



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
6 de mayo de 2019  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

66º período de sesiones

Ginebra, 24 a 28 de junio de 2019

Tema 2 a) del programa provisional

## Medios para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10

### Nota de la secretaría de la UNCTAD\*

#### *Resumen*

La presente nota se ha preparado para la serie de sesiones de alto nivel de la Junta de Comercio y Desarrollo. Tomando como punto de partida un conjunto de preguntas orientativas recibidas de los Estados Miembros, en la presente nota se examina la cuestión de los medios para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, a saber: reducir la desigualdad en los países y entre ellos. En la nota se esboza un panorama general de las tendencias de la desigualdad económica y se examinan las amplias fuerzas que sustentan las inveteradas tendencias hacia una mayor desigualdad. También se presenta un breve examen de los flujos financieros ilícitos, que resultan sumamente perjudiciales para la igualdad, y los resultados en lo referente al desarrollo de los países en desarrollo. Por último, en la nota se proponen una serie de recomendaciones en materia de políticas que la Junta podría tener en cuenta durante las deliberaciones.

\* Se acordó publicar el presente documento tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



## I. Introducción

1. La desigualdad es un fenómeno complejo y de múltiples dimensiones, tanto en las formas que adopta como en sus causas subyacentes. Se manifiesta en los ámbitos económico, social y político, así como en las dimensiones vertical (ingreso y riqueza) y horizontal (género, raza, etnia, casta, etc.). La presente nota pone el foco en las desigualdades económicas, por cuanto ocupan una parte importante del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10. Otras desigualdades, sobre todo la desigualdad de género, en la educación y en la salud, se abordan en otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que paliar las múltiples manifestaciones de la desigualdad es uno de los principios básicos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2. Durante décadas, la cuestión de la desigualdad económica tuvo una impronta muy limitada en el paradigma dominante. Sin embargo, la situación ha cambiado notablemente en los últimos 20 años. En este sentido, resulta sintomática la cita de los investigadores del Fondo Monetario Internacional que se reproduce a continuación:

El aumento de la desigualdad de renta es el desafío que define nuestra época. En las economías avanzadas, la brecha entre ricos y pobres se encuentra en su nivel más alto en décadas. Las tendencias de la desigualdad no han sido tan acusadas en los mercados emergentes y los países en desarrollo; si bien en algunos países se experimenta una reducción de la desigualdad, persisten desigualdades en el acceso a la educación, la atención de la salud, y la financiación siguen siendo. No es sorprendente pues que la magnitud de la desigualdad, sus factores impulsores y las posibles soluciones se hayan convertido en objeto de encendidos debates entre los encargados de formular las políticas y también entre los investigadores<sup>1</sup>.

## II. Tendencias en la desigualdad económica

3. La evaluación de las tendencias de la desigualdad económica entre los países no es una tarea fácil debido a las grandes carencias de datos. Otra dificultad radica en encontrar la unidad de medición adecuada, pues los resultados varían considerablemente dependiendo de si los datos están ponderados por población o no, si se utilizan encuestas de hogares, datos tributarios o cuentas nacionales o, si se manejan cifras reales, así como en la metodología utilizada para convertir los datos nominales en reales. Por ejemplo, si solo se utilizan datos del producto interno bruto como medida, se puede concluir que la desigualdad entre los países ha disminuido considerablemente en los últimos 30 años. Sin embargo, esta medida no muestra que gran parte de esa convergencia puede explicarse por la conjunción de un crecimiento muy rápido en un reducido número de economías grandes y un conjunto de cambios demográficos en países ricos y países pobres.

4. Si el producto interno bruto per cápita es la medida utilizada, entonces las tendencias son muy diferentes. Según los cálculos de la UNCTAD, la desigualdad entre los países aumentó desde comienzos de los años ochenta hasta 2002, que fue un período caracterizado por la crisis de deuda, las reformas estructurales y la inestabilidad económica en la mayor parte del mundo en desarrollo. El rápido crecimiento de la economía mundial desde 2003 invirtió la tendencia de la desigualdad, que comenzó a disminuir lentamente a partir de entonces. Sin embargo, a partir de 2015, la desigualdad entre los países empezó a aumentar de nuevo. Ello demuestra la necesidad de analizar e interpretar detenidamente los datos mediante la utilización de varios indicadores para lograr una mejor comprensión de las tendencias globales y un análisis combinado de la desigualdad entre los países y dentro de ellos.

