



Asamblea General

Distr. general
29 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 27 a) del programa provisional*

Desarrollo social: aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

La situación social en el mundo de 2013: los problemas de la desigualdad

Nota de la Secretaría**

I. Introducción

1. En la Declaración del Milenio los líderes mundiales se comprometieron a crear un mundo más equitativo y reconocieron que la igualdad y la solidaridad eran esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI. Trece años después de la Cumbre del Milenio, la desigualdad creciente y sus repercusiones en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente ocupan un lugar más prominente en las preocupaciones de los encargados de formular políticas y la sociedad en general. La desigualdad de ingresos ha aumentado en muchos países en las últimas décadas. Se han logrado avances en la reducción de la desigualdad en materia de educación, atención de la salud y otras dimensiones del desarrollo humano, aunque siguen existiendo disparidades importantes. Muchos grupos sociales se siguen viendo afectados de manera desproporcionada por la pobreza económica y un acceso insuficiente a la atención de la salud y la educación y, en general, la disparidad entre esos grupos y el resto de la población se ha acrecentado con el paso del tiempo.

2. En un momento en que la comunidad internacional está definiendo sus ideas respecto de la agenda del desarrollo para después de 2015, es importante subrayar que superar la desigualdad no solo es un imperativo moral, sino también una necesidad para poder aprovechar plenamente el potencial de los ciudadanos de cada país y colocar el desarrollo en una senda sostenible. De hecho, hay un reconocimiento cada vez mayor y existen cada vez más pruebas de los poderosos

* [A/68/150](#).

** El presente documento contiene una sinopsis del *Report on the World Social Situation 2013* y algunas conclusiones y recomendaciones. El informe completo se publicará en el curso de 2013 como publicación de las Naciones Unidas destinada a la venta.



efectos corrosivos de la desigualdad en la reducción de la pobreza, la cohesión social y la estabilidad, así como en la sostenibilidad económica, social y medioambiental del desarrollo.

3. La crisis económica y sus secuelas han hecho más urgente la necesidad de superar la desigualdad. En muchos países desarrollados se siguen aplicando programas de austeridad fiscal y en un número cada vez mayor de países en desarrollo se está reduciendo el gasto público. El descontento popular ha aumentado, la confianza en los gobiernos está disminuyendo y los ciudadanos se sienten cada vez más privados de sus derechos. Dado el contexto político actual, es importante hacer hincapié en los efectos nocivos de las reducciones *ad hoc* del gasto público, en particular si atañen a la racionalización de la fuerza de trabajo y del gasto social. Esas reducciones tienen otras consecuencias en la distribución de los ingresos y en otras dimensiones de la desigualdad. Puede aprenderse mucho de los países que han sido capaces de reducir la desigualdad a pesar del panorama económico mundial incierto.

4. Sobre la base del *Informe sobre la situación social en el mundo de 2005*¹, en que se describió la creciente desigualdad dentro de los países y entre ellos, en el presente resumen se examinan las tendencias recientes en materia de desigualdad y se analizan sus amplias repercusiones. El informe muestra que la desigualdad no solo tiene consecuencias para las personas que viven en la pobreza, sino que existen pruebas de que las sociedades con grandes desigualdades tienden a crecer más lentamente que las que presentan menores niveles de desigualdad de ingresos, tienen más dificultades para mantener el crecimiento durante largos períodos de tiempo y se recuperan más lentamente de las crisis económicas. La desigualdad genera tensión social, inestabilidad política e incluso conflictos. La delincuencia, las enfermedades y los problemas medioambientales se ven agravados por la desigualdad.

5. Uno de los rasgos más preocupantes de la desigualdad es que tiende a perpetuarse en el tiempo. La desigualdad de ingresos da lugar a un acceso desigual a los servicios de atención de la salud y a la educación y, por lo tanto, a la transmisión de una generación a otra de la desigualdad en las oportunidades económicas y sociales. Sin embargo, la desigualdad no está predestinada a aumentar con el tiempo: las políticas permiten contrarrestarla.

II. Tendencias recientes en materia de desigualdad

A. Desigualdad de ingresos

6. Más de la mitad de los países de los que se dispone de datos han tenido incrementos en la desigualdad de ingresos desde 1990, a pesar de un intenso crecimiento económico, si bien las tendencias varían según el país y la región.

7. Aunque América Latina y el Caribe continúa siendo, junto con África, la región con los niveles más elevados de desigualdad de ingresos, el coeficiente de Gini se redujo entre 1990 y 2010 en 12 de los 20 países de los que se dispone de datos, incluido el Brasil, que tradicionalmente ha tenido niveles muy altos de

¹ *Report on the World Social Situation 2005: the Inequality Predicament* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.05.IV.5).

desigualdad². Según la información disponible, la disparidad entre ricos y pobres también disminuyó en muchos países de África, entre ellos países con una desigualdad muy elevada como Botswana, Lesotho y Swazilandia, pero ha continuado incrementándose con relativa rapidez en Sudáfrica con posterioridad al período del *apartheid*, a pesar del crecimiento económico continuado y de la ampliación de los programas de asistencia social. En 2008, el coeficiente de Gini de Sudáfrica se situó en torno a 70³.

8. Históricamente, Asia ha tenido una desigualdad menor a la de otras regiones en desarrollo. Sin embargo, a pesar de un crecimiento destacable y de una disminución impresionante de la pobreza extrema, la región ha experimentado incrementos generalizados en la desigualdad de ingresos a nivel nacional, en zonas tanto urbanas como rurales. Entre 1990 y 2010, la desigualdad de ingresos aumentó en 20 de los 28 países de los que se dispone de datos, lo que representa aproximadamente el 90% de la población de la región. En China, la desigualdad se incrementó tanto en las zonas urbanas (el coeficiente de Gini aumentó de 25,6 en 1990 a 35,2 en 2008) como en las zonas rurales (donde aumentó de 30,6 a 39,4), siendo las zonas rurales más desiguales que las urbanas, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países en desarrollo⁴.

9. En muchos países desarrollados ha habido un marcado aumento de la desigualdad de ingresos, incluidos los países nórdicos, que anteriormente se caracterizaban por sus escasos niveles de desigualdad. Este aumento se registró a pesar de que hubo un período de crecimiento económico y del empleo sostenido. El incremento de la desigualdad de ingresos ha sido particularmente pronunciado en los países de Europa Oriental, los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

10. Si bien la desigualdad de ingresos dentro de los países es significativa, las diferencias del ingreso medio entre países son aún mayores: representan dos tercios de la desigualdad de ingresos a nivel mundial. Sin embargo, la desigualdad de ingresos a nivel internacional ha disminuido en los últimos años debido a la convergencia relativa de los ingresos medios de los países desarrollados y los países en desarrollo y, en particular, al rápido crecimiento de China. El crecimiento en la India y en otros países emergentes desde el inicio del nuevo milenio también ha contribuido a acelerar la disminución de la desigualdad de ingresos a nivel internacional.

11. A pesar de que los países de ingresos bajos han estado creciendo más rápidamente que los países de ingresos altos y que la desigualdad a nivel internacional está disminuyendo, la disparidad en valores absolutos en el ingreso medio nacional *per capita* entre esos dos grupos de países se incrementó y pasó de 18.525 dólares en 1980 a cerca de 32.900 dólares en 2007, antes de disminuir

² Frederick Solt, "Standardized World Income Inequality Database", versión 3.1, publicado en diciembre de 2011 y disponible en: <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.html>.

