



# Asamblea General

Distr. general  
8 de julio de 2019  
Español  
Original: inglés

**Septuagésimo cuarto período de sesiones**  
Tema 25 a) de la lista preliminar\*  
**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**

## **Situación social en el mundo 2019: configurar el futuro de la desigualdad**

### **Nota de la Secretaría**

#### *Resumen*

La presente nota se centra en los efectos que tienen las principales tendencias mundiales, a saber, la innovación tecnológica, el cambio climático, la urbanización y la migración internacional, sobre la desigualdad. El examen, que incluye recomendaciones normativas sobre cómo gestionar estas tendencias de manera equitativa, abarca también las principales conclusiones del próximo informe sobre la situación social en el mundo<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> La publicación titulada “Report on the World Social Situation” ha cambiado de nombre. A partir de la edición de 2019, la publicación llevará el título de “World Social Report”.

\* A/74/50.



## I. Introducción

1. El informe sobre la situación social en el mundo (Report on the World Social Situation) de 2005 advertía acerca de un problema de desigualdad creciente que dificultaría la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente<sup>1</sup>. Desde la publicación del informe, la desigualdad ha pasado a ocupar el primer plano del debate normativo. De hecho, asegurar “que nadie se quede atrás” constituye un compromiso fundamental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>. El Objetivo 10, que consiste en reducir la desigualdad en los países y entre ellos, está claramente en consonancia con ese compromiso.

2. Las instituciones y las políticas que perpetúan la injusticia impulsan el crecimiento de la desigualdad. También existen poderosas fuerzas mundiales económicas, sociales y ambientales que ayudan a configurar las tendencias de la desigualdad. Las consecuencias de estas fuerzas mundiales, o megatendencias, son amplias y variadas. Algunas pueden ayudar a igualar las oportunidades, mientras que otras ejercen una presión al alza sobre la desigualdad de los ingresos, principalmente a través de sus efectos en los mercados de trabajo. Por lo tanto, es importante mirar hacia el futuro con miras a anticiparse a sus posibles efectos sobre la implementación de la Agenda 2030.

3. En la presente nota se examinan los efectos sobre la desigualdad de cuatro de tales megatendencias: la innovación tecnológica, el cambio climático, la urbanización y la migración internacional. Si bien el cambio tecnológico impulsa el crecimiento económico y puede mejorar el acceso a la atención sanitaria y la educación, también puede agravar la desigualdad salarial y desplazar a los trabajadores. El cambio climático, el mayor riesgo sistémico al que se enfrenta la humanidad, ya está causando estragos en los países y los grupos más pobres, afectando de forma más directa a los medios de vida de las poblaciones rurales. La urbanización brinda enormes oportunidades para la reducción de la pobreza, ya que las desventajas que padecen las poblaciones rurales en cuanto al acceso a los servicios, el empleo y los ingresos prevalecen tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo; sin embargo, las zonas urbanas tienen en realidad niveles de desigualdad más elevados que las zonas rurales y esos niveles siguen creciendo en las ciudades de todo el mundo. La migración internacional permite que millones de personas busquen nuevas oportunidades y puede ayudar a reducir las disparidades mundiales, siempre que se lleve a cabo bajo condiciones seguras y ordenadas.

4. La Agenda 2030 reconoce que los principales retos y compromisos están relacionados entre sí y requieren enfoques integrados. En este sentido, si no se adoptan las medidas decisivas necesarias para gestionar cada una de estas megatendencias de manera equitativa, el mundo será testigo de un incremento de las desigualdades<sup>3</sup>. Asimismo, combatir las desigualdades en la actualidad permitirá que se aprovechen las oportunidades generadas por los cambios transformadores descritos anteriormente y ayudará a proteger a las personas que viven en la pobreza, así como

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

<sup>2</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General (aprobada por la Asamblea el 25 de septiembre de 2015), párr. 4.

<sup>3</sup> Si bien las cuatro megatendencias examinadas interactúan entre sí de diversas maneras y siguiendo las mismas pautas, y las políticas encaminadas a gestionar una tendencia mundial pueden afectar a otras tendencias, la presente nota se centra exclusivamente en los efectos distributivos de cada megatendencia. Otros efectos o interacciones entre ellas quedan fuera del alcance de la nota.

a los miembros de otros grupos desfavorecidos, frente a los efectos negativos de estos cambios.

## II. Los altibajos de las tendencias de la desigualdad y sus efectos en el desarrollo

5. Las desigualdades afectan a todas las dimensiones del bienestar humano. En virtud del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, la Agenda 2030 hace un llamamiento explícito a la acción para reducir la desigualdad basada en los ingresos, un objetivo que representa una novedad en el contexto de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente<sup>4</sup>. Al consagrar la aspiración de potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos los miembros de la sociedad, el Objetivo 10 pone de relieve las circunstancias y los atributos, como por ejemplo la edad, el sexo, la discapacidad, la raza, la etnia, el origen, la religión, la situación económica y otros, que contribuyen al riesgo de la exclusión y la desventaja. Además, el Objetivo 10 incluye la garantía de la igualdad de oportunidades y la adopción de políticas concretas, en particular políticas fiscales, salariales y de protección social, destinadas a lograr una mayor igualdad.

### A. La desigualdad económica

6. La desigualdad de los ingresos ha aumentado desde 1990 en la mayoría de los países desarrollados y en algunos países de ingresos medianos, por ejemplo en China y la India. Sin embargo, el aumento de la desigualdad no es una tendencia universal.

7. A pesar de que América Latina y el Caribe sigue siendo la región con los niveles más altos de desigualdad de los ingresos, sobre la base del examen de los países de la región de los que se dispone de datos suficientes desde 1990, se ha constatado la reducción del coeficiente de Gini en 17 de esos 19 países<sup>5</sup>. Entre ellos se incluye el Brasil, que tradicionalmente ha experimentado niveles muy altos de desigualdad. Las disparidades en los ingresos también han disminuido en muchos países africanos, aunque el nivel de las disparidades sigue siendo muy elevado en otros. La desigualdad de los ingresos siguió aumentando en Sudáfrica durante el período posterior al *apartheid* y al menos hasta mediados de la década de 2000, a pesar de un crecimiento económico sostenido y de la ampliación de la protección social; actualmente, ese país tiene el coeficiente de Gini más alto del mundo.

8. A pesar de estas tendencias positivas, los ingresos y la riqueza se concentran cada vez más en los niveles más altos. La proporción de los ingresos que percibe el 1 % más rico de la población aumentó en 29 de los 38 países y zonas con datos disponibles para el período que va desde 1990 hasta 2015<sup>6</sup>. En 2015 el 1 % más rico representaba más del 20 % de todos los ingresos en países como el Brasil, Colombia, los Estados Unidos de América y la India. Al mismo tiempo, el 40 % más pobre de la población recibió menos del 25 % de todos los ingresos en los 92 países de los que se disponía de datos.

<sup>4</sup> La meta 10.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible consiste en lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional para 2030.

<sup>5</sup> Los cálculos se basan en la información de la Base de datos sobre la desigualdad de ingresos en el mundo, versión 4 (WIID) del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), que se publicó en diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4>.

<sup>6</sup> Los cálculos se basan en la información de World Inequality Database (WID.world). Disponible en: <https://wid.world>.

9. En algunos países, las tendencias de la desigualdad se han invertido en los últimos años. Desde el inicio de la crisis económica y financiera de 2008, la desigualdad de los ingresos, medida con el coeficiente de Gini, ha dejado de aumentar en muchos países desarrollados, si bien se han producido escasos avances en la reducción de la pobreza relativa en la mayoría de ellos. En cambio, las estimaciones más recientes sugieren que la desigualdad está creciendo de nuevo en algunos países de América Latina, entre otros en el Brasil y México.