---

<sup>1</sup> E. Dabla-Noris, K. Kochhar, N. Suphaphiphat, F. Ricka y E. Tsounta, 2015, Causes and consequences of income inequality: A global perspective, Staff Discussion Note, International Monetary Fund.

5. Uno de los posibles indicadores de un análisis combinado de la desigualdad es la denominada “curva del elefante”, que describe la desigualdad y el crecimiento a escala mundial. Esta curva muestra que, entre 1980 y 2016, el 1 % más rico de la distribución mundial de la renta capturó el 27 % del crecimiento total de la economía mundial, mientras que el 50 % más pobre solo el 12 % del total del crecimiento<sup>2</sup>. Asimismo, la riqueza de los multimillonarios del mundo aumentó en 900.000 millones de dólares estadounidenses en 2018, o sea unos 2.500 millones de dólares diarios, mientras que la riqueza de la mitad más pobre de la población mundial, esto es, unos 3.800 millones de personas, se redujo en un 11 %<sup>3</sup>.

6. La desigualdad de renta en el seno de los países es el resultado de dos determinantes principales. El mercado genera una distribución primaria o funcional entre factor trabajo y capital. La distribución de la renta secundaria o personal es un intento del Estado de modificar la distribución primaria por medio de impuestos, transferencias sociales y medios similares. Las tendencias de la desigualdad en los países desarrollados en los últimos 40 años claramente apuntan hacia su empeoramiento, mientras que en los países en desarrollo y los países con economías en transición el panorama presenta mayores contrastes. En algunos países de América Latina se logró reducir la desigualdad de la renta con instrumentos como una tributación progresiva y programas sociales. En los países con economías en transición se observó una fuerte reducción de los salarios como porcentaje de la renta nacional total (empeoramiento de la distribución funcional) en los años noventa, seguida de una mejora en los últimos 15 años. Las tendencias en Asia son menos nítidas, toda vez que la desigualdad crece en algunos países y disminuye en otros. A nivel mundial, no obstante, la participación de los salarios en la renta total no ha dejado de reducirse, al pasar del 60 % en 1980 al 54,5 % en 2015<sup>4</sup>.

### **III. Comprender los factores que limitan las posibilidades de obtener los medios necesarios para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10**

7. En este contexto, entre los principales factores que limitan la obtención de los distintos medios necesarios para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 figuran la insuficiente comprensión de las causas y los canales a través de los cuales aumenta la desigualdad y la voluntad política de hacer a esa situación. Esta también influye en las políticas que los Estados nacionales y la comunidad internacional tienen que adoptar para lograr las metas de reducción de la desigualdad. De hecho, las metas e indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 reflejan una imagen parcial de la desigualdad.

8. Con la caída del sistema de Bretton Woods en los años setenta y el cambio que supuso la adopción de las políticas preconizadas en el Consenso de Washington en los años ochenta, el capital privado se ha hecho más móvil y el poder de negociación del capital ha aumentado considerablemente en comparación con el de los trabajadores. Las empresas han podido comprimir los salarios y la productividad ha aumentado más rápidamente que las rentas del trabajo. Además, los mercados financieros han adquirido un poder sin precedentes sobre la economía real a través de nuevas normas de prestación de servicios financieros, derechos de propiedad intelectual, inversión y otras similares. Al mismo tiempo, la concentración del mercado ha aumentado considerablemente, debido en gran medida a que los Estados han descuidado su función de regular los mercados y garantizar la competencia y las prácticas no desleales. La concentración del mercado y la falta de reglamentación ha comportado que las actividades rentistas sean más rentables que la innovación, con el resultado, desde el punto de vista de la distribución, de que el ganador se

<sup>2</sup> World Inequality Lab, 2017, *World Inequality Report 2018*; disponible en <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.

<sup>3</sup> Oxfam International, 2019, ¿Bienestar público o beneficio privado? Informe de Oxfam, enero.

<sup>4</sup> A. Izurieta, P. Kohler y J. Pizarro, 2018, *Financialization, trade and investment agreements: through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy?* Global Development Environment Institute, Working Paper 18-02, Tufts University, Estados Unidos de América.

lleva la mayor tajada. Este fenómeno es patente de manera muy especial en la economía digital<sup>5</sup>.

