



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
4 de agosto de 2014  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### 61º período de sesiones

Ginebra, 15 a 26 de septiembre de 2014

Tema 3 del programa provisional

**Segmento de alto nivel: Luchar contra la desigualdad  
mediante el comercio y el desarrollo: un desafío  
posterior a 2015**

## La lucha contra la desigualdad mediante el comercio y el desarrollo en la agenda para el desarrollo después de 2015

### Nota de la secretaría de la UNCTAD

#### *Resumen*

Mientras la comunidad internacional considera la agenda para el desarrollo después de 2015, ya es claro que la reducción de la desigualdad ha de formar parte integrante de los objetivos de desarrollo sostenible. La evidencia empírica demuestra que la desigualdad creciente de los ingresos ha sido un rasgo de la economía mundial desde principios de la década de 1980. La pauta actual de distribución de los ingresos mundiales es extremadamente desigual, tanto entre los países como dentro de estos. La desigualdad entre los países se ha reducido últimamente, en alguna medida debido al acelerado crecimiento de China. Descontando a China, la desigualdad entre los países es mayor hoy que en 1980. La desigualdad dentro de los países se ha exacerbado en la mayoría de estos debido al descenso constante de la parte proporcional a los salarios en el producto total y a la adopción de regímenes tributarios menos progresivos y la disminución de las transferencias sociales. También son importantes otras formas de desigualdad, como la distribución de la riqueza, las disparidades de género y las diferencias de acceso a la educación, ya que pueden menoscabar considerablemente la igualdad de oportunidades y la movilidad social.

Cierto es que la relación entre el crecimiento y la desigualdad es un asunto complejo, pero en estudios recientes se demuestra que un alto grado de desigualdad puede impedir que las sociedades consigan un crecimiento incluyente y sostenible. La crisis financiera mundial, en particular, ha permitido comprender mejor la vinculación que existe entre la desigualdad creciente, el auge de los mercados financieros no regulados y la amenaza que representan las convulsiones y crisis financieras para la seguridad económica y social. El aumento de la desigualdad no es ni condición necesaria para un sólido

GE.14-09952 (S) 220814 260814



\* 1 4 0 9 9 5 2 \*

Se ruega reciclar



crecimiento económico ni su resultado natural, y por tanto puede ser invertido mediante políticas económicas y sociales proactivas. El desarrollo incluyente y sostenible no puede lograrse en ausencia de un marco de política integral cuyos pilares principales sean las políticas macroeconómicas de fomento del crecimiento y creación de empleo y las políticas industriales desarrollistas. Para que los países en desarrollo tengan más probabilidades de acortar la distancia que los separa de los desarrollados y para reducir, por tanto, la desigualdad mundial, es preciso que se apliquen políticas macroeconómicas, industriales, comerciales, ambientales y sociales coherentes. La coherencia de las políticas a nivel nacional debe complementarse con la coherencia de las políticas en el plano internacional, facilitando a los países el margen de autonomía necesario para aplicar sus estrategias nacionales de desarrollo y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

## I. La desigualdad vuelve a la agenda de la comunidad internacional

1. Tras su virtual ausencia de la agenda de la comunidad internacional en las últimas décadas, la cuestión de la desigualdad resurge como problema de gran envergadura. La divergencia creciente de la riqueza y los ingresos, tanto dentro como entre los países, ha llamado la atención tanto de los especialistas como de los segmentos más amplios de la sociedad y, lo que es importante, de los responsables de las políticas. Si antes la desigualdad suscitaba preocupaciones de carácter principalmente moral y ético, hoy en día va creciendo el consenso en que los niveles actuales de desigualdad pueden también ser nocivos desde el punto de vista económico y político.

2. El establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000 galvanizó la voluntad política y los esfuerzos de la comunidad internacional en pro de la erradicación de la pobreza. Estos esfuerzos se sustentaron en un nutrido bagaje de estudios e investigaciones sobre las cuestiones de la pobreza, y los objetivos resultantes concentraron la atención mundial en las formas extremas de privación social, sobre todo las relacionadas con la pobreza, la nutrición, la salud y la educación.

3. Al parecer se opera un cambio análogo de enfoque y de política con respecto a la desigualdad. En un momento en que la comunidad internacional considera la agenda para el desarrollo después de 2015, ya es claro que la reducción de la desigualdad va a formar parte integrante de los objetivos propuestos de desarrollo sostenible. En efecto, la actual lista de 17 objetivos para 2030 incluye la reducción de la desigualdad dentro de los países y entre estos<sup>1</sup>.

4. La lucha contra la desigualdad mediante el comercio y el desarrollo es, pues, parte esencial de la tentativa de concebir una agenda para el desarrollo después de 2015 que sea más sostenible e incluyente. Supone, entre otras cosas, la reconsideración radical de la idea tradicional de que la desigualdad favorece el crecimiento. También supone desechar la adhesión al *statu quo* que ha dominado las políticas de las tres últimas décadas y exacerbado las tendencias a la desigualdad. Por último, supone una visión del mundo en que las políticas nacionales funcionan en tándem con las internacionales para atender a los problemas que apremian tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo.

## II. Las tendencias recientes de la desigualdad económica entre los países

5. La magnitud de la desigualdad mundial y su evolución no son fáciles de medir debido a una falta de datos considerable. Sin embargo, los estudios coinciden en que el actual patrón de distribución de los ingresos mundiales es extremadamente desigual. Por ejemplo, si se la mide a partir del indicador más extendido de la desigualdad (el coeficiente de Gini), la distribución de los ingresos mundiales, con un coeficiente de 0,67, es más desigual que la distribución dentro del país más desigual. Se obtiene un cuadro similar si se utiliza el índice de Palma como medición alternativa de la desigualdad de los ingresos que calcula la relación entre el total de los ingresos del 10% más rico y del 40% más pobre de la población. Aplicado al mundo entero, el índice de Palma era de 13,5 en 2005. En la mayoría de los países es inferior a 2 y solo en Jamaica es superior al índice mundial.

---

<sup>1</sup> Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2014, documento final, 19 de julio.

6. La mayoría de los estudios también indican que la desigualdad entre los países todavía explica el grueso —entre el 60% y el 90%— de la desigualdad total. Según un estudio reciente, cerca del 85% de la desigualdad mundial puede atribuirse a las diferencias en los ingresos medios de los países, y solo el 15% puede atribuirse a las variaciones dentro de los países<sup>2</sup>. En términos estadísticos, la ubicación geográfica tiene más probabilidades que otros factores de determinar el lugar que ocupa una persona en la distribución mundial de los ingresos. Ello se debe a que la distribución espacial de las capacidades productivas en el mundo es muy dispareja y sigue favoreciendo desproporcionadamente a los países industriales avanzados.