10. Si bien la desigualdad económica ha aumentado en muchos países, la desigualdad entre los países está disminuyendo. El fuerte crecimiento económico de China y de otras economías emergentes de Asia ha sido el principal impulsor de esta disminución. Sin embargo, las diferencias entre países y regiones aún son muy grandes. En promedio, en 2017 los ingresos de los habitantes de África Subsahariana eran 11 veces más bajos que los de las personas que vivían en la Unión Europea y 16 veces más bajos que los de los residentes de América del Norte<sup>7</sup>.

## B. Las desigualdades por razón de grupo

11. A pesar de que muchos aspectos de la elevada y creciente desigualdad polarizan los debates políticos en los países, existe consenso sobre la necesidad de brindar igualdad de oportunidades a todas las personas y sobre que el acceso a esas oportunidades no debe estar determinado por el género, la edad, la raza, el origen étnico, el estatus migratorio, la situación socioeconómica, o el hecho de tener una discapacidad, entre otras características personales. Desafortunadamente, las desigualdades relacionadas con estas características son omnipresentes en los países desarrollados y los países en desarrollo por igual.

12. Los pueblos indígenas, por ejemplo, constituyen más del 10 % de los pobres del mundo a pesar del hecho de representar solo un 4 % de la población mundial<sup>8</sup>. Los miembros de las minorías étnicas, los miembros de las comunidades de pueblos indígenas, los migrantes y las personas con discapacidad también sufren una pobreza más arraigada y tienen más probabilidades de vivir en la pobreza crónica que las personas de otros grupos. El efecto sobre la pobreza por pertenecer a cualquiera de esos grupos es generalmente mayor para las mujeres que para los hombres<sup>9</sup>.

13. Los importantes avances realizados en pro de la consecución de logros esenciales, tales como la mejora de la salud de los niños y la finalización de la enseñanza primaria, han contribuido a reducir las desigualdades entre los grupos. Sin embargo, hay datos que demuestran que no se está cerrando la brecha en cuanto a otros logros más avanzados. Por ejemplo, en promedio, las disparidades en la asistencia a la escuela secundaria por grupo étnico, quintil de ingresos y nivel de educación del cabeza de familia se han incrementado desde la década de 1990 en los países en desarrollo de los que se dispone de datos<sup>10</sup>. Las diferencias en los resultados de aprendizaje también son persistentes; por ejemplo, en 2015, en todos los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los estudiantes de origen inmigrante obtuvieron 39 puntos menos que los estudiantes

<sup>7</sup> Los cálculos se basan en el ingreso nacional bruto per cápita, calculado utilizando tipos de cambio basados en la paridad del poder adquisitivo al valor constante de los dólares de Estados Unidos de 2011. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>.

<sup>8</sup> Gillette H. Hall y Harry Anthony Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty and Development*, (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2012).

<sup>9</sup> *Report on the World Social Situation 2016: Leaving No One Behind - The Imperative of Inclusive Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.IV.1).

<sup>10</sup> Los cálculos se basan en los datos de las encuestas demográficas y de salud y las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados en 57 países en desarrollo.

nativos en una prueba matemática estandarizada de 600 puntos y 43 puntos menos en una prueba de lectura<sup>11</sup>.

14. Si bien estas desigualdades tienen raíces históricas, persisten incluso después de que cambien las condiciones que las generaron. Por ejemplo, las minorías étnicas siguen sufriendo desventajas manifiestas incluso en países en los que se realizan esfuerzos especiales para promover su inclusión. Los miembros de los grupos que han sufrido los prejuicios y la discriminación en el pasado comienzan con menos activos y menores niveles de capital social que los miembros de otros grupos. Si bien se denuncian los prejuicios y la discriminación en todo el mundo, siguen siendo obstáculos generalizados para la igualdad de oportunidades.

### **C. Las elevadas y crecientes desigualdades afectan a todas las personas**

15. La desigualdad dificulta los avances realizados en pro de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, las sociedades profundamente desiguales son menos eficaces a la hora de reducir la pobreza que las que presentan bajos niveles de desigualdad. También crecen más lentamente y tienen menos éxito a la hora de mantener el crecimiento económico durante largos períodos de tiempo. En las situaciones en que las personas que viven en la pobreza están desempleadas o atrapadas en empleos de baja productividad, los beneficios procedentes del crecimiento van a parar de manera desproporcionada a quienes ya eran más ricos.

16. Las disparidades en materia de salud, educación y otras dimensiones del desarrollo humano hacen que resulte aún más difícil romper el ciclo de la pobreza y provocan que las desventajas se transmitan de una generación a otra. De hecho, los niños procedentes de familias desfavorecidas económica o socialmente tienen dificultades para acceder a servicios de calidad que puedan mejorar su capital humano y tienen muchas más probabilidades de vivir en la pobreza que el resto de la población.

17. Las desigualdades dan lugar a una concentración de la influencia política entre las personas pudientes, y, por consiguiente, tienden a preservar o incluso agravar el desigual acceso a las oportunidades, a no ser que existan instituciones adecuadas que lo impidan. La creciente influencia política de las personas pudientes afecta a la confianza en la capacidad de los Gobiernos para satisfacer las necesidades de la mayoría. A su vez, la falta de confianza desestabiliza los sistemas políticos y entorpece el funcionamiento de la democracia. En la actualidad, el descontento popular es elevado incluso en los países que se han recuperado plenamente de la crisis económica y financiera de 2008 y están experimentando un crecimiento constante.

18. Sin embargo, no estamos condenados a un aumento de la desigualdad. Los niveles y tendencias en materia de desigualdad son diferentes, incluso entre países que tienen niveles de desarrollo similares y que están expuestos de igual manera al comercio, a la innovación tecnológica e incluso a los efectos del cambio climático. Por ello, claramente, son importantes las políticas y las instituciones nacionales.

## **III. El cambio tecnológico: gestión de las promesas y los escollos**

19. El progreso tecnológico impulsa el crecimiento económico y puede aportar mejoras en el nivel de vida. El ritmo de los avances ha sido rápido y, en muchos aspectos, revolucionario. Los progresos en materia de biología, genética, robótica e

<sup>11</sup> Los cálculos se basan en los datos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos. Disponible en: <http://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa>.

inteligencia artificial, impresión 3D y otras tecnologías digitales están transformando las economías y las sociedades.

20. No obstante, pese a ser enormemente prometedor, el cambio tecnológico crea ganadores y perdedores, y su ritmo actual conlleva nuevos desafíos en materia de políticas. En todo caso, sus resultados no están predeterminados. De hecho, existe un amplio margen para que los gobiernos y las instituciones internacionales aborden los problemas de distribución y maximicen los beneficios y las oportunidades que pueden desencadenar las nuevas tecnologías.

21. En el mundo laboral se ha hecho hincapié en las posibles consecuencias del cambio tecnológico con respecto a la destrucción de empleo. Los cálculos de la proporción de empleos que están en riesgo de ser automatizados varían considerablemente, desde menos del 10 % hasta más del 70 %<sup>12</sup>. No obstante, las tecnologías suelen reemplazar tareas específicas, en lugar de puestos de trabajo íntegros. Además, a menudo se pasa por alto el hecho de que las nuevas tecnologías también generan nuevos puestos de trabajo y tareas, incluidos los necesarios para utilizar los nuevos dispositivos y para supervisar su uso. Históricamente, el cambio tecnológico ha incrementado la productividad y, en última instancia, también la demanda, haciendo crecer, por tanto, el empleo total.

