



Asamblea General

Distr. general
1 de octubre de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 16 del programa

Función de las Naciones Unidas en la promoción de un nuevo orden humano mundial

Informe sobre la aplicación del nuevo orden humano mundial

Resumen

Este informe sobre la función de las Naciones Unidas en la promoción de un nuevo orden humano mundial se presenta de conformidad con la resolución 62/213 de la Asamblea General. En él se hace un breve resumen de las características principales del nuevo orden humano mundial y se destacan los elementos que este tiene en común con la Declaración de Copenhague y la Declaración del Milenio. El informe contiene una evaluación sucinta de las consecuencias de la desigualdad para el desarrollo, así como un examen de las tendencias recientes en lo que respecta a la desigualdad, sus causas y sus consecuencias para el desarrollo económico y social. El informe concluye con varias recomendaciones sobre medidas para hacer frente a las consecuencias negativas de la desigualdad en el desarrollo económico y social.



I. Introducción

1. La propuesta sobre un nuevo orden humano mundial fue presentada por primera vez, por el Gobierno de Guyana, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995. Desde entonces, ha recibido apoyo en varios foros internacionales, entre ellos la Comunidad del Caribe, el Movimiento de los Países No Alineados, la Cumbre del Sur, la Organización de la Conferencia Islámica y el Grupo de los 77.

2. El nuevo orden humano mundial, que fue examinado por primera vez por la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones, celebrado en 2000, tiene por objeto promover enfoques multilaterales para resolver los problemas mundiales mediante la adopción de un marco de desarrollo global que integre los aspectos económicos, medioambientales, sociales, culturales y políticos del desarrollo y, al mismo tiempo, ponga de relieve su carácter multidimensional. Se tratará de tomar en cuenta la experiencia en materia de desarrollo y señalar las lagunas fundamentales que habrá que subsanar al elaborar este enfoque global.

3. Muchas de las ideas en que se basa el nuevo orden se recogen en la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción aprobados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, por los que se acordó poner al ser humano en el centro del desarrollo sostenible, promover el empleo productivo y fomentar la integración social a fin de lograr sociedades para todos. La Cumbre Mundial también introdujo la idea de integración social en el discurso internacional sobre políticas. Esta idea, que implica el respeto de los derechos humanos, la eliminación de todas las formas de discriminación, el fomento de la igualdad de oportunidades y la atención de las necesidades de las personas desfavorecidas y vulnerables, es uno de los elementos del nuevo orden humano mundial.

4. El concepto de nuevo orden humano mundial también refleja la visión central de la Declaración del Milenio, al hacer hincapié en la necesidad de corregir las crecientes disparidades entre los países ricos y los pobres y centrarse en el desarrollo humano. Esto implica un crecimiento equitativo, la erradicación de la pobreza, la expansión del empleo productivo, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la integración social. También es necesario aplicar un enfoque a largo plazo centrado en las personas y en la promoción de su bienestar social y económico. La prioridad otorgada al desarrollo humano y a la reducción de las disparidades entre ricos y pobres, tanto entre los países como dentro de cada país, figura entre los aspectos más prometedores del concepto.

5. El presente informe contiene una evaluación sucinta de las consecuencias de la desigualdad para el desarrollo. En él se examinan las tendencias recientes de la desigualdad, sus causas y sus consecuencias, entre los países y dentro de ellos, para el desarrollo económico y social. El informe debería leerse conjuntamente con el *Informe sobre la situación social en el mundo, 2005: el dilema de la desigualdad*¹, en que se hace un examen global de las cuestiones tratadas aquí. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo*² figura otro estudio global de la desigualdad.

¹ *El dilema de la desigualdad: Informe sobre la situación social en el mundo, 2005* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.05.IV.5).

² Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo* (Nueva York, Banco Mundial y Oxford University Press, 2006).

II. Tendencias de la desigualdad

6. La desigualdad se suele examinar desde tres puntos de vista. La “desigualdad nacional” es la brecha existente entre ricos y pobres dentro de un país y puede medirse comparando la situación de las personas o los hogares. Las otras dos dimensiones de la desigualdad nacional son la espacial y la horizontal, es decir, la desigualdad entre regiones (por ejemplo, las zonas urbanas frente a las zonas rurales) y la desigualdad entre grupos étnicos o culturales o entre hombres y mujeres. Por “desigualdad internacional” se entiende las diferencias entre los ingresos medios de unos países y otros. El término “desigualdad mundial” se refiere a las disparidades entre personas u hogares a nivel mundial.