7. Al comparar el ingreso por habitante de los 15 países más ricos con el de los 15 más pobres en las últimas décadas se puede apreciar la magnitud de la brecha. El ingreso medio de los países más ricos era 44 veces mayor que el de los más pobres en los años ochenta, 52 veces en los noventa y 60 veces en la primera década de 2000. El acelerado crecimiento económico de muchos países en desarrollo ha contribuido a reducir esta brecha desde el comienzo del milenio, período en que la cifra ha pasado de 62,3 en 2000 a 55,8 en 2009.

8. En términos más generales, la desigualdad entre los países ha seguido la misma trayectoria en las tres últimas décadas. Calculado a partir del producto interno bruto (PIB) por habitante de cada país en base a la paridad del poder adquisitivo en dólares de los Estados Unidos, el coeficiente de Gini de desigualdad de los ingresos entre los países registró un aumento sostenido desde fines de los años setenta hasta los primeros años de la primera década de 2000, cuando llegó a cifrarse en 0,58. La razón principal fue el estancamiento del crecimiento en muchos países latinoamericanos y africanos causado por la crisis de la deuda de los años ochenta y el colapso del crecimiento en la mayoría de las economías en transición en los años noventa. Con el repunte significativo del crecimiento de muchas economías en desarrollo y en transición en el nuevo milenio, la disparidad de ingresos entre los países disminuyó en cierta medida y el coeficiente de Gini descendió a 0,56.

9. Una limitación frecuente de la medición de la desigualdad mundial reside en que no tiene en cuenta el número de habitantes de los diferentes países. Si los datos de la desigualdad entre los países se ponderan con el factor población, el cuadro cambia significativamente. En primer lugar, resulta que la desigualdad de los ingresos ponderada en función de la población fue hasta los últimos años de la década pasada considerablemente superior a la primera medición. Esto refleja el hecho de que dos países populosos (China y la India) han sido durante largo tiempo países de ingresos bajos. En segundo lugar, la evolución de la desigualdad de los ingresos ponderada en función de la población refleja con mayor precisión la trayectoria de crecimiento de estos grandes países. Cuando ambos países empezaron a registrar índices de crecimiento del PIB superiores a los del resto del mundo, comenzó a disminuir la desigualdad económica entre los países.

10. Según los datos, el coeficiente de Gini ponderado descendió en más de 10 puntos de 1980 a 2010. Estadísticamente, gran parte de este descenso se debe al rápido crecimiento de China. Si se descarta China, los coeficientes de Gini de desigualdad entre los países, ponderados y no ponderados, fueron superiores en 2010 que en 1980. Por consiguiente, pese a que últimamente ha habido un cierto progreso, sigue siendo muy alto el nivel de desigualdad internacional. Aun cuando la desigualdad entre los países ha disminuido en términos relativos, ha seguido creciendo en términos absolutos, ya que la diferencia entre los ingresos medios de los países ricos y pobres ascendió de 18.525 dólares en 1980 a 32.000 dólares en 2010.

---

<sup>2</sup> B. Milanovic, 2012, Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants, *Global Policy*, 3(2):125-134.

### III. Las tendencias recientes de la desigualdad económica dentro de los países

11. Para obtener el cuadro completo de la desigualdad mundial es preciso considerar la desigualdad tanto entre los países como dentro de ellos. La desigualdad económica dentro de los países es producto de la interacción de fuerzas que determinan una distribución primaria y una distribución secundaria de los ingresos. La distribución primaria, también llamada distribución funcional, guarda relación con la generación de ingresos entre los factores de producción (la mano de obra, la tierra y el capital). La distribución secundaria, que se suele llamar distribución de la renta personal, es producto de la modificación de los resultados de la distribución primaria por medio de las políticas gubernamentales (impuestos, subvenciones, transferencias sociales y medios afines).

12. Las últimas tendencias han puesto a dura prueba la fe de los economistas tradicionales en la estabilidad y vigencia a largo plazo de la distribución funcional de los ingresos. Desde 1980 ha disminuido considerablemente en muchos países, desarrollados y en desarrollo, la parte proporcional de los salarios en el producto. La proporción del producto mundial bruto correspondiente a los ingresos laborales descendió del 62,5% en 1980 al 54% en 2010. Ello indica que el ritmo de crecimiento de los ingresos laborales ha sido más lento que el del producto mundial, y se corresponde con un aumento de la parte proporcional de las ganancias.

13. Esta tendencia es particularmente manifiesta en los países en desarrollo. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, entre 1990 y 2009 la parte del ingreso nacional correspondiente a la remuneración del trabajo se redujo en 26 de los 30 países desarrollados sobre los cuales se disponía de datos, y la mediana de la parte laboral en el ingreso nacional descendió considerablemente en todos estos países, del 66,1% al 61,7%. Desde 1980 esta disminución ha superado los 10 puntos porcentuales en Alemania, Austria, Irlanda, Nueva Zelanda y Portugal. El quiebre del consenso social de la posguerra, cuando los aumentos salariales seguían muy de cerca los aumentos de la productividad, junto con el predominio creciente del sector financiero sobre el sector real de la economía, se cuentan entre las principales causas del cambio en la distribución funcional de los ingresos en los países desarrollados<sup>3</sup>.

14. La distribución funcional de los ingresos también ha experimentado cambios profundos en las economías en desarrollo y en transición. En particular las economías en transición vieron desplomarse la parte proporcional de los salarios tras el colapso del régimen socialista de planificación centralizada en los primeros años noventa. Esta descendió entre 15 y 23 puntos porcentuales en Armenia, Azerbaiyán, Kirguistán, la Federación de Rusia, la República de Moldova y Ucrania durante ese período. Pese a una cierta recuperación observada en los últimos años en algunas de las economías de transición, esa proporción sigue siendo en promedio muy inferior a la de los años ochenta.

15. La distribución funcional de los ingresos ha sido inestable en muchos países en desarrollo. En general ha tendido a disminuir la parte proporcional de los salarios, aunque con variaciones significativas entre los países. Las repetidas recesiones, períodos de gran inflación, turbulencias externas y cambios políticos han ejercido poderosa influencia en el empleo y los salarios, provocando a veces grandes fluctuaciones en estas variables. En particular, la crisis de la deuda de los años ochenta hizo que se redujera la parte de los salarios en el PIB de la mayoría de los países de América Latina. Pese a que a partir de 2000 ha habido algunas mejoras, la parte proporcional de los salarios no ha vuelto a sus niveles máximos anteriores.

<sup>3</sup> OCDE, 2012, *OECD Employment Outlook 2012*, publicación de la OCDE.