³ Banco Mundial, *South Africa Economic Update. Focus on Inequality of Opportunity* (Washington, D.C., 2012).

⁴ Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia* (2012).

levemente a 32.000 dólares en 2010⁵. No está claro de qué manera las secuelas de las crisis mundiales afectarán a esta tendencia a la baja tan reciente.

12. Hasta el momento, el impacto de las crisis económica y financiera recientes no se ha distribuido de manera uniforme en los países desarrollados. El coeficiente de Gini de la renta de mercado aumentó entre 2007 y 2010 en 20 de 30 países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), según los datos disponibles⁶. El ingreso disponible medio del 10% de la población con mayores ingresos no disminuyó durante esos tres años en ese grupo de países. En cambio, el ingreso del 10% de la población con menos ingresos se redujo en un 2% anual. Los grupos de ingresos bajos y medianos han sido los más afectados por el desempleo en esos países, y las disparidades en los salarios han seguido aumentando. Por el contrario, la pobreza continuó disminuyendo en la mayoría de los países en desarrollo entre 2007 y 2010. Sin embargo, un análisis más detallado revela que se trata de una mejora débil. Muchas familias han alcanzado niveles de ingreso apenas por encima del umbral de pobreza nacional o internacional, y siguen corriendo el riesgo de caer nuevamente en la pobreza. Si bien la cantidad de personas que viven con menos de 1,25 dólares por día ha venido disminuyendo rápidamente y llegó a 1.200 millones en 2010, aún hay 2.400 millones de personas que viven con menos de 2 dólares por día, y los avances para que las personas superen ese nivel más elevado de ingresos han sido mucho más lentos⁷.

13. En un comienzo, las transferencias públicas en efectivo amortiguaron algunos de los efectos de las crisis, en particular en los países que introdujeron programas de estímulo fiscal. Sin embargo, la aplicación prematura de medidas de austeridad fiscal en muchos países puede dar lugar a una mayor desigualdad a largo plazo. En efecto, un análisis de los programas históricos de consolidación fiscal muestra que, por lo general, los esfuerzos para reducir el déficit presupuestario disminuyen la demanda, aumentan el desempleo y causan efectos duraderos en la desigualdad. Los episodios de austeridad fiscal se han relacionado con un aumento en el coeficiente de Gini de aproximadamente 0,1 puntos a muy corto plazo (durante el año posterior al episodio de consolidación) y de 1 punto a mediano plazo (ocho años después del episodio), y su impacto comienza a disminuir lentamente a partir de entonces⁸. Por lo tanto, gran parte del impacto a largo plazo de las crisis recientes en la desigualdad, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, dependerá de las políticas que se aplican actualmente.

14. La magnitud de la disparidad de ingresos entre países es grande, pero las disparidades de ingresos entre las personas también resultan sorprendentes. Por ejemplo, el ingreso medio anual de un residente en Albania (7.216 dólares) o en la Federación de Rusia (13.505 dólares) es más bajo que el de una persona que pertenece al 10% de la población con menores ingresos de Suecia (14.838 dólares),

⁵ Cálculos basados en los datos del producto interno bruto *per capita* que figuran en la base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, disponible en: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do> (consultada el 18 de julio de 2013).

⁶ La información sobre la distribución de los ingresos y la pobreza en la OCDE puede consultarse en: www.oecd.org/social/inequality.htm (consultada el 19 de julio de 2013).

⁷ Véase la herramienta en línea del Banco Mundial para el análisis de la pobreza, disponible en: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm> (consultada el 23 de julio de 2013).

⁸ Laurence Ball, Davide Furceri, Daniel Leigh y Prakash Loungani, "The distributional effects of fiscal austerity" (2013), disponible en: www.un.org/en/development/desa/working-papers/working-papers-2013.html.

que también gana casi seis veces más que un albanés que pertenece al 10% de la población con menores ingresos de ese país y 80 veces más que un boliviano en el decil de ingresos más bajo. Los ciudadanos pobres de los países con una distribución de ingresos amplia pueden tener niveles de vida más bajos que los ciudadanos pobres de los países con ingresos medios más bajos pero con una distribución menos amplia (por ejemplo, el 10% de los ciudadanos con menores ingresos gana menos en los Estados Unidos que en Suecia, en el Brasil que en la India o Indonesia, y en Sudáfrica que en Egipto). El promedio de ingresos de una persona que pertenece al 10% de la población con menores ingresos en los Estados Unidos es menor que el de una persona en Sudáfrica o el Brasil que percibe el ingreso medio de su respectivo país. Al mismo tiempo, el ingreso medio del 10% de la población con mayores ingresos en los Estados Unidos es cinco veces mayor que el del mismo grupo de población en el Brasil y dos veces mayor que el del mismo grupo en Suecia⁹.

B. Desigualdad no relacionada con los ingresos

15. Las disparidades entre países respecto de otros indicadores de bienestar, como la esperanza de vida y el nivel educativo, han disminuido. En general, el aumento de la esperanza de vida ha sido más rápido en las regiones en desarrollo que en las regiones desarrolladas, por lo que se ha alcanzado una convergencia de la esperanza media de vida al nacer que puede atribuirse a las mejoras a largo plazo de los niveles de vida y nutrición, los mayores niveles de educación (especialmente de las mujeres y niñas) y las mejoras en materia de higiene pública y tecnología e infraestructura para la atención de la salud.

16. Las disparidades en la educación han disminuido a raíz de la expansión de la enseñanza primaria en todo el mundo, sobre todo en los países en desarrollo. En los países desarrollados, particularmente de Europa, la disminución de la desigualdad en la educación podría obedecer principalmente a la expansión de la educación secundaria y superior. En la medida en que muchos gobiernos sigan dando prioridad a la ampliación del acceso a la enseñanza primaria, las desigualdades entre los países en materia educativa continuarán disminuyendo, especialmente en los niveles de educación primaria y secundaria. Sin embargo, es probable que sigan existiendo disparidades importantes en los niveles de educación postsecundaria y superior, ya que la financiación de los niveles más altos de la educación y el acceso a educación postsecundaria de alta calidad en los países pobres sigue siendo un problema importante.

17. A pesar de la convergencia entre los países, siguen existiendo grandes disparidades en el acceso a la educación de las niñas y los niños dentro de cada país. Aunque una de las disminuciones más marcadas de la disparidad entre los géneros en materia educativa se ha observado en África Subsahariana, la región aún se encuentra muy por debajo de los niveles de paridad alcanzados en los países en desarrollo. El coeficiente entre niñas y niños en cuanto al promedio de años de escolarización en África Subsahariana aumentó del 67,2% en 1990 al 80% en 2010; en América Latina y el Caribe, ese coeficiente se incrementó de un 97,2% en 1990 a

⁹ Véase <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do> (consultada el 19 de julio de 2012).

un 98,4% en 2010; en Europa y Asia Central aumentó del 91,4% al 98,3%; y en Asia Oriental y el Pacífico pasó del 88,3% en 1990 al 88,5% en 2010¹⁰.

