

**Período de sesiones de 2014**

Tema 5 del programa provisional**

Serie de sesiones de alto nivel**Estudio económico y social mundial 2014: reducir la desigualdad para lograr el desarrollo sostenible****Sinopsis***Resumen*

En la edición de 2014 del *Estudio Económico y Social Mundial* se observa que la desigualdad dentro de los países ha aumentado considerablemente en los últimos decenios. La mayoría de la población mundial vive en países donde la desigualdad en 2010 fue más alta que en 1980. Los indicadores normalizados y actualizados que se han utilizado en este *Estudio* indican que la desigualdad en Asia ha aumentado y ha alcanzado niveles análogos a los de América Latina, hasta la fecha, la región con mayor desigualdad en el mundo. Una serie de países de Europa (incluidas la Federación de Rusia y economías en transición de Europa Oriental) acusaron un marcado aumento de la desigualdad durante el decenio de 1990, mientras que los países de América del Norte y Oceanía vienen experimentando un marcado aumento de la desigualdad desde el decenio de 1980.

Como nota positiva, hay dos regiones donde la desigualdad dentro de los países ha disminuido, a saber, América Latina y África, aunque subsiste gran incertidumbre respecto de la evolución de la desigualdad en África debido a la mala calidad de los datos. En general, sin embargo, el peso de las reducciones de la desigualdad en esas regiones no ha superado el de los aumentos en las demás regiones.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 11 de junio de 2014.

** [E/2014/1/Rev.1](#), anexo II.



Las medidas de política pública que adopten los gobiernos nacionales y otras partes interesadas pueden tener una incidencia en la desigualdad dentro de los países en particular, por lo que constituye un importante punto de partida para combatir y reducir la desigualdad. En el *Estudio* se destaca que los marcos de política para reducir la desigualdad tendrían que elaborarse y aplicarse de conformidad con las circunstancias específicas de cada país. La reducción de la desigualdad en el contexto del desarrollo sostenible puede, entre otras cosas, exigir la elaboración de un marco de empleo integrado que fomente el empleo decente; el aumento de la progresividad del sistema tributario; la tributación de las externalidades negativas derivadas de modalidades insostenibles de producción y consumo; un mayor empoderamiento de la mujer en la administración de los recursos de propiedad común y otros ámbitos del desarrollo sostenible; y una coordinación internacional en cuestiones de tributación que cuente con la participación de los países en desarrollo.

Introducción

La desigualdad se ha examinado en el contexto de la formulación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Perseguir el objetivo de una mayor igualdad y equidad en el plano mundial está en consonancia con uno de los principios reconocidos por los Estados Miembros en la Declaración del Milenio¹. El *Estudio* tiene por objeto contribuir al debate en curso mediante el análisis de las tendencias actuales en la evolución de la desigualdad y mediante el examen de otros medios de reducirla. También tiene por objeto ofrecer información para un debate sobre cómo los gobiernos y otros interesados pueden reducir la desigualdad, qué instrumentos pueden emplearse y lo que los éxitos históricos y recientes en la reducción de la desigualdad pueden enseñarnos acerca de las posibilidades de reducir las desigualdades y las dificultades que se interponen a este empeño en una amplia gama de países y contextos. En el *Estudio* se destaca que deberían elaborarse marcos de política para reducir la desigualdad, que deberían aplicarse en función de las circunstancias específicas de cada país.

Una situación de grandes desigualdades durante períodos prolongados hace más difícil mantener el crecimiento económico. Según estudios empíricos, los países con mayor desigualdad tienen más probabilidades de experimentar períodos más cortos de crecimiento. Tanto en los países desarrollados como en las economías en desarrollo, el aumento de las desigualdades también está asociado con pautas de consumo e inversión financiadas excesivamente con endeudamiento, lo que quizás ha contribuido a su vez a las crisis financieras y económicas. Además, los bajos niveles de inversión en capital humano (educación y atención de la salud, en particular) tienden a ir acompañados de un alto grado de desigualdad, lo que hace aún más difícil sostener el crecimiento. La elevada desigualdad de los ingresos también reduce los efectos del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Por otra parte, también se ha considerado que la concentración de activos conduce a una mala asignación de los recursos y a una insuficiencia de las inversiones en los sectores productivos.

En *Inequality Matters: 2013 Report of the World Social Situation* (La situación social en el mundo en 2013: los problemas de la desigualdad)², el informe más reciente, se puso de relieve que la desigualdad elevada y persistente dentro de los países era un grave problema para la estabilidad económica, social y política de los países, que afectaba al bienestar de quienes se encontraban no solo en el extremo inferior de la escala de distribución de los ingresos, sino también en el extremo superior. La desigualdad limita las oportunidades de movilidad social, incluida la movilidad intergeneracional. Además, hay pruebas acumulativas de que las desigualdades de grupo (u horizontales) están asociadas con la pérdida de cohesión social, terreno fértil para los disturbios políticos y civiles, la inestabilidad y el aumento de la inseguridad humana.

La desigualdad puede obstaculizar la sostenibilidad del medio ambiente, mientras que la degradación de este puede conducir a un aumento de la desigualdad. En relación con el cambio climático, por ejemplo, hay pruebas abrumadoras que indican que las personas más pobres y los países más pobres, que apenas contribuyen a las emisiones que exacerban el calentamiento del planeta, padecerán

¹ Resolución 55/2 de la Asamblea General.

² Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 13.IV.2, págs. 21 a 24.

consecuencias desproporcionadamente grandes y se ven más afectados por el cambio climático que las personas y los países más ricos. A su vez, como destacó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), es probable que el cambio climático repercuta en la desigualdad. Según el Grupo de Expertos, se prevé que los efectos del cambio climático agraven la pobreza en la mayoría de los países en desarrollo y creen nuevas bolsas de pobreza en los países con una desigualdad cada vez mayor, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo³.

En este contexto, el *Estudio* se centra en cuatro esferas fundamentales en que las políticas pueden tener una repercusión significativa en la reducción de la desigualdad: el medio ambiente, el empleo, las políticas de redistribución y las medidas mundiales que afectan al cambio climático, la tributación y la migración. Si bien los efectos de la desigualdad en las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible han sido objeto de amplias investigaciones, el vínculo entre la desigualdad y el medio ambiente no ha recibido la atención suficiente. En el *Estudio* se investigan los cauces a través de los cuales la desigualdad de ingresos repercute en el medio ambiente.

La adopción de un marco de políticas con objeto de mejorar la distribución de los ingresos requiere una implicación nacional fuerte y eficaz, así como procesos legítimos de representación e inclusión, entre otros, de los interesados no gubernamentales y las fuerzas de la sociedad civil.

En este *Estudio* se utiliza la desigualdad de ingresos como una representación amplia de muchos otros tipos de desigualdad, aunque es innegable que el ingreso es un indicador imperfecto de las múltiples dimensiones de la desigualdad que determinan el desarrollo sostenible. Las diversas dimensiones de la desigualdad se han investigado en profundidad en informes recientes de las Naciones Unidas, incluido el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), en 2010, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2013⁴. En particular, en el informe de 2013 sobre la situación social en el mundo se examinan las disparidades en varias dimensiones del bienestar, en especial la esperanza de vida al nacer, la supervivencia del niño, la nutrición y el nivel de instrucción. También brinda información acerca de las diferencias entre las zonas rurales y las zonas urbanas y acerca de los problemas que afectan a sectores sociales desfavorecidos y marginados. No obstante, el análisis de la totalidad de las dimensiones de la desigualdad está fuera del ámbito del presente *Estudio*.

El *Estudio* se centra en la desigualdad dentro de los países y ofrece referencias al contexto mundial más amplio. Muchos de los factores de la desigualdad nacional se refieren a los procesos mundiales, en particular los adelantos tecnológicos y la circulación internacional de personas, mercancías, servicios y finanzas, las

³ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability – summary for policy makers” (Ginebra, 2014), pág. 21. Consúltese en http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf.

⁴ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.10.III.Y.1); y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Humanidad dividida: Cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo* (Nueva York, 2013).

amenazas a la sostenibilidad del medio ambiente y el cambio climático, entre otros. Cualquier marco normativo que se elabore para la adopción de medidas nacionales deberá contar con un contexto mundial propicio, con acciones colectivas internacionales en ámbitos clave como el comercio, las finanzas, el medio ambiente y la movilidad de las personas.

La desigualdad de los ingresos en todo el mundo

La desigualdad de los ingresos puede medirse en tres niveles diferentes: la desigualdad nacional mide las diferencias entre los ingresos de los hogares en un solo país; la desigualdad entre los países mide la desigualdad en el ingreso nacional bruto *per capita* entre los países sin tener en cuenta la distribución de los ingresos dentro de los países; y la desigualdad mundial abarca la población de todo el mundo como si no existieran fronteras y el mundo fuera un solo país. Cada una de estas tres medidas puede calcularse utilizando un indicador estadístico como el coeficiente de Gini, que recoge la distribución de los ingresos en un número único que oscila entre cero (igualdad absoluta) y uno (desigualdad total, en que una sola persona u hogar percibe todos los ingresos)⁵.