16. En Asia y África, los trabajadores por cuenta propia siguen representando una proporción considerable de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, los cambios en la distribución funcional de los ingresos se derivan de la interacción de factores en ocasiones contrapuestos. Por ejemplo, por un lado la migración del campo a la ciudad puede incrementar la participación de los asalariados en el empleo total, y por el otro una oferta excesiva de mano de obra tiende a mantener deprimidos los salarios reales. Por lo tanto, si bien la parte proporcional de los salarios tiende a aumentar con el crecimiento global de los ingresos, últimamente ese vínculo se ha ido debilitando. El crecimiento de la parte proporcional de los salarios en el ingreso ha sido más lento que el del PIB por habitante en algunos casos e incluso se ha ralentizado en otros.

17. En la India, el movimiento de los ingresos correspondientes a los factores de producción sugiere que hay una tendencia al aumento de la desigualdad, dado que la parte proporcional de los salarios cayó del 40% del ingreso nacional a comienzos de los años noventa al 34% en 2010. En China, el crecimiento de los salarios no ha ido a la par del acelerado crecimiento del PIB. El resultado es que la parte del PIB correspondiente a los salarios descendió del 62% en 1990 al 47% en 2008.

18. Las repercusiones que estas tendencias tienen en el ingreso disponible de los hogares dependen en gran medida de las medidas redistributivas adoptadas por los gobiernos. Por consiguiente, la distribución primaria de los ingresos es modificada en alguna medida por la política gubernamental para pasar a la distribución de la renta personal. El grado de modificación varía de un país a otro, pero en general es mayor en los países desarrollados. La desigualdad suele ser menor en los países que tienen programas más extensos de bienestar social y un nivel más alto de redistribución fiscal.

19. Es característica de los países desarrollados la gran diferencia existente entre las mediciones de la desigualdad derivadas de la distribución funcional de los ingresos y de la distribución de la renta personal. Esta diferencia promedió los 13 puntos porcentuales en los países desarrollados en la primera década de 2000. En las economías en desarrollo y en transición, la acción gubernamental modifica la distribución primaria en un grado mucho menor, por lo que la diferencia se cifró tan solo en 2 y 4 puntos porcentuales, respectivamente. Por tanto, el hecho de que en muchos países en desarrollo las desigualdades de ingresos sean inferiores a las del resto del mundo se debe atribuir principalmente a sus grandes sectores públicos.

20. En las tres últimas décadas, la desigualdad de los ingresos aumentó considerablemente en muchos países desarrollados y en las economías en transición, así como en los países en desarrollo de Asia. También aumentó en América Latina y África en los años ochenta y noventa, pero se redujo considerablemente en la primera década del milenio. Como estas tendencias regionales pueden estar sesgadas por los cambios en países populosos, para obtener un cuadro completo es necesario examinar las tendencias en la experiencia de los distintos países.

21. La desigualdad en la distribución de la renta personal creció en la mayoría de los países desarrollados entre 1980 y 2010. La parte de los ingresos totales correspondiente a la renta del capital aumentó a expensas de los ingresos laborales y en beneficio de unos pocos capitalistas. Además, creció la desigualdad en la distribución de sueldos y salarios, dado que los ingresos de los trabajadores mejor remunerados aumentaron más que los de los peor remunerados. Por último, las medidas redistributivas se volvieron menos eficaces para modificar la distribución primaria de los ingresos, a raíz del paso a regímenes tributarios menos progresivos en muchos países desarrollados, conjugado con la reducción de las transferencias sociales.

22. En las economías en transición, el colapso económico de principios de la década de 1990 afectó desproporcionadamente a los asalariados, y la crisis de las finanzas gubernamentales entrañó la disminución de las transferencias sociales. La privatización apresurada y opaca de los activos del Estado llevó a la concentración de la riqueza en muchos países, que exacerbó aún más la desigualdad. De ahí que muchos países que ostentaban los niveles más bajos de desigualdad en los años setenta y ochenta pasaran a contarse entre los más desiguales a comienzos de la década de 2000.

23. En América Latina, el aumento de la desigualdad en los años ochenta y noventa coincidió con una reducción de los puestos de trabajo en la industria y el sector público, en la mayoría de los casos en circunstancias de crecimiento lento y descenso de las tasas de inversión. En cambio, la disparidad de los ingresos se ha reducido desde comienzos del milenio, en parte debido a una recuperación económica sostenida pero también a la introducción de una serie de políticas progresistas. Entre 2002 y 2010, el promedio regional del coeficiente de Gini descendió 4 puntos porcentuales e incluso más en varios países de América del Sur. La nueva orientación de la política ha contemplado la aplicación de políticas fiscales anticíclicas, el aumento de la progresividad de los sistemas tributarios, la legislación sobre el salario mínimo y el aumento del gasto público en diversos programas de apoyo social.

24. África, junto con América Latina, es la región menos equitativa del mundo. En 2010, 6 de los 10 países con la distribución más desigual de los ingresos en el mundo se hallaban en el África Subsahariana. Sin embargo, la dispersión de los ingresos varía enormemente entre los países. Por ejemplo, los ingresos del decil superior son 10,5 veces más altos que los del decil inferior en la República Unida de Tanzania mientras que en Sudáfrica son 44,2 veces más altos. En los años ochenta y noventa todas las subregiones, salvo el África Septentrional, registraron tendencias al aumento de la desigualdad. En la década de 2000, la desigualdad disminuyó en Sudáfrica, pero no varió gran cosa o incluso aumentó en las demás subregiones. Una de las razones de estas tendencias negativas es que en muchos países ricos en recursos naturales las élites locales, junto con el capital extranjero, han conseguido apropiarse de la mayor parte de las rentas crecientes de dichos recursos.

25. En Asia, las tendencias de la desigualdad han sido menos patentes, ya que esta ha crecido en algunos países y disminuido en otros. No obstante, dado que los países donde ha crecido son los más populosos, la desigualdad regional global ha aumentado considerablemente desde los años ochenta. En el Asia Meridional, el proceso de globalización ha llevado consigo más desigualdad a todos los países, salvo en el Pakistán, donde en general se ha mantenido estable. En Asia Oriental y Sudoriental, varios países experimentaron transformaciones estructurales que exacerbaban la desigualdad, ya que la aceleración del cambio tecnológico generó nuevas oportunidades de empleo para los trabajadores mejor calificados de los grupos de ingresos más altos. Además, la liberalización económica y financiera redujo las posibilidades de aplicar políticas redistributivas e incrementó las rentas de las actividades financieras. No obstante, tras la crisis asiática el coeficiente de Gini descendió en Malasia, Filipinas, la República de Corea y Tailandia debido a una voluminosa inversión en la educación y el fortalecimiento de las políticas redistributivas.