7. No se ha logrado un consenso claro acerca de la magnitud o dirección que tomará la desigualdad mundial, aunque sí se está de acuerdo en que esta es excesiva. Se calcula que el 5% más rico de la población recibe aproximadamente una tercera parte de los ingresos mundiales, mientras que el 5% más pobre recibe únicamente el 0,2%³. La evolución de la desigualdad mundial es una cuestión que ha suscitado bastante polémica, y, así pues, algunos estudios afirman que la desigualdad ha aumentado durante las últimas décadas mientras que otros sostienen que ha disminuido. La diversidad de conclusiones obedece al uso de metodologías diferentes para calcular la distribución anual de los ingresos a nivel mundial⁴. Entre 1980 y 2007 la disparidad entre la quinta parte más pobre y la quinta parte más rica de la población se redujo en términos relativos, pero aumentó en términos absolutos.

8. Los resultados de las comparaciones directas de los niveles de precios realizadas en 2005 entre 148 países han obligado a realizar importantes revisiones de los tipos de cambio basados en la paridad del poder adquisitivo, en particular para China y la India. El nuevo cálculo de la desigualdad internacional y mundial, basado en las nuevas paridades del poder adquisitivo, muestra que dicha desigualdad es considerablemente más alta de lo que se pensaba. Esta revisión de las comparaciones de precios ha obligado a revisar a la baja las cifras del producto interno bruto (PIB) para China, la India y varios otros países. Según las nuevas cifras, la desigualdad mundial sería ahora de 70 puntos, según el índice de Gini, en lugar de 65. La décima parte más rica recibe el 57% de los ingresos mundiales, mientras que la quinta parte más pobre recibe menos del 1%⁵.

9. Muchos estudios han concluido que la desigualdad nacional ha aumentado en las dos últimas décadas en la mayoría de los países⁶. Los niveles actuales de desigualdad de ingresos son inaceptablemente altos y van en aumento en muchos países. La crisis económica actual afecta a los sectores de población de ingresos medianos y bajos de una forma desproporcionada, lo que contribuye a agrandar la

³ Branko Milanovic, “Global Income Inequality: What it is and why it matters”, documento de trabajo núm. 26 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (agosto de 2006).

⁴ Sudhir Anand y Paul Segal, “What do we know about global income inequality?”, *Journal of Economic Literature*, vol. 46, núm. 1 (2008).

⁵ Branko Milanovic, “Global inequality recalculated: the effect of the new 2005 PPP estimates on global inequality”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo núm. 5061 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009).

⁶ Instituto Internacional de Estudios Laborales, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2008); Udaya R. Wagle, “Does Low Inequality Cause Low Poverty? Evidence from High-Income and Developing Countries”, *Poverty and Public Policy*, vol. 2, núm. 3 (2010).

brecha entre ricos y pobres. La desigualdad entre regiones también está aumentando, especialmente en países grandes como China y la India⁷. En algunos países hay desigualdades entre grupos étnicos, religiosos y culturales. También son comunes en todo el mundo diversas formas de desigualdad entre los géneros, y la mayoría de los indicadores de desarrollo social marcan resultados peores para las mujeres que para los hombres.

10. Además de los tres enfoques de la desigualdad citados, la dimensión espacial y horizontal de este fenómeno es un problema grave en muchos países. Si bien muchos de los estudios sobre la desigualdad se basan en comparaciones verticales o de los ingresos individuales, la desigualdad entre los grupos o regiones puede ser política, social y económica. En la mayoría de los países conviven culturas diferentes, y es poco común que todos los grupos culturales disfruten del mismo grado de bienestar. Las diferencias entre las zonas rurales y las zonas urbanas son una forma importante de diferenciación espacial vinculada a la desigualdad de oportunidades y recursos, que contribuye a unos resultados poco equitativos. La inmigración mundial ha hecho más patente la desigualdad horizontal; personas de diferentes orígenes culturales viven y trabajan ahora más cerca unas de otras, lo que las hace más conscientes de la desigualdad entre los distintos grupos⁸.

