



Asamblea General

Distr. general
12 de enero de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

31^{er} período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe temático del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, preparado en cumplimiento de la resolución 25/16 del Consejo.

En el informe, el Experto Independiente examina las interrelaciones entre las desigualdades de ingresos y de riqueza, por una parte, y las crisis financieras, por la otra, y sus consecuencias para el disfrute de los derechos humanos. Muestra cómo el aumento de los niveles de desigualdad puede redundar en incrementos de la deuda soberana que pueden derivar a su vez en crisis financieras. Examina además la relación inversa evaluando los efectos distributivos de las crisis financieras, y destaca graves consecuencias negativas para el disfrute de los derechos humanos. Concluye con un conjunto de recomendaciones de política tendentes a abordar la desigualdad económica como cuestión acuciante de derechos humanos y factor que contribuye a la gestación de crisis financieras.



Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. ¿Por qué debe examinarse la desigualdad desde una perspectiva de derechos humanos? ...	4
III. Cuestiones fundamentales: ¿cuál es la interacción entre la desigualdad y las crisis de la deuda?	8
A. La desigualdad como fuente de deuda soberana y de crisis	8
B. Repercusiones de las crisis financieras y de deuda soberana en las desigualdades	14
IV. Conclusiones y recomendaciones	19
A. Conclusiones	19
B. Recomendaciones.....	20

I. Introducción

1. La desigualdad económica profunda afecta a menudo al disfrute de determinados derechos civiles y políticos o sociales, económicos y culturales, así como al principio de no discriminación consagrado en todos los tratados internacionales de derechos humanos. El derecho de los derechos humanos impone a los Estados algunas obligaciones jurídicas en relación con el tratamiento de las desigualdades económicas que afectan al disfrute de los derechos humanos, y proporciona orientaciones efectivas para reducirlas, en particular la de otorgar prioridad a las respuestas de política en esa esfera. De ahí que los mecanismos de derechos humanos hayan prestado en los últimos tiempos creciente atención a la relación entre desigualdad económica y los derechos humanos¹.

2. Además, en los últimos tiempos se ha llegado a un entendimiento más cabal de los efectos negativos que tiene en el desarrollo social el aumento de la desigualdad económica. Por ejemplo, los Estados han fijado como Objetivo 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible el de reducir la desigualdad en y entre los países, que abarca no solo la promoción de la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición, sino también la adopción de políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, que permitan lograr progresivamente una mayor igualdad, y la mejora de los mecanismos de regulación de las instituciones y los mercados financieros mundiales.

3. Sin embargo, hay un aspecto concreto de la desigualdad que se ha pasado a menudo por alto: el de las relaciones entre desigualdad económica, crisis financieras y derechos humanos. Existe amplia conciencia de que las crisis financieras y los programas de ajuste adoptados para hacerles frente no solo entorpecen el desempeño económico general de los países, sino que en muchos casos también aumentan la desigualdad y repercuten negativamente en los resultados socioeconómicos, afectando en particular a los sectores vulnerables de la población. No obstante, la idea de que la desigualdad también puede ser un factor que contribuye en medida importante al desencadenamiento de las crisis económicas no se ha abierto paso hasta hace poco. En el presente informe, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, planteará reflexiones sobre ambas dimensiones de la desigualdad, explorando las respuestas a las siguientes preguntas: ¿conduce la desigualdad a más inestabilidad financiera?, ¿redunda la inestabilidad financiera en mayores niveles de desigualdad?, ¿cómo afecta a los derechos humanos el aumento de la desigualdad?, y, por último, ¿qué orientaciones ofrece el derecho de los derechos humanos para abordar el problema de la desigualdad?

4. Desde ese planteamiento, el informe tratará exclusivamente de la relación entre los derechos humanos y la desigualdad económica, y concretamente la desigualdad de ingresos y de riqueza. Por consiguiente, a menos que se indique otra cosa, deberá entenderse que el término “desigualdad” se refiere en el informe a esos dos tipos de desigualdad².

¹ Véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HRC/29/31).

² Además, aunque tanto la desigualdad de ingresos como la desigualdad de riqueza reflejan desigualdades económicas, hay importantes diferencias entre ambos aspectos. La desigualdad de riqueza parece ser más pronunciada en muchos países y en el mundo en general. Las políticas adoptadas en respuesta a la desigualdad de riqueza, por una parte, y a la desigualdad de ingresos, por la otra, pueden ser diferentes. Por lo tanto, en el informe se distingue claramente entre esas dos

II. ¿Por qué debe examinarse la desigualdad desde una perspectiva de derechos humanos?

5. Hace años que se viene prestando creciente atención al continuado aumento de las desigualdades de ingresos y de riqueza. En efecto, los ingresos más elevados han aumentado en forma espectacular desde los años ochenta, principalmente en los países desarrollados, pero también en economías emergentes como la India y China³. Además de la riqueza transmitida por herencia, los salarios más elevados han aumentado con enorme rapidez, a un ritmo muchas veces mayor que el de los salarios medios, lo que ha dado lugar a una acumulación de riqueza sin precedentes por parte de una pequeña pero poderosa élite⁴.

6. La desigualdad mundial ha alcanzado ya niveles extremadamente elevados y sigue creciendo. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 8% más rico de la población del mundo recibe la mitad del ingreso mundial, y la otra mitad se reparte entre el 92% restante de la población⁵. Durante las dos últimas décadas, la desigualdad de ingresos ha aumentado en un 9% en los países desarrollados y en un 11% en los países en desarrollo⁶. En 2015, el 1% más rico de la población mundial poseía ya más del 50% de la riqueza del mundo, mientras que en 2010 la proporción era todavía del 44%⁷. Además, la riqueza acumulada de las 80 personas más ricas equivale actualmente a la del 50% más pobre del conjunto de la población mundial⁸.