26. En China, el coeficiente de Gini ascendió de un escaso 0,27 en 1984 a 0,47 en 2009. Las reformas de las políticas, especialmente desde 1985, han acicateado la disparidad de ingresos entre las zonas urbanas y las rurales. También han contribuido al aumento de la prima de calificación y de las ganancias empresariales, exacerbando las desigualdades intrarrurales e intraurbanas. Las políticas comerciales e industriales fomentaron más la creación de zonas económicas especiales en las zonas costeras y empresas exportadoras y el desarrollo del sector de gran densidad de capitales que el desarrollo de las empresas en

pequeña escala. El deterioro de la distribución funcional de los ingresos no pudo ser compensado por las políticas públicas dado que la proporción de los impuestos nacionales en el PIB cayó a tan solo el 10,2% a mediados de los años noventa debido a una política de descentralización fiscal. Es probable que el giro recientemente anunciado hacia un modelo de crecimiento impulsado por el consumo interno invierta algunas de estas tendencias de la distribución de los ingresos en China.

#### **IV. También son importantes otras formas de desigualdad económica**

27. La desigualdad económica tiene varios aspectos que están interrelacionados, el más prominente de los cuales es la desigualdad de los ingresos. Sin embargo, la desigualdad económica es también resultado de la distribución desigual de la riqueza y del acceso desigual a la educación y los servicios básicos, que a su vez suelen estar determinados por factores sociales, raciales y de género. Estos factores pueden menoscabar considerablemente la igualdad de oportunidades y la movilidad social, con graves consecuencias económicas, sociales e incluso políticas. Es más, el alto grado de desigualdad económica tiende a ser perpetuado por una concentración creciente de la riqueza que crea una sociedad dual donde un segmento de la población puede gozar de servicios privados de educación y salud y servicios básicos de buena calidad mientras que el resto debe conformarse con servicios de baja calidad debido a las carencias del suministro público.

28. La distribución de los ingresos y la distribución de la riqueza están estrechamente vinculadas. En general, la concentración de la riqueza tiende a ser mayor que la concentración de los ingresos porque la riqueza representa una masa de activos financieros y reales acumulada a lo largo de años y transmitida de generación en generación. En general una gran proporción de la riqueza total está concentrada en el percentil más rico de la población. El 1% más rico posee una parte mucho mayor de la riqueza total que el 50% más pobre en los países sobre los cuales se dispone de datos. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el 1% más rico posee el 33,8% de la riqueza y el 50% tan solo el 2,5%. Las cifras correspondientes a Francia son del 24% y el 4%, y a Indonesia, del 28,7% y el 5,1%, respectivamente.

29. En el período de la posguerra el coeficiente riqueza-ingresos se mantuvo relativamente estable, cifrado en 4, en varios países sobre los cuales se dispone de datos. Este comenzó a aumentar en los años ochenta, hasta llegar a 7 a finales de la década pasada. Este aumento se debe al fuerte incremento de los precios de los activos, que sobre todo crea riqueza financiera. La proporción correspondiente a la riqueza financiera de hecho supera la de los activos reales en varios países desarrollados (Canadá, Estados Unidos de América, Países Bajos y Suiza).

30. El coeficiente riqueza-ingresos tiende a ser menor en los países en desarrollo que en los desarrollados; suele ser la mitad del coeficiente de estos últimos. Sin embargo, la parte proporcional de la riqueza no financiera supera con creces la de los países desarrollados, dado que la tierra y la vivienda tienen más importancia y los mercados financieros están menos desarrollados. De ahí que la distribución desigual de la propiedad de la tierra sea un componente particularmente importante del cuadro de desigualdad de muchos países en desarrollo. La concentración de la propiedad de la tierra alcanza su grado máximo en América Latina, con un coeficiente de Gini de 0,81, seguida por Asia Occidental y África Septentrional (0,66), Europa Oriental (0,62), Asia Meridional (0,59), los países de la OCDE (0,56), Asia Oriental (0,51) y el África Subsahariana (0,49). En consecuencia, la

desigualdad en la propiedad de la tierra es mucho mayor que la desigualdad de los ingresos en todo el mundo<sup>4</sup>.

31. La desigualdad de género, importante componente de la desigualdad económica, reviste múltiples modalidades y formas. En lo que respecta a los mercados laborales, en general las mujeres son menos remuneradas que los hombres por trabajos de igual valor y con cualificaciones análogas. La proporción relativamente baja de las mujeres que son propietarias de empresas o que trabajan en cargos directivos o en puestos de jornada completa también es un indicio de la posición inferior de las mujeres en los mercados de trabajo. Las mujeres tienen más probabilidades de trabajar en ocupaciones precarias, mal remuneradas o no remuneradas, y tienden a obtener puestos menos remunerados aun cuando tengan cualificaciones comparables. Por último, las mujeres se hacen cargo de la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado. Aunque la desigualdad de género en los ingresos es una de las formas más extendidas de la desigualdad económica, es una de las menos visibles en las estadísticas agregadas.

32. El acceso a la educación es un factor clave para generar la igualdad de oportunidades. El acceso circunscrito a los grupos de ingresos más altos ha de perpetuar la estratificación social y las disparidades de ingresos e impedir la movilidad social. El acceso a la educación ha mejorado sustancialmente, en buena parte debido al empeño concertado de persecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En consecuencia, hoy tienen acceso a la educación más personas que nunca. Empero, la falta de ingresos sigue siendo un gran obstáculo para el acceso a todos los niveles de educación. Por ejemplo, en América Latina tan solo uno de cada cinco niños del quintil inferior termina la enseñanza secundaria. Solo el 17,5% de los niños se matriculan en la enseñanza preescolar en el África Subsahariana, en comparación con el 85% en los países de renta alta. En general, mientras más alto es el costo directo del acceso a la educación, más probabilidades hay de que este sea un factor disuasivo o imponga una pesada carga a los hogares más pobres.

## V. La desigualdad y la globalización

33. Según los datos disponibles, la desigualdad aumentó fuertemente en la primera fase de la globalización, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Posteriormente disminuyó en todos los países desarrollados, primero a raíz de las masivas turbulencias económicas y políticas desencadenadas entre 1914 y 1945 y luego con el advenimiento del Estado providente. A la vista de estas tendencias, Simon Kuznets llegó a la conclusión de que la desigualdad se acentúa en las primeras fases del desarrollo capitalista y luego tiende a disminuir. Esta curva invertida en forma de U fue ulteriormente aceptada en los círculos económicos como patrón universal que todos los países debían seguir. Para los países en desarrollo, ello parecía implicar que el incremento de la desigualdad era el precio que había que pagar por el primer impulso del desarrollo, antes de volver a niveles más tolerables cuando se dispusiera de mayores ingresos.

34. Estas ideas se formularon en la época dorada del capitalismo, que registró el ritmo más acelerado y sostenido de expansión del producto. Desde el término de la segunda guerra mundial hasta la primera crisis del petróleo a comienzos de los años setenta, los países desarrollados y en desarrollo registraron tasas medias de crecimiento de alrededor del 5% anual. Pero en lugar de ser el resultado de presiones estructurales y fuerzas de mercado inmanejables, la consiguiente prosperidad general se debió a los esfuerzos de reconstrucción de las economías europeas en la posguerra, a las políticas deliberadas para

---

<sup>4</sup> UNCTAD, 2012, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2012: Políticas para un desarrollo incluyente y equilibrado* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

asegurar el empleo pleno y a la regulación rigurosa de los mercados financieros a nivel nacional e internacional.