22. En la actualidad, existen importantes diferencias entre los países en cuanto a la manera en la que se están rediseñando los empleos y se están reagrupando las tareas en puestos de trabajo nuevos o existentes. La cuestión de que la automatización de tareas pueda provocar la desaparición de puestos de trabajo es tan tecnológica como institucional. Las normativas y las instituciones influyen en si sigue siendo rentable reagrupar varias tareas en un puesto de trabajo y en si un trabajador puede mejorar sus habilidades lo suficientemente rápido para poder asumir una serie de responsabilidades modificadas.

23. Hasta el momento, son los trabajadores altamente cualificados quienes más se benefician de las nuevas tecnologías. La alteración —y, a veces, la destrucción— de puestos de trabajo afecta principalmente a trabajadores de cualificación baja y media que desempeñan tareas manuales y cognitivas rutinarias, especialmente en el contexto de la actual oleada de automatización e inteligencia artificial. Además, en muchos países, un pequeño número de empresas dominantes están acaparando los incrementos de productividad generados por las nuevas tecnologías. Si estas tendencias no cambian, pueden seguir intensificando la polarización del empleo y agravando la desigualdad salarial.

24. Los empleos de cualificación media, que tradicionalmente se asociaban con contratos de trabajo estándar, han sido sustituidos con frecuencia por formas de empleo no estándar, como por ejemplo los contratos temporales y a tiempo parcial, y el trabajo por cuenta propia. Si bien las modalidades de trabajo no estándar aumentan la flexibilidad y tal vez incluso las oportunidades de empleo, para algunos trabajadores han dado lugar a una mayor inseguridad y a una mayor desigualdad en los salarios y las condiciones de trabajo.

25. En general, todavía no existen pruebas contundentes que demuestren que los últimos cambios tecnológicos han dado lugar a un aumento masivo del desempleo o

<sup>12</sup> Thereza Balliester y Adam Elsheikh, *The Future of Work: A Literature Review*, Organización Internacional del Trabajo, documento de trabajo núm. 29 del Departamento de Investigación (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, marzo de 2018). Véase también Matthias Bruckner, Marcelo LaFleur e Ingo Pitterle, “The Impact of the technological revolution on labour markets and income distribution”, *Frontier Issues* (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas), 31 de julio de 2017. Disponible en: [www.un.org/development/desa/dpad/publication/frontier-issues-artificial-intelligence-and-other-technologies-will-define-the-future-of-jobs-and-incomes/](http://www.un.org/development/desa/dpad/publication/frontier-issues-artificial-intelligence-and-other-technologies-will-define-the-future-of-jobs-and-incomes/).

que harán que el trabajo se vuelva obsoleto. En los casos en los que las nuevas tecnologías están aumentando la desigualdad de los salarios y los ingresos, lo hacen principalmente a través de sus efectos sobre la polarización del empleo y el aumento de las modalidades de trabajo no estándar.

26. Más allá del mercado de trabajo, las tecnologías digitales y la inteligencia artificial están ofreciendo nuevas oportunidades en sectores tales como la educación, la salud y la agricultura, que tienen importantes consecuencias relacionadas con la desigualdad. El cambio tecnológico impulsado por las tecnologías digitales a menudo ha dado lugar a equipos más asequibles y a mejoras en la comunicación accesibles para una amplia gama de usuarios. El uso de Internet y los teléfonos móviles, por ejemplo, está ayudando a mejorar la productividad de los pequeños agricultores y el acceso por parte de las mujeres y los pobres en los países en desarrollo a los servicios financieros. Los cursos abiertos en línea pueden ayudar a democratizar el acceso a la educación. Las aplicaciones de salud móvil hacen que la prestación de asistencia sanitaria y los sistemas de seguimiento estén disponibles en zonas y poblaciones desatendidas. Las mejoras en la producción y la disponibilidad de los datos que traen consigo las nuevas tecnologías pueden mejorar la gobernanza y facilitar la participación, lo cual permite que las personas y los grupos puedan expresar sus opiniones y facilita que se organicen en torno a causas comunes.

27. No obstante, el potencial de las nuevas tecnologías para promover el desarrollo sostenible únicamente puede materializarse si todas las personas tienen acceso a ellas. En la actualidad, las nuevas tecnologías están creando nuevas formas de desigualdad, como demuestra, por ejemplo, la importante brecha digital que existe entre los países y dentro de ellos. En los países desarrollados existen 111 suscripciones activas a banda ancha móvil por cada 100 personas, por solo 61 por cada 100 personas en los países en desarrollo y 28 por cada 100 personas, en promedio, en los países menos adelantados<sup>13</sup>. En los países desarrollados más del 85 % de todos los hogares tienen acceso a Internet, frente al 18 % en los países menos adelantados<sup>14</sup>. Si bien la desigualdad entre las regiones desarrolladas y en desarrollo en cuanto al acceso a las tecnologías básicas, como los teléfonos móviles, está disminuyendo, las brechas en el acceso a Internet y a los ordenadores no se reducen. A pesar de que el potencial de las nuevas tecnologías es particularmente grande para la juventud, al mismo tiempo también puede ampliar la brecha entre los jóvenes y las personas de edad.

28. La velocidad de la difusión es importante. Habida cuenta de la ventaja comparativa con la que cuentan los “precursores” en muchos sectores vinculados a las nuevas tecnologías, la persistencia de brechas de acceso puede poner a los países más pobres y a los grupos desfavorecidos en una situación de mayor desventaja. Muchos de los beneficios derivados de las nuevas tecnologías que podrían obtener los países en desarrollo no podrán materializarse si las empresas líderes, que a menudo se encuentran en los países desarrollados, impiden que los países en desarrollo accedan a las nuevas tecnologías y buscan formas para evitar que tales tecnologías se difundan.

29. Incluso en contextos de acceso amplio, el despliegue de nuevas tecnologías puede agravar las desigualdades en lugar de reducirlas. Las brechas en la educación pueden ampliarse, por ejemplo, si las nuevas tecnologías benefician más a las personas que cursan estudios postsecundarios que a los niños sin acceso a la enseñanza primaria, o si mejoran los resultados de aprendizaje de los niños de los hogares más ricos de manera desproporcionada.

<sup>13</sup> Estadísticas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Disponibles en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

<sup>14</sup> *Ibid.*



30. Las recientes disminuciones de los precios de los dispositivos móviles y de otros productos y servicios relacionados con la tecnología de la información y las comunicaciones son motivo de optimismo. Gracias al acceso generalizado a fuentes de energía con y sin conexión a la red eléctrica en muchos países en desarrollo, cada vez más personas tienen cuentas financieras creadas a través de dispositivos móviles y de Internet de banda ancha, lo que les proporciona la oportunidad de ahorrar, transferir fondos y recibir préstamos. Del mismo modo, algunas tecnologías sanitarias están reduciendo las desigualdades en materia de salud, puesto que cada vez son más asequibles y fáciles de usar. Por ejemplo, la mejora del acceso a betabloqueadores (un tipo de fármacos antihipertensivos) ha contribuido a reducir la desigualdad en materia de salud entre los distintos grupos de ingresos.

31. En resumen, las recientes innovaciones tecnológicas, como en cualquier proceso de rápido cambio estructural, pueden ser una fuerza disruptiva. Pero por otro lado, sus efectos no deben considerarse inamovibles. Las políticas proactivas y las instituciones de apoyo son necesarias para velar por que los dividendos tecnológicos se compartan ampliamente.

