



Fondo Fiduciario España-PNUD

“HACIA UN DESARROLLO INTEGRADO E INCLUSIVO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE”

Disminución de la pobreza – Equidad - Gobernabilidad Democrática – Apoyo a países

Newsletter “Construyendo Inclusión y Gobernabilidad”- Número 9 – Marzo 2009

Artículos especiales

La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina y el Caribe

Rebeca Grynspan, Directora Regional para Latinoamérica y el Caribe, PNUD



Latinoamérica es la región más desigual del mundo. A pesar de enormes logros sociales observados en el siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, los indicadores de desigualdad muestran que en esta región todavía el futuro de una persona depende crucialmente de condiciones como el lugar en el que nació, el grupo étnico, racial o sexo al que pertenece o las condiciones socioeconómicas de sus padres.

La desigualdad en ingresos, es desproporcionadamente elevada, aún en países con niveles de desarrollo humano alto, como Brasil, México y Chile, e incluso en los países más equitativos de la región como Costa Rica y Uruguay, los niveles de desigualdad están por encima de los promedios mundiales para países en el mismo nivel de desarrollo. Esta desigualdad en “exceso”, como se le ha llamado en la literatura, es a la vez causa y resultado de un proceso de crecimiento accidentado, volátil y discontinuo. Así, la reducción de la desigualdad es un objetivo prioritario no solo desde un punto de vista normativo, sino también por sus implicaciones para la dinámica económica y la construcción democrática de la región.

Prados de la Escosura (2007) ha mostrado las tendencias seculares de crecimiento y desigualdad en la región de Latinoamérica. Los logros obtenidos durante el siglo XX son sorprendentes en términos de logro educativo promedio, reducción en mortalidad infantil, incremento en la esperanza de vida y caída en los niveles de incidencia de la pobreza, si observamos los niveles de 1913 y los comparamos con los de finales de siglo.

A pesar de ello y del incremento en los niveles de urbanización y en la productividad laboral, destaca el hecho de que la desigualdad muestra una tendencia creciente hasta alrededor de 1950, año en el que se estabiliza por más de dos décadas, fluctuando a niveles internacionalmente altos (arriba de 0.50 en el agregado regional), con una fuerte persistencia y rigidez a la baja.

Por otra parte, si observamos la tendencia de la desigualdad por país y no a nivel regional, observamos incrementos importantes en la desigualdad desde los años ochenta. En la década 1980-90, la desigualdad se redujo ligeramente en solo tres países, Colombia, Costa Rica y Uruguay, entre once para los cuales se cuenta con información. En los ocho restantes la desigualdad se incrementó.

En los años noventa se contaba con datos para diecisiete países, cubriendo 90% de la población de la región, mismos que muestran que la desigualdad se estanca en siete casos y se incrementa en los diez restantes (Cornia, 2008). No es sino

hasta el primer lustro del siglo actual que se empiezan a observar reducciones significativas en los coeficientes de Gini en países como Chile, Brasil, Argentina, México, Colombia, El Salvador y Perú.

El alto nivel de la desigualdad regional y su persistencia han sido objeto de numerosos análisis dentro y fuera de la región. Tres consecuencias de este fenómeno son, primero, los altos niveles de pobreza y su relativamente baja elasticidad al crecimiento. Segundo, el hecho de que la alta desigualdad frena el crecimiento económico, cerrando el círculo vicioso de bajo crecimiento y baja elasticidad de la pobreza a cambios en el ingreso. Por último, la desigualdad se refleja en una débil cohesión social, con la dificultad que ello implica para la construcción institucional en democracia.

Los altos niveles de desigualdad y su persistencia muestran diferentes rostros, algunos de ellos menos explorados y con débiles respuestas de política pública. Por ejemplo, la desigualdad territorial, la desigualdad inter-grupal, la desigualdad de acceso a activos y mercados y en la calidad y acceso en la provisión de servicios públicos. También existe desigualdad en dimensiones menos tangibles, como la capacidad del sistema público de responder a las demandas diferenciadas de grupos específicos. Estos son temas que se deben poner en el debate con mayor énfasis. Ello no implica que rostros menos explorados de la desigualdad lleven a pasar por alto otras dimensiones comúnmente exploradas, como la desigualdad en ingreso y la desigualdad salarial, que son todavía preocupantes y que como tales han sido abordados por la literatura económica y sociológica latinoamericana.