11. La desigualdad entre hombres y mujeres sigue siendo un problema arraigado en la vida social, económica y política. Si bien en cuanto a los índices de matriculación en la escuela primaria se está cerca de lograr la paridad entre los géneros, muchas regiones en desarrollo siguen teniendo dificultades para alcanzar esa paridad en lo que respecta a la educación secundaria. La proporción de hombres con un empleo remunerado supera a la de mujeres, y un número desproporcionado de mujeres se ven relegadas a formas de empleo vulnerables en la mayoría de las regiones en desarrollo. No obstante, la presencia de la mujer en los parlamentos nacionales aumenta, en particular en los países donde se aplican cuotas o medidas similares. A nivel mundial, la proporción de mujeres parlamentarias pasó del 11% en 1995 al 19% en 2010, lo que significa un aumento del 67%⁹.

12. Las niñas se enfrentan a unos niveles de desigualdad desproporcionadamente altos. Los índices de matriculación son más bajos tanto para los niños como para las niñas pobres que para los ricos, pero la disparidad entre niños y niñas es mucho mayor en los sectores de población pobres que en los más prósperos⁹.

13. En el período comprendido entre 1990 y 2000¹⁰, se registró un aumento en la desigualdad de ingresos en más de las dos terceras partes de los países para los que se disponía de datos. Si bien, por lo general, los países desarrollados tenían niveles más bajos de desigualdad de ingresos que los países en desarrollo, los niveles

⁷ Branko Milanovic, "Half a World: Regional inequality in five great federations", *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 10, núm. 4 (2005); Parthapratim Pal y Jayati Ghosh, "Inequality in India: A survey of recent trends", documento de trabajo núm. 45 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2007); Shenggen Fan, Ravi Kanbur y Xiaobo Zhang, editores, *Regional Inequality in China: Trends, Explanations and Policy Responses* (Routledge, 2008).

⁸ Frances Stewart, "Horizontal Inequalities: A neglected dimension of development", Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, documento de trabajo núm. 1 (2006). Puede consultarse en <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper1.pdf>.

⁹ *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.10.I.7).

¹⁰ Se eligió este período teniendo en cuenta la disponibilidad de datos, porque ofrecía el panorama más completo de las diferencias entre regiones.

registrados en los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República de Corea eran casi tan altos como los máximos niveles registrados en otras regiones. En la región de Asia y el Pacífico, China y la República Democrática Popular Lao experimentaron aumentos sustanciales de la desigualdad durante ese decenio. También, se registraron aumentos en la mayor parte de Europa Central y Oriental¹¹. En América Latina y el Caribe, el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia experimentaron el mayor aumento de la desigualdad y la tasa global más elevada se registró en Panamá.

14. Aunque la desigualdad va en aumento en la mayoría de los países, algunos de ellos han logrado reducir las disparidades de ingresos. Para el Oriente Medio solo se dispone de datos estadísticos sobre unos pocos países, pero, entre ellos, el Yemen y Jordania registraron una reducción de la desigualdad. En África Subsahariana, cerca de las dos terceras partes de los países sobre los que se dispone de datos registraron una disminución, si bien los niveles medios siguieron figurando entre los más altos del mundo¹². En la región de Europa, Alemania, Dinamarca, Francia y Suiza registraron una disminución de los niveles de desigualdad, mientras que en Asia y el Pacífico, Camboya y las Filipinas experimentaron una ligera reducción. Guyana tiene el nivel más bajo de desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe.

15. La diferencia salarial entre la décima parte más rica de la población y la décima parte más pobre se ha incrementado en 18 de los 27 países examinados. El Brasil, China, los Estados Unidos y la India tenían la mayor desigualdad, y los países nórdicos y Bélgica, la menor.

16. Queda por ver en qué medida los efectos combinados de la crisis financiera y la crisis económica incidirán en los niveles de desigualdad, si bien se prevé que la desigualdad a nivel nacional aumentará si los grupos de ingresos medianos y bajos se siguen viendo desproporcionadamente perjudicados por las crisis. El aumento de los precios de productos básicos como los alimentos perjudica principalmente a los pobres, ya que estos gastan la mayor parte de sus ingresos en comida.