Como se muestra en el *Estudio*, en general, la desigualdad dentro de los países aumentó a partir de mediados del decenio de 1980 y se estabilizó en el último decenio (véase el gráfico O.1)⁶. La desigualdad entre países, basada en la renta media *per capita*, ha venido disminuyendo desde 2000. La desigualdad mundial se ha mantenido estable, aunque a un nivel muy elevado.

⁵ En aras de la simplicidad, el coeficiente de Gini se presenta en todo el *Estudio* en puntos porcentuales, en una escala que va de 0 (igualdad absoluta) a 100 (desigualdad absoluta).

⁶ El Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, de la Universidad de las Naciones Unidas, ha elaborado y mantenido una base de datos sobre la desigualdad de ingresos en el mundo. La base de datos reúne estimaciones de Gini que se han calculado utilizando más de 20 definiciones diferentes, algunas de las cuales miden los ingresos y otras se basan en los gastos. Por consiguiente, la comparabilidad de los coeficientes de Gini entre los países y a lo largo del tiempo constituye un importante obstáculo para la investigación y el análisis de la desigualdad. La base de datos normalizados sobre la desigualdad de ingresos en el mundo tiene por objeto abordar los problemas relacionados con la comparabilidad de los datos entre los países y a lo largo del tiempo mediante la normalización de los coeficientes de Gini provenientes de diversas fuentes, entre ellas la base de datos sobre la desigualdad de ingresos en el mundo. La base de datos normalizados sobre la desigualdad de ingresos en el mundo proporciona un conjunto comparable de estimaciones normalizadas de la distribución de los ingresos del mercado netos y disponibles, que se generan mediante un proceso de normalización que toma como punto de referencia las estimaciones del estudio sobre los ingresos de Luxemburgo y da prioridad a las fuentes de datos más fiables sobre las menos fiables. La base de datos normalizados sobre la desigualdad de ingresos en el mundo también proporciona errores estándar para las estimaciones de Gini, que se derivan del proceso de normalización. Esos errores estándar pueden ser de gran magnitud para los países con los datos menos fiables y deben tenerse en cuenta (véase también el anexo técnico del *Estudio*).

Más personas experimentan un aumento de la desigualdad en su país

El *Estudio* muestra que el nivel de desigualdad dentro de los países ha aumentado considerablemente en los últimos decenios: el 73% de la población mundial vive en países donde la desigualdad en 2010 fue más elevada que en 1980.

En el *Estudio* se presentan pruebas del marcado aumento de la desigualdad dentro de los países durante el decenio de 1990, con “episodios” más recientes de reducción de la desigualdad en algunos países, en particular en América Latina. Si se considera la media regional⁷, es posible observar una disminución considerable de la desigualdad en América Latina desde 2002, como lo demuestra un volumen cada vez mayor de investigaciones que ha documentado el éxito de las políticas adoptadas para reducir la desigualdad en los países de la región⁸.

Los países de Asia experimentaron un aumento significativo de la desigualdad durante el decenio de 1990, y la desigualdad se mantuvo elevada durante el último decenio. En este *Estudio* se presentan pruebas de que, desde 2007, la desigualdad dentro de los países de Asia, medida en función del ingreso disponible, ha sido tan elevada como la de América Latina. Una serie de países de Europa (incluidas la Federación de Rusia y economías en transición de Europa Oriental) acusaron un marcado incremento de la desigualdad durante el decenio de 1990, mientras que los países de América del Norte y Oceanía vienen registrando un marcado aumento de la desigualdad desde el decenio de 1980.

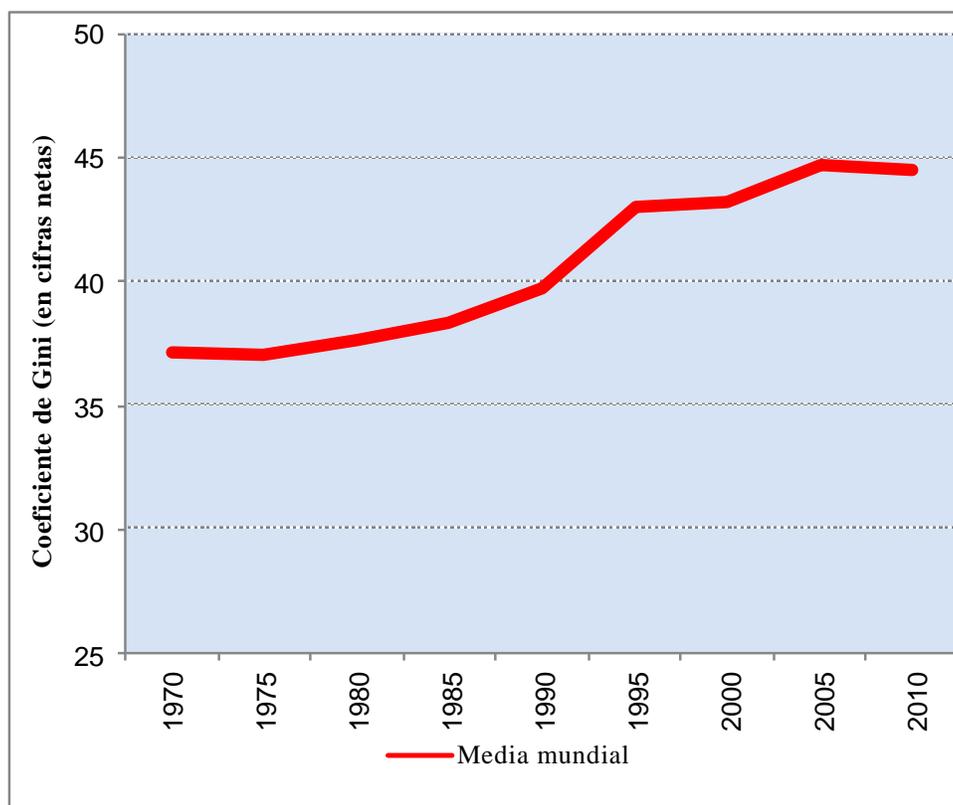
Hay una considerable incertidumbre respecto de la disminución de la desigualdad presentada como la media global para los países africanos debido a la mala calidad de los datos. Las encuestas de hogares en África durante los últimos 15 años solo se han realizado en países que abarcan el 75% de la población de la región, muy por debajo de la proporción del 93% para otras regiones.

⁷ Las clasificaciones regionales están en conformidad con los usos estándar de las Naciones Unidas.

⁸ Véase Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (Santiago, abril de 2014); Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (Santiago, julio de 2012); Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago, 2010); y Giovanni Andrea Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons, UNU-WIDER Studies in Development Economics* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

Gráfico O.1
La desigualdad nacional, 1970-2010

(Coeficiente de Gini de la media mundial ponderada en función del tamaño de la población de los ingresos disponibles netos)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, basado en la base de datos sobre la desigualdad de los ingresos mundiales normalizados (Versión 4.1). Puede consultarse en <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.edu>.

Nota: En el gráfico se observa el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos disponibles netos, es decir, una vez deducidos los impuestos directos y las transferencias. Se ha elegido el decenio de 1970 como fecha de inicio para asegurar que un gran número de países dispongan de datos sobre la desigualdad basados en estudios y de que los datos interpolados no afecten al panorama general. Los datos abarcan 166 países, que representan el 97% de la población mundial.

La desigualdad entre los países ha comenzado a disminuir

Partiendo de un nivel ya alto, la desigualdad entre los países siguió aumentando entre 1950 y 2000, especialmente desde el decenio de 1980. En otras palabras, la aceleración del crecimiento del ingreso *per capita* en muchos países en desarrollo entre 1980 y 2000 se produjo al costo de niveles medios de ingresos divergentes entre los países. Sin embargo, se puede observar un punto de inflexión después de 2000 ya que se detuvo e incluso se invirtió la divergencia entre los ingresos medios nacionales. Este fenómeno fue el resultado de la reciente desaceleración del crecimiento medio de los ingresos *per capita* en los países

desarrollados y el rápido crecimiento constante en varias economías en desarrollo y en transición durante el período 2001-2012. Las perspectivas de crecimiento a corto plazo para 2014-2015 también indican la continua convergencia de los ingresos medios, con previsiones de crecimiento del producto interno bruto en la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos de América que oscilarían entre el 1,2% y el 3,2% anual y de crecimiento para el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica (BRICS) que oscilarían entre el 2,9% y el 7,3% anual⁹. Si bien algunos países han convergido en los niveles de ingresos más altos de los países desarrollados, otros han seguido distanciándose, pero se ha observado una tendencia general a la disminución de la desigualdad entre países.

No obstante, la desigualdad mundial sigue siendo muy elevada

La desigualdad mundial, que combina la desigualdad entre países y a nivel nacional, ha seguido siendo muy alta. La metodología desarrollada por Milanovic (2005) para agregar datos de todos los estudios sigue siendo la más precisa para evaluar la desigualdad mundial sobre la base de encuestas de los ingresos de los hogares¹⁰. Una comparación de la primera estimación (1988) con la más reciente (2008), revela una ligera tendencia al alza en la desigualdad mundial¹¹. Sin embargo, durante ese período, la desigualdad no siguió una pauta uniforme: se registró un ligero descenso entre 1993 y 1998 y después del nivel máximo de 2002. En 2002, la desigualdad mundial alcanzó un nivel récord, con un coeficiente de Gini superior a los 70 puntos porcentuales. Desde ese año, la desigualdad mundial se mantiene estable en un nivel muy alto y ha variado muy poco o nada.