18. Además, el número de niños no escolarizados en África Subsahariana sigue siendo inaceptablemente elevado y la matriculación tardía es un problema persistente. Se estima que en Liberia y Ghana un 87% y un 53%, respectivamente, de los alumnos que ingresan al primer año de educación primaria tiene dos años más que la edad oficial de ingreso escolar. Un motivo importante para la matriculación tardía es la pobreza. Se estima que en Madagascar, en 2008 un 62% de los alumnos del quintil de hogares más pobres se matriculó en la escuela por lo menos dos años más tarde de la edad oficial de ingreso escolar; en cambio, entre los niños en edad escolar del quintil de hogares más ricos ingresaron tardíamente a la escuela el 32% de los alumnos.

19. También existen disparidades con respecto a otros Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ejemplo, los niños que viven en zonas rurales de regiones en desarrollo tienen el doble de probabilidades de tener un peso inferior al normal que los niños que viven en zonas urbanas. En Asia meridional, entre 1995 y 2009, la prevalencia del peso inferior al normal entre los niños del 20% de hogares más ricos disminuyó casi un tercio, mientras que prácticamente no hubo mejoras entre los niños de los hogares más pobres¹¹. En promedio, los niños del 20% de los hogares con ingresos más bajos tienen tres veces menos probabilidades de ser atendidos al nacer por un profesional de la salud cualificado que los niños de hogares más ricos, casi tres veces más probabilidades de tener un peso inferior al normal y el doble de probabilidades de morir antes de cumplir los 5 años de edad. Más de 2.600 millones de personas, de las cuales 1.900 millones viven en zonas rurales, aún carecen de acceso al saneamiento seguro¹¹. La disparidad es amplia entre los pueblos indígenas, otras minorías étnicas y el resto de la población en cuanto a la pobreza económica, la educación y la mayoría de los indicadores de salud, y en general ha aumentado con el paso del tiempo¹². Las personas con discapacidad continúan teniendo una probabilidad superior a la media de caer en el quintil más pobre de la población.

III. Dimensiones y consecuencias de la desigualdad

A. Las dimensiones de la desigualdad se refuerzan mutuamente

20. Las desventajas sociales, como las relacionadas con el nivel educativo y la formación, el estado de salud, el género, la raza o etnicidad, la discapacidad, la edad y el lugar de residencia, se traducen inevitablemente en desventajas en el mercado laboral y, en consecuencia, en menores ingresos. El resultado se refleja en la desigualdad de ingresos.

21. La desigualdad de ingresos determina el control sobre los recursos financieros y la capacidad de invertir en actividades de mejora del capital humano y de tener acceso a ellas, como los servicios de educación y de atención de la salud. Además,

¹⁰ Robert J. Barro y Jong-Wha Lee, "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010" (revisado en 2012).

¹¹ Naciones Unidas, *Informe de 2011 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Nueva York, 2011).

¹² Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011).

la desigualdad de ingresos a menudo influye no solo en la cantidad, sino también en la calidad de los servicios a los que tienen acceso los diferentes grupos de ingreso. Asimismo, cuando la desigualdad económica se percibe como algo que no corresponde a los méritos y logros de las personas, estas pueden invertir menos en su propia educación y desarrollo y en la de sus hijos. El efecto combinado es una menor inversión en capital humano, menores logros, una menor productividad y una remuneración más baja para los miembros más pobres de la sociedad.

22. En suma, la desigualdad social, es decir, los aspectos de la desigualdad que no están relacionados con los ingresos, refuerza la desigualdad económica. Esto, a su vez, limita la capacidad de los menos favorecidos económicamente de invertir en oportunidades de mejora del capital humano y de acceder a ellas y, de esta manera, se perpetúa la exclusión social. El reto de las políticas es interrumpir el ciclo de desigualdad social y económica promoviendo la movilidad socioeconómica.

23. En general, los países con más desigualdad económica tienden a tener menos movilidad y la falta de movilidad en la sociedad perpetúa la desigualdad. Las disparidades amplias y persistentes en materia de ingresos, educación y salud se traducen en una perpetuación de la desigualdad de ingresos de una generación a otra, ya que las familias más pobres cuentan con menos recursos, tanto financieros como sociales, para invertir en sus hijos. Esto ocurre en particular en países en que la financiación de la educación pública se vincula con la base tributaria local y las transferencias desde las arcas públicas son escasas o insignificantes. La segregación geográfica también influye, ya que las familias más pobres generalmente viven en lugares con menos acceso a empleo de mejor calidad y a oportunidades educativas. Esto subraya la importancia de las políticas públicas para contrarrestar el ciclo de la desigualdad, que se refuerza mutuamente y se regenera a sí mismo.

24. Sin embargo, cuando se unen la desigualdad económica y la exclusión social, puede ser particularmente difícil aumentar las oportunidades de movilidad mediante políticas sociales inclusivas. Por ejemplo, en las sociedades con grandes minorías étnicas o raciales, en que la mayoría de las personas que viven en la pobreza pertenecen a minorías, es menos probable que el grupo mayoritario apoye políticas redistributivas. También es cierto que, junto con el crecimiento de la desigualdad de ingresos en muchos países en los últimos años, el apoyo a las políticas redistributivas se ha debilitado.

25. A pesar de estas dificultades, la experiencia muestra que las políticas sociales pueden generar oportunidades de incrementar la movilidad y reducir la desigualdad. Por ejemplo, en muchos países de América Latina la desigualdad ha disminuido en los últimos años. El rápido incremento del acceso a la educación, apoyado en las políticas sociales, el aumento del empleo en el sector estructurado y de los ingresos del mercado laboral, y el incremento de las transferencias sociales, como las transferencias monetarias condicionadas, son algunos de los factores más destacados de este cambio.

B. Promoción de la movilidad

26. La educación es un vehículo importante para la movilidad socioeconómica. Mejorar el acceso a la educación de los grupos marginados fomenta el empoderamiento y una mayor cohesión social entre los grupos sociales de un país.

27. La educación superior ha demostrado ser un motor muy dinámico para la movilidad ascendente. La educación en la primera infancia también es muy importante; algunas investigaciones señalan que los logros de las personas se ven determinados en gran medida por el nivel de desarrollo cognitivo alcanzado antes de ingresar a la escuela primaria.

28. En realidad, los niños de familias pobres y desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico sufren mayores obstáculos para avanzar en su educación: pueden verse en la necesidad de abandonar la escuela y comenzar a trabajar para poder aportar ingresos a su familia; sus padres a menudo no pueden sufragar los gastos escolares; y es posible que tampoco tengan acceso a escuelas de buena calidad.

29. Por lo tanto, la inversión pública en educación, especialmente en la educación en la primera infancia, es una herramienta de política fundamental para igualar las oportunidades y detener la transmisión de la pobreza y la desigualdad de una generación a otra.

30. Sin embargo, la mejora de los resultados educativos no siempre se traduce en mejores resultados laborales, lo que subraya la necesidad de aplicar enfoques incluyentes y coherentes que integren políticas y programas en materia de educación y mercado laboral para promover de manera efectiva la movilidad en la sociedad.

31. Tener buena salud es una condición previa importante para el desarrollo de otras capacidades para la movilidad socioeconómica, como la productividad educativa y laboral. La desigualdad en el acceso a la atención de la salud repercute en la desigualdad en materia de educación, trabajo e ingresos.