32. Se necesitan intervenciones normativas críticas en tres esferas fundamentales. En primer lugar, deben fortalecerse los esfuerzos encaminados a subsanar las brechas tecnológicas entre los países y dentro de ellos. Esto requiere la ampliación de la infraestructura necesaria, facilitando el uso de nuevas tecnologías, en particular a través de la capacitación, y garantizando que las tecnologías respondan a las necesidades de todos los usuarios, incluidas las personas con discapacidad y las personas de edad. Dado que las tecnologías que impulsan el desarrollo suelen estar patentadas en los países desarrollados, la comunidad internacional debe ayudar a que los países en desarrollo puedan acceder a esas tecnologías y difundir su uso. En segundo lugar, es necesario invertir en las aptitudes de las personas y la prestación de apoyo a los trabajadores para que puedan desempeñar las nuevas tareas. La educación igual para todos, desde una edad temprana, ya no es suficiente. También es importante lograr que el aprendizaje permanente sirva para igualar las oportunidades, en lugar de reforzar las desigualdades. En tercer lugar, es necesario apoyar a las personas durante las transiciones en la vida y el trabajo, en particular mediante el acceso universal a la protección social. En la medida en que las nuevas tecnologías desafían la eficacia de las políticas e instituciones del mercado laboral en muchos sentidos, la promoción del desarrollo inclusivo requiere abordar la creciente desconexión entre la reglamentación del mercado laboral y las realidades del mundo del trabajo.

#### **IV. El cambio climático como impulsor del aumento de la pobreza y las desigualdades**

33. La temperatura media mundial está un grado Celsius por encima de los niveles preindustriales y sigue aumentando; y el cambio climático está acelerando la degradación ambiental y aumentando la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos. Los efectos de los sucesos repentinos y de la degradación ambiental gradual, ya sean sobre la infraestructura, los medios de vida de las personas, los recursos, la salud o medidos en términos de la pérdida de vidas y hogares, no se perciben de manera uniforme en todos los países o en los distintos grupos de la población.

34. El aumento de las temperaturas ha frenado la reducción de la desigualdad entre los países y constituye un obstáculo importante para lograr el objetivo de erradicar la pobreza. De hecho, se calcula que la proporción entre los ingresos del 10 % más rico y el 10 % más pobre de la población mundial ha aumentado un 25 % más durante el



período 1961-2010 de lo que habría sucedido en un mundo sin calentamiento global<sup>15</sup>, debido principalmente a que la subida de las temperaturas ha afectado negativamente al crecimiento económico de los países cálidos, que tienden a ser más pobres que los países situados en zonas climáticas más templadas. En otras palabras, el aumento de las temperaturas ha empobrecido a los países más pobres del mundo. Si no se aborda, el cambio climático puede incluso revertir los progresos actuales en la reducción de la desigualdad entre los países.

35. Dentro de los países, las personas que viven en la pobreza y otros grupos desfavorecidos —incluidos los pueblos indígenas y los pequeños propietarios de tierras— están expuestos de manera desproporcionada a los riesgos del cambio climático. La mayoría viven en zonas rurales y dependen en gran medida de la agricultura, la pesca y otros ingresos relacionados con el ecosistema. Las personas que viven en la pobreza también padecen más enfermedades respiratorias e infecciosas, que se agravan por el cambio climático. Debido a la baja calidad de la vivienda y el escaso nivel de diversificación de los bienes, también son más propensas a sufrir daños derivados del cambio climático que las personas que no son pobres y viven en las mismas regiones. Disponen de menos recursos para recuperarse y salir adelante, tienen una capacidad limitada para trasladarse a zonas más seguras o para construir casas más resistentes y tienen menos probabilidades de tener un seguro y acceso a préstamos y de poder recibir el apoyo de sus familias y de otras redes informales. Además, la falta de control de las mujeres sobre los bienes provoca que sean especialmente vulnerables.

36. El cambio climático está afectando tanto a la prevalencia como al alcance de la pobreza, agravando la desigualdad, además de hacer que a las personas les resulte más difícil escapar de la pobreza y aumentar su vulnerabilidad frente al riesgo de caer en ella. Las perturbaciones de los precios a causa de cambios repentinos en la producción agrícola, los desastres naturales y los problemas de salud provocados por el medio ambiente están aumentando la vulnerabilidad ante la pobreza. Se calcula que, incluso en un escenario de bajo impacto caracterizado por el éxito de potentes estrategias de mitigación y adaptación, entre 3 y 16 millones de personas estarán en la pobreza debido al cambio climático para 2030, y que, en el marco de un escenario de alto impacto, entre 35 y 122 millones de personas caerán en la pobreza<sup>16</sup>. En general, en los países en desarrollo, las disminuciones de los ingresos del 40 % más pobre de la población relacionadas con el clima serán un 70 % mayores que las de la población media, frenando así los avances de cara a la consecución de la meta 10.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>17</sup>.

37. El cambio climático también afecta a la desigualdad entre las generaciones. Los efectos del cambio climático pueden reducir las oportunidades de subsistencia de las generaciones futuras, sobre todo en los países más afectados, y pueden reducir la movilidad intergeneracional.

38. La acción climática y la transición hacia la economía verde ofrecen oportunidades para la reducción de la pobreza y la desigualdad, pero, al igual que ocurre con cualquier proceso de transformación estructural, también entrañan desafíos. Con estrategias de adaptación cuidadosamente diseñadas, la reestructuración económica provocada por la ecologización de la economía puede dar

<sup>15</sup> Noah S. Diffenbaugh y Marshall Burke, “Global warming has increased global economic inequality”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, núm. 20 (14 de mayo de 2019), págs. 9808 a 9813.

<sup>16</sup> Stephane Hallegatte y otros, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (Washington, D. C., Banco Mundial, 2016).

<sup>17</sup> Stéphane Hallegatte y Julie Rozenberg, “Climate change through a poverty lens”, *Nature Climate Change*, vol. 7, núm. 4 (abril de 2017), págs. 250 a 256.

lugar a la creación de 24 millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo para 2030<sup>18</sup>. Al mismo tiempo, se perderán al menos 6 millones de puestos de trabajo, incluidos muchos puestos de trabajo de baja cualificación en sectores con altas emisiones de carbono<sup>19</sup>. La adopción de prácticas sostenibles, en particular los cambios en el reparto energético, el aumento previsto del uso de vehículos eléctricos y las mejoras de la eficiencia energética en los edificios existentes y futuros, dará como resultado un incremento neto de alrededor de 18 millones de empleos en todo el mundo. Por otro lado, el porcentaje de mujeres empleadas actualmente en sectores vinculados con la tecnología verde es relativamente más bajo que el de los hombres; dan empleo a una proporción relativamente menor de mujeres que de hombres; además, hay menos mujeres que en otros sectores. Por lo tanto, en caso de implementarse sin tener en cuenta el impacto social, la transición hacia economías ecológicas podría afectar negativamente al empleo de las mujeres.

39. Para lograr una transición hacia la economía verde que sea justa y que aumente la igualdad se requiere la integración de las medidas contra el cambio climático en las políticas macroeconómicas, laborales y sociales destinadas a la creación de empleo, el desarrollo de aptitudes y el apoyo adecuado a las personas que se verán afectadas negativamente. También será de suma importancia velar por que las tecnologías de mitigación se difundan y adopten ampliamente. A su vez, las políticas encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad pueden ayudar a reducir los efectos negativos del cambio climático y proporcionar los medios a través de los cuales los hogares de bajos ingresos puedan adoptar medios de vida sostenibles desde el punto de vista ambiental.