35. El giro ideológico en contra de esas políticas y regulaciones que comenzó a mediados de la década de 1970 y se ha prolongado hasta después de la reciente crisis financiera ha coincidido con un período de creciente desigualdad de los ingresos. Paradójicamente, el estudio de los problemas de la desigualdad económica dejó de interesar precisamente cuando la distribución de los ingresos comenzaba a sufrir cambios notables. Empero, en los últimos tiempos las tendencias ya descritas han suscitado nuevos estudios del tema tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

36. Si bien la teoría de Kuznets es insuficiente para explicar la evolución reciente, hay varias preguntas ineludibles que exigen una respuesta. ¿La disminución de la desigualdad entre la primera y la segunda fase de la globalización constituyó tan solo una desviación temporal de una tendencia general? Si en efecto existe tal tendencia general, ¿la economía capitalista tiende naturalmente a conllevar una distribución cada vez más desigual?<sup>5</sup> ¿Cuál es la causa de esta desigualdad creciente? ¿Qué repercusiones tiene el aumento de la desigualdad en variables económicas como el crecimiento y el empleo y variables sociales como la movilidad y la estabilidad sociales, y qué resultados políticos tiene en términos de concentración del poder y democracia? Por último, si la desigualdad económica tiene por efecto el deterioro de los resultados en las esferas económica, social y política, ¿qué posibilidades tienen las políticas públicas de mitigar tales efectos? Ciertamente es que aún no disponemos de respuestas claras a muchas de estas preguntas, pero hay estudios recientes que echan alguna luz sobre el impacto de la desigualdad en las variables económicas, sociales y políticas.

37. Los estudios teóricos de las compensaciones mutuas entre el crecimiento y la igualdad han prestado mucha atención a la cuestión de determinar si ha sido el comercio o la tecnología el principal vínculo entre la globalización y el aumento de la desigualdad de los ingresos y si los beneficios generales (en términos de eficiencia) superan los costos locales (en términos de pérdida de ingresos o de puestos de trabajo) y, de ser así, cuál es la mejor manera de compensar a los "perdedores". Sin embargo, el debate no ha arrojado resultados concluyentes, en parte porque estas compensaciones mutuas son difíciles de conciliar con la diversidad de la experiencia de los países en lo que respecta al momento y la escala de estos aspectos diferentes de la globalización<sup>6</sup>.

38. La visión tradicional de que la liberalización del comercio ha de promover la igualdad de los ingresos en los países en desarrollo parte del supuesto de que con el libre mercado un país ha de producir y comerciar bienes utilizando con mayor intensidad su factor de producción abundante. Como en los países en desarrollo el factor más abundante es la mano de obra no calificada, su producción en las condiciones de libre mercado debería concentrarse en los productos agrícolas y manufactureros que requieren ese tipo de mano de obra. Ello aumentaría en consecuencia la demanda de mano de obra no calificada, lo que contribuiría al aumento de la parte proporcional de los salarios en el ingreso nacional y a la reducción de la desigualdad salarial en el mundo entero.

39. No obstante, la experiencia de muchos países en desarrollo, especialmente en África y América Latina, en lo que respecta a la liberalización y las tendencias de la desigualdad ha sido diferente. En lugar de especializarse en la producción de bienes que requieren mano de obra no calificada, muchos de estos países se han especializado en la producción de productos básicos, que suele requerir una mayor densidad de capital. Ello se ha traducido

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, T. Piketty, 2014, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos de América.

<sup>6</sup> UNCTAD, 1995, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1995* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

en la desindustrialización de las economías de ambos continentes. En África, por ejemplo, la parte del PIB correspondiente a la manufactura fluctuó en torno a un 14% entre los años setenta y fines de los noventa, y luego comenzó a disminuir. En 2012, la manufactura representaba tan solo el 9,1% del total del valor añadido en África. Como con la desindustrialización disminuyeron los puestos de trabajo en el sector estructurado, y con la especialización en la producción y exportación de productos básicos no se crearon nuevos puestos, se exacerbó la desigualdad económica. Ello contrasta con la experiencia de las nuevas economías industrializadas de Asia Oriental, donde la liberalización del comercio se produjo después de la aplicación exitosa de las políticas industriales, y se retiraron las medidas de protección y apoyo en gran parte porque ya no se necesitaban.

40. Sin embargo, como se ha señalado en varios estudios de la UNCTAD, el comercio no ha sido la fuerza económica dominante en la configuración del proceso contemporáneo de globalización. Más concluyentes parecen ser los indicios de que esto ha sido causa de la desigualdad creciente. En la mayoría de los países, son los estratos de mayores ingresos (en algunos casos tan solo el 1% de la población) los que han sido los más —a veces los únicos— favorecidos por las condiciones de expansión acelerada, captando más rentas en concepto de ganancias de capital y pagos de intereses de lo que habría sido posible con estructuras financieras más reguladas o incluso imaginable hace apenas una generación. La movilidad del capital ha dificultado aun más la recaudación tributaria, reduciendo el poder de negociación de los trabajadores y aumentando la dependencia estatal de los impuestos regresivos y los mercados de bonos, con lo que se han amplificado los efectos distributivos adversos de la globalización impulsada por las finanzas<sup>7</sup>. En medida creciente los estudios comienzan a vincular la escala de la crisis actual con estas desigualdades, señalando su efecto sesgado en la composición de la demanda, los incentivos que promueven las inversiones financieras en detrimento de las inversiones reales y su vinculación con un modelo cada vez más frágil de crecimiento sustentado en la deuda.

41. Se han identificado cuatro vías por las que las disparidades de ingresos pueden tener efectos negativos en el crecimiento y la estabilidad económica. La primera vía es la repercusión de la desigualdad en el nivel y la composición de la demanda agregada; la segunda tiene que ver con la relación entre la desigualdad y la inestabilidad sociopolítica; la tercera se refiere a las consecuencias de un alto grado de desigualdad desde el punto de vista de la economía política, y la cuarta está relacionada con la imperfección de los mercados de capitales y con la inversión en la educación.

42. El nivel y la composición de la demanda son importantes factores determinantes del crecimiento. Normalmente los empresarios basan sus decisiones de inversión y contratación en sus previsiones de la demanda futura de sus productos. Si los salarios en un país aumentan (disminuye la desigualdad), la demanda futura será superior. Por tanto, la disminución de la desigualdad incidirá positivamente en el nivel y la composición de la demanda y por ende estimulará las inversiones, el empleo y el crecimiento. A la inversa, la compresión de los salarios repercutirá adversamente en estas variables.