32. Una mala salud puede limitar las perspectivas socioeconómicas individuales y, en última instancia, perpetuar el aumento de la desigualdad de ingresos y la desigualdad no relacionada con los ingresos y contribuir a dicho aumento. Los niños menos saludables tienden a tener un rendimiento escolar más bajo y terminan siendo adultos menos saludables. Los adultos con mala salud tienen mayores dificultades para encontrar y mantener buenos empleos, o pueden no ser capaces de trabajar la misma cantidad de horas ni con el mismo nivel de productividad que sus compañeros más sanos, y como consecuencia de ello ganan salarios más bajos.

33. El efecto de la pobreza en la salud de una persona ha sido bien documentado. Existe una relación clara entre la pobreza y la mayor probabilidad de tener una mala salud, un desarrollo cognitivo reducido que redundará en un peor desempeño escolar y salarios más bajos en la vida adulta¹³.

34. Por lo tanto, las políticas para promover la inversión en la atención de la salud son un componente importante de cualquier estrategia para facilitar la movilidad socioeconómica. En forma similar a lo que ocurre con el aumento de la inversión pública en educación, es necesario movilizar más recursos públicos para que todas las personas tengan acceso a servicios de atención de la salud de calidad. Parte de esa movilización puede alcanzarse mediante políticas socioeconómicas redistributivas.

¹³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Los niños dejados atrás: una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo* (Florencia (Italia), Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, 2010).

35. El apoyo a las medidas de política para superar la desigualdad, especialmente las relacionadas con la redistribución, depende estrechamente de la percepción que exista de la desigualdad. La situación socioeconómica de las personas y la forma en que consideran la igualdad de oportunidades para la movilidad social son factores que influyen en esas percepciones. Las opiniones personales en cuanto a las diferencias salariales que se consideran “justas” tienen consecuencias en la forma en que la desigualdad existente podría afectar a la cohesión social, la estabilidad política y el apoyo a las políticas para hacer frente a la desigualdad.

36. Los medios de comunicación desempeñan un papel importante en la configuración de las preferencias. Los ciudadanos de países con mayores niveles de desigualdad de ingresos y un mayor acceso a la información tienen una opinión menos favorable de la desigualdad existente. De hecho, el alcance de la libertad de los medios de comunicación en las democracias se asocia positivamente con el gasto en la atención de la salud y la educación y con el nivel general de desarrollo.

C. Consecuencias políticas, sociales y medioambientales de la desigualdad

37. La desigualdad reduce la movilidad y erosiona la cohesión social y la estabilidad social. Los niveles elevados de desigualdad pueden interferir con la participación política incluyente y la gobernanza eficaz. La delincuencia, las enfermedades y los problemas medioambientales se ven agravados por la desigualdad.

38. Aunque la relación es compleja, hay datos que indican que, en ciertas condiciones, la desigualdad contribuye a la inestabilidad social y socava la confianza. Esto es particularmente cierto en las situaciones en que existen disparidades grandes y cada vez mayores entre ricos y pobres.

39. Cuando los ciudadanos consideran que sus sociedades son muy desiguales, que las oportunidades para mejorar su posición socioeconómica son limitadas y que las recompensas no se obtienen en función de los logros, sino de otros factores que no dependen de ellos, se sienten, con razón desalentados e insatisfechos. Esto crea un terreno fértil para las protestas e incluso los conflictos. Por ejemplo, se ha comprobado que la desigualdad creciente ha sido un factor clave en el estallido de los movimientos de protesta en muchos de los países árabes.

40. La relación entre la desigualdad de ingresos y los conflictos es compleja. Los países más pobres tienden a tener más conflictos que los países más ricos. Además, la desigualdad horizontal entre grupos étnicos y regiones puede conducir al conflicto¹⁴. Es más probable que los conflictos civiles surjan en zonas con ingresos bajos en valores absolutos (aunque el producto interno bruto nacional *per capita* no sea necesariamente bajo) o en zonas donde se observan diferencias sustanciales con el promedio nacional¹⁵.

¹⁴ Lars-Erik Cederman, Nils B. Weidmann y Kristian Skrede Gleditsch, “Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war: a global comparison”, *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3 (2011).

¹⁵ Halvard Buhaug, Kristian Skrede Gleditsch, Helge Holtermann, Gudrun Østby y Andreas Forø Tollefsen, “It’s the Local Economy, Stupid! Geographic Wealth Dispersion and Conflict

41. La prestación de servicios sociales equitativos y suficientes puede ayudar a mantener la paz y reducir el descontento. A medida que aumenta el nivel de inversión pública en educación, salud y seguridad social, la probabilidad de que existan conflictos civiles disminuye significativamente¹⁶.

42. En sociedades con altos niveles de desigualdad, donde los beneficios del desarrollo económico llegan a un segmento más reducido de la población, la participación política también tiende a ser desigual. Sin instituciones y políticas adecuadas para prevenir o reducir la desigualdad, la influencia política tiende a concentrarse en quienes están en una mejor situación. Esa influencia se usa a menudo para crear o mantener oportunidades desiguales: los ricos pueden usar sus recursos y su control para influir a su favor en las políticas de una amplia variedad de ámbitos, como los impuestos sobre la renta, la asignación del gasto público y las políticas educativas.

43. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”, aprobado en la resolución 66/288 de la Asamblea General, de 27 de julio de 2012, se destacó que para alcanzar el desarrollo sostenible era fundamental reducir la desigualdad. La desigualdad agrava los problemas medioambientales al promover patrones de producción y consumo insostenibles. Asegurar la resiliencia de las comunidades a la degradación medioambiental, a través tanto del desarrollo humano como de la ordenación del medioambiente, a menudo es esencial para poner freno a la pobreza y la desigualdad y reducir las consecuencias de las crisis.

IV. Desigualdad, crecimiento económico y reducción de la pobreza

A. La desigualdad dificulta el crecimiento económico

44. Son varias las formas en que la desigualdad da lugar a un sistema económico ineficiente y menos estable que obstaculiza el crecimiento económico y la participación de todos los miembros de la sociedad en el mercado laboral¹⁷.

45. En primer lugar, la desigualdad menoscaba el funcionamiento eficiente de los mercados de crédito y las consiguientes posibilidades de crecimiento de las economías al limitar la inversión en capital físico y en el desarrollo de los recursos humanos, en particular entre los grupos de personas pobres y marginadas. La inversión en esas esferas es lo que sienta las bases para un crecimiento económico continuado al asegurar un sólido crecimiento de los ingresos para los hogares de ingresos bajos y medianos.

46. En segundo lugar, la desigualdad es nociva para el crecimiento debido a sus consecuencias en la movilidad entre generaciones en materia de ingresos. Cuanto más grande sea la concentración de la riqueza, más difícil será para las personas que pertenezcan a las clases con ingresos más bajos ascender y pasar a formar parte de

Outbreak Location”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, núm. 5 (octubre de 2011), págs. 814 a 840.

¹⁶ Zeynep Taydas y Dursun Peksen, “Can States buy peace? Social welfare spending and civil conflicts”, *Journal of Peace Research*, vol. 49, núm. 2 (marzo de 2012), págs. 273 a 287.

¹⁷ Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality* (W.W. Norton and Company, Nueva York, 2012).

la clase media o del segmento más alto de la distribución de ingresos. La investigación para incrementar la movilidad entre generaciones en materia de ingresos ha puesto de relieve la importancia de una inversión pública sustancial y sostenida en la atención de la salud y la educación, lo que incluye el apoyo a la educación en la primera infancia y la educación postsecundaria de los estudiantes con bajos ingresos y de los habitantes de las zonas rurales y de zonas urbanas deprimidas.