De hecho, la mayor parte de la desigualdad de ingresos a nivel mundial puede explicarse por el componente de la desigualdad entre países: ese componente representó dos tercios de la desigualdad mundial en el año 2000. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la desigualdad a nivel nacional ha ido en aumento en los dos últimos decenios en muchos países desarrollados y países en desarrollo. Este es el componente en el que influyen las medidas de política pública que adoptan los gobiernos nacionales y otras partes interesadas y, por lo tanto, es un importante punto de partida para combatir y reducir la desigualdad.

Todo análisis de la desigualdad debe tener en cuenta el contexto institucional y el entorno histórico, económico, social y ecológico concreto en que se enmarca. Lo que puede afectar o reducir la desigualdad en un contexto nacional concreto quizás no tenga el mismo efecto en otro, lo que refleja su contexto específico. En una encuesta de percepción de 363 encargados principales de formular políticas en 15 países de cinco regiones se llegó a la conclusión de que la mayoría de ellos reconocen ahora que "... no es probable que la desigualdad sea compatible con los objetivos de desarrollo a largo plazo"¹². El *Estudio* se basa en las experiencias de

⁹ *World Economic Situation and Prospects 2014* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.14.II.C.2), cuadro 1.1 titulado "Growth of world output, 2007-2015".

¹⁰ Branko Milanovic, *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005).

¹¹ El coeficiente de Gini de la desigualdad de ingresos a nivel mundial aumentó del 68,2 en 1988 al 69,6 en 2008.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Humanity Divided*.

los países para ilustrar la gama de políticas fiscales y en materia de empleo y protección social que los gobiernos han aplicado para reducir la desigualdad. A modo de contribución al debate, en el Estudio se presenta un minucioso examen de la bibliografía sobre el tema y un marco analítico para examinar la relación que existe entre la desigualdad y el medio ambiente.

La desigualdad y la sostenibilidad ambiental

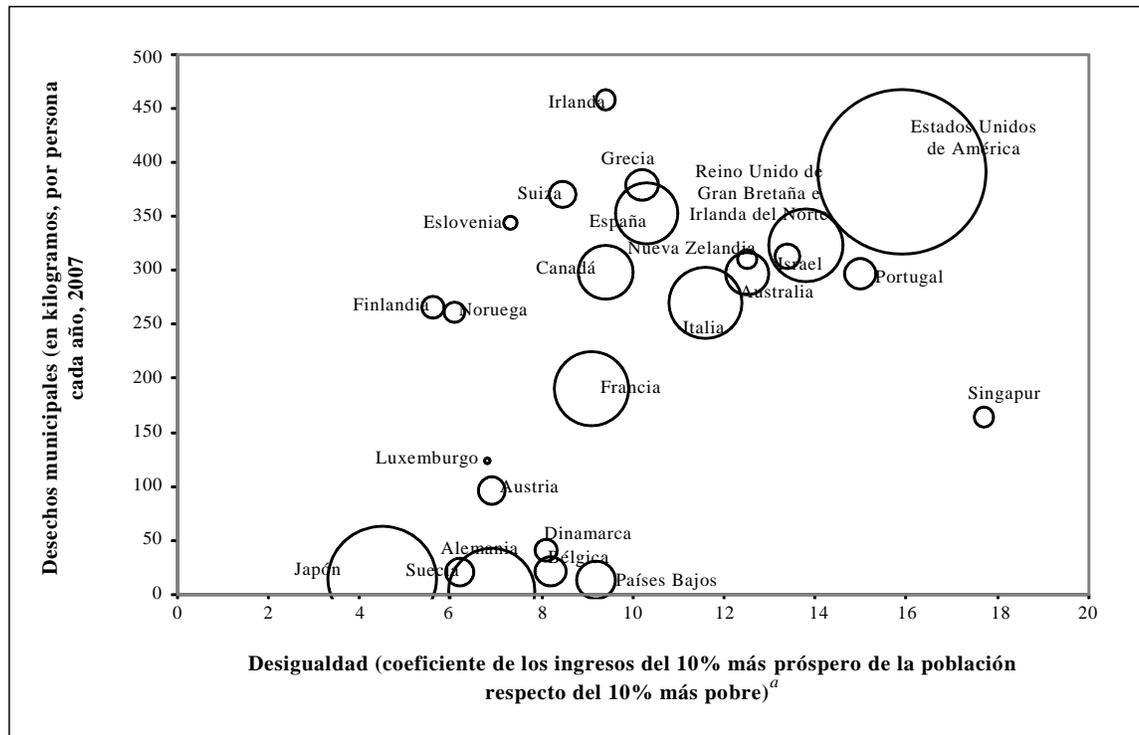
Los documentos publicados hasta la fecha se han centrado principalmente en los efectos de la desigualdad en las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible. Por el contrario, no se han investigado lo suficiente los efectos de la desigualdad en el medio ambiente. En este *Estudio* se presta especial atención a los vínculos entre la desigualdad y la sostenibilidad ambiental.

Pruebas de la relación entre la desigualdad y el medio ambiente

La bibliografía especializada documenta una relación negativa entre la desigualdad y el medio ambiente. Algunos investigadores han verificado este vínculo utilizando datos transnacionales para demostrar la existencia de una asociación positiva entre la desigualdad y la pérdida de la diversidad biológica. En otros estudios se ha demostrado que, incluso entre países con niveles similares de ingresos *per capita*, los que presentan una mayor desigualdad tienden a consumir más recursos y generar un mayor volumen de desechos *per capita*¹³. Por ejemplo, el consumo de agua *per capita* aumenta de 3,2 m³ en el Japón, donde los ingresos del 10% más rico de la población son 4,5 veces los del 10% más pobre, a 6,8 m³ en los Estados Unidos de América, donde el coeficiente es 16. De modo análogo, en Suecia, donde el coeficiente de desigualdad es 6, anualmente se generan 20,5 kg de desechos *per capita*, mientras que aumenta a 370,6 kg en Suiza, donde el coeficiente de desigualdad es 9 (gráfico O.2).

¹³ Véase Danny Dorling, “Is more equal more green? exploring inequality and sustainability at GCSE and A level” (Sheffield, Reino Unido, Geographical Association, 2010); Danny Dorling, “Opinion: social inequality and environmental justice – an unequal society is a more unjust society”, *Environmental Scientist*, vol. 19, núm. 3 (diciembre de 2010), págs. 9 a 13; y Danny Dorling, Anna Barford y Ben Wheeler, “Health impacts of an environmental disaster: a polemic”, *Environmental Research Letters*, vol. 2, núm. 4 (octubre a diciembre de 2007).

Gráfico O.2
Desigualdad y desechos municipales generados en todos los países, 2007



Fuente: Danny Dorling, “Is more equal more green? exploring inequality and sustainability at GCSE and A level” (Sheffield (Reino Unido), Geographical Association, 2010). Puede consultarse en: <http://www.geography.org.uk/resources/ismoreequalgreen/>.

Nota: El tamaño de los círculos corresponde al tamaño de la población de un país.

^a Como se informa en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando barreras – Movilidad y desarrollo humanos* (Basingstoke (Reino Unido), Pelgrave Macmillan, 2009), anexo estadístico, cuadro M.

Este ejemplo y otras pruebas demuestran que la desigualdad tiene una clara repercusión adicional en el medio ambiente, el consumo de recursos y el volumen de desechos generados que va más allá de la diferencia entre los ingresos *per capita*.

Cuatro vías por las que la desigualdad influye en el medio ambiente

Según análisis cualitativos realizados, la desigualdad influye en el medio ambiente por cuatro vías: individual, comunitaria, nacional e internacional. Esos cauces no son independientes entre sí; a menudo se superponen y sus repercusiones generales dependen de la suma total de sus interacciones. También existe un efecto de retroacción que discurre del medio ambiente a la desigualdad. Por ejemplo, el agotamiento de los bosques y las pesquerías naturales puede menoscabar la base de recursos de los pobres, al reducir sus ingresos reales, y agravar así la desigualdad.

Por lo tanto, puede surgir un círculo vicioso, en que la desigualdad causa daños ecológicos que, a su vez, exacerban la desigualdad.

La vía individual

La influencia de la desigualdad por la vía individual se ejerce mediante las modalidades de consumo y producción (inversión). Hay pruebas que indican que, en un país, las personas pertenecientes a los grupos de ingresos más altos consumen más recursos y generan más desechos que las que pertenecen a los grupos de ingresos más bajos. Las diferencias en la huella ecológica que se dejan según la categoría de ingresos también son evidentes en los países en desarrollo, donde el consumo de los grupos de ingresos más altos tienden a emular pautas de consumo con un alto contenido de materiales no biodegradables que son perjudiciales para el medio ambiente.

El hecho de que las personas que viven en la pobreza a menudo tengan que hacer un uso insostenible de los recursos para satisfacer sus necesidades básicas (como la tala de árboles para obtener combustible, etc.) indica que la redistribución de los ingresos en favor de los pobres puede tener un efecto positivo adicional en el medio ambiente. El efecto real de las políticas redistributivas en el medio ambiente dependerá de la naturaleza específica de la relación entre la huella ecológica, el nivel de ingresos y el tamaño y las características específicas de la medida de redistribución propuesta. Además, la cuestión debe considerarse en un contexto dinámico y en el marco amplio de las influencias que se ejercen por otras vías.

