



## **APUNTES PARA UNA AGENDA DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

**Narcís Serra**

Presidente de la Fundación CIDOB

América Latina se encuentra en un buen momento por lo que se refiere a su crecimiento económico. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se espera que el crecimiento de la región se eleve al 5% para el año 2006 y que el PIB por habitante aumente en 3.5 puntos porcentuales. Las previsiones para el 2007 no son menos esperanzadoras, puesto que se prevé que el crecimiento se sitúe en el 4.5%, lo que significaría el quinto año de crecimiento consecutivo para la región<sup>1</sup>. Esta situación de crecimiento económico viene acompañada de un aumento de las exportaciones de bienes y servicios, del consumo total, de la inversión y del ingreso nacional para el periodo 2003-2005 respecto a principios de la década de los noventa.

Pero pese a este panorama esperanzador, Latinoamérica vive todavía azotada por dos factores que impiden el bienestar de buena parte de su población: la pobreza y la desigualdad. Según datos de la misma CEPAL, durante el año 2005 un 40.6% de la población vivía en situación de pobreza mientras que un 18% lo hacía en condiciones de pobreza extrema<sup>2</sup>. Traducido en número de personas, estas cifras nos indican que, a día de hoy, unos 213 millones de latinoamericanos viven en la pobreza y unos 88 en situación de indigencia. Si bien es cierto que en términos globales la incidencia de estas lacras se ha reducido algunos puntos porcentuales

---

<sup>1</sup> Estos datos provienen de MACHINEA, José Luis (2006). "La Coyuntura Económica de América Latina: hay lugar para el optimismo?". Paper presentado en el seminario *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina* organizado por la Fundación CIDOB en Barcelona, los días 6 y 7 de octubre de 2006.



respecto a años anteriores, las mejoras no se corresponden al nivel de crecimiento generalizado que ha experimentado la región. En 2004, y en términos de cumplimiento de los Objetivos del Milenio, el conjunto de la región de América Latina y el Caribe se encontraba tan sólo al 34.2% del total de progreso requerido para el año 2015 (es decir, un 60%)<sup>3</sup>. Si miramos la situación por países, son precisamente aquellos territorios y poblaciones en peor situación los que menos avanzan en la reducción de la pobreza<sup>4</sup>.

En cuanto a desigualdad, América Latina es la región con más inequidad del mundo, sólo por detrás de África subsahariana<sup>5</sup>. La media del Coeficiente de Gini para 18 países de América Latina es del 51.8, mientras que la de Europa se sitúa en el 31.8 y la de España en el 32.5. Entre Nicaragua (país de la región con menos desigualdad) y Guatemala (país con más inequidad) existe una diferencia de 16.8 puntos, siendo un 43.1 el índice de Gini para Nicaragua y un 59.9 el de Guatemala<sup>6</sup>. Estos niveles de desigualdad de ingresos y consumo se traducen en una difícil mejora del desarrollo y la prosperidad, puesto que perpetúan los altos índices de pobreza de la región. Igualmente, y debido a la situación de tensión social y política que se deriva de una percepción generalizada de injusticia, estos niveles de desigualdad actúan como mecanismo de deslegitimación de las instituciones y del Estado de derecho<sup>7</sup>.

América Latina se encuentra, pues, ante una situación dual. Los buenos resultados en materia de crecimiento económico contrastan con la persistencia de

---

<sup>2</sup> Datos de CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago, Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas. p. 21.

<sup>3</sup> Véase NACIONES UNIDAS (2005). *The Millennium Development Goals: A Latin American and Caribbean Perspective*. Santiago, Chile: United Nations Publications. p. 252.

<sup>4</sup> AYUSO, Anna (2006). "Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los Objetivos del Milenio" en *Pensamiento Iberoamericano. Nueva etapa*. Madrid: AECI - Fundación Carolina. (en imprenta).

<sup>5</sup> BANCO MUNDIAL (2005). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial.

<sup>6</sup> Cálculos realizados a partir de PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. New York: PNUD. Un coeficiente de Gini con valor 0 representa la igualdad perfecta y uno con valor 100, la desigualdad perfecta.

<sup>7</sup> Véase en este sentido AYUSO, Anna (2006) *op.cit.* y SERVÉN, Luis (et.al.) (2006). "Fiscal Reform for Social Equity in Latin America". Paper presentado en el seminario *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina* organizado por la Fundación CIDOB en Barcelona, los días 6 y 7 de octubre de 2006.



altos niveles de pobreza y desigualdad. Ante esta constatación, algunos de los mejores economistas iberoamericanos se reunieron el pasado mes de octubre en Barcelona para discutir sobre las políticas económicas necesarias para establecer un nuevo pacto social en América Latina<sup>8</sup>. Aprovechando la favorable coyuntura económica de la región, la reunión consideró indispensable el avance en torno a dos ejes prioritarios: una reforma fiscal que aborde el problema de la desigualdad sin renunciar a la eficiencia y el aprovechamiento de los recursos naturales como catalizador del crecimiento.