43. La desigualdad de los ingresos también puede afectar a la estabilidad social y política de un país. La desigualdad económica puede dar lugar al aumento de la delincuencia, al fortalecimiento de la delincuencia organizada, al aumento de la corrupción, a la erosión de los derechos de propiedad y al incremento de los costos de las transacciones y de seguridad, todo lo cual crea incertidumbre para los inversionistas y frena el desarrollo económico. En casos extremos, la desigualdad creciente puede llegar a desencadenar convulsiones sociales y políticas.

---

<sup>7</sup> A. Jayadev, 2007, Capital account openness and the labour share of income, *Cambridge Journal of Economics*, 31 (3): 423-443.

44. Los modelos de economía política ponen de relieve el vínculo existente entre la desigualdad y el crecimiento en la esfera política. Según como estén especificados los modelos, el elector mediano aspirará a un grado mayor o menor de redistribución para modificar los resultados de la distribución funcional causada por el mercado. Sin embargo, a medida que aumenta la concentración de los ingresos y la riqueza, las personas más ricas pueden tener más posibilidades de influir en los resultados políticos y de ese modo sesgar las políticas su favor. Si los miembros más ricos de una sociedad tienen más influencia en las políticas económicas, el resultado puede ser adverso al crecimiento, por ejemplo, a raíz de la implantación de políticas que propicien la inversión en el sector financiero en lugar del sector real. De ahí que, sustraída a todo control, la desigualdad pueda a la postre socavar la democracia<sup>8</sup>.

45. La cuarta vía pone de relieve la interacción de la desigualdad de los ingresos con la imperfección de los mercados de capitales y la inversión en la educación. Como la educación es cara, los miembros más pobres de la sociedad se ven privados del nivel de educación que sería óptimo desde el punto de vista de la sociedad. Por consiguiente, la desigualdad puede perjudicar el crecimiento económico cuando el capital humano es el principal motor de ese crecimiento porque las restricciones al crédito pueden limitar la acumulación total de capital humano. Además, las imperfecciones del mercado de capitales impiden que los pobres inviertan, aun cuando tengan proyectos muy rentables. Como un alto grado de desigualdad priva a muchas personas de acceso a la educación y al crédito, impide la expansión de los mercados internos. En otras palabras, la falta de acceso al crédito debida a las imperfecciones del mercado frena el crecimiento de la economía.

46. También es posible que las dos últimas vías hayan contribuido a desencadenar la crisis financiera mundial que estalló en 2008. Las indemnizaciones exorbitantes pagadas a los ejecutivos de empresas y agentes financieros en algunos países desarrollados indujeron a asumir riesgos excesivos en la búsqueda de ganancias a corto plazo y los dividendos de acciones. A raíz de ello florecieron las transacciones financieras opacas que fueron las principales causantes de la crisis. En contraste con ello, debido al estancamiento de los salarios, los asalariados se vieron obligados a endeudarse para mantener su nivel de vida. Por consiguiente, la concentración excesiva de la renta fue uno de los factores desencadenantes de la crisis mundial pues creó incentivos perversos para los grupos de mayores ingresos y provocó el sobreendeudamiento de los demás grupos de ingresos.

47. La respuesta gubernamental a la crisis financiera mundial ha exacerbado aun más las desigualdades económicas. El rescate bancario con fondos públicos de las instituciones financieras privadas equivale a la transferencia de ingresos de los sectores más pobres de la sociedad a los más ricos, dado que el costo fiscal de resolución de la crisis fue asumido por la sociedad en su conjunto mediante un proceso de socialización de las pérdidas privadas. Estas transferencias regresivas fueron financiadas mediante la subida de los impuestos combinada con la reducción del gasto público, cosa que tuvo un impacto directo en los sectores menos acomodados. La ulterior implantación de programas de estabilización convencionales basados en la austeridad fiscal, la desregulación del mercado de trabajo y la privatización exacerbaron aun más la desigualdad. La subutilización de los recursos existentes reflejada en la alta tasa de desempleo ha sido una de las características más persistentes del período transcurrido desde que estalló la crisis en 2008.

48. La crisis financiera mundial ha sido fundamental para comprender la estrecha relación existente entre la creciente desigualdad, el auge de los mercados financieros no regulados y la amenaza que representan las turbulencias y crisis para la seguridad social y económica. Ello significa que un alto grado de desigualdad no solo impide que las

---

<sup>8</sup> J. Stiglitz, 2012, *The Price of Inequality*, W.W. Norton and Company, Nueva York y Londres.

sociedades consigan un crecimiento incluyente sino que también puede impedirles lograr un crecimiento económico sostenible.

49. Además, hay otras vías por las cuales la desigualdad económica puede frenar el desarrollo económico. Para que una economía capitalista funcione con eficiencia, se requiere el suministro de bienes públicos en suficiente cantidad y de suficiente calidad. Dado que se caracterizan por las externalidades, el suministro socialmente óptimo de estos bienes solo es posible mediante la implicación del gobierno. Sin embargo, mientras más dividida se halla una sociedad en cuanto a ingresos y riqueza, más reacios son los ricos a gastar dinero en las necesidades comunes. El resultado es que no se invierte lo suficiente en la infraestructura, la investigación básica, la educación y otros bienes públicos, en detrimento de la eficiencia de la economía.

50. El rentismo es otra vía por la cual la desigualdad económica menoscaba el funcionamiento eficiente de la economía. En su forma más simple, las rentas son ingresos redistribuidos del resto de la sociedad a los rentistas. Entrañan un desperdicio real de recursos que reduce la productividad de un país, distorsiona la asignación de los recursos y debilita la economía. El poder monopólico y el trato tributario preferencial para intereses especiales son algunas modalidades del rentismo que repercuten adversamente en la economía. Cuando las rentas son generadas por el poder monopólico, los precios son excesivos, dando lugar a una transferencia de ingresos de los demás al monopolista. A mayor concentración de los ingresos y la riqueza, mayores son las probabilidades de existencia de un poder monopólico y otras modalidades de rentismo.

## VI. Las políticas para luchar contra la desigualdad

51. Las crecientes disparidades, el desarrollo desigual y el crecimiento errático han pasado a ser rasgos permanentes de la economía mundial en los 30 últimos años. Se trata de un hecho que se reconoce cada vez más y que suscita preocupación no solo en el plano económico sino también en el social y el político. Estas tendencias podrían llegar a poner en peligro el contrato social en que se sustenta el capitalismo y también la propia democracia. De ahí que la desigualdad económica y la forma de hacerle frente vayan pasando a ser uno de los desafíos centrales de nuestra época.