9. El decaimiento de las rentas del trabajo y la reducción de los ingresos tributarios se han visto compensados por el endeudamiento, pues tanto las familias como los Estados han recurrido a niveles mayores de deuda para satisfacer sus necesidades de gasto. El *stock* de deuda de los hogares y Estados se multiplicó por 14 entre 1980 y 2016, mientras que el producto interno bruto mundial por menos de 7. Así pues, el endeudamiento actual se ha duplicado con respecto al de 1980. El endeudamiento contribuye al aumento de la desigualdad, tanto en la fase de expansión como de contracción del ciclo económico. Durante los períodos de expansión, la subida de los precios de los activos y los beneficios empresariales potencian las rentas más altas, obligando a los hogares y al Estado a un mayor endeudamiento para financiar sus necesidades de consumo. Tras las crisis, se rescató a los bancos mientras que los empleos, los salarios y los servicios públicos son los que han tenido que encajar el golpe. La situación se agrava además con la política de austeridad fiscal, que se ha convertido en la política por defecto para hacer frente a las crisis.

10. Ante el empuje de esas fuerzas hacia un aumento de la desigualdad económica, los medios para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, como la asistencia oficial para el desarrollo y los flujos financieros privados, han sido insuficientes para invertir estas tendencias negativas, cuando no las han empeorado. La asistencia oficial para el desarrollo de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo pasó del 0,3 % de la renta nacional bruta en 2015 al 0,32 % en 2016, pero volvió a disminuir al 0,31 % en 2017<sup>6</sup>. Con respecto al lejano compromiso de dedicar a tal efecto el 0,7 % de la renta nacional bruta, este déficit no es signo de buen augurio para un desarrollo más rápido de los países en desarrollo y el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10. Además de una mayor asistencia oficial para el desarrollo, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha pedido que los enfoques sean más inteligentes y eficaces<sup>7</sup>.

11. En cuanto a los flujos financieros, los países en desarrollo están sometidos a ciclos financieros globales que no se corresponden con sus necesidades de desarrollo nacional. Los ciclos financieros globales más bien están determinados por las políticas monetarias de unas cuantas economías de importancia sistémica. Cuando los tipos de interés bajan en estos últimos países, los capitales privados se precipitan sobre los países en desarrollo en busca de mayores rentabilidades. Cuando la política monetaria se torna restrictiva, el capital privado cambia de dirección. Los consiguientes ciclos de expansión y contracción han sido analizados y documentados ampliamente en la bibliografía sobre el tema<sup>8</sup>.

12. Esos ciclos también limitan el espacio de políticas de los países en desarrollo. La Agenda de Acción de Addis Abeba y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establecieron que la movilización de los recursos internos era uno de los pilares básicos necesarios para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El hincapié se ha puesto en la mejora de la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y otras entradas. Sin embargo, dada la total movilidad del capital y la considerable presencia de flujos financieros ilícitos, es difícil, cuando no imposible, confiar en que se consigan los ingresos tributarios necesarios para adoptar las medidas de apoyo social que permitan corregir las desigualdades generadas por el mercado.

<sup>5</sup> Análisis basado en P. K. Gallagher y R. Kozul-Wright, 2019, *A new multilateralism for shared prosperity: Geneva principles for a global Green New Deal*, Global Development Policy Center, Boston University (Estados Unidos de América) y UNCTAD.

<sup>6</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2019, “Net [asistencia oficial para el desarrollo] AOD” (indicador); disponible en <https://doi.org/10.1787/33346549-en> (consultado el 24 de abril de 2019).

<sup>7</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2018, *Development Cooperation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*, París.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, UNCTAD, 2015, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2015, Hacia una arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.II.D.2, Nueva York y Ginebra) y UNCTAD, 2017, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2017, Un New Deal como alternativa a la austeridad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17. II.D.5, Nueva York y Ginebra).