La política fiscal es uno de los mecanismos que el Estado utiliza para realizar políticas de redistribución de la renta. En buena parte de los países latinoamericanos, si observamos lo que la estructura fiscal supone para la población con relación a su nivel de ingresos, vemos que los ciudadanos que más pagan son aquéllos que menos ingresan<sup>9</sup>. Además, los ingresos del Estado dependen en buena medida de impuestos indirectos como el IVA y no de impuestos sobre la renta, lo que denota un claro carácter regresivo del sistema impositivo<sup>10</sup>. Junto con esta falta de progresividad del lado de la recaudación, existen también importantes impedimentos para que, del lado del gasto, la política fiscal se convierta en un instrumento de redistribución de la riqueza. A menudo el gasto tiende a concentrarse en aquellos grupos con ingresos más elevados, lo que implica que los beneficios de un gasto social creciente en la región vaya destinado a una pequeña parte de su población. Asimismo, el gasto público en Latinoamérica tiene un carácter pro-cíclico. Ello implica que cuando las necesidades de la población son mayores, la capacidad recaudatoria del Estado disminuye y, por ende, también lo hace el gasto social del Estado y su capacidad redistributiva.

---

<sup>8</sup> Las conclusiones y el programa del segundo seminario de la Agenda de Desarrollo Iberoamericana, *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina*, se pueden consultar en: [http://www.cidob.org/es/actividades/desarrollo\\_y\\_cooperacion/politicas\\_economicas\\_para\\_un\\_nuevo\\_pacto\\_social\\_en\\_america\\_latina](http://www.cidob.org/es/actividades/desarrollo_y_cooperacion/politicas_economicas_para_un_nuevo_pacto_social_en_america_latina)

<sup>9</sup> Véase en este sentido SERVÉN, Luis (et.al.) (2006) *op.cit.*

<sup>10</sup> Véase LORA, Eduardo (2006). “El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina”. Paper presentado en el seminario *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina* organizado por la Fundación CIDOB en Barcelona, los días 6 y 7 de octubre de 2006.



La abundancia de recursos naturales de que goza América Latina no siempre se traduce en aprovechamiento de las ventajas comparativas que ello supone ni en crecimiento económico de sus países. Latinoamérica es la región del mundo que concentra la mayor cantidad de exportaciones de productos primarios como minerales, alimentos y combustibles<sup>11</sup>. La evolución de las exportaciones de dichos productos ha tenido una tendencia al alza en los últimos tiempos, lo que ha suscitado el debate sobre la inexistencia de correlación entre aumento de las exportaciones y crecimiento económico. Algunos autores han considerado que la abundancia de recursos naturales puede ser un problema para el desarrollo de una región, debido en buena medida a la volatilidad de sus precios. Sin embargo, el problema radica en la falta de diversificación de las exportaciones de dichos productos, lo que impide la elaboración de subproductos intensivos en tecnología y con mayor valor añadido. La receta de la diversificación de las exportaciones podría ser una buena solución para que los ingresos de la venta de dichos productos reviertan en nuevas inversiones en éste y otros sectores productivos. Igualmente, desarrollar mecanismos de ahorro y desahorro eficientes permitiría paliar los efectos de la volatilidad de los precios de los recursos naturales. Por su lado, el sistema fiscal aplicable sobre estos recursos debería ser capaz de compatibilizar un ingreso adecuado para el Estado y la atracción de la inversión privada.

El breve análisis de estos ejes temáticos nos permite apuntar dos elementos indispensables para afrontar la situación dual que vive América Latina: el establecimiento de un pacto social y la consolidación de unas instituciones fuertes que nos permitan avanzar hacia el desarrollo y la cohesión social de la región. Las distintas trabas institucionales y de política económica reducen la eficiencia y la equidad de las políticas fiscales y de gestión de los recursos naturales. Igualmente, la escasa capacidad redistributiva de las políticas fiscales en Latinoamérica socava la

---

<sup>11</sup> Véase MANZANO, Osmel (2006). “El Rol de los Recursos Naturales en el Desarrollo de América Latina”. Paper presentado en el seminario *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina* organizado por la Fundación CIDOB en Barcelona, los días 6 y 7 de octubre de 2006.



estabilidad y legitimidad de las instituciones políticas de la región. Para afrontar con garantías el establecimiento de un pacto social en América Latina es indispensable antes la consolidación de unas instituciones públicas capaces de llevar a cabo tales políticas sociales. Pero no sólo las instituciones importan, sino que la política tiene también un papel fundamental. La historia y las instituciones condicionan el margen de acción de la política, pero no lo determinan. En este sentido, sin un contexto de estabilidad política, la reducción de la pobreza y la desigualdad en el largo plazo no parecen posibles. El establecimiento de un pacto social entre los distintos actores del Estado y la sociedad civil constituye, pues, la mejor receta para poner en práctica las políticas económicas de desarrollo y de lucha contra la desigualdad que América Latina necesita.

Barcelona, noviembre de 2006