7. El derecho internacional de los derechos humanos aborda la desigualdad a muchos niveles. Existen, en primer lugar, derechos económicos y sociales que reconocen claramente el deber de los Estados de combatir y/o prevenir la desigualdad en tanto que amenaza para la realización de los derechos humanos. Entre ellos destacan los derechos fundamentales de los trabajadores —en particular el derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos y el derecho a una remuneración justa— y los derechos sociales, en particular los derechos a la educación, la salud y la seguridad social⁹.

8. Además, los principios de no discriminación y de igualdad son aplicables a las situaciones de desventaja socioeconómica. En todos los tratados internacionales y regionales de derechos humanos figura un principio de no discriminación ampliamente concebido¹⁰, que abarca tanto la discriminación formal por motivos prohibidos por la ley o por documentos oficiales de política como la discriminación sustantiva, es decir, la discriminación en la práctica y en los resultados. Por ejemplo, los Estados tienen determinadas obligaciones de garantizar la igualdad de acceso a servicios de atención

formas de desigualdad cuando es necesario. No obstante, si no se explicita esa distinción debe entenderse que el término “desigualdad” abarca ambas formas de desigualdad económica.

³ Véase A. B. Atkinson, T. Piketty y E. Saez, “Top income in the long run history”, *Journal of Economic Literature*, vol. 49, núm. 1, págs. 3 a 71.

⁴ Véase T. Piketty, *El capital en el siglo XXI*, (Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2014).

⁵ Véase PNUD, *Humanidad dividida: Cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo* (Nueva York, 2013).

⁶ *Ibid.*, pág. 7, resultados obtenidos aplicando el coeficiente de Gini.

⁷ Véase “Global wealth report”, Credit Suisse Research Institute, págs. 19 y 21 (2015).

⁸ Véase “Wealth: having it all and wanting more”, Oxfam issue briefing, págs. 2 y 3 (2015).

⁹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales núm. 13, párr. 6 b) iii); núm. 14, párr. 19; y núm. 19, párrs. 16 y 25.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el artículo 2 2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 14 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; y el artículo 1 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

de salud, una vivienda adecuada y suministro de agua y saneamiento¹¹. La prohibición de discriminación abarca no solo los motivos expresamente enumerados en el artículo 2 2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como la raza, el color, el sexo o la religión, sino también motivos basados exclusivamente en la posición económica y la condición social¹².

9. El derecho de los derechos humanos no entraña necesariamente una distribución perfectamente igualitaria de los ingresos y la riqueza, pero sí determinadas condiciones que hagan posible el pleno ejercicio de los derechos. De ahí la necesidad de un cierto nivel de redistribución de recursos para garantizar que las personas puedan disfrutar en condiciones de igualdad de la realización de sus derechos básicos sin resultados discriminatorios¹³. Cuando genera resultados discriminatorios, la desigualdad de ingresos se convierte en una cuestión de derechos humanos. Los Estados pueden contribuir en medida importante a contrarrestar la discriminación garantizando la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, hay muchos países y situaciones en que la igualdad de oportunidades es poco más que un mito, y son muchas en todo el mundo las personas que no cuentan con medios razonables para sobreponerse a sus desventajas socioeconómicas¹⁴.

10. La desigualdad entraña una violación de los derechos consagrados en el Pacto cuando en una determinada sociedad un número considerable de personas no puede disfrutar de niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos enumerados en el Pacto, mientras que otros miembros de esa sociedad disponen de recursos más que suficientes para garantizar el disfrute básico de esos derechos. En tales casos parece darse una doble vulneración de derechos: puede ocurrir que los Estados no cumplan sus obligaciones mínimas y tampoco la de movilizar el máximo de los recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos, como se explica *infra*.

11. En opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un Estado parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto¹⁵. Conviene señalar que los ingresos mínimos necesarios para el disfrute de esos niveles esenciales de derechos económicos, sociales y culturales pueden diferir de una persona a otra (una persona de edad y enferma puede necesitar más recursos que otra joven y sana para gozar de acceso efectivo a atención de salud y medicación adecuados) y de un país a otro. En esencia, las normas internacionales de derechos humanos obligan a los Estados a velar por que todas las personas que residan en su territorio puedan vivir en condiciones dignas.

12. Los Estados tienen asimismo la obligación de utilizar el máximo de los recursos de que dispongan para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. La realización progresiva entraña que los Estados han de garantizar el goce de niveles mínimos esenciales de derechos en condiciones no discriminatorias y sin regresión. El Experto Independiente considera que los Estados también pueden faltar a su obligación de utilizar el máximo de los recursos de que disponen cuando no realizan esfuerzos razonables para garantizar la generación y redistribución de

¹¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras observaciones generales.

¹² *Ibid.*, párr. 35.

¹³ Véase R. Balakrishnan, J. Heintz y D. Elson, “What does inequality have to do with human rights?”, Political Economy Research Institute, Working Paper Series núm. 392 (2015), pág. 16.

¹⁴ J. E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (Nueva York, W. W. Norton and Company, 2012), pág. 18.

¹⁵ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 10.

ingresos internos con el fin de corregir las desigualdades de ingresos contrarias a los derechos humanos, por ejemplo cuando no abordan debidamente el problema de la desigualdad por medio de políticas tributarias o sociales adecuadas¹⁶.

13. Reducir el concepto de “máximo de los recursos disponibles” únicamente a los recursos consignados en el balance de la hacienda pública sería contrario a los fines del Pacto y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que garantiza a todos los seres humanos el derecho a vivir su vida con dignidad y liberados del temor y la miseria. El máximo de los recursos disponibles abarca también los recursos que un Estado puede recaudar razonablemente mediante una tributación suficiente, apropiada y justa de las personas y las empresas o mediante la imposición de aranceles.