17. La desigualdad internacional es la desigualdad entre los países. Las diferencias económicas entre los países pobres y los ricos son considerables. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el PIB per cápita en los países con desarrollo humano alto, mediano y bajo era, respectivamente, de 24.806, 4.269 y 1.184 dólares (paridad del poder adquisitivo). Un estudio realizado por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo en la Universidad de las Naciones Unidas indica que el 1% más rico de la población adulta poseía el 40% del activo mundial en el año 2000, y que el 10% más rico acaparaba el 85%. La mitad más pobre de la población adulta en el mundo era dueña de apenas el 1% de la riqueza mundial¹³.

¹¹ Solo Eslovenia, la Federación de Rusia y Kazajstán no registraron aumentos de la desigualdad durante el período 1990-2000.

¹² Instituto Internacional de Estudios Laborales, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2008).

¹³ James B. Davies, Susanna Sandström, Anthony Shorrocks y Edward N. Wolff, "The World Distribution of Household Wealth", Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, documento de debate núm. 2008/03 (2008).

18. Si se compara a los países según su población, se observa una disminución de la desigualdad desde 2001, que se debe en gran parte al aumento de los ingresos per cápita en la India y China y al rápido crecimiento de África, América Latina y Europa Central y Oriental. Sin embargo, si los países se examinan sin tener en cuenta ese factor diferenciador, se observa que la desigualdad ha aumentado¹⁴.

19. La crisis económica ha provocado, por término medio, una mayor ralentización del crecimiento en los países más ricos que en los países pobres. Así pues, la crisis podría contribuir a la disminución de la desigualdad internacional, pese a que las disparidades a nivel nacional siguen aumentando. Se desconoce aún cuáles serán los efectos definitivos de la crisis económica y financiera en la desigualdad internacional.

III. Causas de la desigualdad

20. Se ha determinado que la globalización, la desregulación y la liberalización han sido factores fundamentales del aumento de la desigualdad de ingresos¹⁵. La inexistencia de unos mecanismos de comercio justos para los países en desarrollo impide que sus sectores agrícolas compitan con la agricultura subvencionada de los países desarrollados y mantiene la desigualdad mundial a unos niveles inaceptablemente altos.

21. Hay indicios de que la globalización financiera ha contribuido en parte a la creciente desigualdad de ingresos puesto que cada vez son más frecuentes las crisis debido al aumento del riesgo¹⁶. Las investigaciones recientes de los efectos de las crisis sistémicas en la desigualdad sugieren que estas tienen consecuencias negativas para los ingresos del 40% más pobre de los trabajadores pero positivas para los ingresos del 20% más rico¹⁶. Una razón importante de ello es que en los períodos de recuperación después de las crisis los empleadores y los trabajadores suelen renegociar las condiciones de trabajo. El hecho de que las crisis tiendan a colocar a los empleadores en una posición negociadora de fuerza contribuye a mantener bajos los salarios. Los efectos negativos de las crisis sobre el empleo y los ingresos se han exacerbado con las políticas macroeconómicas restrictivas o procíclicas aplicadas en las tres últimas décadas para mantener la inflación a niveles muy bajos en todas las circunstancias. La falta de protección social adecuada también ha contribuido a la inseguridad y desigualdad económicas.

22. Por lo general, se cree que el hecho de que para muchos trabajos se exija ahora un mayor nivel de cualificación ha contribuido al aumento de la desigualdad, dado que los puestos de trabajo para trabajadores no cualificados desaparecen o se trasladan al extranjero. Un estudio del Instituto Internacional de Estudios Laborales

¹⁴ François Bourguignon, Victoria Levin y David Rosenblatt, “Declining International Inequality and Economic Divergence: Reviewing the evidence through different lenses”, *Économie Internationale*, vol. 100, núm. 4 (2004).

¹⁵ Véase *Informe sobre la situación social en el mundo, 2005: El dilema de la desigualdad* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.05.IV.5); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Nueva York, Oxford University Press, 2005).

¹⁶ Nathan Fiala, “Unequal Growth: How systematic economic crises increase inequality” (2009). Puede consultarse en la dirección <http://www.nathanfiala.com/Unequal%20Growth%20How%20Systemic%20Economic%20Crisis%20Increases%20Inequality.pdf>.

de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) concluyó que los aumentos de la desigualdad están relacionados con factores económicos como los avances tecnológicos y los consiguientes cambios en la demanda de mano de obra cualificada, la inversión extranjera directa y la apertura arancelaria. Cabe señalar, como dato significativo, que el mismo estudio concluyó que el capital humano, medido en años de educación, hacía bajar la desigualdad¹³.