La vía comunitaria

La reducción de la desigualdad por la vía comunitaria consiste en facilitar la movilización de los esfuerzos colectivos necesarios para proteger los recursos ambientales que sean de propiedad o estén bajo el control de la comunidad, a menudo denominados “recursos de propiedad común”. Hardin (1968) acuñó la expresión “la tragedia de los bienes comunes” para describir el fenómeno de que un determinado recurso de propiedad común se agote con rapidez debido a que las personas extraen todo lo que pueden de él, sin tener en cuenta que la emulación de ese comportamiento por otros conduce al agotamiento de tal recurso¹⁴. Algunos investigadores consideraron en un principio que la solución de ese problema era la privatización de los recursos de propiedad común. Sin embargo, el economista Elinor Ostrom, galardonado con el Premio Nobel, y otros demostraron que las comunidades podían proteger los recursos ambientales bajo su control si movilizaban los esfuerzos colectivos necesarios¹⁵. Uno de los factores que facilitan esos esfuerzos es la igualdad entre los miembros de la comunidad. Se llegó a la conclusión de que las comunidades más equitativas estaban en mejores condiciones de proteger los recursos ambientales bajo su control. Por lo tanto, la igualdad puede facilitar la protección de recursos del medio ambiente.

¹⁴ Véase Garrett Hardin, “The tragedy of the commons”, *Science*, vol. 162, núm. 3859 (13 de diciembre), págs. 1243 a 1248. doi: 10.1126/science.162.3859.1243.

¹⁵ Elinor Ostrom, y otros, “Revisiting the commons: local lessons, global challenges”, *Science*, vol. 284, núm. 5412 (9 de abril de 1999), págs. 278 a 282.

Esta conclusión cobra aún más valor a la luz del cambio climático. La mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a este fenómeno a menudo requieren esfuerzos colectivos de las comunidades. Incluso una migración ordenada requiere un esfuerzo colectivo coordinado y planificado. Así pues, la reducción de la desigualdad en las comunidades puede facilitar la supervivencia frente al cambio climático.

La vía nacional

Si bien los esfuerzos individuales y comunitarios son importantes para la sostenibilidad del medio ambiente, los esfuerzos nacionales son más importantes aún. Por una parte, las políticas nacionales pueden influir en lo que sucede a nivel individual y comunitario. Por la otra, las políticas nacionales también determinan lo que ocurre a nivel mundial, porque los gobiernos nacionales son los que se asocian para determinar las políticas internacionales y asumir la responsabilidad de aplicarlas en sus respectivos países.

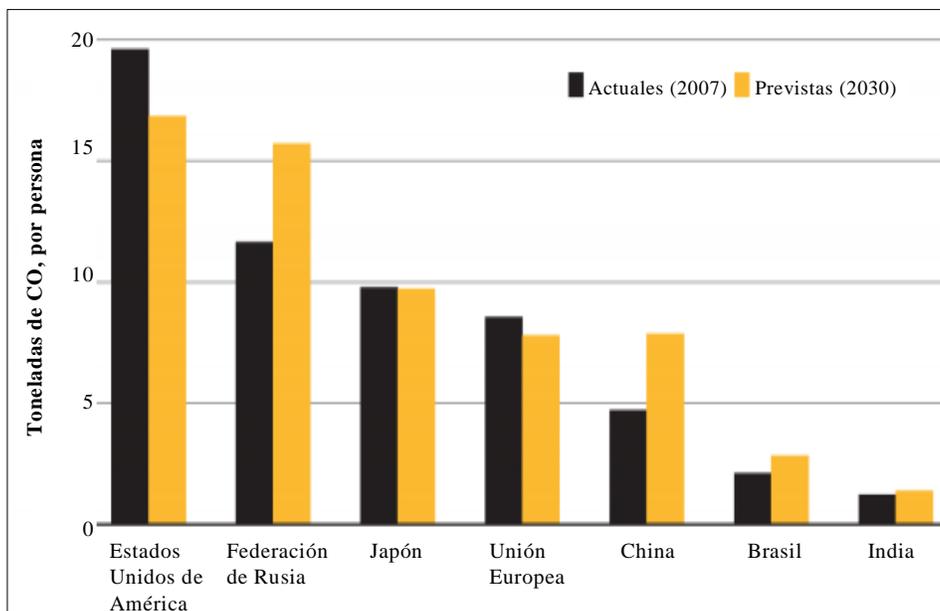
El desarrollo sostenible exige pautas de consumo sostenibles. Una de las principales formas en que la reducción de la desigualdad puede contribuir a ese desarrollo es a través de políticas nacionales orientadas a la promoción del consumo sostenible a todos los niveles de la sociedad. A una sociedad con una distribución más equitativa de los ingresos y los bienes tal vez les resulte más fácil adoptar políticas que sean más inocuas para el medio ambiente. La reducción de la desigualdad puede influir en las modalidades de consumo y producción en distintos niveles de ingresos en aras de la sostenibilidad.

La vía internacional

En el plano internacional, los distintos intereses económicos y políticos de los países hacen difícil que la comunidad internacional adopte las medidas necesarias para la protección de los bienes comunes de la humanidad, en particular la atmósfera y los océanos. En el *Estudio* se observa una de las maneras en que el mundo está cambiando: los bienes públicos se están convirtiendo en recursos de propiedad común. En otras palabras, los recursos compartidos a nivel mundial, como la atmósfera y los océanos, antes considerados ilimitados, están cada vez más contaminados, congestionados y degradados, en un contexto en que su utilización por algunas personas limita su posible uso por otras. La atmósfera, que solía ser un ejemplo clásico de bien público, cuyo uso por una persona o país no limitaba su utilización por otros, es un ejemplo contundente de ese cambio. Sin embargo, quizás se hayan alcanzado ya los límites seguros del contenido de dióxido de carbono, si aún no se han sobrepasado, y las emisiones de un país reducen el margen admisible de emisiones de otros países que no superen los límites seguros (véase el gráfico O.3).

Gráfico O.3

Emisiones de gases de efecto invernadero, distintos países y la Unión Europea, actuales (2007) y previstas (2030)



Fuente: Instituto de Recursos Mundiales. Puede consultarse en www.wri.org.

Se plantean situaciones similares en relación con los océanos, otro ejemplo clásico de bien público mundial. La pesca industrial ha dado lugar al agotamiento de las poblaciones de peces en muchas partes de los océanos, de modo que ahora la actividad de pesca de una nación reduce los recursos pesqueros de otras. El aumento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera es una razón importante por la que está aumentando la temperatura de los océanos, y los glaciares están retrocediendo, lo que da lugar a la expansión del volumen de agua, el aumento del nivel del mar y el sumergimiento de las islas y los países de baja altitud.

La desigualdad mundial y el cambio climático

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2014) pone de relieve los graves riesgos derivados del cambio climático, en particular las inundaciones costeras y de zonas alejadas de las costas; la perturbación de las redes de infraestructura; las amenazas a los sistemas alimentarios y la seguridad alimentaria; la pérdida de los medios de subsistencia en las zonas rurales y de los ingresos; y la pérdida de los ecosistemas y la diversidad biológica¹⁶. Esos riesgos aumentarán según el grado de calentamiento que experimente la tierra; y afectan de manera desproporcionada a los países menos adelantados y las comunidades vulnerables, que son los menos capacitados para hacer frente a sus consecuencias, lo que supone un aumento de la desigualdad.

¹⁶ Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático, “Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability”.

La interacción entre la desigualdad y el cambio climático agrava ambos factores: la desigualdad contribuye al cambio climático, cuyos efectos, a su vez, tienden a profundizar la desigualdad ya que las personas y los países más pobres sufren el mayor impacto. Por lo tanto, desde la perspectiva del desarrollo y la desigualdad y de la sostenibilidad ambiental, es imperativo lograr un acuerdo vinculante mundial a fin de limitar las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero a un nivel sostenible, velando al mismo tiempo por que no se entorpezca el desarrollo.

La desigualdad entre los géneros agrava el deterioro del medio ambiente

La desigualdad de los ingresos y la riqueza no son las únicas dimensiones de la desigualdad que afectan a los resultados ambientales. En particular, la igualdad entre los géneros cumple un importante papel en la protección del medio ambiente. Basándose en la documentación sobre los recursos de propiedad común, el *Estudio* señala que una mayor presencia de la mujer en los órganos comunitarios y de decisión se traduce en una mejor protección de los recursos de propiedad común. Los estudios de los bosques comunitarios proporcionan pruebas sólidas a ese respecto¹⁷.

En términos más generales, la desigualdad entre los géneros suele ser una manifestación de una situación de poder no igualitaria arraigada en la desigualdad de la distribución de los ingresos y la riqueza, además de la tradición y las normas. Por lo tanto, puede haber sinergias entre los esfuerzos hacia la reducción de la desigualdad de los ingresos y la desigualdad entre los géneros. Esas sinergias pueden utilizarse para promover el objetivo de la sostenibilidad ambiental a través de distintas vías. Por lo tanto, en el *Estudio* se afirma que la reducción de la desigualdad entre los géneros es un paso importante hacia el logro de la sostenibilidad ambiental.