47. En tercer lugar, los estudios han puesto de manifiesto que cuando el poder y la toma de decisiones se concentran en manos de unos pocos, los efectos de la desigualdad en el crecimiento tienden a ampliarse y se reducen aún más la eficiencia económica y las perspectivas de crecimiento a largo plazo de los países.

48. Por último, la desigualdad suele asociarse con las crisis económicas. La investigación sobre las causas de la Gran Depresión de la década de 1930 y de la recesión de 2007-2008 ha mostrado que en los años previos a esas dos importantes crisis económicas hubo una desigualdad creciente y un endeudamiento más elevado de los hogares¹⁸.

B. La desigualdad reduce el ritmo de reducción de la pobreza

49. El ritmo de reducción de la pobreza tiende a ser mucho más rápido en países más igualitarios o en países con niveles iniciales de desigualdad más bajos en los que después hay rachas sostenidas de crecimiento. Se ha observado que en países con niveles más elevados de desigualdad, un crecimiento débil o programas inadecuados de protección social, las medidas para reducir la pobreza fallan. La desigualdad creciente puede tener un efecto de aumento de la pobreza si no se realiza un mayor gasto en programas sociales que protejan a los grupos vulnerables de caer por debajo del umbral de pobreza.

50. Los cambios favorables tanto en el crecimiento de los ingresos como en la desigualdad de ingresos pueden tener como consecuencia reducciones significativas de la pobreza. También es cierto que un aumento de los ingresos suficientemente elevado puede tener como resultado reducciones significativas de la pobreza, aun cuando la desigualdad vaya en aumento. Así ha ocurrido en Asia Oriental y el Pacífico, donde el crecimiento económico ha sido notable y ha dado lugar a disminuciones sin precedentes de la pobreza en países como Camboya, China, Indonesia, Mongolia y Viet Nam, a pesar del rápido incremento de la desigualdad.

51. Esta diversidad de tendencias en los diferentes países pone de relieve la complejidad de los vínculos que exista entre crecimiento, desigualdad y reducción de la pobreza. Son reflejo de las diferentes políticas macroeconómicas y sociales que los países han puesto en práctica para estimular el crecimiento, promover la transformación estructural, crear oportunidades de empleo, ampliar el acceso a oportunidades básicas en materia de educación, atención de la salud y capacitación para el empleo y profundizar en la prestación de servicios sociales. También reflejan la importancia de las condiciones iniciales y el ritmo en que el crecimiento económico se traduce en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

¹⁸ James K. Galbraith, *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis* (Oxford University Press, Nueva York, 2012).

52. Los estudios han mostrado que la desigualdad de ingresos y la desigualdad no relacionada con los ingresos obstaculizan los esfuerzos para reducir la pobreza de diferentes maneras. La desigualdad socioeconómica atenúa el efecto del crecimiento en la pobreza al excluir a las personas que viven en la pobreza de los beneficios del crecimiento. También perjudica el proceso de crecimiento. Si el origen de la desigualdad creciente es la inversión insuficiente en oportunidades que son fundamentales para la reducción de la pobreza y el empoderamiento de los pobres, como la educación y la atención de la salud, entonces la desigualdad disminuye las perspectivas de crecimiento y limita la movilidad social y económica. En los casos en que el origen de la desigualdad creciente o persistentemente elevada se relaciona con el acceso desigual a los bienes de producción, como las tierras agrícolas, los agricultores rurales pobres no pueden beneficiarse plenamente del crecimiento. Todo ello puede conducir a un crecimiento futuro más bajo.

V. Especial atención a los grupos sociales

53. En la mayoría de las sociedades, uno de los factores más generalizados de la desigualdad de ingresos y la desigualdad no relacionada con los ingresos es la pertenencia a un grupo, es decir, la adscripción a un grupo social basada en características personales como el sexo, la edad, el origen étnico, el origen nacional o la condición física. Como resultado de la discriminación tanto formal como informal y de otras formas de exclusión estructural, los miembros de grupos sociales específicos tienen mayores dificultades para la movilidad socioeconómica o política ascendente. En muchos casos, las oportunidades de una persona en la vida dependen significativamente del grupo social con el que se la identifica y de la manera en que el grupo y la persona interactúan con las instituciones públicas y el mercado laboral.

54. En un contexto dado, la pertenencia a un grupo social particular coincide con un nivel menor de capital humano o un menor rendimiento de la inversión en capital humano, la falta de acceso o un acceso reducido a recursos y servicios y la negación de protagonismo político. La combinación de estas desventajas a menudo condena a los grupos desfavorecidos a generaciones de pobreza y exclusión.

55. El género y el origen étnico continúan siendo dos de los factores más generalizados de desventaja. Estos factores se superponen a otros grupos sociales como los jóvenes, las personas de edad¹⁹, las personas con discapacidad, los indígenas y los migrantes, lo que agudiza las desventajas debido a la desigualdad dentro de los grupos y entre ellos.

A. Los jóvenes y la desigualdad

56. Prácticamente en todo el mundo los jóvenes constituyen un grupo de población desfavorecido. Ya no se los considera niños, pero tampoco se los ve como adultos, y a menudo se enfrentan a barreras estructurales y culturales que les impiden participar plenamente en la vida económica, social y política y que conducen a la

¹⁹ A efectos estadísticos, las Naciones Unidas consideran que la categoría “joven” incluye a las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. Sin embargo, en la práctica este grupo etario difiere de un país a otro. Las Naciones Unidas definen a las personas de edad como los hombres y mujeres de 60 años o más. En muchos países desarrollados el término “personas de edad” hace referencia a las personas de 65 años o más.

desigualdad a largo plazo. El empleo ha demostrado ser un problema particularmente importante para los jóvenes, ya que el desempleo y el subempleo conllevan problemas de inseguridad económica y trastornos de la vida familiar y de otros aspectos del desarrollo social.

57. Debido a las limitaciones reales y a las que tienen su origen en la discriminación, las personas jóvenes han padecido durante mucho tiempo una crisis laboral. Los jóvenes tienen casi tres veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que más de 73 millones de jóvenes estaban desempleados en 2013, lo que representa una tasa de desempleo del 12,6%.

58. Si bien los jóvenes sufren tasas de desempleo desproporcionadamente elevadas en todas las regiones del mundo, el desempleo es peor en algunas de ellas. En Oriente Medio y África Septentrional, el desempleo de los jóvenes es particularmente elevado y se estima en un 29% y un 24%, respectivamente, es decir, más del doble que los promedios regionales de desempleo general. En estas regiones, ser una mujer joven es particularmente problemático con respecto al empleo, ya que sus tasas de desempleo casi cuadruplican el promedio regional. De hecho, el desempleo es un problema más agudo para las mujeres jóvenes en casi todas las regiones, excepto en las economías desarrolladas, la Unión Europea y Asia Oriental.

59. Cuando ocurrió la crisis económica de 2008, los jóvenes de las economías desarrolladas fueron los más golpeados. De acuerdo con la OIT, la tasa estimada de desempleo juvenil en las economías desarrolladas y la Unión Europea fue del 17,9% en 2013, lo que representa un incremento de 4,6 puntos porcentuales con respecto a 2008. Los jóvenes de Oriente Medio y África Septentrional también se vieron afectados, con incrementos de 3,8 y 3,6 puntos porcentuales, respectivamente. Si bien los más duramente afectados en las economías desarrolladas fueron los hombres jóvenes, en los países árabes lo fueron las mujeres jóvenes.

