



Las desigualdades y la agenda para el desarrollo después de 2015

Las desigualdades de ingreso entre y dentro de los países han empeorado en los últimos decenios. Las desigualdades de género están reduciéndose a paso de tortuga. La ciudadanía y la ubicación continúan determinando las oportunidades de vida, no obstante la creciente integración de las economías. Los instrumentos de política concebidos para promover la igualdad de resultados han sido en gran medida dejados de lado en favor de criterios que alegan crear “igualdad de oportunidades”. Esto no ha logrado contener la ola de desigualdad. El descontento social actual y la desconfianza hacia los gobiernos resaltan la urgencia de enfrentar directamente la desigualdad, colocándola como primera prioridad en la agenda para el desarrollo después de 2015, y debe tanto figurar como objetivo en sí misma como reflejarse en las metas de otros objetivos.

Empeoramiento de las desigualdades

En el transcurso de los dos o tres últimos decenios, las desigualdades de ingreso han empeorado: en la década que culminó en el año 2000, más de dos tercios de los 85 países sobre los cuales se tienen datos experimentaron un aumento de la desigualdad de ingreso de acuerdo con el índice de Gini. En cuanto a la concentración de la riqueza en el mundo, actualmente el 1% más rico de la población mundial posee 40% de los activos mundiales; la mitad inferior de la población del mundo posee apenas 1% de la riqueza mundial. Esta patrón tan amplio de creciente desigualdad de ingreso y riqueza en el marco de la liberalización económica se sustenta en datos sobre otros indicadores.

Uno de los indicadores más reveladores es la distribución del ingreso entre salarios (ingreso por concepto de trabajo) y utilidades (ingreso por concepto de capital), conocida como la distribución funcional del ingreso. Este concepto permite hacerse una buena imagen de cómo les va a las personas asalariadas respecto de aquellos que derivan sus ingresos de la propiedad de capital, como los activos financieros o el equipo productivo. Una proporción considerable de los países sobre los cuales se tienen datos acusó una disminución de la porción del ingreso nacional destinada a los salarios entre 1980-1985 y 2000-2005.

Déficit de ingresos de la mujer en comparación con los del hombre (2008-2009)

22,9%

Se observan otras desigualdades cuando se desglosan los salarios por género: las cifras más recientes indican que, no obstante la disminución de las desigualdades por razones de género en cuanto a matriculación escolar, la diferencia promedio de las ganancias de la mujer con respecto a los ingresos del hombre fue de 22,9% a favor de este último en 2008-2009. Esta cifra revela una ligera mejoría con respecto a la brecha de 26,2% observada en 1995. De acuerdo con la OIT, a este ritmo, tendrían que transcurrir más de 75 años para que la mujer y el hombre reciban una paga igual por un trabajo de igual valor (OIT 2011). Indicadores sociales como la matriculación en educación secundaria y terciaria, acceso a agua potable y saneamiento y mortalidad materna revelan todos grandes desigualdades internas en cada país cuando se toman en cuenta factores como el género, la región y el grupo étnico o casta.

El problema de la desigualdad también guarda importantes dimensiones de índole mundial. Si bien algunos países pobres están alcanzando a los países ricos, los niveles de ingreso en estos últimos siguen siendo mucho más altos que incluso el de los países convergentes; el 5% más pobre de las personas en un país rico como Estados Unidos es más rico que dos tercios de los habitantes de países pobres. Así las cosas, el ingreso de una persona al día de hoy sigue dependiendo en gran medida de la ciudadanía y la ubicación (Milanovic 2011).

¿Un inicio igual o una travesía igual?

En los últimos recientes, la respuesta de la mayoría a las evidencias sobre el crecimiento de las desigualdades ha sido el no tomar en cuenta la igualdad de resultados por considerarla “la



Los instrumentos de política concebidos para promover la igualdad de resultados han sido en gran medida dejados de lado en favor de criterios que alegan crear “igualdad de oportunidades”. Esto no ha logrado contener la ola de desigualdad.

política de la envidia” para hablar más bien de la menos controvertida igualdad de oportunidades.

Sin embargo, el crear una verdadera igualdad de oportunidades es una proposición radical. Además, solo podemos confiar en que las oportunidades fueron iguales cuando los resultados son también iguales; toda disparidad sistemática entre los resultados —ya sea en cuanto a ingreso y riqueza o, en términos más amplios, a distribución de los recursos, ocupaciones y funciones— nos alerta ante una probable desigualdad en las oportunidades iniciales.