14. Conviene señalar, además, que el artículo 2 1) del Pacto se refiere explícitamente a los recursos que pueden obtenerse mediante la asistencia y la cooperación internacionales, en particular la asistencia económica y técnica. También se establece la obligación de crear un entorno internacional propicio para la realización universal de los derechos humanos. Ese entorno internacional comprende el comercio bilateral y multilateral, las inversiones, la tributación, las finanzas, la protección del medio ambiente y la cooperación para el desarrollo. En otras palabras, el derecho de los derechos humanos requiere un cierto grado de redistribución de los recursos y de ayuda dentro de cada país y entre países, sobre la base de la capacidad disponible. Eso supone a su vez la organización de la economía nacional y mundial de tal manera que permita prevenir y erradicar la pobreza extrema¹⁷. Ese principio se incumple en forma generalizada: hay actualmente en todo el mundo 795 millones de personas subalimentadas, por lo que por lo menos 1 de cada 9 personas está excluida del disfrute de niveles mínimos esenciales del derecho a la alimentación¹⁸. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha estimado que hay en la actualidad más de 1.000 millones de personas que no cuentan con una vivienda digna y viven en su mayor parte en asentamientos informales en países en desarrollo¹⁹. Las desigualdades dentro de cada país y entre países contribuyen en medida importante a esa situación. La desigualdad es a la vez causa y síntoma de violaciones masivas de los derechos económicos, sociales y culturales.

15. La desigualdad económica también es un factor importante desde la perspectiva de los derechos humanos cuando se traduce en otros tipos de desigualdades. El disfrute de los derechos humanos no depende solo del acceso a los bienes y servicios que representan las necesidades mínimas de supervivencia; también tiene una importancia fundamental el nivel relativo de acceso a los recursos de que disfruta cada persona en comparación con las demás. Los datos disponibles también parecen indicar que niveles elevados de desigualdad relativa pueden tener considerables efectos negativos en el ejercicio de los derechos humanos. Se ha observado que los hogares con bajos ingresos en una sociedad muy desigual se encuentran a menudo en peor

¹⁶ Véase “Política fiscal y derechos humanos en las Américas: movilizar los recursos para garantizar los derechos”, informe temático presentado por organizaciones de la sociedad civil a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, octubre de 2015. Disponible en español en www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf.

¹⁷ Véase el principio 29 de los Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁸ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos* (Roma, 2015), pág. 9. La FAO utiliza una definición restrictiva de la subalimentación que ha sido objeto de fuertes críticas por enmascarar la magnitud del problema del hambre: véase F. M. Lappé *et al.*, “How we count hunger matters”, *Ethics and International Affairs*, vol. 27, núm. 3 (2013), págs. 251 a 259.

¹⁹ Véase <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=11848&catid=746&typeid=24&subMenuId=0>.

situación que hogares con los mismos ingresos en una sociedad más igualitaria²⁰. Esa pauta resulta evidente en numerosas esferas, como las de la asistencia letrada, la educación, la influencia política, la salud, la vivienda y la discriminación social, que puede desembocar en conflictos.

16. A título de ejemplo cabe imaginar una situación en que una trabajadora doméstica pobre, o su homólogo masculino, se ve en la imposibilidad de demandar a su empleador por la reducción unilateralmente impuesta de su remuneración porque los derechos laborales no están institucionalizados en el país y porque no tiene acceso a representación letrada asequible. En ese caso, las únicas posibilidades viables pueden ser seguir trabajando en condiciones injustas o renunciar al empleo, una opción en sí misma opresiva, especialmente si la situación de elevado desempleo en el mercado laboral hace que resulte fácil reemplazar a los empleados.

17. Análogamente, puede ocurrir que las personas en situación de pobreza no puedan permitirse acceder a la educación superior por el coste prohibitivo de los derechos de matrícula, por la necesidad inmediata de trabajar para obtener ingresos y por la imposibilidad de conseguir sino trabajos no cualificados, que pueden convertirse en una trampa multigeneracional²¹.

18. También es habitual que los sectores más pobres de la población se vean marginados o incluso efectivamente excluidos del proceso político. Como ha señalado el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, las desigualdades económicas y sociales a menudo se refuerzan mutuamente “cuando las personas con ingresos más altos, o sus familiares, tienen más poder político o acceso a una educación mejor que quienes tienen ingresos más bajos”²². Si no se tiene conciencia de la relación entre las desigualdades sociales y económicas, existe el peligro de que el sistema político sea capturado por élites económicas, lo que socava en la práctica el derecho al voto y el principio mismo de la democracia.

19. Un factor no menos importante es el hecho de que los grupos de la población más favorecidos en la distribución del ingreso y de la riqueza tiendan a utilizar cada vez menos bienes y servicios públicos porque pueden pagarse alternativas privadas. Al mismo tiempo, los pobres dependen cada vez más de los servicios públicos, puesto que las alternativas privadas resultan cada vez menos asequibles para ellos. Cuando los grupos más prósperos y poderosos de la sociedad dejan de depender de los bienes y servicios públicos, el Estado tiende a invertir menos en esos bienes comunes, que entran así en un círculo vicioso de degradación.

20. Además, los países con niveles elevados de desigualdad registran peores resultados sanitarios que otros países con un producto interno bruto (PIB) similar²³. Se observa, por ejemplo, una fuerte correlación positiva entre las tasas de mortalidad infantil y el grado de desigualdad en países con un nivel de desarrollo similar. La desigualdad puede afectar también a la disponibilidad de vivienda adecuada para las familias con bajos ingresos²⁴.

²⁰ Véase R. Balakrishnan, J. Heintz y D. Elson, “What does inequality have to do with human rights?”, Political Economy Research Institute, Working Paper Series núm. 392 (2015). Véase también R. Wilkinson y K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (Nueva York, Bloomsbury Press, 2009).

²¹ Para más información sobre el efecto negativo de la desigualdad de ingresos sobre el derecho a la educación, véase el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HCR/29/31, párr. 30).

²² *Ibid.*, párr. 6.

²³ Véase R. Wilkinson y K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (Nueva York, Bloomsbury Press, 2009).

²⁴ Véase J. Matlack y J. Vigor, “Do rising tides lift all prices? Income inequality and housing affordability”, *Journal of Housing Economics*, vol. 17, núm. 3 (2008), págs. 212 a 224.