De cara al futuro

Cada vez hay más pruebas empíricas y sólidos argumentos teóricos que sugieren que la reducción de la desigualdad es útil para promover la sostenibilidad ambiental. La cuestión es determinar si se puede reducir la desigualdad y de qué manera. En este sentido, la adopción de medidas debe centrarse principalmente en cada uno de los países. Sin embargo, la reducción de la desigualdad a nivel supranacional es una tarea más difícil. La comunidad internacional se enfrenta a la tarea de diseñar instituciones que puedan ocuparse de la sostenibilidad del medio ambiente mundial. La reducción de la desigualdad entre los países ayudaría a lograr una distribución más equitativa del poder económico entre las naciones del mundo, lo que brindaría la oportunidad de hacer un uso sostenible del patrimonio común de la humanidad. Se han observado esfuerzos colectivos en el plano internacional para

¹⁷ Véase, por ejemplo, Bina Agarwal, “Gender inequality, cooperation, and environmental sustainability”, en *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability*, Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan y Samuel Bowles, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2007), págs. 274 a 313; y Bina Agarwal, *Gender and Green Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2010).

hacer frente a los problemas ambientales mundiales en el interés propio bien entendido de todos los países.

En la siguiente sección se examina el reto de la política nacional de mejorar las condiciones de empleo y las recientes experiencias de los países que han resultado eficaces para reducir la desigualdad.

El empleo y la reducción de la desigualdad

La creación de empleo ha flaqueado en los dos últimos decenios¹⁸. Al mismo tiempo, la calidad del empleo se ha deteriorado. En muchos países en desarrollo y, más recientemente, en los países desarrollados, se ha registrado un crecimiento del empleo cada vez mayor en ocupaciones que se caracterizan por la ausencia de contratos formales, los bajos ingresos y, a menudo, condiciones de trabajo inseguras. Los países que cuentan con programas activos con respecto al mercado laboral e instituciones del mercado laboral sólidas, incluidos leyes de salario mínimo, seguros de desempleo y otras prestaciones obligatorias y negociación colectiva tienden a tener una menor proporción de trabajos poco remunerados, según estudios sobre países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁹. Los datos recientes indican que esas políticas e instituciones también pueden repercutir positivamente en la cantidad y la calidad del empleo en los países en desarrollo y las economías emergentes.

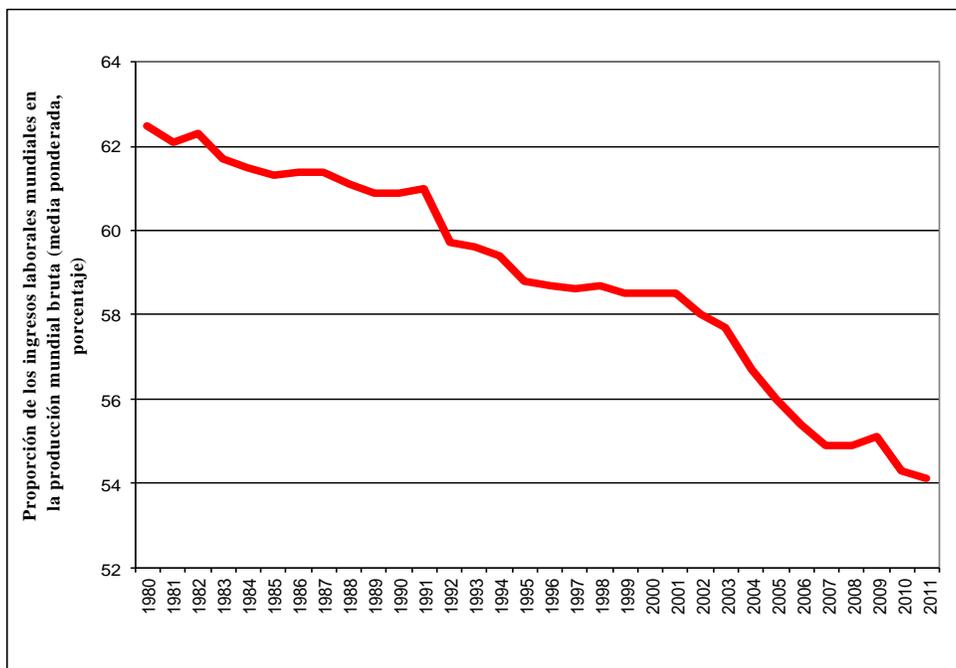
Disminución del porcentaje de los salarios en los ingresos totales y el aumento de las desigualdades

En muchos países en desarrollo y países desarrollados se ha registrado un fuerte descenso de la proporción de los salarios en los ingresos totales en los 30 últimos años (gráfico O.4).

¹⁸ Véase Banco Mundial, *World Development Report 2013: Jobs* (Washington D.C., 2012).

¹⁹ Véase Jérôme Gautié y John Schmitt, eds., *Low-Wage Work in the Wealthy World* (Nueva York, Russell Sage Foundation, 2010).

Gráfico O.4
Proporción de los ingresos mundiales procedentes del trabajo en el producto bruto mundial, 1980-2011



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Trade and Development Report 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.13.II.D.3), cuadro 1.4.

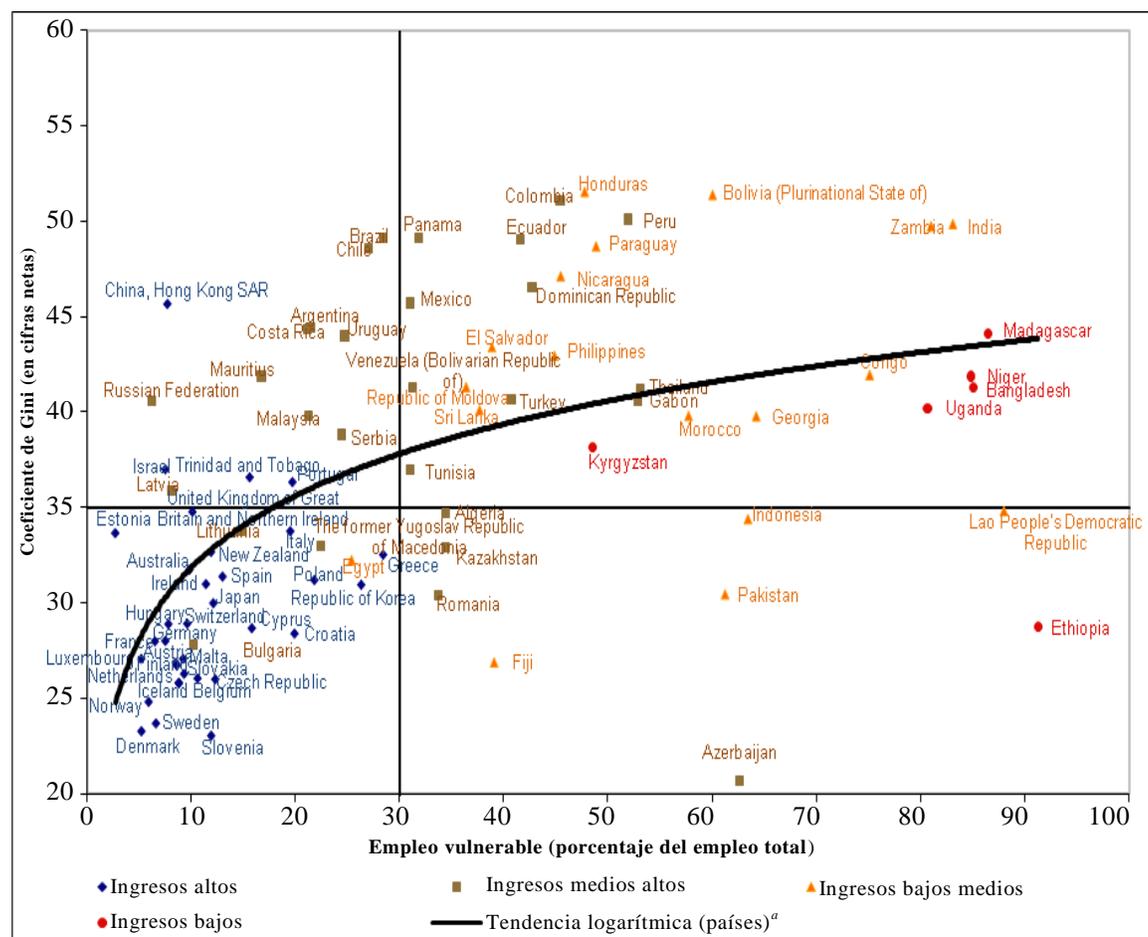
En 1980 el total de los ingresos del trabajo, incluida la denominada “renta mixta”, que abarca los ingresos por concepto de empleo por cuenta propia y el trabajo por cuenta propia, asciende a alrededor del 62% del producto mundial bruto, pero para 2011 esa cifra había disminuido al 54%. Por definición, esta disminución de los ingresos procedentes del trabajo a nivel mundial se refleja en un aumento correspondiente de los ingresos del capital como porcentaje del producto interno bruto (PIB) mundial. Como la mayor parte de los ingresos de capital terminan engrosando los ingresos del 10% más próspero, este cambio de rumbo de los ingresos, que favorece los ingresos de capital en detrimento de los ingresos del trabajo, ha contribuido al aumento de la desigualdad de ingresos entre los hogares y las personas.