13. Por flujos financieros ilícitos cabe entender las operaciones financieras y económicas transfronterizas derivadas de actividades ilegales, la corrupción y las prácticas de planificación tributaria abusiva y traslado de beneficios empleadas por grandes empresas transnacionales que operan en los mercados legales. Este último capítulo representa, de lejos, la mayor parte, es decir, alrededor del 70 % de todos los flujos financieros ilícitos. Los flujos financieros ilícitos pueden convertirse en parte de un círculo vicioso, ya que a los Gobiernos debilitados les resulta difícil controlarlos, lo que, a su vez, acentúa aún más esa debilidad. Además, los ingresos tributarios suponen la financiación básica de los servicios públicos, como la atención de la salud y la educación, esferas ambas que son metas explícitas en el marco de la Agenda 2030. La política tributaria es un instrumento crucial para mitigar las desigualdades de renta y la promoción del desarrollo inclusivo a través de un diseño tributario inclusivo y los programas de transferencias a los pobres, además de para financiar los servicios públicos esenciales. Por todos esos motivos, los flujos financieros ilícitos son sumamente perjudiciales para las perspectivas de desarrollo inclusivo de los países en desarrollo<sup>9</sup>.

14. Las estimaciones de los flujos financieros ilícitos son, por definición, difíciles y, por tanto, pueden variar considerablemente. Sin embargo, un examen somero de algunas estimaciones pone de relieve que las cifras son muy importantes. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe estima que los flujos financieros ilícitos ascendieron a 765.000 millones de dólares estadounidenses entre 2004 y 2013, esto es, el 1,8 % del producto interno bruto regional. El informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas procedentes de África<sup>10</sup> sugiere que los flujos ilícitos procedentes del continente pueden situarse entre los 30.000 millones y 60.000 millones dólares anuales y han aumentado rápidamente en los últimos diez años. Las estimaciones de las pérdidas globales debidas al traslado de beneficios y la elusión fiscal se sitúan entre 150.000 millones y 500.000 millones de dólares anuales. Por ello, la reducción de esos flujos podría proporcionar a los países más recursos para la lucha contra la desigualdad que otros medios de implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10.

15. Seguir con el mismo modelo como hasta ahora no es la forma de lograr en su integralidad el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El aumento de la desigualdad económica es inherente a las fuerzas sistémicas de la hiperglobalización, que se ha visto reforzada por intereses políticos y las actividades de los grupos de presión, especialmente por los intereses de las empresas, lo que, parafraseando a un economista galardonado con el Premio Nobel, ha “desvirtuado” las reglas del funcionamiento de la economía. Es probable que sea preciso adoptar un enfoque amplio e integral que pretenda abordar las causas sistémicas de este desbarajuste económico, social y medioambiental, una forma de “Nuevo Pacto Verde”, con políticas y regulaciones en los planos tanto nacionales como internacionales<sup>11</sup>.

#### IV. Recomendaciones en materia de políticas

16. La Junta de Comercio y Desarrollo quizá desee tener en cuenta las siguientes recomendaciones en materia de políticas:

a) Es preciso comprender mejor las fuerzas que provocan el aumento de la desigualdad económica, como la financierización excesiva de la economía, el

<sup>9</sup> En cuanto a los efectos de los flujos financieros ilícitos en el aumento de la desigualdad, véase A. Cobham, W. Davis, G. Ibrahim y A. Sumner, 2016, Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions? *Journal of Globalization and Development*, 7(2):1–18, y A. Alstadsaeter, N. Johannesen y G. Zucman, 2017, Tax evasion and inequality; disponible en <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf>.

<sup>10</sup> Unión Africana y Naciones Unidas, Comisión Económica para África, 2015, *Illicit Financial Flow: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*; disponible en [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf).

<sup>11</sup> J. Stiglitz, 2019, *People, Power and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, W. Norton, New York, y Gallagher y Kozul-Wright, 2019, A new multilateralism.

desplazamiento del poder de negociación en favor del capital, la concentración del mercado y el rentismo, la elusión y la evasión fiscal, las políticas que favorecen al capital en detrimento del factor trabajo y otras de similar índole;

b) Si bien son numerosos los intentos individuales para resolver estos problemas de carácter interrelacionado, los esfuerzos más eficaces serán los que reconozcan el carácter sistémico de esos problemas;

c) La coordinación de la acción internacional para revertir esas tendencias exigirá una diferente priorización de los objetivos en materia de crecimiento y distribución que permita una elevación del nivel de vida de la mayoría de las personas de todos los países.

---