21. La desigualdad contribuye en muchos casos a la exclusión y marginación de determinados grupos y personas. Además, cuando la desigualdad profundiza brechas sociales que se corresponden con divisiones regionales, religiosas, raciales o étnicas, se agudizan la inestabilidad social y los conflictos internos violentos²⁵. Como se ha señalado recientemente, “[c]uando los pobres pertenecen a una raza, etnia, religión o región y los ricos a otra, se genera a menudo una dinámica letal, desestabilizadora”²⁶. La desigualdad no solo aumenta el riesgo de vulneración de los derechos económicos y sociales, sino también la probabilidad de que se produzcan graves violaciones de los derechos civiles y políticos²⁷.

III. Cuestiones fundamentales: ¿cuál es la interacción entre la desigualdad y las crisis de la deuda?²⁸

A. La desigualdad como fuente de deuda soberana y de crisis

22. La desigualdad puede afectar a la deuda soberana directa e indirectamente. El impacto directo procede, en síntesis, de que la desigualdad tiene efectos “corrosivos” en la base tributaria y genera necesidades de redistribución que hacen inevitable el impago de la deuda. En cuanto a los efectos indirectos, es principalmente la deuda privada la que actúa como nexo de unión entre la desigualdad y la deuda soberana. El aumento de la desigualdad puede conducir a un exceso de préstamos y empréstitos privados. El consiguiente sobreendeudamiento privado puede acumularse a lo largo de muchos años, desestabilizar el sistema financiero²⁹ e incluso generar una situación de volatilidad económica que desencadene una crisis bancaria, con las consiguientes pérdidas de producción y los enormes costes del rescate que han de afrontar los gobiernos. Además, tanto los efectos directos como los indirectos pueden provocar al mismo tiempo una crisis monetaria si está en juego un volumen considerable de deuda externa.

1. La desigualdad como causa directa del aumento de la deuda soberana y de las crisis financieras

23. La desigualdad puede ejercer una considerable influencia directa en la estructura y el nivel de los ingresos y el gasto públicos. El aumento de los niveles de desigualdad va acompañado también de una reducción de la base tributaria del Estado de que se trate, por lo menos si el régimen de tributación de los ingresos no es progresivo. Esa tendencia reduce los ingresos fiscales y obliga así al Estado a recurrir en mayor medida a empréstitos. De ahí que la desigualdad contribuya en muchos casos al crecimiento de la deuda soberana, que puede desembocar en impagos y en crisis financieras. Ese mecanismo está cada vez más documentado.

²⁵ Véase L. E. Cederman, N. B. Weidmann y K. Skrede Gleditsch, “Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war: a global comparison”, *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3 (2011), págs. 487 a 489.

²⁶ Véase M. W. Doyle y J. E. Stiglitz, “Eliminating extreme inequality: a sustainable development goal, 2015-2030”, *Ethics and International Affairs*, vol. 28, núm. 1 (2014).

²⁷ Véase T. Landman y M. Larizza, “Inequality and human rights: who controls what, when, and how”, *International Studies Quarterly*, vol. 53, núm. 3 (2009), págs. 715 a 736.

²⁸ Véase un examen detallado de las interrelaciones entre desigualdad y crisis financieras en R. Bazillier y J. Hericourt, “The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis”, Laboratoire d’Économie d’Orléans (Universidad de Orléans, 2015). El Experto Independiente desea manifestar su agradecimiento a los autores de ese artículo por haber preparado un trabajo de investigación de antecedentes para el presente informe.

²⁹ Véase M. Kumhof, R. Rancière y P. Winant, “Inequality, leverage and crises”, *American Economic Review*, vol. 105, núm. 3 (2015), págs. 1217 a 1245.

24. Los estudios empíricos apuntan a la existencia de una relación clara entre la desigualdad, la base tributaria y la deuda soberana. En un estudio basado en datos de 50 países correspondientes a 2007, 2009 y 2011, se constató una correlación negativa de la desigualdad con la base tributaria y una correlación positiva con la deuda soberana³⁰. Un análisis de los datos de 17 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) correspondientes al período 1974-2005 reveló una correlación positiva entre la proporción de los ingresos correspondiente al 1% de la población con ingresos más elevados, un indicador ampliamente utilizado para medir la desigualdad de ingresos, y el déficit fiscal³¹. La erosión de la base tributaria como consecuencia de un aumento de la desigualdad también suele afectar a la estructura de los ingresos tributarios. La alternativa al déficit fiscal sería la subida de otros tipos de impuestos, como los derechos de importación o de exportación, los impuestos indirectos y el impuesto de sociedades. Eso provocaría, sin embargo, una mayor volatilidad de los ingresos fiscales, lo que incrementaría el riesgo de crisis de la deuda soberana.

25. También se ha constatado que el aumento de la desigualdad contribuye a que el aumento de la deuda soberana derive en crisis de deuda. Diversos estudios muestran que los niveles elevados de desigualdad incrementan considerablemente la probabilidad de impago³². En un trabajo de investigación se destacó que los aumentos rápidos y repentinos de la desigualdad, en particular, pueden aumentar en medida importante el riesgo de impago de la deuda soberana. Los autores de ese trabajo precisan que esas “crisis de desigualdad” generan mayores probabilidades de impago que los descensos de la producción interna de la misma magnitud³³. Varios autores han establecido asimismo que los regímenes progresivos del impuesto sobre la renta, que reducen la desigualdad de ingresos, pueden reducir también el riesgo de impago³⁴.