23. Hay indicios de que la privatización también puede hacer que aumente la desigualdad con el traspaso de bienes públicos a manos privadas. Un efecto inmediato de la mayoría de las privatizaciones suele ser la pérdida de empleos. Esto se debe no solo a que en las empresas públicas tiende a haber un exceso de plantilla, sino también a que los nuevos dueños suelen preferir empezar con menos empleados de los que necesitan a fin de contar con mayor flexibilidad. Además, hay que tener en cuenta que los cambios que conlleva la privatización están interrelacionados y tienen efectos multiplicadores. Las condiciones de trabajo pueden empeorar tanto en las actividades preliminares como en las finales, así como en la comunidad local, debido a los efectos indirectos sobre la demanda de los ingresos de los trabajadores, especialmente si no hay un sistema adecuado de protección social y si se realizan recortes del gasto público social.

24. En los años noventa, la privatización de la infraestructura se consideraba, en general, una alternativa viable a las empresas públicas y, las inversiones privadas en infraestructura aumentaron en los países en desarrollo. La privatización tenía el objetivo de aumentar la eficiencia y el acceso. En muchos casos, ese objetivo se consiguió, pero en los casos en que no existía suficiente regulación, la privatización dificultó el acceso de los pobres a los servicios de agua, electricidad, etc. e influyó también de forma negativa en el nivel general de desigualdad¹². Un estudio de la OIT concluyó que la privatización de las empresas de servicios públicos en los países en desarrollo provocaba un considerable aumento del desempleo, que a veces afectaba al 50% de la población activa¹⁷.

25. La falta de oportunidades de empleo decente y una estructura económica de baja productividad han contribuido a la persistencia de la desigualdad. La mayoría de los países en desarrollo han mantenido un nivel bajo de salarios y han ido relajando las normas laborales a fin de atraer la inversión extranjera directa y mantenerse competitivos en los mercados internacionales. La pérdida de poder de los sindicatos, la relajación de las normas laborales y la desatención del desarrollo agrícola que han caracterizado las últimas décadas han creado un entorno en el que resulta cada vez más difícil que las personas en el extremo inferior de la escala de distribución de ingresos mejoren su posición.

26. Incluso durante el período de expansión económica anterior a la crisis financiera y económica mundial actual, el ritmo de creación de empleo era lento, situación que a menudo se ha descrito como de “crecimiento sin empleo”. Por otra parte, en la mayoría de los países se estancaron los salarios reales mientras que los sueldos de los ejecutivos, especialmente en el sector financiero, aumentaron rápidamente.

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities (water, gas and electricity)* (Ginebra, 1999). Puede consultarse en <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpure2.htm>.

27. En muchos países, los muy ricos se han enriquecido aún más. La diferencia salarial entre ejecutivos y empleados está aumentando. En 2003, los directores generales de las 15 empresas más grandes de los Estados Unidos ganaban 360 veces más que los empleados de esas empresas. En 2007, ganaban 500 veces más¹².

28. La desigualdad se transmite de una generación a otra debido a la falta de equidad en el acceso a las oportunidades. Los niños que nacen en hogares extremadamente pobres tienen menos y peores oportunidades de educación y más problemas de salud por la falta de acceso a la atención sanitaria. Esta disparidad de oportunidades hará que la desigualdad siga transmitiéndose de generación en generación si no se toman medidas para corregirla².

29. La corrupción contribuye a la desigualdad porque hace que los recursos se distribuyan de forma desproporcionada entre los miembros más ricos de la sociedad a expensas de los más pobres. También promueve la ineficiencia en los servicios sociales básicos para la población y la atención a los más necesitados¹⁸.

IV. Consecuencias de la desigualdad para el desarrollo económico y social

30. En general se está de acuerdo en que unos niveles moderados de desigualdad pueden impulsar el crecimiento económico y la creación de riqueza porque la desigualdad premia el esfuerzo, la innovación y el éxito y alienta la productividad. No obstante, el exceso de desigualdad tiene muchas consecuencias negativas y está vinculado a un desempleo más alto, una menor contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza, unos índices medios de delincuencia más elevados, unos niveles medios de salud más bajos y una democracia más frágil¹⁹. La desigualdad puede contribuir a la tensión social cuando los segmentos más pobres de la sociedad sienten que están en situación de desventaja, en particular cuando esto se considera injusto.