Es importante recordar que en los años recientes América Latina y el Caribe experimentaron un período de crecimiento inédito desde la crisis de la deuda de los ochenta. El crecimiento además se acompañó de bajos déficit fiscales, una disminución significativa del endeudamiento externo y un avance importante en el apoyo a la democracia, como la han mostrado las mediciones más recientes en Latinobarómetro. El porcentaje de personas que declaran que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno fue de 57% en 2008, por encima del 53% de los años 2003-2005.

Como resultado de esta tendencia positiva de crecimiento y de la existencia de una política social activa, algunos indicadores sociales mejoraron de manera importante: disminuyó el desempleo y aumentó el empleo asalariado, lo que vino acompañado por una disminución generalizada de la pobreza e incluso notablemente, en algunos países, una reducción de la desigualdad. El porcentaje promedio de población en condiciones de pobreza en la región pasó de 42.5% en el 2000 –habiendo alcanzado 48.3% en el año 1990- a 39.8% en el 2005 y a un 35.1% en 2007.

La dinámica demográfica implicó, sin embargo, que el número de pobres en Latinoamérica aumentara durante estos años, a pesar de la caída en el porcentaje de población pobre en el total poblacional. Más aún, de acuerdo con los datos de CEPAL, en el 2005 la región tenía básicamente la misma incidencia de pobreza que en 1980 y no es sino en el año 2006 que se logra rebasar ese nivel a la baja. Lo anterior refleja que a pesar de los logros de la política económica y de que la política social mejoró en cantidad y calidad, todavía se enfrentan retos de gran magnitud tanto en cuanto a la articulación de la política económica y social como en cuanto a los sistemas de protección social y a la cobertura y universalidad de los servicios básicos a todo la población y el territorio.

Una visión de desarrollo de largo plazo para la región requiere por tanto centrarse en los objetivos primordiales, a saber, el logro de un crecimiento estable, de oportunidades económicas iguales para todos y de redes de protección que blinden a los pobres y a las clases medias contra los efectos de largo plazo de los choques adversos. A la equidad como objetivo, sin embargo, se interpone la inequidad como condición inicial.

Esta inequidad se refleja en realidades como la debilidad fiscal, falta de cohesión, serios retos de gobernabilidad y condiciones favorables a la captura del Estado por parte de élites económicas, factores que distorsionan el diseño de política pública generando una dinámica de ineficiencia e inequidad que se reproduce a sí misma. Este círculo vicioso intra e intergeneracional de desigualdad es el mayor reto que la política pública enfrenta en LAC y que requiere del fortalecimiento del Estado y del eficaz uso de sus instrumentos legítimos de acción correctiva.

En este trabajo se argumenta que estos deben enfrentarse con una visión integral del concepto mismo del desarrollo. Por otra parte, se plantean algunas líneas específicas que contribuirían a construir ese desarrollo deseable y que en nuestra opinión sientan una agenda un tanto distinta a la discusión que ha dominado el debate de la política social en las últimas dos décadas.

Estas incluyen:

- i. Trascender el combate a la pobreza poniendo el combate a la inequidad también en el centro de la agenda, con una visión de generación de sectores medios fuertes y menos vulnerables, integrando la política económica y la política social;
- ii. Establecer una política social más allá del debate —focalización versus universalidad-. El objetivo debe ser crear sistemas de protección social que eliminen la existente fragmentación social que hoy es, de hecho, reforzada por la política pública. Esta debe incluir de manera central respuestas a los riesgos que implica el cambio climático

para la región;

- iii. Hacer énfasis en la provisión de servicios públicos, especialmente educación y salud, con una visión de equidad en cobertura y calidad; pero también crecientemente el tema de justicia y seguridad ciudadana que aparece ya como la primera preocupación de los latinoamericanos y lo que plantea nuevamente la importancia del rol del Estado en la provisión de bienes públicos básicos.

Para acceder al artículo completo por favor visitar: <http://pnud.economiccluster-lac.org/DesarrolloIncluyente.php>