## V. Urbanización: más oportunidades, mayores brechas

40. El lugar de nacimiento y de residencia de las personas tiene una influencia duradera sobre las oportunidades de las que disponen en la vida. El acceso a agua potable segura, electricidad, atención de la salud, buenas escuelas, trabajo decente y otros objetivos previstos en la Agenda 2030 tiene una clara dimensión espacial. De hecho, las desigualdades regionales dentro de los países suelen ser mayores que las desigualdades entre los países.

41. Las disparidades entre las zonas rurales y las zonas urbanas son especialmente dignas de mención. En algunos países se está cerrando la brecha entre las zonas rurales y urbanas, pero en otros sigue creciendo. Desde la década de 1990, la brecha entre las zonas rurales y urbanas en cuanto a los niveles de retraso del crecimiento ha disminuido en 35 países en desarrollo de un total de 53 de los que se dispone de datos, pero ha aumentado en los 18 restantes<sup>20</sup>. Las disparidades entre las zonas rurales y las zonas urbanas en el acceso a la electricidad han aumentado en 23 países de un total de 55 de los que se dispone de datos.

42. Actualmente, por primera vez en la historia, viven más personas en las zonas urbanas que en las zonas rurales. En 2018 el 55 % de la población mundial vivía en ciudades; y en las tres próximas décadas, se espera que todo el crecimiento de la población mundial se produzca en zonas urbanas, lo cual también atraerá a parte de la población rural a través de la migración. En los países desarrollados y los de América Latina y el Caribe, una gran parte de la población reside en zonas urbanas.

<sup>18</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018 - Sostenibilidad medioambiental con empleo*. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018).

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Cálculos basados en los datos de las encuestas demográficas y de salud y las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados.

África y Asia, que todavía son mayoritariamente rurales, se urbanizarán más rápido que otras regiones.

43. Esta transformación tiene consecuencias para todos los aspectos del desarrollo sostenible, incluida la reducción de las desigualdades. Las ciudades sirven de catalizador del crecimiento económico, la innovación y el empleo remunerado; en promedio, los residentes de las zonas urbanas gozan de mejor acceso a la educación, la salud y otros servicios básicos que las poblaciones rurales. Sin embargo, las zonas urbanas son más desiguales que las zonas rurales. De hecho, en la mayoría de las ciudades, coexisten zonas caracterizadas por elevados niveles de riqueza y una infraestructura moderna (a veces muy próximas entre sí pero con un marcado contraste) junto con zonas caracterizadas por las graves privaciones y la falta de servicios.

44. La brecha urbana tiene dimensiones económicas, sociales y espaciales. Desde el punto de vista económico, el coeficiente de Gini de los ingresos es mayor en las ciudades que en las zonas rurales de la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo<sup>21</sup>. En cuanto a la dimensión social, la urbanización rápida ha suscitado una creciente preocupación por el deterioro de las condiciones de salud; por ejemplo, la salud maternoinfantil, en ocasiones, es peor en los barrios marginales y otros barrios pobres de las ciudades que en las zonas rurales<sup>22</sup>. La falta de regulación de los mercados del suelo y la vivienda, así como la deficiente planificación urbana, dan lugar a la concentración de desventajas en determinados lugares y provocan un círculo vicioso de exclusión y marginación; los barrios marginales son el síntoma más patente de la exclusión en las ciudades divididas. En 2016 uno de cada cuatro residentes en las ciudades, es decir más de 1.000 millones de personas, vivían en barrios marginales<sup>23</sup>.

45. En las zonas urbanas la desigualdad suele ser más elevada en las ciudades de gran tamaño que en las pequeñas. Las grandes ciudades atraen a un mayor número de trabajadores altamente cualificados y a empresas de alta productividad; y a su vez, el aumento de la demanda de trabajadores altamente cualificados derivado del incremento de la productividad y de otros factores impulsa la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas. Sin embargo, pese al aumento de la desigualdad en las grandes ciudades, la pobreza suele estar más extendida y arraigada en las ciudades pequeñas, principalmente debido a que las grandes ciudades están mejor atendidas desde el punto de vista de la infraestructura y los servicios sociales.

46. En todo caso, los niveles de desigualdad y pobreza varían enormemente de una ciudad a otra, incluso dentro de un mismo país. Aunque la segregación espacial y la exclusión por razón de ingresos, raza, situación de residencia u otros factores son comunes en muchas zonas urbanas, cada ciudad tiene una historia diferente. Las

<sup>21</sup> Véase la base de datos de la Iniciativa para la Prosperidad de las Ciudades, disponible en: <http://cpi.unhabitat.org/download-raw-data>. Hasta hace poco tiempo, China había sido una importante excepción a esta tendencia; en 1990 el coeficiente de Gini del país se situaba en 30,6 en las zonas rurales y en 25,6 en las zonas urbanas (véase la base de datos de indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>). Desde 2013, sin embargo, la desigualdad de los ingresos ha sido más elevada en las zonas urbanas (véase la Base de datos sobre la desigualdad de ingresos en el mundo de UNU-WIDER, versión 4 (WIID4), disponible en: <https://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4>).

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Isabel Günther y Kenneth Harttgen, “Deadly cities? Spatial inequalities in mortality in sub-Saharan Africa”, *Population and Development Review*, vol. 38, núm. 3 (septiembre de 2012), págs. 469 a 486; y Mark R. Montgomery, “Urban poverty and health in developing countries”, *Population Bulletin*, vol. 64, núm. 2 (junio de 2009).

<sup>23</sup> *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.I.6).

desigualdades han aumentado en algunas ciudades a medida que han crecido y se han desarrollado, pero han disminuido en otras.

47. En un mundo cada vez más urbano, es esencial la gestión adecuada de las ciudades para reducir las desigualdades y alcanzar todos los demás objetivos de desarrollo. El ritmo actual de urbanización, sobre todo en los países pobres, hace que la gobernanza urbana y la planificación adecuada sean cada vez más apremiantes. Con demasiada frecuencia, los Gobiernos solo han reaccionado a la urbanización una vez que se han vuelto flagrantes los desequilibrios derivados el proceso.

48. Existen cuatro componentes clave presentes en los enfoques de políticas eficaces para reducir la desigualdad y promover ciudades inclusivas: a) garantizar los derechos de los pobres sobre la tierra, haciendo especial hincapié en satisfacer sus necesidades de suelo y de vivienda, que tiene una importancia primordial, al igual que la prestación equitativa de los servicios públicos; b) mejorar la conectividad espacial mediante el establecimiento de buenas conexiones de transporte entre las zonas residenciales y comerciales, y promover el transporte público, que resultan necesarios para reducir la desigualdad; c) fomentar el acceso al empleo estructurado y decente, que es algo imperativo; y d) abordar las desigualdades en las zonas urbanas, lo cual exige el fortalecimiento rápido de las capacidades políticas y administrativas de las autoridades locales para hacer frente a desafíos cada vez más complejos, incluidos los relacionados con el cambio climático, para lo cual hay que mejorar la capacidad de las autoridades locales para reunir y utilizar datos y reforzar la coordinación entre ellas y los Gobiernos nacionales.