60. El empleo en el sector no estructurado, el empleo vulnerable y la pobreza de los trabajadores son grandes problemas para los jóvenes de los países en desarrollo. A menudo realizan trabajos no remunerados para empresas o granjas familiares, y los que reciben una remuneración tienen más probabilidades que los adultos de tener empleos con bajos salarios. No solo los jóvenes de los países en desarrollo se enfrentan a las dificultades del empleo en el sector no estructurado, el empleo inestable y el empleo con bajos salarios. Según estimaciones de la OIT, los jóvenes representan, en promedio, un 23,5% de los trabajadores pobres en los países que poseen datos, en comparación con el 18,6% de los trabajadores que no son pobres.

61. Además del problema del desempleo y el subempleo, el Banco Mundial estima que hay 621 millones de jóvenes que no están empleados ni están buscando empleo. Es posible que algunos de ellos participen en otras actividades que generan riqueza, pero los que están desempleados e inactivos no están desarrollando el capital humano y corren mayores riesgos de sufrir los efectos a largo plazo de la pobreza y la exclusión social. Se considera que estos jóvenes son particularmente propensos a desatar disturbios sociales y participar en actividades peligrosas o delictivas.

62. Además de sus problemas de desempleo, los jóvenes también están mucho más expuestos a riesgos de salud específicos, en particular las mujeres jóvenes. Por ejemplo, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

(ONUSIDA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) informaron de que los jóvenes constituían casi el 40% de las personas adultas con nuevas infecciones de VIH en todo el mundo, y que las mujeres jóvenes eran las más afectadas. La violencia sexual contra las mujeres jóvenes, el embarazo prematuro y los riesgos asociados a este, continúan siendo preocupaciones importantes. Los jóvenes (de entre 10 y 29 años de edad) constituyen alrededor del 41% de las víctimas de homicidio en el mundo.

B. Las personas de edad y la desigualdad

63. De manera similar a lo que ocurre con los jóvenes, las personas de edad se enfrentan a una miríada de problemas relacionados con su bienestar y movilidad social como resultado de las dificultades personales y, a menudo, de las percepciones discriminatorias que se tienen de su grupo etario. Aunque muchas personas de edad de todo el mundo pueden seguir participando en todos los aspectos de la vida en sociedad, muchas otras, en países tanto desarrollados como en desarrollo, se enfrentan a problemas como la falta de seguridad económica, niveles desproporcionados de pobreza y un acceso insuficiente a la atención de la salud y otros servicios de buena calidad, como las finanzas y el transporte accesible.

64. La incidencia de la pobreza en las personas de edad varía significativamente de un país a otro y, en algunos casos, las personas de edad están, de hecho, en mejor situación que otros grupos. Sin embargo, en promedio, las personas de edad tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que la población general. Los datos de países de la OCDE muestran que las personas de edad, aunque hayan aumentado sus ingresos en comparación con otros segmentos de la población, siguen teniendo más probabilidades de ser pobres que el promedio de la población. De manera similar, los datos del Programa de Encuestas Demográficas y de Salud de los países en desarrollo indican que los hogares encabezados por personas de edad tienden a ser más pobres.

65. El grado de pobreza y desigualdad que sufren las personas de edad a menudo depende de la calidad de los programas de protección social. Cuando existen programas de protección social efectivos, en particular pensiones de vejez no contributivas y servicios de atención de la salud adecuados, las personas de edad tienden a estar integradas más plenamente en la sociedad.

66. El empleo y el subempleo presentan grandes problemas para las personas de edad, ya que son objeto de discriminación por motivos de edad en los procesos de contratación, capacitación y retención. Por lo tanto, las personas de edad sufren tasas desproporcionadamente elevadas de desempleo a largo plazo en comparación con los jóvenes y los trabajadores en edad productiva y, aunque sean nuevamente contratadas, sufren una pérdida de salario mayor que los trabajadores más jóvenes.

67. El acceso a la atención de la salud también resulta problemático. Los honorarios por la atención y los costos de la medicación, la falta de información y conocimientos sobre la situación de las personas de edad, la ubicación de los servicios y la falta de servicios y estructuras adaptados a las personas de edad son algunos de los factores comunes y omnipresentes que dificultan la atención de la salud de las personas de edad.

68. Ser mujer o indígena acentúa los problemas. En algunos países las mujeres de edad se encuentran a menudo en situación de desventaja por la discriminación institucional y cultural que sufren toda su vida en materia de derechos de propiedad, derechos sucesorios, empleo, acceso a los servicios y otros factores. Esas desventajas las privan del capital humano, social y financiero necesario para vivir de manera integrada desde el punto de vista social y económico cuando son mayores.

C. Las personas con discapacidad y la desigualdad

69. Las limitaciones estructurales y en materia de infraestructura se ven agravadas por las perspectivas discriminatorias que limitan el bienestar social y económico de las personas con discapacidad en todo el mundo. Las personas con discapacidad están sobrerrepresentadas en los segmentos más pobres de la población. La OMS estimó que el 20% de la población más pobre del mundo está integrada por personas con discapacidad. La discapacidad puede aumentar el riesgo de pobreza al excluir a las personas de la educación y el trabajo. A su vez, la pobreza puede incrementar las probabilidades de sufrir una discapacidad al agravar los problemas de salud por la malnutrición y las malas condiciones de vida y de trabajo.

70. Aún no existen datos suficientes para hacer generalizaciones a nivel regional o mundial, aunque hay cada vez más pruebas en todas las regiones de que las personas con discapacidad tienen menos probabilidades que la población general de completar un ciclo de educación primaria o secundaria y muchas menos probabilidades de cursar estudios superiores. Las personas con discapacidad tienden a tener tasas de empleo menores que el promedio de la población, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. El subempleo plantea un problema importante, dado que las personas con discapacidad tienden a recibir salarios menores y sufrir una mayor inseguridad laboral.

71. En muchos casos, el acceso a una atención de la salud adecuada también ha resultado problemático para las personas con discapacidad y muchas pueden sufrir riesgos mayores de morbilidad y mortalidad como resultado del problema de salud específico que causa su discapacidad. El abandono, el maltrato y los actos de discriminación cometidos por quienes están a cargo de su cuidado o por el personal sanitario exacerban las dificultades de las personas con discapacidad.

D. Los pueblos indígenas y la desigualdad

72. En los casos en que la situación socioeconómica de los pueblos indígenas se ha documentado, los datos muestran que sufren muchas desventajas socioeconómicas en comparación con las personas que no son indígenas.

73. Si bien las carencias en el desarrollo del capital humano pueden desempeñar un papel importante en la disparidad relativa de ingresos de los pueblos indígenas, también contribuyen a ella otros factores intangibles, como la discriminación. Las tasas de pobreza casi siempre son más elevadas entre los pueblos indígenas que entre las personas no indígenas. Se estima que un tercio de los pueblos indígenas son pobres y que representan alrededor del 10% de los pobres de todo el mundo. Estos niveles de pobreza se ven reforzados por un menor nivel educativo y por la exclusión de la fuerza laboral.

74. En África Subsahariana, la tasa de alfabetización de algunos grupos indígenas llega a ser de cuatro a cinco veces menor que la tasa nacional correspondiente. Del mismo modo, los datos de Australia y Nueva Zelandia muestran que las tasas de desempleo indígena duplican y triplican las de la población no indígena.