31. La desigualdad tiene dimensiones diferentes pero interrelacionadas, entre las que figuran las de los ingresos, la salud y la educación; la desigualdad en una dimensión suele coincidir y tener una relación causal con la desigualdad en las demás dimensiones.

32. Las diferencias en la esperanza de vida entre los distintos países es un ejemplo claro de cómo la desigualdad en materia de bienestar se manifiesta en años de vida perdidos. En el Japón y Suecia la esperanza de vida supera los 80 años, mientras que en muchos países de África permanece por debajo de los 50. La Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, establecida por la Organización Mundial de la Salud en 2005, concluyó que si bien la distribución desigual de la atención sanitaria es un determinante clave de la desigualdad en materia de salud, las condiciones de vida desiguales contribuyen en gran medida a la gran carga que suponen la enfermedad y la muerte prematura en todo el mundo. En su informe final, publicado

¹⁸ Rosa Alonso-Terme, Hamid Davoodi y Sanjeev Gupta, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", Fondo Monetario Internacional, documento de trabajo núm. 98/76 (1998).

¹⁹ Robert H. Wade, "Should We Worry about Income Inequality?", *Global Inequality*, David Held y Ayse Kaya, editores, Cambridge, Polity Press, 2007.

en 2008, la Comisión concluyó que reducir la desigualdad en materia de salud es un imperativo moral²⁰.

33. Aunque son conceptos distintos, la desigualdad y la pobreza también están relacionadas entre sí. El término “grado de desigualdad” se refiere a la distribución desigual de los recursos dentro de una sociedad y a las disparidades resultantes. El término “pobreza” se refiere a la falta de los recursos básicos necesarios para mantener un nivel mínimo de vida. Unos niveles altos de desigualdad no necesariamente se traducen en niveles más altos de pobreza en términos absolutos porque los indicadores de desigualdad se refieren a la distribución de los ingresos y no a la parte de esos ingresos que reciben los pobres. Existe una correlación entre la pobreza y la desigualdad, en particular en los países desarrollados, donde la primera suele medirse en términos relativos más que en términos absolutos. Esa correlación es más tenue en los países en desarrollo, donde la pobreza suele medirse en términos absolutos.

34. Parece bastante claro que los países con una distribución más igualitaria de los bienes e ingresos pueden crecer más rápidamente que los que tienen niveles más altos de desigualdad. Los niveles altos de desigualdad suelen contrarrestar los efectos reductores de la pobreza del crecimiento económico, mientras que una mayor igualdad tiene efectos positivos para el desarrollo social, lo que incluye la salud, la educación y la igualdad entre hombres y mujeres. Muchos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no tienen en cuenta los niveles de desigualdad, por lo que podrían ocultar las consecuencias del aumento de la desigualdad sobre el desarrollo social. Por ejemplo, los indicadores para medir el umbral de pobreza no cambiarán necesariamente conforme aumente la desigualdad. De hecho, la pobreza absoluta puede disminuir al mismo tiempo que aumenta la desigualdad.

35. Unos niveles elevados de desigualdad nacional pueden perjudicar el crecimiento económico mediante la captación de rentas; una clase media más débil, con menor influencia y oportunidades económicas y políticas; y la inestabilidad política. La desigualdad también contribuye a ineficiencias y fallos en los mercados. Las oportunidades de inversión suelen estar más fácilmente disponibles para quienes tienen riqueza e influencia, aunque no ofrezcan los rendimientos más altos².

36. Los efectos del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza disminuyen en los países con altos niveles de desigualdad. Un estudio reciente halló que el crecimiento económico no influía en la pobreza en los países desarrollados y destacó la importancia de la distribución de los ingresos para la erradicación de la pobreza²¹. El mismo estudio concluyó que la desigualdad sí contribuye de forma importante al aumento de la pobreza tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

37. Cuando hay desigualdades sociales, económicas y políticas, junto con diferencias culturales, la cultura puede convertirse en un poderoso agente movilizador de disturbios políticos e incluso, de conflictos armados y guerras

²⁰ Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, *Subsanar las desigualdades en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2008.