49. Las oportunidades y los desafíos que plantea la urbanización tienen ramificaciones más allá de las ciudades, por ejemplo para el desarrollo sostenible a nivel nacional y local. La urbanización puede promover el desarrollo rural y ayudar a reducir la brecha entre las zonas rurales y urbanas, si bien su efecto global depende del contexto. Por ejemplo, los ingresos procedentes de actividades no agrarias obtenidos en las ciudades son fundamentales para los hogares de las zonas rurales y para la agricultura a pequeña escala; las remesas enviadas por los migrantes de las zonas urbanas a las rurales tienen un efecto importante en las economías de las aldeas y las ciudades pequeñas; y los mercados urbanos nacionales, que son más estables que los mercados de exportación, estimulan la producción de los pequeños agricultores. Al mismo tiempo, sin embargo, el crecimiento urbano incontrolado invade a menudo tierras agrícolas valiosas. Los sistemas de gobernanza local desempeñarán un papel fundamental para maximizar los beneficios potenciales de la urbanización para las economías rurales.

## **VI. Migración internacional: promover sus efectos positivos y reducir sus riesgos desiguales**

50. La migración internacional representa un ejemplo poderoso de la desigualdad mundial, ya sea en términos de salarios, oportunidades o estilos de vida. Cada año, millones de personas se desplazan entre países y continentes para estudiar, buscar mejores oportunidades de empleo, reunirse con sus familiares o huir de los conflictos o los desastres naturales. A nivel mundial, el número de migrantes internacionales aumentó desde una cifra estimada de 173 millones en 2000 a 258 millones en 2017.

51. Sin embargo, la migración no surge únicamente de la desigualdad o de un desarrollo fallido. De hecho, los países de ingresos medianos envían más migrantes al extranjero que los países de bajos ingresos. En general, la migración solo despegua una vez que los países han comenzado a crecer y desarrollarse. Los procesos de industrialización y urbanización han implicado tradicionalmente desplazamientos masivos de personas, en su mayoría de zonas rurales a zonas urbanas, pero también

al extranjero. Las mejoras en la educación y el acceso a la información incrementan el deseo y las oportunidades de migrar; y a medida que los países se desarrollan, más personas pueden sufragar los costos de la migración.

52. La migración internacional entraña riesgos, pero, a la larga, la mayoría de los migrantes se benefician del desplazamiento, al igual que sus países de origen y de destino. Sin embargo, los costos y los beneficios no se comparten de forma equitativa entre los países o entre los distintos grupos de población dentro de los países.

53. En los países de origen, una gran parte de los efectos de la migración se materializa a través de las remesas y otras transferencias realizadas por los miembros de las comunidades de migrantes en el extranjero. El valor de las remesas registradas oficialmente alcanzó los 689.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2018<sup>24</sup>, más del 75 % de esas remesas fueron destinadas a países de ingresos bajos y medianos. Las remesas contribuyen a reducir la magnitud y la gravedad de la pobreza en estos países, contribuyendo así a la reducción de la desigualdad entre los países. Sin embargo, los datos sobre los efectos de las remesas en la desigualdad dentro de los países son menos concluyentes. Si bien los migrantes más ricos y más cualificados envían remesas con menor frecuencia que los migrantes menos cualificados, las cantidades que envían los migrantes más ricos son mayores. Los hogares situados en el extremo inferior de la distribución del ingreso se ven afectados de forma desproporcionada por los altos costos de transacción de las remesas. Además, las políticas de los países de destino que restringen la migración de los trabajadores menos cualificados también impiden los posibles efectos de las remesas en favor de la reducción de la desigualdad.

54. En los países de destino, los efectos de la migración en el mercado de trabajo se sitúan en el centro del debate público. Existe inquietud por el impacto negativo de la inmigración en los salarios, basada en la creencia de que los migrantes compiten directamente con los trabajadores nativos. Por el contrario, los trabajadores migratorios pueden complementar o competir únicamente con segmentos concretos de la fuerza de trabajo nativa. Los trabajadores migrantes con menor cualificación suelen aceptar empleos que los no migrantes no están dispuestos a realizar, en particular puestos de trabajo en la agricultura, la minería, la construcción y el trabajo doméstico. Cuando los migrantes compiten con miembros de la población nativa menos cualificados, la inmigración puede ejercer realmente una presión a la baja sobre los salarios ya bajos de por sí e impulsar la desigualdad. Por otro lado, cuando los migrantes ofrecen aptitudes que escasean y servicios que los no migrantes no están dispuestos a proporcionar, la migración puede contribuir al buen funcionamiento del mercado de trabajo e incluso puede afectar al empleo de forma positiva.

55. En las regiones en desarrollo, la emigración de los trabajadores cualificados es motivo de preocupación. En 2010 más del 20 % de la población con estudios postsecundarios emigró al extranjero en casi uno de cada seis países, muchos de ellos en África y en el Caribe<sup>25</sup>. En todo caso, si bien la emigración de los trabajadores cualificados puede entorpecer el crecimiento económico y dar lugar a la escasez de profesionales con aptitudes esenciales, como docentes, médicos y enfermeros, también puede tener efectos positivos de retroalimentación. Los migrantes en el extranjero y los que regresan pueden generar flujos de conocimiento, inversión extranjera directa y comercio. Por ejemplo, en China, la India y la República de Corea, tanto los migrantes en el extranjero como las personas que retornan han sido una

<sup>24</sup> Banco Mundial, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook", Migration and Development Brief, núm. 31, abril de 2019.

<sup>25</sup> Zovanga L. Kone y Çağlar Özden, "Brain drain, gain and circulation", Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD), documento de trabajo núm. 19, marzo de 2017.

fuerza motriz para el crecimiento de la industria del software y otras industrias manufactureras de alta tecnología. En general, el hecho de que la emigración de trabajadores cualificados constituya una ganancia neta o una pérdida neta depende del país de origen. En cuanto al efecto que tiene la migración cualificada sobre la desigualdad entre los países, se trata de un asunto que no se presta a generalizaciones sencillas.

56. La Agenda 2030 pone de relieve el papel que puede desempeñar la migración en la reducción de la desigualdad. Sin embargo, los efectos positivos de la migración distan mucho de estar garantizados. El grado en que los países en desarrollo —y los propios migrantes— se benefician de la migración depende en gran medida de las condiciones en que se desarrolla la migración.

57. La mayoría de los países de destino de las regiones desarrolladas facilitan la admisión de migrantes altamente cualificados, al mismo tiempo que proporcionan pocas vías para la entrada legal de los migrantes con un menor grado de cualificación o formación. En todo caso, la apertura de vías legales para la migración de los trabajadores con menos formación puede beneficiar tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. El establecimiento de vías para el reconocimiento oficial de los títulos académicos obtenidos en el extranjero ayudaría a aumentar las contribuciones económicas de los migrantes. Los Gobiernos de los países de destino también pueden valorar la posibilidad de financiar la formación en los países de origen como medio para abordar la escasez de puestos de trabajo específicos.

58. En la actualidad, muchos Gobiernos de países en desarrollo cuentan con oficinas e incluso ministerios dedicados a la colaboración con la diáspora. Aunque muchas de estas instituciones ofrecen servicios a los emigrantes, la mayoría se centran en alentar a los migrantes a enviar remesas e invertir las en el país de origen. Se pueden obtener mayores beneficios a largo plazo a través de la colaboración con los miembros de la diáspora con miras a promover el comercio y ayudar a que los países de origen tengan acceso a las redes mundiales de conocimientos.

59. Los elevados costos de la transferencia de dinero impiden que las personas que viven en la pobreza aprovechen los beneficios de la migración. La consecución de la meta 10.c de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consistente en reducir, de aquí a 2030, los costos de transacción de las remesas de los migrantes a menos del 3 % y eliminar los corredores de remesas cuyo costo supere el 5 %, puede ayudar a reducir las desigualdades tanto dentro de los países como entre ellos.