52. En particular, se ha puesto en jaque la idea de una eventual solución de compromiso ineludible entre la eficiencia y el crecimiento y se ha demostrado el error de su extensión más burda, la teoría del "goteo" o la "filtración". Si a algo apuntan los estudios recientes, así como la experiencia del crecimiento económico y las tendencias de la desigualdad en los países desarrollados y en desarrollo, es a la conclusión opuesta: un alto grado de desigualdad frena el crecimiento y también puede menoscabar la estabilidad social y política. Va ganando terreno la idea de que las sociedades más equitativas son también más estables en lo económico, más incluyentes, sostenibles y democráticas. La distribución relativamente pareja de los ingresos y la riqueza en varios de los "tigres" económicos de Asia y anteriormente en las economías escandinavas demuestra que la igualdad es compatible con un buen desempeño económico<sup>9</sup>.

53. Las vías por las que se vincula la desigualdad con el crecimiento son numerosas y complejas. No obstante, así como los cambios en las políticas introducidos en los años ochenta ayudaron a aumentar la desigualdad, no hay razón alguna para que un conjunto diferente de políticas no pueda aliviar o incluso invertir esos efectos adversos. Si el costo de

---

<sup>9</sup> *Informe del Secretario General de la UNCTAD a la XIII UNCTAD: La globalización orientada al desarrollo: hacia vías de desarrollo sostenibles e incluyentes* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD (XIII)/1).

la desigualdad supera sus beneficios para la sociedad en su conjunto, la reducción de la desigualdad debería ser un objetivo legítimo de las políticas públicas.

54. A juzgar por la experiencia de los 15 últimos años, existe un enfoque macroeconómico que es compatible con la reducción de la desigualdad. En un marco de política cuya finalidad es vincular el desarrollo de la capacidad productiva con la creación de empleo a fin de reducir la desigualdad, las políticas fiscales asumen un papel de importancia decisiva. El gasto público y la recaudación tributaria son instrumentos clave para configurar la distribución del poder adquisitivo en una economía y, con ello, reforzar el proceso de acumulación del capital, endilgando a la economía por una vía de crecimiento que genere muchos puestos de trabajo. También son mecanismos que podrían contribuir eficazmente a crear los vínculos necesarios entre las empresas de los sectores modernos y el resto de la economía, de forma que el proceso de cambio estructural sea más dinámico y tome el rumbo apropiado. Pueden contribuir a agilizar la diversificación de las actividades económicas y a desarrollar los sectores de importancia estratégica para el desarrollo nacional.

55. Para ampliar el espacio fiscal disponible es preciso diversificar las fuentes de financiación del sector público y reforzar la movilización de recursos internos ensanchando la base impositiva, mejorando el régimen tributario e implantando un sistema de impuestos más progresivo. Reduciendo o eliminando las exenciones y los resquicios y atrayendo a más empresas al sector estructurado podría avanzarse mucho en la tentativa de ensanchar la base impositiva.

56. En el caso de los países en desarrollo que son ricos en energía y recursos minerales, es posible movilizar los recursos internos en particular mejorando la captación y redistribución de las rentas generadas por los recursos. Los países ricos en recursos pueden incrementar los ingresos fiscales invirtiendo la práctica actual de ofrecer condiciones extremadamente favorables a los inversionistas extranjeros en la agricultura y la minería. Con respecto a la agricultura, ello supone fijar un impuesto sobre la tierra cedida en arrendamiento para proyectos de inversión en gran escala o aumentar el impuesto establecido sobre la tierra, así como revisar la tributación impuesta a las actividades de estos proyectos. En el caso de la minería, los gobiernos pueden incrementar sus ingresos imponiendo mayores gravámenes, regalías, impuestos sobre la renta o, en casos concretos, sobre las exportaciones. Estos pueden ser útilmente encauzados hacia el fomento del capital humano y la expansión de la infraestructura, que ofrecen una base a largo plazo para la diversificación económica, lo que es especialmente importante dado que los recursos generadores de estas rentas son agotables.

57. Una de las enseñanzas recientes de la experiencia de los países en desarrollo es que es necesario evitar la financiarización de sus economías. Además, es necesario limitar el endeudamiento externo y movilizar los recursos internos. El uso de las fuentes externas debe ser selectivo y sostenible a fin de evitar un gran endeudamiento externo que reduzca el margen de autonomía de los países. La acumulación de capital debe financiarse movilizandolos recursos internos mediante el desarrollo de redes bancarias bien reguladas. Ello también supone asignar un papel más importante a los bancos de desarrollo, que pueden tener un comportamiento anticíclico y prestar crédito a los sectores de importancia estratégica para la economía nacional.

58. Las entradas voluminosas de capital extranjero especulativo pueden perjudicar a la economía nacional. Estas hacen que se sobrevalore la moneda local, penalizando las exportaciones e incentivando las importaciones. También contribuyen a la valorización de los activos locales, creando burbujas que tarde o temprano han de estallar. Este patrón de expansión y contracción, nutrido por la entrada y salida de capital extranjero, es pernicioso para la economía nacional y debe evitarse a toda costa. Aumenta directamente la desigualdad al dejar a las economías en prolongadas recesiones que tienen consecuencias

duraderas para los pobres. Es preciso aplicar diferentes sistemas de control de capitales para limitar los efectos nocivos de los grandes flujos de entrada y salida de capital especulativo.

59. Paralelamente a los sistemas de control de capitales, los países en desarrollo deberían optar por regímenes cambiarios intermedios para minimizar el riesgo de crisis monetaria. Estos regímenes también podrían apuntar a un tipo de cambio estable y competitivo, que es un factor clave para dar el impulso inicial al crecimiento, diversificar la economía y mantener la desigualdad dentro de proporciones razonables.

60. Es preciso gestionar la liberalización del comercio de modo tal que se evite el colapso de los sectores que compiten con las importaciones. La liberalización indiscriminada y en gran escala ha llevado a la desindustrialización prematura de muchos países en desarrollo, particularmente en África y América Latina. Como resultado de ello se han eliminado miles de puestos de trabajo decente del sector estructurado y ha aumentado la desigualdad económica. Cuando la liberalización del comercio promueve el crecimiento a través de la modernización tecnológica, debe ir acompañada en lo posible de programas compensatorios y políticas activas para el mercado de trabajo a fin de reducir el impacto en la desigualdad salarial.

61. También la política monetaria podría contribuir a la reducción de las desigualdades económicas fijándose por objetivo no solo una baja tasa inflacionaria sino también el aprovechamiento pleno de los recursos. Como alternativa a una política monetaria que persiga una tasa de inflación de un solo dígito bajo, es posible aplicar una estrategia macroeconómica que apunte a las variables reales que son importantes para un país determinado. Estas pueden ser el crecimiento global, la inversión productiva, la creación de empleo o la reducción de la pobreza. La política monetaria debe formar parte de la política macroeconómica global que persiga esos objetivos en lugar de abordar por separado exclusivamente las variables monetarias. Debe coordinarse y armonizarse con las políticas fiscales y cambiarias. Como será preciso alcanzar el objetivo fijado en el marco de limitaciones de diferente índole, la gestión del tipo de interés no bastará por sí sola; el banco central deberá utilizar otros instrumentos, como el del crédito dirigido. Los responsables de las políticas deben evitar una rigidez excesiva frente a cualquier objetivo y estar dispuestos a ajustar con flexibilidad los objetivos e instrumentos según las exigencias de las situaciones cambiantes.