26. Una explicación de esas relaciones reside en los incentivos que tiene el gobierno para buscar las ventajas a corto plazo que ofrece el impago. La cesación de los pagos puede proporcionar al gobierno una nueva libertad fiscal —aunque esta puede resultar muy pasajera— que le permita aplicar reducciones de impuestos o incrementos del gasto en beneficio de los pobres. Esas ventajas se consideran mayores en las sociedades con mayores niveles de desigualdad y con mayor número de hogares con ingresos bajos³⁵. Al mismo tiempo, puesto que en los Estados con un nivel elevado de desigualdad existen mayores probabilidades de que el gobierno opte por declararse en suspensión de pagos, puede ocurrir que los prestamistas rebajen los niveles de deuda agregada a partir de los cuales exigen tipos de interés mucho más elevados o incluso

³⁰ Véase J. Aizenman y Y. Jinjark, “Income Inequality, Tax Base and Sovereign Spreads”, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 68, núm. 4 (2012), págs. 431 a 444.

³¹ Véase S. Milasi, “Top income shares and budget deficits”, Centre for Economic and International Studies, Research Paper Series, vol. 10, publicación 11, núm. 249 (agosto de 2013).

³² Véanse A. Berg y J. Sachs, “The debt crisis structural explanations of country performance”, *Journal of Development Economics*, vol. 29, núm. 3 (1988), págs. 271 a 306; J. Sachs, “The debt overhang of developing countries”, *Debt, Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Diaz Alejandro* (Oxford, 1989); y los trabajos mencionados en las notas 33 a 37.

³³ Véase K. Jeon y Z. Kabukcuoglu, “Income inequality and sovereign default”, documento de trabajo (University of Pittsburgh, 2015).

³⁴ *Ibid.*; véase también A. Ferriere, “Sovereign default, inequality and progressive taxation”, job market paper (New York University, 2014).

³⁵ Véanse A. Ferriere, *ibid.*; y Y. K. Kim, “Inequality and sovereign default under democracy”, *European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 6, núm. 1 (2013), págs. 5 a 40. Es importante señalar que un impago no conlleva necesariamente consecuencias negativas para la población. Lo que afecta negativamente a los derechos humanos de las personas son principalmente las medidas de recorte del gasto público adoptadas a raíz del impago, al no poder ya el gobierno obtener préstamos en los mercados financieros.

se niegan a otorgar más crédito³⁶. Según algunos autores, los niveles de deuda que los prestamistas consideran aceptables pueden ser considerablemente más bajos en el caso de la deuda externa que en el de la interna³⁷. Eso significa que el nivel de la deuda externa es en sí mismo un factor importante que puede conducir al impago de la deuda soberana.

27. A largo plazo, sin embargo, el impago entraña por lo general costos futuros como consecuencia de la exclusión (temporal) de los mercados financieros. Puesto que el gobierno no puede recurrir a más deuda para amortiguar la presión impositiva, cualquier fluctuación a corto plazo lo obliga a ajustar sus ingresos tributarios. La consiguiente variabilidad de los impuestos perjudica especialmente a los hogares más pobres. Cuanto más numerosos sean estos, mayores serán los costos futuros del impago de la deuda. Sin embargo, en las sociedades muy desiguales los incentivos al impago tienden a prevalecer; de ahí que las economías con un sistema tributario más progresivo sean menos propensas a declararse en suspensión de pagos.

2. La desigualdad como causa indirecta del aumento de la deuda soberana y de las crisis financieras

28. La desigualdad puede también contribuir indirectamente al crecimiento de la deuda soberana y por ende a las crisis de deuda soberana. Son por lo menos dos las vías por las que se llega a ese resultado: a) los niveles de desigualdad elevados contribuyen en medida importante a la generación y al crecimiento de deuda privada, con fuertes interrelaciones entre el exceso de deuda privada, la deuda soberana y las crisis financieras; y b) la desigualdad afecta negativamente a la estabilidad social y política, dificultando así el desarrollo y afectando en última instancia tanto a los ingresos como al gasto públicos.

Interrelaciones entre la deuda privada, la deuda soberana y las crisis financieras

29. La rápida expansión de la deuda privada se considera por lo general un criterio más fiable que el nivel de la deuda soberana para predecir la inestabilidad financiera³⁸. No obstante, en determinadas circunstancias la deuda soberana puede contribuir considerablemente a desencadenar o agudizar las crisis financieras. Por ejemplo, un nivel excesivo de deuda soberana en algunos países ha sido un importante factor determinante de la reciente crisis financiera mundial. La deuda pública y la deuda privada están vinculadas entre sí de muchas maneras, y a menudo refuerzan mutuamente sus efectos negativos, en lo que puede describirse como un bucle diabólico³⁹. Aun cuando las crisis financieras no son imputables necesariamente a la deuda pública, esta tiene repercusiones en los períodos posteriores y contribuye a prolongar la depresión económica⁴⁰.

30. Las consecuencias de una crisis financiera en la hacienda pública son enormes. La nacionalización de la deuda privada y los costos del rescate y la recapitalización del sistema bancario han contribuido al crecimiento explosivo de la deuda soberana. Otros factores que tienen por lo general una influencia todavía mayor en la deuda soberana son el descenso de la producción, la consiguiente contracción de la base

³⁶ Véase A. DAVIS, M. Golosov y A. Shourideh, "Political economy of sovereign debt: cycles of debt crisis and inequality overhang", documento mimeografiado (2015).

³⁷ Véase C. M. Reinhart, K. S. Rogoff y M. A. Savastano, "Debt intolerance", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 34, núm. 1 (Brookings Institution, 2003), págs. 1 a 74.

³⁸ Véase M. Schularik y A. M. Taylor, "Credit booms gone bust: monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870-2008", *American Economic Review*, vol. 102, núm. 2 (2012), págs. 1029 a 1061.

³⁹ Véase M. Brunnermeier *et al.*, "European Safe Bonds" (Euro-nomics group, 2011).

⁴⁰ Véase O. Jordà, M. Schularick y A. M. Taylor, "Sovereigns versus banks: credit, crises and consequences", documento de trabajo núm. 19506 (National Bureau of Economic Research, 2013).

tributaria y las políticas anticíclicas adoptadas para salir de la recesión, que provocan un aumento del gasto público. Si el país opta por aplicar políticas de consolidación fiscal para reducir su deuda, estas resultan a menudo contraproducentes por las repercusiones negativas que la reducción del gasto público tiene en el crecimiento económico y el empleo, como ha reconocido recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁴¹.