²¹ Udaya R. Wagle, “Does Low Inequality Cause Low Poverty? Evidence from High-Income and Developing Countries”, *Poverty and Public Policy*, vol. 2, núm. 3 (2010).

civiles. No obstante, es importante destacar que la presencia de marcadas desigualdades de tipo horizontal no provoca por sí sola violencia en gran escala, sino que hace a los países multiétnicos más vulnerables a los conflictos violentos entre grupos étnicos²².

38. La desigualdad entre hombres y mujeres frena el crecimiento y el desarrollo al reducir el capital humano en general. Se calcula, por lo tanto, que el crecimiento per cápita de los países que se encuentran lejos de cumplir el Tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la igualdad entre los sexos, disminuirá probablemente entre 0,1 y 0,3 puntos porcentuales. La desigualdad entre hombres y mujeres en la educación también frena los progresos del desarrollo social hacia la reducción de la mortalidad infantil. Se prevé que para 2015 la desigualdad entre hombres y mujeres habrá provocado el aumento de la mortalidad de niños menores de cinco años en 15 por 1.000 nacidos vivos²³.

39. La relación entre la desigualdad y el crecimiento económico y entre la desigualdad y la inestabilidad política sugieren la importancia estratégica de lograr unos niveles de desigualdad entre moderados y bajos. Los niveles altos de desigualdad y la pobreza y el mal funcionamiento económico relacionados con esa situación pueden contribuir al fracaso del Estado y a varios resultados conexos que podrían extenderse a países vecinos y, en casos extremos, conducir a intervenciones militares. El terrorismo, los grupos delictivos internacionales, la migración en masa y el tráfico de drogas son algunos de los problemas que podría precipitar el fracaso del Estado²⁴.

40. Hay quienes critican los Objetivos de Desarrollo del Milenio porque, a su juicio, no tienen debidamente en cuenta las consecuencias de la desigualdad para el desarrollo²⁵. Por ejemplo, aunque la tasa media nacional de escolarización esté disminuyendo en un país, puede estar aumentando para la quinta parte más rica de la población pero disminuyendo para la quinta parte más pobre. El informe de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio indica que en la quinta parte más pobre de la población el 39% de las niñas no asisten a la escuela, mientras que en la quinta parte más rica la cifra es del 11%⁹. Los promedios nacionales pueden ocultar enormes desequilibrios. Esto también se aplica a las diferencias entre las zonas urbanas y las zonas rurales. Un país podría cumplir un Objetivo de Desarrollo del Milenio basándose únicamente en los progresos realizados en las zonas urbanas.

41. Las desigualdades siguen representando grandes obstáculos para el logro de la educación primaria universal. Los niños del 20% más pobre de los hogares suman más del 40% de niños no escolarizados en muchos países en desarrollo. En la mayoría de esos países, los niños del 20% más rico de los hogares logran la educación primaria, mientras que muchos de los de la quinta parte más pobre, no la logran. Las disparidades basadas en los ingresos coinciden con otros tipos de

²² Gudrun Østby, "Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict", *Journal of Peace Research*, vol. 45, núm. 2 (2008).

²³ Dina Abu-Ghaida y Stephan Klasen, "The Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity", *World Development*, vol. 32, núm. 7 (2004).

²⁴ Jeffrey D. Sachs, "The Strategic Significance of Global Inequality", *The Washington Quarterly*, vol. 24, núm. 3 (2001).

²⁵ Jan Vandemoortele, "The MDG conundrum: Meeting the targets without missing the point", *Development Policy Review*, vol. 27, núm. 4 (2009); Sakiko Fukuda-Parr, "Reducing inequality—the missing MDG: A content review of PRSPs and bilateral donor policy statements", *IDS Bulletin*, vol. 41, núm. 1 (2010).

desigualdad más generales: los niños de zonas rurales, barrios de tugurios y zonas en conflicto o que salen de un conflicto, los niños con discapacidad y otros niños desfavorecidos se enfrentan a grandes obstáculos para el acceso a una educación de calidad²⁶.