62. Además, el crédito podría ser una variable más importante que la oferta monetaria. Desde ese punto de vista, el volumen del crédito es un instrumento de la política monetaria más eficaz que otros. Esto puede ser especialmente importante en los países en desarrollo, donde los mercados monetarios y de capitales están subdesarrollados. La consecuencia de ese subdesarrollo es que son escasos los hogares y empresas que estarían en condiciones de obtener préstamos para el consumo y la inversión. Ello es especialmente importante para las microempresas y pequeñas empresas y explotaciones agrícolas que no pueden aportar una fianza para obtener crédito y por ende no son consideradas solventes por el sector bancario. Para remediar esta situación, los bancos centrales podrían facilitar el acceso al crédito a sectores y actividades de gran importancia para la economía. Los instrumentos de la política podrían ser la subvención de los intereses, las garantías para determinados tipos de crédito, la concesión directa de crédito por parte de las instituciones financieras públicas (por ejemplo, los bancos de desarrollo) o la refinanciación de préstamos comerciales.

63. Es particularmente importante la regulación del sector bancario y financiero para impedir que se repita el daño infligido por la crisis financiera al crecimiento, el empleo y la hacienda pública y se exacerbe con ello la desigualdad. Algunas medidas pueden consistir en aumentar la capitalización de los bancos y reforzar su supervisión, introducir una regulación prudencial más estricta, mejorar los mecanismos de evaluación del riesgo en los grandes bancos y asignar un papel más importante a los bancos nacionales de desarrollo en la movilización de los recursos internos y la financiación de la actividad económica.

64. Las medidas para reforzar las instituciones laborales en general tienden a reducir la desigualdad de los ingresos. Es posible promover el crecimiento incluyente mediante el aumento regular de los salarios mínimos en función del crecimiento de la productividad, conjugado con medidas para reducir la dispersión salarial. También pueden resultar eficaces para reducir la desigualdad medidas tales como la implantación del seguro de desempleo, los programas de reconversión profesional y los planes de obras públicas destinados por su propia índole a determinados grupos de la sociedad. Es necesario reforzar las instituciones de negociación salarial, que en la mayoría de los países se han debilitado considerablemente en las tres últimas décadas. La formalización del empleo mediante el apoyo al crecimiento y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, especialmente en los países menos adelantados, donde el sector no formal aporta no menos del 80% del empleo total, es una medida que puede contribuir a un aumento sustancial de la disponibilidad de puestos de trabajo decente y por ende a la reducción de la desigualdad.

65. En vista del deterioro constante de la distribución funcional de los ingresos en las tres últimas décadas, la lucha contra la desigualdad no puede limitarse a la adopción de medidas para mejorar la distribución de la renta personal. En efecto, para invertir la tendencia a la desigualdad creciente es necesario abordar la cuestión de la distribución funcional de los ingresos. Son tres los elementos de la parte proporcional de los salarios globales que son de interés a este respecto, y es preciso que las políticas aborden todos esos elementos. Se trata del nivel de empleo, la relación entre los salarios y el crecimiento de la productividad y la remuneración de los trabajadores por cuenta propia, que constituyen una proporción creciente de los trabajadores en muchos países.

66. Gran parte del problema radica en que en muchos países en desarrollo y desarrollados el crecimiento económico no ha sido capaz de generar empleo en suficiente cantidad y de suficiente calidad (puestos decentes) para satisfacer las necesidades de la fuerza de trabajo. Para reducir la desigualdad se impone la necesidad de políticas que propicien una transformación estructural dinámica, especialmente en los países menos adelantados, en que el proceso se ha estancado<sup>10</sup>. La asignación de un lugar preponderante a la creación de puestos de trabajo y el empleo pleno en las políticas económicas es tan solo el primer paso necesario para hacer frente a ese problema.

67. Una de las razones importantes de la caída de la parte proporcional de los salarios en el PIB es que en muchas economías los salarios no han crecido al mismo ritmo que la productividad laboral. Por este motivo, además de las políticas macroeconómicas favorables al empleo y al crecimiento, una política de ingresos adecuada puede resultar de gran importancia para lograr un grado de desigualdad socialmente aceptable y al mismo tiempo generar un crecimiento de la demanda creador de empleo.

68. Como rasgo principal, toda política de ingresos debería procurar que los salarios reales medios crecieran al mismo ritmo que la productividad media. Asimismo, el ajuste de los salarios nominales debería tener en cuenta un determinado objetivo de inflación. Cuando en una economía los salarios suben en consonancia con el crecimiento medio de la productividad, más la inflación prevista, la parte proporcional de los salarios en el PIB permanece constante y el conjunto de la economía genera una demanda suficiente para utilizar plenamente sus capacidades productivas. La existencia de mecanismos de negociación colectiva puede contribuir al éxito de la política de ingresos.

---

<sup>10</sup> UNCTAD, 2013, *The Least Developed Countries Report 2013: Growth with Employment for Inclusive and Sustainable Development* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

69. Para hacer frente a las cuestiones de la desigualdad entre los países, es preciso que se refuercen las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. La agilización del proceso de convergencia presupone la existencia de unas reglas del juego a nivel internacional más favorables al desarrollo. En particular, es preciso abordar la nueva regulación de los flujos financieros internacionales. Es más, la movilidad del capital debe compensarse con la movilidad de la fuerza de trabajo a fin de promover las fuerzas que puedan llevar a la convergencia de los ingresos en todos los países. Para invertir las tendencias de marginación de los países menos adelantados de la economía mundial se necesita una nueva arquitectura internacional del desarrollo<sup>11</sup>.

70. En suma, no es posible lograr un desarrollo incluyente y sostenible sin un marco de política integral cuyos pilares fundamentales sean las políticas macroeconómicas de promoción del crecimiento y de creación de empleo y las políticas industriales desarrollistas. En términos más generales, para aumentar las probabilidades de que los países en desarrollo alcancen el nivel de los desarrollados es preciso perseguir políticas macroeconómicas, industriales, comerciales, ambientales y sociales coherentes que se refuercen mutuamente. La coherencia de las políticas en el plano nacional debe complementarse con la coherencia de las políticas en el plano internacional, facilitando a los países el margen de autonomía necesario para aplicar sus estrategias nacionales de desarrollo y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

---

<sup>11</sup> Véase, en particular, UNCTAD, 2010, *Informe sobre los Países Menos Adelantados de 2010: Hacia una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).