31. Hay varios canales por los que la desigualdad afecta a la deuda privada y contribuye a desencadenar crisis financieras. Conviene destacar, ante todo, que entre la deuda de los hogares y la proporción del ingreso correspondiente a los percentiles más ricos de la población —indicador utilizado habitualmente para medir la desigualdad— existe una fuerte correlación: en muchos países las dos magnitudes han crecido simultáneamente y a un ritmo similar durante muchos años⁴². Recientes investigaciones han centrado la atención en los canales de demanda y oferta de crédito para explicar el nexo entre deuda privada y desigualdad.

32. Según la línea de razonamiento basada en la demanda de crédito, la deuda privada aumenta al intentar los hogares mantener determinados niveles absolutos o relativos de consumo frente a una situación de creciente desigualdad⁴³. En otras palabras, la gente pide más préstamos con el fin de mantener su nivel de vida en términos absolutos o relativos. Los datos disponibles sobre los Estados Unidos de América confirman esta interpretación: un estudio de 2006 reveló que en los 25 años anteriores las desigualdades de ingresos habían aumentado en ese país sin que se observara un aumento subsiguiente de las desigualdades en el consumo⁴⁴. Algunos explican ese desfase como el resultado de una mayor dispersión del ingreso transitorio, pero es probable que dependa en mayor medida de las grandes variaciones del ingreso permanente⁴⁵. En particular, la observación de que la relación deuda-ingresos del 5% más rico y del 95% más pobre de la población ha seguido tendencias opuestas entre 1983 y 2007 abona esa última hipótesis²⁹. También se descubrió una relación negativa entre la desigualdad de ingresos y la movilidad social analizando los datos correspondientes a una muestra de 16 países⁴⁶. Se ha demostrado asimismo que en numerosos países en desarrollo y países desarrollados el aumento general de la desigualdad era imputable principalmente al aumento de la desigualdad entre distintos grupos como consecuencia de variaciones drásticas del ingreso permanente⁴⁷. La explicación del hecho de que los hogares de ingresos bajos y medianos sigan recurriendo al crédito a pesar de la creciente desigualdad de ingresos puede encontrarse en diversas variantes de la hipótesis del ingreso relativo, según la

⁴¹ Véanse FMI, *Perspectivas de la economía mundial 2012: Hacer frente a los altos niveles de deuda y al lento crecimiento*, Estudios económicos y financieros (Washington, D.C., 2012); y N. Batini, L. Eyraud, L. Forni y A. Weber, “Fiscal multipliers: size, determinants and use in macroeconomic projections”, FMI, notas técnicas y manuales, núm. 14 (Washington, D.C., 2014).

⁴² Véase Bazillier y Hericourt, “The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis” (nota 28).

⁴³ Véase J. K. Galbraith, *Inequality and Instability, A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis* (Oxford, 2012).

⁴⁴ Véase D. Krueger y F. Peri, “Does income inequality lead to consumption inequality? Evidence and theory”, *Review of Economic Studies*, vol. 73, núm. 1 (2006), págs. 163 a 193.

⁴⁵ Véanse R. A. Moffitt y P. Gottschalk, “Trends in the transitory variance of male earnings in the United States, 1970-2004”, documento de trabajo núm. 16833 (National Bureau of Economic Research, 2011); y M. Iacoviello, “Household debt and income inequality, 1963-2003”, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, núm. 5 (2008), págs. 929 a 965.

⁴⁶ Véase D. Andrews y A. Leigh, “More inequality, less social mobility”, *Applied Economics Letters*, vol. 16, núm. 15 (2009), págs. 1489 a 1492.

⁴⁷ *Ibid.*; véase también R. Kanbur, C. Rhee y J. Zhuang, “Rising inequality in Asia and policy implications”, macroeconomics working paper núm. 23973 (East Asian Bureau of Economic Research, 2014).

cual el consumo de los hogares es función de su posición en la distribución de los ingresos y de sus niveles de consumo pasados⁴⁸.

33. Otra teoría, que vincula entre sí la desigualdad, la demanda de crédito y la política monetaria, sostiene que una distribución muy desigual del ingreso conduce a una dependencia excesiva de la inversión y del consumo suntuario. Esas dos fuentes de demanda pueden resultar insuficientes para alimentar un nivel sostenido de producción en la economía, lo que provoca un descenso de los tipos de interés que hace posible el aumento de la deuda privada por encima de niveles sostenibles⁴⁹.

34. El aumento de los ingresos de los más ricos incrementó también sus ahorros, dando lugar a una enorme acumulación de riqueza privada. Esa oferta creciente de capital requiere más oportunidades de inversión y estimula por consiguiente la oferta de crédito, aun para los prestatarios de mayor riesgo⁵⁰. Además, una posible consecuencia de esa acumulación de riqueza privada son actividades de cabildeo impulsadas por los acreedores en favor de políticas que pueden conducir a los bancos a otorgar préstamos de riesgo y terminan propiciando la distribución masiva de préstamos de alto riesgo a personas con ingresos bajos. Se ha sostenido que “la creciente desigualdad de ingresos en los Estados Unidos... generó presiones políticas en favor de un aumento del crédito hipotecario”, lo que terminó por “distorsionar la actividad crediticia del sector financiero”⁵¹.

35. Parece probable que el canal de la demanda de crédito y el de la oferta de crédito se activen simultáneamente. Otros factores también desempeñan un papel importante⁵². La evolución general hacia una defensa cada vez más radical del mercado libre⁵³, el modelo dominante de crecimiento impulsado por la actividad financiera y la correspondiente desregulación del sector financiero parecen incluso ser los principales factores que explican las crisis financieras y económicas que empezaron a manifestarse en 2007 y que se suelen conocer como “Gran Recesión”⁵⁴. La disminución del poder de negociación de los trabajadores como consecuencia de las políticas de flexibilización del mercado laboral y de moderación salarial ha contribuido probablemente a las tendencias descritas por el lado de la demanda. La liberalización y desregulación financieras explican, además del crecimiento de la riqueza en la cúspide de la pirámide social, el aumento de la oferta de crédito⁵⁵.