75. Los indígenas tienen mayores riesgos de sufrir las consecuencias negativas de la desigualdad no relacionada con los ingresos debido a las dificultades que experimentan en materia de la salud. Los grupos indígenas sufren desventajas tanto en términos de morbilidad como de mortalidad, muchas de las cuales están relacionadas con la mala nutrición y el acceso limitado a servicios de atención de la salud de alta calidad. La malnutrición, la mortalidad infantil y la mortalidad materna tienden a ser más elevadas que las de los grupos no indígenas y, en algunos países, la diferencia en la expectativa de vida entre ambos grupos llega a ser de 20 años.

76. Si bien la situación general de los grupos indígenas en todo el mundo es de desventaja, en algunos casos las diferencias no son tan marcadas, en particular en países con una elevada incidencia de la pobreza. Además, los grupos indígenas de cada país tienden a ser heterogéneos, siendo algunos menos desfavorecidos que otros. En unos pocos casos, como el de los aimaras en el Perú y el de los guaraníes en Bolivia, la situación social de algunos grupos indígenas es mejor que la de la población general.

77. Los derechos de propiedad de la tierra y la degradación medioambiental plantean problemas particulares al bienestar y la movilidad socioeconómica de los grupos indígenas. En muchos casos, los pueblos indígenas viven en comunión con la naturaleza y usan sus conocimientos y experiencias tradicionales para administrar sus recursos de manera eficiente y sostenible. Los desplazamientos forzados y el impacto de la globalización y el cambio climático agravan su marginación social y su situación de desventaja. La privación de las tierras comunales que pertenecen a los pueblos indígenas a manos de entidades tanto públicas como privadas ha creado tensiones con respecto a la tenencia de la tierra y el acceso a las tierras productivas, lo que afecta negativamente a la estabilidad socioeconómica y cultural de las poblaciones indígenas. Muchos grupos encargados de las políticas y proyectos de desarrollo no consultan a los pueblos indígenas, lo que a menudo conduce a un agotamiento de los recursos necesarios para la sobrevivencia física y cultural, a la contaminación y destrucción del medio ambiente natural y a trastornos sociales y comunitarios. En algunos casos, los pueblos indígenas se han convertido en refugiados ecológicos y se han visto obligados a enfrentar nuevos problemas como la migración y el reasentamiento.

E. Los migrantes y la desigualdad

78. El escaso acceso de los migrantes a la atención de la salud y a una educación de calidad, la falta de protagonismo político, el trabajo en el sector no estructurado, las políticas migratorias y las barreras sociales y raciales profundamente enraizadas a menudo limitan las oportunidades de que disponen, lo que contribuye a la existencia de desigualdades generalizadas.

79. En la mayoría de los casos, los migrantes han dejado su lugar de origen para mejorar su posición social, económica o política y, por lo tanto, tienden a estar en una situación mejor que la de aquellos que han dejado atrás. Sin embargo, los

migrantes suelen sufrir hostilidad y discriminación en sus lugares de destino y a menudo pierden los derechos cívicos y electorales.

80. Los migrantes internacionales suelen tener empleos precarios en el sector no estructurado y tienen mayores tasas de desempleo e ingresos inferiores a los de los no migrantes, incluso con niveles educativos comparables. Esos problemas se han asociado con la falta de reconocimiento de las cualificaciones obtenidas en el extranjero, un escaso conocimiento del idioma del país de destino o una situación jurídica provisoria o irregular, así como con la discriminación y otras barreras sociales. Como resultado de su condición, el acceso de los migrantes a medidas de protección social como las prestaciones por desempleo y otras transferencias sociales es a menudo limitado.

81. Esas desigualdades tienden a persistir a lo largo de las generaciones. Aunque los hijos de los migrantes tienden a estar en mejores condiciones que sus padres en cuanto a educación, situación en el mercado laboral e ingresos, no llegan a alcanzar completamente el nivel de los hijos de los no migrantes. Esto suele estar relacionado con la situación socioeconómica en la que crecen, que, según se ha demostrado, tiene un efecto en los resultados educativos y en el desempeño social y económico.

F. Comprender la interrelación de factores para superar la desigualdad persistente

82. Es importante que las desigualdades que afectan a los grupos sociales se aborden considerando cuidadosamente el contexto. Los diversos grupos sociales a menudo se superponen, lo que intensifica aún más las desigualdades que sufren las personas que comparten características de diversos grupos. Esta combinación de identidades de grupo también da lugar a una diferenciación dentro de cada grupo. Las diferenciaciones geográficas también se solapan con características físicas y culturales y determinan la vulnerabilidad del grupo, de modo que, por ejemplo, los grupos que dependen de los medios de vida rurales para su subsistencia son aún más vulnerables.

83. Por lo tanto, conocer el contexto cultural y social en un entorno dado es importante para formular políticas que aborden adecuadamente las causas fundamentales de la desigualdad persistente. Por ejemplo, el debate actual ha mostrado que el nivel educativo es un factor importante que influye en la desventaja social de varios grupos sociales y ha tendido a destacar que el hecho de ser mujer es un elemento agravante. Sin embargo, en más de la mitad de los países con disparidades en la educación secundaria, el número de niñas que asisten a la escuela supera al de los niños. De manera similar, y en cuanto al empleo, si bien ser una mujer joven tiende a ser la mayor desventaja laboral a escala mundial, hay regiones donde los hombres, en particular los hombres jóvenes, son los más golpeados por la crisis. El debate sobre los pueblos indígenas también muestra situaciones inusuales en que algunos grupos indígenas gozan de un bienestar superior al de la población general.

84. En general, las políticas para enfrentar las consecuencias negativas de la desigualdad en determinados grupos sociales deben centrarse en empoderar a todos los miembros de la sociedad para desarrollar el capital humano y social. Deben centrarse en ampliar el acceso a los servicios básicos y en velar por que los servicios suministrados satisfagan las necesidades de todos los grupos sociales y culturales de

manera efectiva. Deben hacerlo basándose en un conocimiento claro y cabal de las normas sociales, políticas y culturales que, en conjunto, dan lugar a las posiciones de desventaja, a fin de asegurar que se aborden y eliminen las causas fundamentales de la discriminación y de la exclusión social, política y económica.

VI. Políticas para superar la desigualdad: el camino a seguir

85. Los motivos para dar mayor importancia a la cuestión de la desigualdad en las políticas nacionales e internacionales son claros. Los datos muestran que el aumento de la desigualdad tiene consecuencias graves desde el punto de vista económico, social y político. La desigualdad dificulta los avances hacia la erradicación de la pobreza, erosiona la cohesión social y amenaza la estabilidad social. La desigualdad creciente puede haber influido en el inicio de las recientes crisis económica y financiera y está haciendo más difícil la recuperación para los países afectados.

86. Las tendencias en materia de desigualdad están lejos de ser universales. En general, la desigualdad económica dentro de los países ha aumentado en las dos últimas décadas en muchos países y regiones que gozaban de niveles relativamente bajos de desigualdad en 1990. Sin embargo, ha disminuido en algunos países de América Latina y África que todavía tienen niveles elevados de desigualdad de ingresos. Las disparidades geográficas siguen siendo importantes, al igual que la desigualdad en la educación y la atención de la salud, pero esas disparidades no se han incrementado en todos los países. La desigualdad entre grupos sociales sigue siendo un componente importante de la desigualdad general dentro de los países, y ha sido más persistente a lo largo del tiempo que la desigualdad económica entre las personas. Sin embargo, hay ejemplos positivos de países y regiones que han sido capaces de derribar las barreras que padecen algunos de estos grupos y promover su participación en la vida económica, social y política. Los casos en que la desigualdad se ha reducido de manera efectiva muestran la importancia de las políticas y las instituciones.