Este enfoque no ha considerado factores estructurales que inciden sobre los resultados individuales y dejado de lado poderosos instrumentos de política que pueden reducir las desigualdades de resultados, como por ejemplo:

- políticas macroeconómicas para asegurar la creación de empleos suficientes para absorber a los nuevos integrantes de la fuerza laboral;
- políticas sociales y de ingresos para velar por que los trabajadores sean debidamente recompensados en una economía sumamente globalizada en la cual su capacidad de negociación se ha visto reducida con la información y la liberalización. Aquí se incluyen políticas para registrar y proteger el trabajo informal, asegurar el cumplimiento eficaz de la legislación relativa al salario mínimo y la discriminación, y apoyo del Estado a la pequeña agricultura;
- provisión de servicios sociales de alta calidad y gran accesibilidad, como educación, salud, alimentación, vivienda y seguro social, a fin de proteger las grandes pérdidas de ingreso contra enfermedades, edad avanzada, riesgos de mercado, etc. y compensar unos ingresos persistentemente bajos y sus causas estructurales;
- servicios ampliamente accesibles de infraestructura, tecnología nacional y servicios de cuidado para apoyar la (re)producción de la fuerza laboral, ocupada de forma desproporcionada por mujeres y niñas sin ninguna remuneración;
- redistribución de la riqueza y los ingresos por medio de la reforma agraria;
- tributación corporativa y tributación progresiva de la renta para financiar la provisión de servicios sociales de amplio acceso.

Desigualdad y descontento social

Los recientes acontecimientos políticos han llamado la atención del público hacia los efectos corrosivos de las graves desigualdades que se observan tanto en el Norte como en el Sur. Existen muchas señales de descontento social, niveles decrecientes de confianza en los gobiernos y

Participación de UNRISD en los procesos posteriores a 2015

UNRISD es miembro del equipo interinstitucional de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, y también forma parte del grupo de trabajo de dicho equipo sobre “temas emergentes de desigualdad (incluido el género)”. La nota conceptual en la que se basa esta Síntesis de Análisis y Políticas fue presentada al equipo de tareas como aporte a un documento de información consolidado sobre el tema de la desigualdad: “Afrontar las desigualdades: el corazón de la agenda para el desarrollo después de 2015 y el futuro que queremos para todos.”

Como miembro del equipo de tareas de las Naciones Unidas y de un nuevo (agosto de 2012) grupo asesor para la consulta mundial sobre cómo afrontar las desigualdades en la agenda para el desarrollo después de 2015, UNRISD continuará haciendo sus aportaciones a las reflexiones del sistema de las Naciones Unidas en torno al tema de la desigualdad y la manera de incorporar esta materia a la agenda para el desarrollo después de 2015.

malestar ante el aumento de los precios de los alimentos, la reducción de los puestos de trabajo y unas draconianas medidas de austeridad (especialmente en la periferia de la Unión Europea).

Si bien existen factores locales específicos que explican los recientes levantamientos en Túnez, Egipto, Siria y países vecinos, las altas tasas de desempleo, niveles de subsistencia precaria y prácticas represivas del Estado son fuentes comunes de descontento que alimentan los disturbios populares. En contextos de profunda inseguridad social, limitada capacidad para amortiguar los efectos de la crisis sobre las poblaciones y unas democracias frágiles, no podemos descartar un regreso al control autoritario.

Las crisis están convirtiéndose en una forma de vida, incluso en los países con democracias consolidadas, a medida que las políticas de austeridad reducen los beneficios, recortan los servicios de educación y salud y aumentan el carácter temporal de los empleos. Todo esto tiene implicaciones desagradables. Incluso los principales partidos políticos, no solo la extrema derecha, pueden considerar aceptable el destacar la “amenaza de la inmigración”. Esto otorga credibilidad al racismo populista. En Estados Unidos las contradicciones y crisis han propulsado formas coercitivas de gobierno. Las prisiones y las deudas están colmando las vidas de los grupos sociales marginados, incluidas cantidades crecientes de hombres y mujeres negros y latinos pobres.