⁴⁸ Véanse T. van Treeck, “Did inequality cause the United States financial crisis?”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 28, núm. 3 (2014), págs. 421 a 448; y R. H. Frank, A. S. Levine y O. Dijk, “Expenditure cascades”, *Review of Behavioral Economics*, vol. 1, núms. 1 y 2 (2014), págs. 55 a 73.

⁴⁹ Véanse J.-P. Fitouso y F. Saraceno, “How deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances”, documento de trabajo núm. 2009-31 (Observatoire français des conjonctures économiques, 2009); y A. B. Atkinson y S. Morelli, “Economic crises and inequality”, Human Development Research Paper núm. 2011/06 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

⁵⁰ Véase P. Lysandrou, “Global inequality, wealth concentration and the subprime crisis: a Marxian commodity theory analysis”, *Development and Change*, vol. 42, núm. 1 (2011), págs. 183 a 208. Véase también M. Kumhof *et al.*, “Inequality, leverage and crises” (nota 29).

⁵¹ Véase R. G. Rajan, *Fault Lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, (Princeton, 2010); véase también Galbraith, *Inequality and Instability* (nota 43).

⁵² Véase Bazillier y Hericourt, “The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis” (nota 28).

⁵³ Véase P. Krugman, “Inequality and Crises”, blog del New York Times “The Conscience of a liberal” (junio de 2010), <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/06/28/inequality-and-crises>.

⁵⁴ Véase Galbraith, *Inequality and Instability* (nota 43). El autor también atribuye principalmente a fuerzas financieras el origen de la creciente desigualdad.

⁵⁵ Véase P. Tridico, “Financial crisis and global imbalances: its labor market origins and the aftermath”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, núm. 1 (2012), págs. 17 a 42.

36. A la luz de las anteriores consideraciones teóricas, no resulta sorprendente que un examen de los datos sobre 18 países de la OCDE correspondientes al período 1970-2007 revelara una correlación positiva entre la desigualdad de ingresos y el crecimiento del crédito⁵⁶. Además, durante el período 1980-2010, la gran mayoría de las crisis bancarias fueron precedidas por niveles elevados y persistentes de desigualdad de ingresos⁵⁷. En el caso concreto de los Estados Unidos, un estudio sobre el período 1980-2003 constató un “fuerte efecto positivo de la desigualdad de ingresos sobre la deuda de los hogares en relación con el ingreso disponible, así como en los componentes de esa deuda (deuda hipotecaria, deuda renovable, como tarjetas de crédito, y deuda no renovable, como préstamos para la adquisición de vehículos)”⁵⁸. Aunque esos resultados parecen confirmar las hipótesis teóricas que se han expuesto *supra*, conviene señalar que se necesitan más investigaciones empíricas al respecto.

Repercusión de las desigualdades en la estabilidad social y política y el crecimiento

37. La desigualdad puede también afectar a la estabilidad social y política, lo que genera desincentivos para la inversión, perturbaciones de la actividad comercial, desunión⁵⁹, amenazas para la propiedad e incertidumbre política, y puede incluso aumentar la probabilidad de golpes de Estado y situaciones de violencia masiva. El resultado es la reducción de las tasas de crecimiento, con la consiguiente elevación del nivel de endeudamiento. La relación entre desigualdad, inestabilidad política e inversión se ha visto confirmada por un estudio empírico sobre la evolución de 70 países a lo largo del período 1960-1985⁶⁰.

38. Datos recientes correspondientes a varios países sustentan la hipótesis de que la desigualdad reduce el crecimiento económico. Un estudio de 2014 del FMI, basado en datos de países de la OCDE y de países emergentes, aporta pruebas convincentes de la existencia de una robusta correlación entre niveles menores de desigualdad y un crecimiento más rápido y duradero⁶¹. Otro estudio del FMI corrobora esas conclusiones utilizando una muestra de 159 economías avanzadas, emergentes y en desarrollo. Los autores llegan a la conclusión de que la distribución del ingreso en sí misma influye en el crecimiento. Concretamente, si aumenta la participación del 20% más rico en el ingreso, se registra una disminución del crecimiento del PIB a mediano

⁵⁶ Véase C. Perugini, J. Hölscher and S. Collie, “Inequality, credit and financial crises”, *Cambridge Journal of Economics* (2015), disponible en <http://cje.oxfordjournals.org/content/early/2015/01/05/cje.beu075.full>.

⁵⁷ Véase G. Belletini y F. Delbono, “Persistence of high income inequality and banking crises: 1980-2010”, documento de trabajo núm. 885 (Universidad de Bolonia, Departamento de Economía, 2013). En cambio, los trabajos de A. B. Atkinson y S. Morelli llegan a resultados no concluyentes en cuanto a los niveles de desigualdad y sus aumentos; véanse “Income inequality and banking crisis: a first look”, informe preparado para el Foro Internacional del Trabajo 2011 (Organización Internacional del Trabajo (OIT), Turín, 2010) e “Inequality and crises revisited”, documento de trabajo núm. 387 (Centro de Estudios de Economía y Finanzas, Universidad de Nápoles, 2015). En ellos se aportan posibles explicaciones de esos resultados, en particular los criterios elegidos para medir la desigualdad y el efecto de contagio entre las economías nacionales por efecto de la globalización.

⁵⁸ Véase M. Christen y R. Morgan, “Keeping up with the Joneses: analyzing the effect of income inequality on consumer borrowing”, *Quantitative Marketing and Economics*, vol. 3, núm. 2 (2005), págs. 145 a 173, en 148.