42. Hay un consenso cada vez mayor en cuanto a que el aumento de la desigualdad en los Estados Unidos durante los últimos 30 años fue una causa importante de la crisis financiera que precipitó la recesión mundial²⁷. Antes de que estallara la crisis financiera en los Estados Unidos, la desigualdad de ingresos había estado aumentando durante 30 años y había alcanzado niveles que no se habían visto nunca desde la Gran Depresión. Entre mediados de la década de 1970 y principios de la década de 2000, la parte de la renta nacional perteneciente al 1% más rico de la población se duplicó, al pasar del 8% al 16%. Durante ese período, la clase media se enfrentó a un estancamiento de sus salarios y su poder adquisitivo. Esta situación la compensó pidiendo préstamos: el endeudamiento de los hogares aumentó del 48% del PIB registrado a principios de los años ochenta al 100% del PIB²⁸. La excesiva acumulación de capital en los estratos sociales más altos, junto con la demanda de créditos al consumidor de la clase media, ambas debidas a la creciente desigualdad, contribuyeron a las inversiones arriesgadas en valores respaldados por hipotecas que precipitaron la crisis financiera.

43. La desigualdad puede impedir la eficacia de las medidas adoptadas por las instituciones políticas para reducir la pobreza²¹. Los niveles elevados de desigualdad suelen promover sistemas sociales y políticos que favorecen los intereses de los segmentos más ricos de la población. Esto puede resultar en unas asignaciones presupuestarias y unos servicios públicos que benefician a los más influyentes en vez de a los que viven en la pobreza.

V. Conclusiones y recomendaciones

44. Es evidente que las políticas económicas, como la liberalización financiera, la privatización y los programas de ajuste estructural, han contribuido a aumentar la desigualdad de ingresos. Por lo tanto, a la hora de formular políticas de desarrollo económico, en especial de erradicación de la pobreza, es necesario considerar medidas que reduzcan activamente la desigualdad.

45. Las estructuras del mercado laboral y el empleo desempeñan una función importante para determinar el nivel de desigualdad dentro de una sociedad. Por lo tanto, la promoción del empleo decente y productivo para todos se considera un instrumento fundamental para corregir el problema de la desigualdad a nivel nacional. Además, la transformación estructural de los mercados laborales es esencial para reducir la desigualdad y la pobreza, y la transición del trabajo menos productivo al trabajo más productivo exige una inversión adecuada en la educación y la capacitación para desarrollar la fuerza de trabajo.

²⁶ Véase “Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015: Informe del Secretario General” (A/64/665).

²⁷ Branko Milanovic, “Two Views on the Cause of the Global Crisis”, *Yale Global*, 2009; Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press, 2010.

²⁸ Branko Milanovic, “Two Views on the Cause of the Global Crisis”, *Yale Global*, 2009.

46. Un programa de crecimiento que favorezca a los pobres y se centre en la productividad agrícola mediante la inversión en el sector agrario puede reducir la desigualdad y la pobreza. Como la mayoría de los pobres del mundo trabajan en la agricultura, es esencial aumentar los salarios en este sector. Una reforma agraria progresista durante esta fase del proceso de desarrollo puede contribuir significativamente a la reducción de la desigualdad y a la promoción del crecimiento, asegurando de esta forma un crecimiento “compartido”.

47. Las medidas redistributivas financiadas mediante un sistema tributario progresivo están relacionadas con una mayor igualdad. Habría que aplicar políticas de redistribución, como el salario mínimo y medidas financiadas con impuestos progresivos, para asegurar que los aumentos en la productividad se traduzcan en una disminución de la desigualdad y la pobreza. Un sistema de protección social universal, que incluya atención sanitaria básica, pensiones y seguro de desempleo, puede ayudar a proteger a las personas de ingresos más bajos contra los peores efectos de la pobreza.

48. Como se ha demostrado en los últimos años, el aumento de la productividad no siempre se traduce en unos salarios más altos. La relajación de las normas y los reglamentos laborales ha contribuido al aumento de la desigualdad de ingresos. Hay que endurecer esas normas y reglamentos si se quiere reducir la desigualdad.

49. Son esenciales para reducir la pobreza y la desigualdad unas políticas que garanticen que las mujeres y los hombres tengan igualdad de acceso a la educación, un trabajo decente y formas de participación e influencia políticas.

50. La comunidad internacional podría considerar la posibilidad de establecer un nuevo mecanismo internacional para un desarrollo justo que sirva de apoyo a la coordinación internacional de políticas para corregir la desigualdad. Actualmente, si un gobierno trata de aplicar una nueva política para reducir la desigualdad, es probable que se produzca una fuga de capitales, lo que a la larga resulta perjudicial para el país. La coordinación mundial de las políticas serviría para evitar este problema. Dicha coordinación ya la han logrado el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Mundial del Comercio en lo que respecta a cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el comercio.