La desigualdad y la agenda para el desarrollo después de 2015

Encontrar los senderos del cambio

Los entes responsables de la formulación de las políticas a nivel de los gobiernos nacionales y el sistema internacional pueden valerse de la coyuntura actual y el creciente sentido de urgencia para iniciar y avanzar en los senderos hacia un cambio transformativo. Treinta años de dolorosa experimentación con políticas económicas y sociales ortodoxas han dado a muchos gobiernos, en especial de los países de bajos ingresos, la voluntad de forjar estrategias de desarrollo heterodoxas.

Muchos de dichos gobiernos combinan la búsqueda de un cambio estructural centrado en el empleo con un cambio estructural basado en las inversiones en servicios públicos y una protección social ampliamente accesible. Hoy en día se ha tomado conciencia de que cuando las estrategias de desarrollo generan altos niveles de empleo de buena calidad, tanto el costo de la política social como la carga de la cobertura universal se reducen.

No obstante los desafíos que confrontan los estados benefactores de Europa, las variantes más universalistas continúan evitando resultados terribles en tiempos de austeridad. Los nuevos regímenes de previsión social que están emergiendo en algunas sociedades desiguales del Sur, como el Brasil, Ecuador y el Uruguay, también están demostrando su capacidad para amortiguar la desigualdad. Otros, como el de la República de Corea, han ampliado su alcance.

Estas experiencias diversas hablan a favor de la aplicación de políticas sociales universales de amplia base, en contraposición a la provisión estrecha y focalizada. Las políticas universales son más fáciles y más baratas de administrar, aseguran el apoyo de la clase media, contribuyen a crear sociedades más iguales y son un mecanismo eficaz para (re)producir una fuerza laboral saludable, capacitada y creativa.

Institucionalizar los derechos y crear ambientes facilitadores

Las lecciones que han dejado las democracias exitosas indican que los derechos deben institucionalizarse a fin de reducir sustancialmente la desigualdad. Esto significa que los ciudadanos deben poder organizarse y refutar las políticas públicas y hacer rendir cuentas a los poderosos.

La urgencia de abordar la desigualdad

En los dos últimos años, la opinión ha cambiado hacia un reconocimiento amplio de los efectos poderosos y corrosivos de la desigualdad:

La desigualdad impide el crecimiento económico y los esfuerzos de reducción de la pobreza

- Unos niveles elevados de desigualdad hacen más difícil reducir la pobreza a través del crecimiento económico;
- Unos niveles elevados de desigualdad obligan a grandes segmentos de la población a tomar empleos de bajos salarios, lo cual constriñe la demanda en el mercado interno y obstaculiza el cambio estructural.
- Unos niveles elevados de desigualdad pueden actuar como catalizadores de las crisis financieras en razón del subconsumo y la creación de varias “burbujas” que pueden desestabilizar la economía real.
- Con los niveles elevados de desigualdad pueden hacer más difícil la construcción de sistemas de previsión social redistributivos, amplios y fiscalmente sostenibles que descansen sobre principios de solidaridad social, es decir, sistemas en los cuales la clase media financie (a través de la tributación) y utilice los servicios públicos conjuntamente con los pobres

La desigualdad corroe el tejido social

- Unos niveles elevados de desigualdad crean sociedades polarizadas en las cuales sistemas fragmentados de provisión social ofrecen servicios educativos y sanitarios de buena calidad únicamente a aquellos que pueden costearlos, mientras que otros deben recurrir a servicios públicos con financiación y cobertura insuficientes. Ello limita el potencial de las políticas sociales para crear oportunidades iguales, lo cual desalienta la movilidad social.
- Unos niveles elevados de desigualdad van en detrimento de la cohesión social y pueden socavar los esfuerzos dirigidos / a construir sociedades más democráticas.
- Con los niveles elevados de desigualdad hacen que resulte más fácil para aquellos que poseen el poder económico utilizarlo políticamente para preservar sus intereses.
- Unos niveles elevados de desigualdad pueden aumentar los niveles de delincuencia o generar conflictos violentos, especialmente en las sociedades multiétnicas.
- Con los niveles elevados de desigualdad entre los países, pueden hacer más difícil que los países de bajos ingresos conserven sus recursos capacitados en sectores cruciales para satisfacer los objetivos de desarrollo humano, como la salud y la educación, produciendo con ello una fuga de cerebros y de personas que se ocupen del cuidado, no obstante el efecto de las remesas como factor compensatorio

Los entes responsables de la formulación de las políticas a nivel de los gobiernos nacionales y el sistema internacional pueden valerse de la coyuntura actual y el creciente sentido de urgencia para iniciar y avanzar en los senderos hacia un cambio transformativo.