## **VII. Situar la igualdad y la justicia social en el centro del desarrollo sostenible**

### **A. La aplicación de una perspectiva de igualdad en la formulación de políticas**

60. El aumento de las desigualdades está obstaculizando los avances hacia la erradicación de la pobreza y otros objetivos y está generando tensiones sociales e inestabilidad política. Sin embargo, mientras que las megatendencias examinadas en la presente nota, en particular el cambio tecnológico, la urbanización y la migración internacional, están repercutiendo en la reducción de las desigualdades y en la consecución de todos los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible, existe una amplia evidencia de que intentar detener estas tendencias no es ni posible ni deseable. No obstante, sus efectos futuros no están predeterminados y se pueden gestionar a nivel nacional y mundial para garantizar que las sociedades sean más equitativas y justas. El cambio climático tampoco se puede detener ni invertir a corto plazo, pero las



consideraciones sociales todavía pueden formar parte de las políticas de adaptación y mitigación durante la transición de los países hacia una economía verde.

61. En la presente nota se aboga por la aplicación de una perspectiva de igualdad en la formulación de políticas para garantizar que los beneficios derivados de las tendencias mundiales se compartan ampliamente y que la carga de sus efectos negativos no recaiga de manera desproporcionada en las personas sin los recursos necesarios para recuperarse y salir adelante. Una perspectiva de igualdad requiere políticas y normativas que aprovechen el potencial de las nuevas tecnologías para reducir la pobreza y crear empleo, velando por que se aborden las brechas tecnológicas actuales; y se necesitan políticas centradas en el fomento de la resiliencia al cambio climático de las personas que viven en la pobreza y de otros grupos desfavorecidos. Además, la aplicación de una perspectiva de igualdad también implica hacer frente a las brechas sociales, económicas y espaciales dentro de las ciudades, logrando que la urbanización sea más inclusiva y garantizando que las áreas rurales no se queden atrás. Y también requiere promover los efectos positivos de la migración internacional.

62. La aplicación de una perspectiva de igualdad en la formulación de políticas también conlleva la responsabilidad de que los Gobiernos deban reconsiderar las políticas que agravan los efectos perjudiciales de las tendencias mencionadas anteriormente. Si bien el cambio tecnológico puede haber contribuido a la polarización del empleo y agravado la desigualdad salarial, otros factores, como por ejemplo la desregulación financiera y del mercado laboral, la reducción de la progresividad del impuesto sobre la renta y el debilitamiento de la protección social en algunos países también han contribuido al aumento de la desigualdad.

63. Por último, la aplicación de una perspectiva de igualdad también conlleva redoblar esfuerzos para abordar, desde ya, las causas fundamentales de la desigualdad.

## **B. Las mejores prácticas para la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre ellos<sup>26</sup>**

64. Los resultados claramente dispares de las iniciativas encaminadas a la reducción de las desigualdades dentro de los países exigen reconsiderar las estrategias para lograr este objetivo, lo cual incluye evaluar qué ha funcionado y qué no ha funcionado en diferentes entornos.

65. Las experiencias compartidas por los Gobiernos a través de los exámenes nacionales voluntarios presentados al foro político de alto nivel refuerzan la convicción de que ningún conjunto único de políticas es aplicable a todos los países y en todos los contextos. En lugar de ello, en la presente nota se destacan tres elementos constitutivos básicos de una estrategia de políticas integradas y coherentes para lograr el objetivo de reducir las desigualdades: a) fomentar un acceso equitativo a las oportunidades, como medio para abordar las causas fundamentales de la desigualdad; b) adoptar políticas macroeconómicas orientadas a lograr el objetivo de reducir las desigualdades, como requiere un entorno normativo propicio para

<sup>26</sup> Las observaciones y conclusiones que se presentan en esta sección responden a la resolución 72/141 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2017, en la que la Asamblea alentó al Secretario General a incluir “las mejores prácticas relacionadas con la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre ellos en el informe sobre la situación social en el mundo de 2019” (párr. 71). Como se ha indicado anteriormente en el resumen, el título en inglés del informe Report on the World Social Situation ha pasado a denominarse World Social Report.



conseguir ese objetivo; y c) hacer frente desde los países a los prejuicios y la discriminación.

66. Garantizar el acceso universal a una educación de calidad es esencial para abordar las causas fundamentales de la desigualdad, promover el acceso de la población a las oportunidades y fomentar una distribución más equitativa de las capacidades. Ayudar a las personas a desarrollar su potencial también requiere la promoción del pleno empleo y del trabajo decente.

67. Si bien se ha conseguido aumentar la matriculación escolar en todo el mundo, especialmente en la enseñanza primaria, siguen existiendo importantes disparidades en el acceso a una educación de calidad dentro de los países y entre ellos. La prestación de servicios de educación y otros servicios básicos sigue estando fragmentada y siendo excluyente en muchos de ellos. Por ejemplo, hay enormes diferencias en la calidad de la educación que reciben los niños de las zonas urbanas y rurales. En algunas ocasiones se ha reducido la financiación de la enseñanza pública, a medida que se han multiplicado las opciones de la escolarización privada y más costosa. Como resultado de ello, el sistema educativo ha servido más bien para reforzar las desigualdades en lugar de ayudar a nivelar el terreno de juego.

68. En general, garantizar la financiación de la expansión de la educación primaria de calidad y reforzar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria ha tenido éxito y ha ayudado a promover el acceso equitativo a la educación, al igual que ha ocurrido con la prestación universal de la enseñanza preescolar. En muchos países en desarrollo, el énfasis en la financiación de la educación terciaria en detrimento de la financiación de la enseñanza primaria y secundaria ha agravado la desigualdad económica. Los países que han logrado avances en la mejora de los resultados del aprendizaje, además de ampliar el acceso a la educación, han invertido en la formación de maestros, han aumentado sus salarios y se han esforzado por desplegar a los maestros de manera equitativa entre las regiones. Entre ellos figuran países de regiones desarrolladas, tales como Australia, Finlandia, el Japón y Suecia, así como países de las regiones en desarrollo, entre ellos el Brasil, China y la República de Corea<sup>27</sup>.

69. Las mejoras en la educación tendrán escaso efecto si no se realiza con éxito la transición de la escuela al trabajo. En su informe de 2019, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo señaló el fuerte contraste que existe entre los cambios transformadores que están teniendo lugar en el mundo del trabajo y el nivel de preparación de los Gobiernos y la comunidad internacional para gestionarlos<sup>28</sup>. Un primer paso para abordar esta desconexión conlleva aumentar las inversiones en las instituciones y las políticas del mercado de trabajo, incluidas las estrategias para facilitar los traslados del empleo informal al formal, las políticas activas del mercado de trabajo que ayuden a la población a afrontar los retos que plantea el número cada vez mayor de transiciones entre empleos, y las normativas que garanticen los derechos de los trabajadores, con independencia de los tipos de arreglos contractuales. También es necesario encontrar nuevas formas de representación colectiva, ya que los sindicatos organizados en torno a la relación tradicional empleador-empleado no suelen dar voz a las personas que trabajan con contratos no estándar o fuera del sector formal.

<sup>27</sup> Véase Ruth Chung Wei, Alethea Andree y Linda Darling-Hammond, "How nations invest in teachers: high-achieving nations treat their teachers as professionals", *Educational Leadership*, vol. 66, núm. 5 (enero de 2009), págs. 28 a 33; y Campaña Mundial por la Educación e Internacional de la Educación, *Closing the Trained Teacher Gap* (Johannesburgo (Sudáfrica), Campaña Mundial por la Educación, 2012).

<sup>28</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019).