El empleo vulnerable y la desigualdad

El empleo vulnerable, es decir, empleos con acceso limitado o nulo a la seguridad social o ingresos seguros, es un factor clave que explicaba las grandes disparidades en la distribución de los ingresos de la renta del trabajo y un factor que contribuía a la desigualdad de los ingresos en general. En 2013, el empleo

vulnerable, como proporción del empleo total, fue del 48%²⁰. El empleo vulnerable sigue siendo un componente importante del empleo en los países en desarrollo. En el gráfico O.5 se ilustra la asociación que existe entre el empleo vulnerable y la desigualdad de los ingresos.

Gráfico O.5

Desigualdad de los ingresos y empleo vulnerable, 86 países y zonas, 2005

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, datos extraídos de la base de datos sobre la desigualdad de ingresos mundiales normalizados (SWIID) Versión 4.1 (2013); y Organización Internacional del Trabajo, *Key Indicators of the Labour Market*, 7ª ed. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

Nota: La línea horizontal de Gini (en cifras netas) a 35 puntos porcentuales refleja la desigualdad de los ingresos medios de la muestra.

^a Línea de la tendencia logarítmica para todos los países.

²⁰ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends 2014: Risk of a Jobless Recovery?* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2014).

Del gráfico O.5 se desprende claramente que en la mayoría de los países de ingresos altos se observa una combinación de bajos niveles de empleo vulnerable y un bajo nivel de desigualdad (cuadrante inferior izquierdo). Es evidente también que el elevado porcentaje del empleo vulnerable suele estar asociado a un alto grado de desigualdad. Resulta muy interesante en este gráfico la gran dispersión entre los países: a niveles similares de empleo vulnerable corresponden diversos niveles de desigualdad de los ingresos. Por otra parte, la gran dispersión de las situaciones nacionales, como ilustra el gráfico, muestra también la importancia de las políticas nacionales para reducir las desigualdades de los ingresos.

En el *Estudio* se determinó que los mecanismos para fijar los salarios y las leyes de salario mínimo bien concebidos, los planes de garantía del empleo para ampliar las oportunidades laborales de los grupos vulnerables, la negociación colectiva, la sindicalización y la introducción de políticas de protección social, en particular programas como los sistemas de pensiones no contributivas, la atención sanitaria universal, las transferencias monetarias condicionadas, la asistencia alimentaria y las viviendas de bajo costo, son medidas importantes para mejorar los ingresos de los hogares y reducir las desigualdades. También se debe hacer especial hincapié en el aumento de la productividad de los trabajadores en empleos vulnerables.

En el *Estudio* se determinó que el empleo de la mujer y las medidas para elevar sus ingresos deben ir acompañados de medidas para aumentar el acceso de las mujeres a la enseñanza superior y la inversión en servicios sociales que disminuyan la carga de trabajo de la mujer (por ejemplo, guarderías y planes de licencia parental compartida).

Sin embargo, la política social y las instituciones del mercado laboral no lograrán por sí solas las transformaciones estructurales necesarias para crear trabajo decente para todos y promover un crecimiento económico inclusivo y equitativo. Para que un marco de políticas conduzca a la creación de más y mejores empleos, debe incluir políticas macroeconómicas orientadas a lograr ese objetivo. Las políticas complementarias dirigidas a promover el desarrollo industrial, la diversificación económica y las inversiones en infraestructuras también han demostrado ser cruciales. También hay margen para una mayor coordinación entre los países de sus políticas, en particular en ámbitos como el comercio, la migración y la inversión extranjera directa.

En la siguiente sección se analizan los efectos de las políticas redistributivas en la reducción de la desigualdad y la búsqueda de una mayor equidad en un contexto de desigualdad en aumento.

Políticas redistributivas

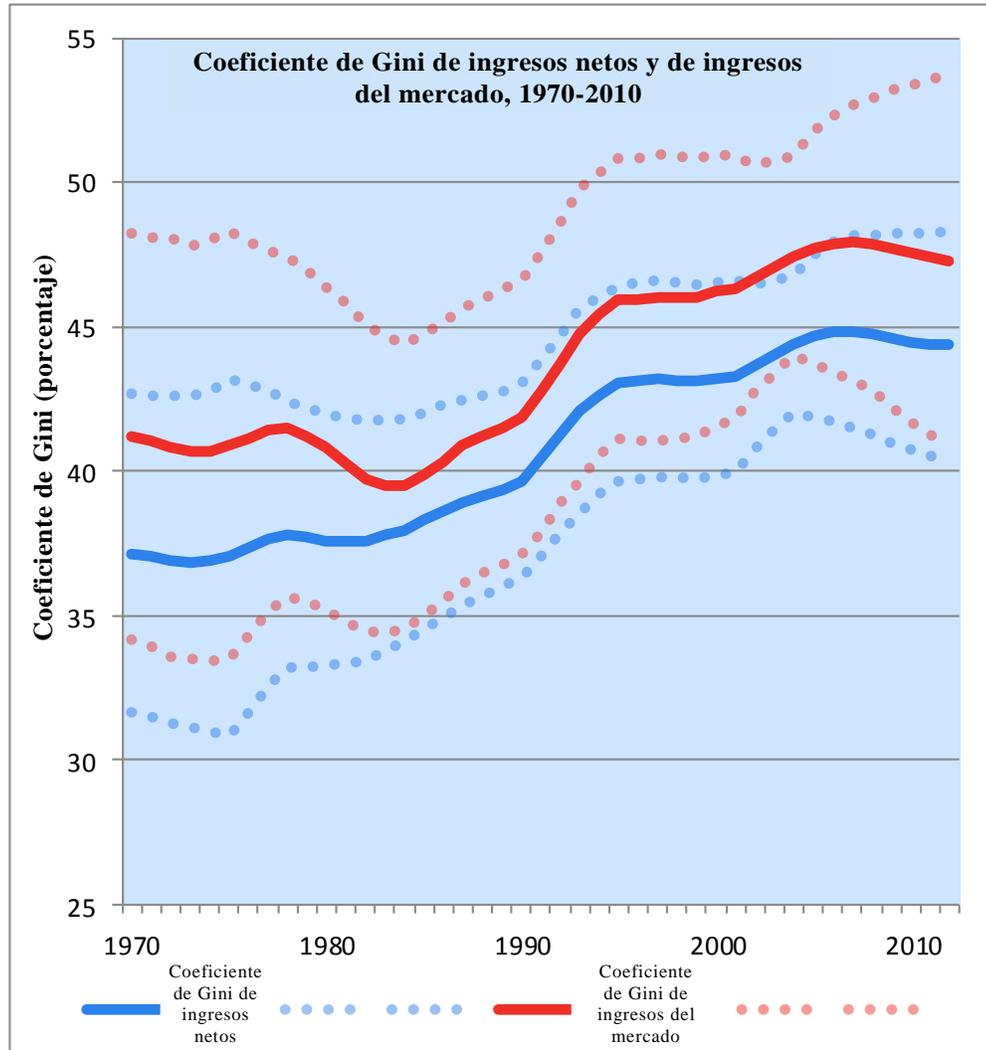
Las políticas redistributivas representan un poderoso instrumento de política para configurar la distribución de los ingresos y los activos generadores de ingresos, como el capital humano y los activos físicos (en particular, la tierra y el capital financiero e industrial). Además de tener un gran potencial para reducir las desigualdades, las políticas redistributivas también pueden ser fundamentales para promover el desarrollo sostenible, por ejemplo, mediante la tributación de las externalidades negativas derivadas de modalidades insostenibles de producción y

consumo o el suministro de incentivos para la inversión productiva, la estabilidad financiera o la sostenibilidad ambiental.

Efecto de las políticas redistributivas

Uno de los enfoques para evaluar el efecto de las políticas redistributivas en la distribución de los ingresos consiste en comparar la distribución de los ingresos antes y después de los impuestos directos y las transferencias (es decir, la desigualdad de los ingresos del mercado y de los niveles de ingresos netos disponibles). En el gráfico O.6 se observa la evolución de los promedios mundiales ponderados en función del tamaño de la población de los coeficientes de Gini que se han utilizado para los mercados internos y el ingreso neto disponible entre 1970 y 2010. Ambos índices aumentaron en paralelo durante ese período. A partir de mediados del decenio de 1980, la desigualdad de los ingresos aumentó rápidamente, ya se midiera según la desigualdad de los ingresos del mercado o según la desigualdad de los ingresos netos disponibles. Durante el período comprendido entre comienzos del decenio de 1980 y 2010, el coeficiente medio ponderado de Gini de los ingresos del mercado aumentó en 7 puntos porcentuales, hasta 47,7, mientras que el coeficiente de Gini de los ingresos netos disponibles aumentó en casi 7 puntos porcentuales, hasta situarse por encima del 44% en 2010. Las líneas punteadas representan intervalos de confianza del 95%; estos indican que los niveles estimados de desigualdad de los ingresos siguen siendo sumamente inciertos.

Gráfico O.6
Aumento de la desigualdad nacional de los ingresos a nivel mundial, 1970-2010



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, datos extraídos de la base de datos sobre la desigualdad de ingresos mundiales normalizados (SWIID) Versión 4.1 y datos facilitados por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Nota: Todas las variables están ponderadas en función del tamaño de la población. Los datos correspondientes a 2010 proceden de 166 países que abarcan el 97% de la población mundial.