La desigualdad como tema central de la agenda para el desarrollo después de 2015

La reducción de la desigualdad debe entenderse como un objetivo en sí mismo. También debe reflejarse en otros objetivos. Pueden fijarse metas relacionadas con las desigualdades al interior mismo de cada país —desigualdades entre regiones, géneros, grupos étnicos, nivel de ingreso— en los objetivos de desarrollo que tienen que ver con los indicadores de desarrollo humano.

Los informes sobre los ODM ya presentan un desglose entre estas categorías sociales, pero no se presentan metas para hacer rendir cuentas a los gobiernos. Una interpretación más matizada de los cambios en los coeficientes de Gini podría ayudar a evaluar los cambios, dado que algunos países pueden estar avanzando en la reducción de las desigualdades y aun así no alcanzar la meta deseada de 0,4.

Las metas e indicadores podrían ser, entre otros:

- la desigualdad expresada en deciles o ventiles superior e inferior;
- salarios vs. utilidades (distribución funcional del ingreso). Esta puede ser una medida políticamente conflictiva, pero recoge la cuestión de la distribución;
- brechas salariales en razón del género;
- l'écart des salaires entre hommes et femmes;
- otros indicadores del mercado laboral: mediana salarial, existencia de salario mínimo, porcentaje de la fuerza laboral con protección social (hombres, mujeres); y
- relación de trabajo no remunerado entre hombres y mujeres.

Los esfuerzos nacionales por reducir las desigualdades deben ser reforzados con un entorno mundial que facilite su implantación. Las crisis y trastornos internacionales perturban el desarrollo económico y social y afectan adversamente la igualdad al interior de cada país. Esto obliga a enfrentar las desigualdades mundiales en una nueva agenda para el desarrollo que se ocupe de las alianzas internacionales. El ODM8 se centra en la asistencia, el comercio, los medicamentos y las TIC, pero no aborda explícitamente las desigualdades mundiales y la manera de reducirlas

References

UNRISD (2010), *Combatir la pobreza y la desigualdad: Cambio estructural, política social y condiciones políticas*, UNRISD, Ginebra.

UNRISD (2010), *Cuál es la importancia del cuidado para el desarrollo social. Investigación y política*, Síntesis No. 9, UNRISD, Ginebra.

ONU (2011), *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2011*. ONU, Nueva York.

OIT (2008), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global*. OIT, Ginebra.

OIT (2011), *Informe del Director General, Necesidad de una nueva era de justicia social, 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. OIT, Ginebra.

Milanovic, Branko, (2011) *The Haves and the Have-Nots*, Basic Books, Nueva York

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de las Naciones Unidas, que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo.

Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

Expresamos nuestro agradecimiento a los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Reino Unido y Suecia por aportar financiamiento principal durante 2012. Nuestra labor no sería posible sin su apoyo.



www.unrisd.org

Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
info@unrisd.org



Acerca de esta Síntesis

La serie Síntesis Después de 2015 de UNRISD busca aportar perspectivas y análisis basados en la investigación al diálogo sobre la agenda para el desarrollo después de los ODM. En las síntesis se resalta información clave en un formato conciso y se incluyen referencias a lecturas adicionales de utilidad para responsables de la formulación de políticas, activistas y académicos por igual.

La presente Síntesis fue preparada por Rheem Al-Adhami, con base en un documento conceptual presentado al grupo de trabajo del equipo de tareas de las Naciones Unidas sobre “temas emergentes de desigualdad (incluido el género)”, escrito por Shahra Razavi. Véase UNRISD (2012), *Las desigualdades y la agenda para el desarrollo después de 2015: Documento conceptual*. UNRISD, Ginebra.

La versión completa del documento conceptual puede consultarse en www.unrisd.org/post2015.

Las opiniones expresadas en este documento corresponden al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UNRISD.

Copyright © UNRISD. Se permite reproducir citas breves sin alteraciones de esta publicación, sin necesidad de autorización, a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a UNRISD.

Puede descargar esta publicación gratuitamente desde www.unrisd.org/b2015_2s

ISSN 2413-3647