70. Las políticas macroeconómicas y sociales han tenido efectos contrapuestos en la creación de trabajo decente —y, de manera más amplia, en la inclusión social y económica. Las políticas fiscales y monetarias afectan a la desigualdad no solo por su influencia directa en la distribución del ingreso, sino también a través de su papel en la movilización de recursos para las políticas sociales, incluida la protección social. Actualmente hay acuerdo a nivel mundial sobre la necesidad de aumentar la coherencia de las políticas<sup>29</sup>.

71. La política fiscal afecta a la distribución de los ingresos y la riqueza a través del nivel y la composición de las transferencias sociales y los impuestos. A veces, los efectos negativos que tienen los impuestos indirectos —como los impuestos sobre las ventas— sobre los ingresos de las personas que viven en la pobreza pueden ser más fuertes que los efectos positivos de las transferencias y los servicios públicos<sup>30</sup>. La política fiscal ha desempeñado un papel importante en la reducción de las disparidades de los ingresos en los países desarrollados; sin embargo, en la mayoría de ellos sus efectos no han sido lo suficientemente fuertes como para contrarrestar la tendencia hacia el aumento de la desigualdad. En los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el coeficiente de Gini del ingreso disponible aumentó en promedio de 28 en 1995 a 30 en 2007<sup>31</sup>.

72. Existen pruebas manifiestas de que es necesario el acceso universal a la protección social para reducir la desigualdad. Los sistemas de protección social que proporcionan al menos prestaciones de discapacidad y desempleo, prestaciones por hijos a cargo, pensiones de vejez y acceso a la atención sanitaria ofrecen lo que, en efecto, es un ingreso básico en todas las etapas del ciclo vital y minimizan el riesgo de caer en la pobreza. A pesar de que muchos planes de protección social son contributivos, los sistemas de protección social deben garantizar un conjunto mínimo de planes universales financiados con cargo a los impuestos. La disponibilidad de estos planes garantiza que los sistemas de protección social satisfagan las necesidades de una población diversa. También es importante procurar que las transferencias que reciben las personas sean suficientes para garantizar una seguridad básica de los ingresos.

73. A pesar de la importancia de la protección social, tan solo el 29 % de la población mundial disfrutó de una cobertura amplia en 2017<sup>32</sup>. Aunque casi el 90 % de la población de Europa estaba cubierto por al menos un plan de protección social, en América Latina y el Caribe solo estaba cubierto alrededor del 60 % de la población, y en África Subsahariana menos del 15 %.

74. En las últimas décadas, los planes universales de protección social han dado lugar con frecuencia a transferencias focalizadas. Se ha sugerido la posibilidad de centrarse en determinados grupos como medio para lograr los objetivos sociales con una reducción de los gastos. Sin embargo, la focalización puede presentar sus propios desafíos. De hecho, se han documentado ampliamente los elevados niveles de capacidad administrativa necesarios para la comprobación de los medios de vida, los

<sup>29</sup> La meta 17.13 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible consiste en aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas; la meta 17.14 consiste en mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.

<sup>30</sup> Nora Lustig, “Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle-income countries”, documento de trabajo núm. 54 de Commitment to Equity (CEQ) (Nueva Orleans, Luisiana, Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, 2017).

<sup>31</sup> Orsetta Causa y Mikkel Hermansen, “Income redistribution through taxes and transfers in OECD countries”, documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, núm. 1453 (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 12 de junio de 2018).

<sup>32</sup> OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2017).

elevados costos de transacción y el riesgo de acaparamiento político por parte de las élites o las regiones más ricas. En la práctica, los sistemas de protección social rara vez se basan en enfoques puramente universales o puramente selectivos. Puede que resulte necesario adoptar medidas especiales o específicas para ayudar a algunos grupos desfavorecidos, incluidas las personas con discapacidad, los miembros de las minorías étnicas y los niños, a fin de superar los desafíos a los que se enfrentan.

75. Estas políticas tendrán escasa repercusión en la desigualdad si las sociedades siguen practicando la discriminación basándose en características como el origen étnico, la raza y el género, que no deberían afectar a los logros o el bienestar de las personas. Aunque se han realizado algunos progresos en la erradicación de la discriminación impuesta por la ley, todavía persisten los prejuicios, los estereotipos negativos y los casos de discriminación interpersonal.

76. Poner fin a los prejuicios y la discriminación es un proceso a largo plazo, que requiere reformar las instituciones e influir en los comportamientos. Es preciso realizar cambios constitucionales y revisar las leyes y políticas discriminatorias, además de aprobar leyes para impedir la discriminación y promover el bienestar de los grupos excluidos. Son necesarias campañas de educación cívica e información pública a corto plazo para hacer frente a las actitudes discriminatorias. También puede ayudar la creación de un entorno propicio para los movimientos sociales de base y las asociaciones locales, ya que estos movimientos y asociaciones han dado voz tradicionalmente a los grupos excluidos.

77. Los Gobiernos también han recurrido a medidas especiales, en particular medidas de acción afirmativa, para compensar los efectos de la discriminación histórica y para mejorar la representación de los grupos desfavorecidos en los sistemas educativos, el mercado de trabajo y las funciones de toma de decisiones. Se han llevado a cabo campañas eficaces de acción afirmativa tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

78. Puede resultar difícil movilizar apoyo para muchas de las respuestas normativas contra la desigualdad. Dependiendo de cómo se diseñen y se pongan en práctica, estas respuestas supondrán generalmente un desafío para los intereses de determinados individuos y grupos. En esencia, las iniciativas para reducir la desigualdad afectan al equilibrio de poder.

79. En general, los marcos normativos basados en la universalidad han gozado de un apoyo más amplio que aquellos centrados solamente en abordar los síntomas de la pobreza o los derechos de los grupos desfavorecidos. En la presente nota se sostiene que, si bien puede ser necesario adoptar medidas dirigidas a grupos específicos de la población para satisfacer sus necesidades especiales con el fin de reducir las desigualdades, es necesario un marco normativo universal para abordar las causas fundamentales de la desigualdad y velar por el apoyo popular continuo a las políticas.

80. Si bien el papel de los Gobiernos y otros interesados nacionales sigue siendo fundamental, los elevados niveles de desigualdad dentro de los países y entre ellos constituyen un problema mundial, al igual que las demás tendencias examinadas en la presente nota. Las iniciativas de un país respecto al cambio climático o la migración internacional tienen costos y beneficios para otros países. En este sentido, por ejemplo, se ha documentado el desajuste entre los países que generan más emisiones de gases de efecto invernadero y los países que más sufren los efectos del cambio climático. Ninguno de estos problemas puede resolverse de forma unilateral. También se necesitan medidas concertadas para hacer frente a otros desafíos que afectan a la desigualdad dentro de los países y entre ellos, desafíos que se derivan, por ejemplo, de la evasión de impuestos, los flujos financieros transfronterizos, el comercio internacional y los derechos de propiedad intelectual.

81. Cada vez se reconoce más la importancia de reducir la desigualdad para impulsar no solo el desarrollo social, sino también económico, y para la protección del medio ambiente. Sin embargo, este reconocimiento no se ha traducido todavía en los cambios normativos necesarios. Por el contrario, como resultado de la excesiva dependencia de la capacidad de los mercados como vehículo para lograr la justicia social y de las crecientes desigualdades, el contrato social está en peligro en muchos países. La actualización de la visión presentada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible exige no solo acelerar de manera urgente la adopción de medidas, sino también replantearse las prioridades normativas que han perpetuado la desigualdad y la inseguridad, tanto a nivel social como económico.

---