económica alcanzaría 8.0% en Asia emergente en 2021, +3.1% en África subsahariana y +3.9% en Europa emergente, según las previsiones de octubre de 2020.

(41) Sumner, Hoy & Ortiz-Juarez (2020), "Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty", *WIDER Working Paper*.

Editor:

Ministerio de Economía,
Finanzas y Repunte
Dirección General del Tesoro
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

**Director de la
publicación:**

Agnès Bénassy-Quéré

Redactor en jefe:

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Diseño:

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus**Novembre 2020**

N° 271 Numérisation des entreprises françaises

Romain Faquet, Vincent Malardé

N° 270 Que savons-nous aujourd'hui des effets économiques du télétravail ?

Cyprien Batut, Youri Tabet

Octobre 2020

N° 269 La participation des femmes sur les marchés du travail en Asie du Sud

Chloé Stutzmann

N° 268 Les services dans les échanges extérieurs français

Elliott Bernard

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Dirección General del Tesoro



@DGTrésor

Para suscribirse a *Trésor-Éco* : tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

El presente documento se elaboró bajo a responsabilidad de la Dirección General del Tesoro y no necesariamente refleja la posición del Ministerio de Economía, Finanzas y Repunte.