87. Como han demostrado muchos países en desarrollo, hacer frente a la desigualdad requiere una combinación de políticas macroeconómicas impulsoras del crecimiento y de políticas sociales redistributivas. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, países como la Argentina, el Brasil y México han intentado reducir tanto la pobreza como la desigualdad fortaleciendo las políticas relativas al mercado laboral y aumentando las transferencias sociales.

88. La experiencia muestra que para hacer frente a la desigualdad de manera efectiva debe existir un enfoque de políticas amplio, que debe ser sostenible desde el punto de vista social y económico y colocar a las personas en el centro de las medidas de desarrollo. Los países que han tenido buenos resultados en la reducción de la desigualdad se han ocupado de las disparidades y de sus causas sociales, económicas y políticas subyacentes. Dadas las dificultades que existen, una inversión limitada y discrecional para hacer frente a los síntomas básicos de la pobreza no será suficiente para asegurar una reducción sostenida de la desigualdad o la pobreza. La mayoría de los pobres del mundo ocupan posiciones muy desventajosas en la sociedad y su capacidad para beneficiarse de las oportunidades es limitada.

89. Las políticas sociales y económicas deben coordinarse para lograr los objetivos de promoción de un crecimiento incluyente y un empleo decente a fin de reducir la desigualdad. Las políticas fiscales pueden reducir las disparidades económicas y sociales mediante una tributación progresiva y transferencias sociales redistributivas, en particular si los gobiernos velan por que las personas que viven en la pobreza y los grupos desfavorecidos se beneficien al máximo del gasto público. A fin de mejorar las capacidades y desarrollar bienes productivos y activos financieros no solo es necesario corregir las disparidades en el acceso a los servicios sociales, sino también reducir las diferencias en la calidad de esos servicios. Existen pruebas claras de que la inversión sostenida en servicios sociales, especialmente en materia de salud, educación e infraestructura, incrementa la productividad, reduce la vulnerabilidad, tiene intensos efectos multiplicadores en la demanda y reduce la desigualdad social y económica.

90. Deben tomarse medidas urgentes para asegurar la prestación pública de un nivel mínimo de protección social, cuando no exista, y para ampliar su cobertura y asequibilidad. También es necesario fortalecer las políticas e instituciones del mercado laboral que aseguren condiciones de trabajo decentes y den a los trabajadores una voz colectiva, lo que incluye instituciones innovadoras (como las asociaciones de trabajadores por cuenta propia) y modelos alternativos de organización (como las cooperativas).

91. Sin embargo, la política social y las instituciones del mercado laboral no lograrán por sí solas las transformaciones estructurales necesarias para crear trabajo decente para todos, promover un crecimiento económico incluyente y equitativo y reducir la desigualdad. Para que un marco de políticas conduzca a la creación de más y mejores empleos, debe incluir políticas macroeconómicas orientadas a lograr ese objetivo. Los países que han obtenido mejores resultados a la hora de mantener el crecimiento y reducir la desigualdad han puesto en práctica un conjunto coherente de políticas fiscales y monetarias anticíclicas, aumentando el gasto durante las crisis (y no retirándolo prematuramente), fortaleciendo la regulación de los flujos de capital y gestionando la inestabilidad del tipo de cambio. Las políticas complementarias dirigidas a promover el desarrollo industrial y la diversificación económica también han demostrado ser cruciales.

92. Los impuestos y las transferencias sociales han tenido un efecto redistributivo considerable en muchos países desarrollados, como Alemania, Dinamarca y Suecia, donde el coeficiente de Gini relacionado con los ingresos disminuyó más de 20 puntos después del establecimiento de impuestos y transferencias. Sin embargo, el alcance de la redistribución no ha sido suficiente para corregir la tendencia hacia una desigualdad creciente. Por el contrario, los programas de austeridad fiscal muy drásticos puestos en práctica por los gobiernos están teniendo efectos negativos duraderos en la desigualdad. En un momento en que la demanda privada se ve limitada por un desempleo elevado y el estancamiento de los salarios, únicamente el incremento del gasto público puede ayudar a reactivar los ingresos y el empleo. Las pruebas a favor de las políticas económicas expansivas son claras. Es hora de cambiar el rumbo.

93. Las políticas económicas y sociales deben complementarse con intervenciones más amplias para solucionar los problemas de acceso a los recursos y las oportunidades de participar en los procesos sociales, económicos y políticos. Existe una necesidad acuciante de tomar medidas efectivas contra la discriminación de las

personas y grupos sociales. Medidas como asegurar el acceso a la tierra, el crédito y otros recursos productivos, el acceso a la vivienda, la equidad en los derechos sucesorios, la plena capacidad jurídica y el acceso a la justicia de las mujeres y los hombres que viven en la pobreza y de quienes pertenecen a grupos sociales desfavorecidos también son fundamentales para equilibrar la distribución desigual del poder y promover la participación.

94. La desigualdad creciente dentro de los países es motivo de gran preocupación, pero las oportunidades dependen en gran medida del país en que se vive. Algunas mediciones de la desigualdad económica, así como de la disparidad en materia de educación y atención de la salud, han disminuido en los países en general en las últimas décadas, pero en la gran mayoría de los casos aún son más elevadas que el nivel de desigualdad que se observa en un país concreto. Además, las mejoras en las tecnologías de la información y las comunicaciones aumentan la conciencia sobre la desigualdad internacional.

95. Para superar la desigualdad es necesario ampliar el alcance de la alianza mundial para el desarrollo. La agenda del comercio internacional debe apoyar medidas orientadas a igualar las oportunidades de participación en los mercados mundiales y los acuerdos de comercio deberían armonizarse con otros acuerdos multilaterales en materia de desarrollo social para lograr un enfoque más coherente e integrado. Las crisis recientes han puesto de manifiesto la necesidad de contar con un sistema más efectivo de regulación de los mercados financieros internacionales. Hay espacio para una mayor coordinación entre los países de sus políticas en otros ámbitos, como la migración y la inversión extranjera directa. En general, en una economía cada vez más globalizada, debe hacerse hincapié en la distribución equitativa de los beneficios y en la prevención y gestión de las crisis financieras y económicas. Deben tomarse medidas para promover la participación democrática de todos los países y todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que rigen las relaciones internacionales.

96. En un momento en que la comunidad internacional está definiendo sus ideas para el año 2015 y en adelante, debería tener en cuenta que integrar la reducción de la desigualdad en la agenda mundial del desarrollo permitirá reajustar esa agenda con la idea original de la Declaración del Milenio y hacer responsables a los gobiernos de la promoción de un desarrollo incluyente, equitativo y no discriminatorio. A menos que exista el firme propósito de superar las desigualdades, el avance del desarrollo continuará favoreciendo solo a algunos sectores de la población y el ritmo de progreso general podría incluso volverse más lento. Los objetivos deben formularse de tal manera que estén condicionados al progreso de todos los segmentos de la población y establezcan medidas específicas para reducir las desigualdades.