La desigualdad parece haberse estabilizado después de 2000 a raíz de la aprobación de la Declaración del Milenio, lo que se tradujo en una reorientación del gasto social público con miras a reducir la pobreza extrema, incluso mediante una mayor protección social.

El efecto redistributivo de los impuestos directos y las transferencias es importante en los países desarrollados. Las medidas de protección social con una base amplia²¹ estabilizan los ingresos de las personas y los grupos sociales más vulnerables, protegiéndolas contra la pobreza extrema. En Europa occidental y septentrional, por ejemplo, solo los impuestos directos y las transferencias reducen la desigualdad de los ingresos en unos 15 puntos de Gini, cuatro veces la magnitud del efecto a nivel de la media mundial. En cambio, en los países en desarrollo, el sector económico no estructurado y predominantemente rural y las administraciones fiscales laxas, así como las coaliciones políticas frágiles, a menudo impiden el desarrollo de instituciones para la administración del impuesto anticipado²², promoviendo de esa forma la creación de sociedades más desiguales.

A diferencia de la salud o la educación, la protección social no se menciona explícitamente en el programa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque la adopción de la Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación en 2009 ha aumentado la toma de conciencia sobre la importancia de fortalecer la protección social en los países en desarrollo²³. En general, la debilitación de la movilización de los ingresos públicos ha supuesto una sobrecarga para la gama de programas de protección social que pueden financiarse, así como para su calidad y alcance. América Latina viene avanzando desde 2000 hacia un enfoque del gasto social, en particular la protección social, más basado en los derechos. Este principio ha regido la formulación de una serie de nuevas iniciativas, como el ingreso universal por hijo en la Argentina, la pensión universal de vejez en el Estado Plurinacional de Bolivia y la pensión de vejez y prestaciones por discapacidad, enfermedad y maternidad en el Brasil. Al mismo tiempo, se han introducido en varios países tiempolos principales instrumentos de política social para el alivio de la pobreza y la redistribución, incluidas las transferencias monetarias condicionadas. Los gastos no contributivos de asistencia social, en general, y en relación con las transferencias monetarias condicionadas, en particular, parecen haber sido bastante eficaces en la protección de los sectores más pobres de la sociedad²⁴, lo que hace que los efectos globales de las políticas redistributivas sean más progresivos.

Sin embargo, los recursos disponibles en la mayoría de los países en desarrollo para el gasto público social siguen siendo limitados. En África Central, Oriental y Occidental, algunos programas de protección social se financian en gran medida

²¹ La protección social abarca las transferencias directas de ingresos financiados mediante programas contributivos (seguridad social) o no contributivos (asistencia social). Si bien la seguridad social por lo general abarca solo a las personas que trabajan en el sector estructurado del empleo, la asistencia social abarca potencialmente a toda la población y es fundamental para reducir la pobreza extrema. La protección social incluye no solo las transferencias, como las pensiones, las prestaciones por accidentes de trabajo e invalidez, la prestación por enfermedad, la licencia de maternidad, prestaciones de desempleo, las prestaciones familiares y por hijos a cargo, las transferencias monetarias (no) condicionadas y alimentos o dinero a cambio de trabajo, sino también productos subvencionados, como la alimentación o la vivienda.

²² Mick Moore, *Increasing Tax Revenues in Low Income Countries*, ICTD Working Paper, núm. 15 (Brighton (Reino Unido), Centro Internacional para la Tributación y el Desarrollo, diciembre de 2013). Puede consultarse en <http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP15.pdf>.

²³ Las deliberaciones sobre la iniciativa pueden consultarse en: <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/unceb2009-gfc-un.pdf>; y en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>.

²⁴ Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*.

mediante la asistencia oficial para el desarrollo y, en muchos casos, reflejan la influencia de las organizaciones internacionales y una evolución de las prioridades de los donantes alejándose de la ayuda de emergencia y humanitaria en favor de la protección social.

Al centrarse en aumentar el gasto público social, sin prestar la debida atención a aumentar los ingresos de manera equitativa mediante la tributación progresiva del ingreso sobre la renta y la riqueza, la mayoría de los países no dotó las políticas redistributivas de una sólida infraestructura básica. Como reconoció el Grupo de los Veinte (G-20), la movilización de los ingresos ya no bastaba en muchos países en desarrollo para financiar el avance en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁵; por esta razón, es probable que haya que intensificar los esfuerzos para aplicar la agenda para el desarrollo después de 2015. Por lo tanto, los progresos en la equidad y el desarrollo sostenible dependen de que se creen instituciones y se elaboren políticas que permitan aumentar la movilización de recursos junto con una redistribución progresiva de los ingresos y los activos generadores de ingresos. A falta de esos avances, los esfuerzos de desarrollo seguirán dependiendo de la ayuda internacional para el desarrollo o la financiación regresiva de la deuda.

A raíz de la liberalización del comercio, la reforma tributaria en los países en desarrollo puede a menudo tener efectos regresivos que afectan de manera desproporcionada a las cohortes de ingresos medianos, y a veces también a las de ingresos bajos, como medio de paliar la disminución de los ingresos tributarios, con resultados dispares, especialmente en los países de ingresos bajos. Las soluciones rápidas, como la creación de organismos semiautónomos de recaudación de ingresos que se centran, por ejemplo, en el valor añadido, permitieron a algunos países en desarrollo recaudar rápidamente ingresos fiscales; sin embargo, no lo hicieron de manera progresiva y se enmarañaron aun más en estructuras administrativas poco propicias a una movilización adecuada y progresiva de los ingresos fiscales y al desarrollo de administraciones públicas modernas e integradas, necesarias para la construcción de un Estado y el desarrollo sostenible.

La búsqueda de una mayor equidad tributaria

Algunos países han adoptado medidas durante el último decenio para configurar las políticas redistributivas en apoyo de la reducción de la desigualdad y el desarrollo sostenible, especialmente en América Latina. El nuevo enfoque en esa región se inspiró en la búsqueda de una mayor equidad tributaria y el principio de la “bolsa fiscal”²⁶, según el cual los gobiernos pueden elevar los impuestos si, al mismo tiempo, elevan la cantidad y la calidad de los servicios prestados a un amplio espectro de la población²⁷.

En América Latina prácticamente no se modificó el impuesto sobre el valor agregado, pero en algunos países se incrementaron los impuestos sobre los artículos

²⁵ Grupo de los Veinte, “Supporting the development of more effective tax systems”, informe presentado ante el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo, del Grupo de los Veinte, por el FMI, la OCDE, las Naciones Unidas y el Banco Mundial (2011). Puede consultarse en <http://www.oecd.org/g20/topics/development/48993634.pdf>.

²⁶ Presente desde hace años en las publicaciones y recomendaciones sobre políticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

²⁷ Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*.

de lujo. Numerosos países hicieron más hincapié en la tributación progresiva del impuesto sobre la renta. Muchos otros se centraron en la movilización progresiva de los ingresos fiscales introduciendo paulatinamente impuestos sobre la renta de las personas físicas (por ejemplo, el Uruguay), un impuesto mínimo sobre las empresas (por ejemplo, México) o reduciendo los ingresos *per capita* a los que se aplica el tipo impositivo marginal directo más alto. La mayoría de los gobiernos eliminaron una larga lista de exenciones, deducciones y moratorias fiscales que beneficiaban a las empresas transnacionales, todos ellos introducidos en los decenios de 1980 y 1990 con el fin de atraer las inversiones extranjeras, y que no surtieron el efecto deseado.

Ante la incapacidad de la administración tributaria de determinar los activos e ingresos de los contribuyentes potenciales también se incrementaron los impuestos sobre la renta presuntiva y se imputaron los ingresos estimados de una persona o empresa que las autoridades fiscales calculaban sobre la base de indicadores objetivos de la facturación bruta (por ejemplo, los activos, el número de empleados y el consumo de electricidad). La tributación de los contribuyentes empleados por cuenta propia también se simplificó. Además, varios países de América Latina introdujeron un impuesto sobre las transacciones financieras con un rendimiento del 0,3% al 1,9% del PIB; en 2011, por ejemplo, el Brasil recaudó más impuestos ambientales como porcentaje del PIB que ningún otro país del G-20, a excepción de Turquía.

En el plano mundial, la riqueza sigue estando muy concentrada ya que el 40% de la riqueza mundial está en manos del 1% más rico²⁸ y el patrimonio neto estimado de las 85 personas más ricas es equivalente al de la mitad más pobre del planeta. En el plano nacional, la riqueza está concentrada en forma similar, ya que el decil superior controla entre el 70% y el 90% del total de la riqueza nacional en muchos países²⁹.

En la mayoría de los países, los impuestos sobre el patrimonio ahora solo afectan al capital inmóvil, sobre todo a través del impuesto sobre los bienes inmuebles. Sin embargo, los patrimonios netos elevados se acumulan principalmente en activos financieros, que a menudo están ocultos en opacas estructuras de propiedad mantenidas en paraísos fiscales y centros financieros extraterritoriales, muy fuera del alcance de las administraciones fiscales nacionales. Si bien los organismos nacionales de reglamentación podrían aumentar los impuestos sobre el patrimonio, en particular sobre el capital móvil, parte de la base impositiva para grupos específicos de renta siempre escapará a su autoridad en ausencia de una campaña amplia y coordinada a nivel internacional contra el secreto financiero. Las iniciativas en curso para el intercambio automático de información y la creación de registros en que se revele la identidad de los beneficiarios efectivos de los fideicomisos y otras estructuras jurídicas son, por lo tanto, de importancia fundamental para que los gobiernos puedan aprovechar el enorme potencial que ofrece la tributación de la riqueza en el desarrollo sostenible.

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Humanity Divided*.

²⁹ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014).

Dimensiones internacionales de la reducción de la desigualdad en aras del desarrollo sostenible

Debido a la globalización y la creciente importancia de los problemas ambientales de una naturaleza intrínsecamente mundial, en particular el cambio climático, el desarrollo sostenible debe ser un proceso global, del cual son parte integrante las vías de desarrollo nacionales en todos los países.

La marcada asimetría en el grado de globalización económica, con una enorme movilidad de los flujos de capital, una movilidad parcial de la mano de obra muy calificada y una movilidad mucho más limitada de la mano de obra no calificada en el plano mundial, constituyen una importante fuerza impulsora de una desigualdad cada vez mayor en todo el mundo. Este problema se ha agravado con las salidas de capital financiero y humano de los países de bajos ingresos y los países menos adelantados, donde más escasean esos recursos.

La migración, la desigualdad y la sostenibilidad

Cada vez más, los países facilitan la movilidad de la mano de obra muy calificada, experimentan con programas de migración circular y promueven la libertad de circulación de los trabajadores en el contexto de los mecanismos de cooperación regional. Sin embargo, la circulación de los trabajadores poco calificados sigue estando en gran medida sin regular debido, en parte, a la resistencia derivada de la reciente crisis financiera y el auge de la xenofobia en un creciente número de países. La trata de personas está muy extendida y los migrantes están expuestos al abuso y la explotación, al tiempo que los trabajadores locales se ven afectados por la competencia desleal en el mercado laboral.

En relación con la migración internacional, las remesas recibidas de familiares que residen en el extranjero se invierten en educación y salud, lo que mejora el capital humano y contribuye al logro de los objetivos de desarrollo. Al mismo tiempo, hay que subsanar las consecuencias negativas de la emigración de los trabajadores muy calificados de los países en desarrollo mediante la cooperación, la contratación ética y el desarrollo de la fuerza de trabajo nacional.

Dado que la migración y la movilidad son indisociables de la globalización, los gobiernos deben establecer programas para facilitar la movilidad y la migración seguras, ordenadas y reguladas, hacer que se respeten los derechos de los migrantes y combatir la discriminación, la explotación y los abusos. Para lograr que la migración redunde en beneficio del desarrollo y poner remedio a sus aspectos problemáticos, los gobiernos han de intensificar su cooperación, establecer nuevas alianzas e integrar la migración en las estrategias nacionales de desarrollo y en la agenda para el desarrollo después de 2015.

Cooperación internacional en cuestiones tributarias

La movilidad internacional de los flujos de capital, junto con otros factores, constituye una limitación importante para los mecanismos redistributivos nacionales al obstaculizar la tributación de la renta del capital, lo que limita los recursos públicos y la progresividad de la tributación.

Entre las posibles medidas para hacer frente a esta cuestión figura una reducción de las concesiones a los inversionistas extranjeros; el aumento de la transparencia en las transacciones financieras internacionales, en particular en relación con las jurisdicciones secretas y las anomalías de precios en las transferencias; y una mayor cooperación mundial y regional en cuestiones tributarias. Actualmente, en las deliberaciones mundiales sobre políticas se están estudiando también otros enfoques, como la tributación unitaria, así como la forma de asegurar que los enfoques vigentes se adapten mejor, en la práctica, a las necesidades de los países en desarrollo..

Desde el punto de vista de la desigualdad mundial, es muy importante que los países de bajos ingresos y los países menos adelantados se beneficien plenamente del avance en la cooperación internacional en cuestiones de tributación. También sería útil aumentar la asistencia oficial para el desarrollo destinada a mejorar la capacidad administrativa para la tributación en los países receptores, a fin de asegurar que la ayuda reduzca la dependencia financiera en lugar de aumentarla.

Adopción de decisiones a nivel mundial

La desigualdad económica y la desigualdad política están estrechamente relacionadas en los planos mundial y nacional. El sistema de gobernanza económica mundial se caracteriza por una serie de elementos y estructuras que, en diferentes grados, institucionalizan, facilitan o permiten que los países con la mayor fortaleza económica dominen la adopción de decisiones. Estos factores han contribuido de manera sustancial a la continua incapacidad para hacer frente al cambio climático o establecer mecanismos eficaces de cooperación en cuestiones tributarias a nivel mundial. Conforme a la observación formulada por el Comité de Políticas de Desarrollo en su informe sobre el 16° período de sesiones³⁰:

“Las asimetrías en la adopción de decisiones y en la cobertura de los procesos tienen importantes consecuencias para las asimetrías de los resultados. Hay una dimensión internacional de las desigualdades internas o nacionales. Si bien las desigualdades dentro de los países son principalmente responsabilidad de los gobiernos nacionales, hay varios casos en que las normas mundiales, o la falta de ellas, puede disminuir esas desigualdades o limitar la acción del gobierno en el plano nacional para reducirlas. Por ejemplo, diversas iniciativas para promover las normas sociales mínimas acordadas internacionalmente en los países en desarrollo cuentan con recursos financieros y técnicos proporcionados por la cooperación internacional. El desarrollo de vacunas y mejores tratamientos médicos para las enfermedades tropicales, así como para pandemias de alcance mundial como el VIH/SIDA, ha ayudado en gran medida a los países a mejorar el bienestar de sus poblaciones. Mientras tanto una estricta protección mediante patentes aumenta el costo de medicamentos esenciales en los países en desarrollo, haciendo más difícil para ellos mejorar los resultados en materia de salud de sus poblaciones, en particular en los sectores de bajos ingresos y pobres. La falta de cooperación fiscal internacional facilita la elusión de impuestos por las empresas transnacionales y las personas adineradas y reduce los recursos disponibles para los gobiernos

³⁰ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2014, Suplemento núm. 33 (E/2014/33)*, cap. II, párr. 20.

para aplicar políticas de distribución y de reducción de la pobreza. Las corrientes de capital no reglamentadas contribuyen a aumentar la inestabilidad del empleo y la producción en los países en desarrollo, lo que, por lo general, afecta a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.”

Si bien ha habido un aumento parcial del peso de algunas economías de mercado emergentes desde que ocurrió la crisis financiera mundial, los países menos adelantados y muchos otros países en desarrollo se mantienen en gran medida excluidos. Para hacer frente a los problemas interrelacionados de la desigualdad mundial y el desarrollo mundial sostenible, será de importancia crítica establecer o fortalecer las estructuras inclusivas y democráticas, con una representación efectiva de todas las regiones y grupos de países, y una rendición de cuentas ante estos, sobre una base de igualdad, junto con una mayor transparencia y una rendición de cuentas más sólida y en condiciones más equitativas, no solo ante los gobiernos sino también ante la población que representan.

Conclusiones y recomendaciones

La desigualdad dentro de los países ha ido en aumento en los últimos 30 años. Las políticas públicas que adoptan los gobiernos nacionales y otras partes interesadas pueden suponer una diferencia y, por lo tanto, es un importante punto de partida para combatir y reducir la desigualdad. En el *Estudio* se formulan recomendaciones, entre ellas:

- La formulación y aplicación de los marcos de política para reducir la desigualdad deberían adaptarse a las circunstancias específicas de cada país.
- Un marco integral de empleo que apoya los salarios mínimos vitales y un amplio acceso a servicios sociales y de protección social de calidad ha demostrado ser eficaz para reducir la desigualdad de los ingresos.
- Un marco de empleo integral para reducir la desigualdad debe sustentarse en políticas macroeconómicas que ofrezcan incentivos a la inversión productiva en los sectores con abundante creación de empleo y a la ampliación de la infraestructura física y social.
- Entre otras políticas pertinentes figura el aumento de la progresividad del sistema tributario, una mayor dependencia de los impuestos directos, una mejor recaudación de impuestos, políticas en materia de salario mínimo y la reducción de las tasas de interés.
- Las políticas redistributivas también pueden ser fundamentales para la promoción del desarrollo sostenible, por ejemplo, mediante la tributación de las externalidades negativas derivadas de modalidades insostenibles de producción y consumo, o el suministro de incentivos a la inversión productiva, la estabilidad financiera o la sostenibilidad ambiental.
- Un mayor empoderamiento de la mujer se traducirá en una mejor protección de los recursos de propiedad común, por lo que una mayor igualdad entre los géneros en la gestión de esos recursos es tanto un medio para conseguir el desarrollo sostenible como un resultado de este.

- Desde el punto de vista de la desigualdad mundial, es particularmente importante asegurar que los países de bajos ingresos y los menos adelantados, además de otros países, se beneficien plenamente de los progresos en la cooperación internacional en cuestiones de tributación.
 - Se debería aumentar la frecuencia, calidad y cobertura de las encuestas sobre los ingresos y gastos de los hogares en los países en desarrollo para poder evaluar los progresos alcanzados en la reducción de la desigualdad y otros indicadores de bienestar humano.
-