⁵⁹ Véase K. H. Park, “Income inequality and economic progress: an empirical test of the institutionalist approach”, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 55, núm. 1 (1996), págs. 87 a 97.

⁶⁰ Véase A. Alesina y R. Perotti, “Income distribution, political instability, and investment”, *European Economic Review*, vol. 40, núm. 6 (1996), págs. 1203 a 1228.

⁶¹ Véase J. Ostry, J. Berg y C. G. Tsangarides, “Redistribution, inequality and growth”, IMF staff discussion note núm. 14/02 (2014).

plazo, lo que parece indicar que no hay ningún “efecto de goteo” por el que se propaguen hacia abajo los beneficios. En cambio, un aumento de los ingresos del 20% más pobre va acompañado de una aceleración del crecimiento del PIB⁶².

B. Repercusiones de las crisis financieras y de deuda soberana en las desigualdades

39. Las crisis financieras tienen por lo general enormes consecuencias distributivas, como resultado de diversos factores.

1. Descenso de la producción

40. En primer lugar, las crisis financieras pueden dificultar enormemente el crecimiento económico, principalmente porque reducen la inversión productiva como resultado de la contracción del crédito. Suelen conducir a una considerable caída de la producción, con una contracción del PIB per cápita de más del 9% en promedio y un período de recuperación de dos años⁶³. Un análisis de las crisis financieras en el que se han tenido en cuenta tanto las crisis bancarias como las monetarias ha revelado que la contracción de la producción equivale en promedio al 20% del PIB, con un plazo de recuperación de tres a cuatro años⁶⁴. No obstante, las crisis monetarias aisladas pueden, por sí solas, tener efectos dispares: suelen aumentar el precio de los bienes importados y provocar una contracción del crédito disponible, lastrando considerablemente el crecimiento, pero, por otra parte, pueden beneficiar al sector exportador.

41. Las consecuencias de las crisis de deuda soberana para el crecimiento económico son difíciles de aislar, puesto que van precedidas de crisis bancarias o coinciden con ellas. No obstante, existe una fuerte correlación negativa entre los niveles extremos de deuda soberana, o su impago, y el crecimiento. Según un estudio, por ejemplo, las crisis de la deuda ocasionan pérdidas de producción cuantiosas y duraderas, con contracciones del producto de alrededor del 10% al cabo de ocho años⁶⁵.

2. Inflación, desempleo y participación de las rentas del trabajo en el ingreso nacional

42. Además de esa desaceleración de la actividad económica, hay varias otras vías por las que las crisis financieras afectan a la distribución del ingreso y de la riqueza. Las crisis monetarias ejercen su influencia a través de variaciones de los precios

⁶² Véase E. Dabla-Norris *et al.*, “Causes and consequences of income inequality: a global perspective”, IMF staff discussion note núm. 15/13 (2015).

⁶³ Véase C. M. Reinhart y K. S. Rogoff, “The aftermath of financial crises”, *American Economic Review*, vol. 99, núm. 2 (2009), págs. 466 a 472.

⁶⁴ Véase M. D. Bordo *et al.*, “Is the crisis problem growing more severe?”, *Economic Policy*, vol. 16, núm. 32 (2001), págs. 51 a 82. Los autores demuestran también que las crisis bancarias y monetarias se volvieron más frecuentes en el último cuarto del siglo XX.

⁶⁵ Véase D. Furceri y A. Zdzienicka, “How costly are debt crises?”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 31, núm. 4 (2012), págs. 726 a 742; véanse también F. Sturzenegger, “Toolkit for the analysis of debt problems”, *Journal of Restructuring Finance*, vol. 1, núm. 1 (2004), págs. 201 a 203; y B. De Paoli, y G. Hoggarth, “Costs of sovereign default”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, (tercer trimestre, 2006), que constata la existencia de correlaciones negativas entre el impago de la deuda soberana y el crecimiento. Aunque algunos investigadores interpretan el impago de la deuda soberana como el comienzo de la recuperación económica, como, por ejemplo, E. Levy Yeyati y U. Panizza, “The elusive costs of sovereign defaults”, *Journal of Development Economics*, vol. 94, núm. 1 (2011), págs. 95 a 105, eso no invalida la constatación de que niveles elevados y crecientes de deuda soberana pueden dificultar el crecimiento económico, pues “las expectativas de impago reducen el crecimiento”, *ibid.*

relativos, recortes presupuestarios y cambios del valor de los activos⁶⁶. La devaluación conduce a la mencionada caída de los ingresos de las personas empleadas en el sector de los productos no comerciables, al tiempo que incrementa la demanda de exportaciones, favoreciendo así el empleo y los ingresos en ese sector. Los pobres también se pueden ver afectados por la subida de los precios de los bienes importados, en particular los de los alimentos. La austeridad presupuestaria y los recortes del gasto público afectan al gasto social, amplificando así las consecuencias de la crisis para los pobres. Por último, los cambios en el valor de los activos tienen repercusiones en la distribución del ingreso porque las variaciones de los tipos de interés, el valor de los activos y los precios de la propiedad inmobiliaria tienden a afectar en mayor medida al patrimonio de los más ricos.

43. Después de las crisis bancarias, la tasa de desempleo aumenta en promedio en alrededor de 7 puntos porcentuales durante más de cuatro años⁶⁷. Las crisis monetarias afectan también a la participación de las rentas del trabajo en el ingreso nacional⁶⁸. Esa participación es un indicador clave de la distribución del ingreso en un país, pues muestra cómo se reparte el ingreso nacional entre las rentas del trabajo y las del capital. Las crisis monetarias van acompañadas de una fuerte disminución de la participación del trabajo, que solo se compensa parcialmente en los años siguientes. Incluso la tendencia descendente a largo plazo de la participación del trabajo que se viene observando desde hace decenios puede explicarse, por lo menos en parte, por las crisis financieras. Esa tendencia conlleva un crecimiento sostenido de la desigualdad, pues la disminución de las rentas del trabajo entraña que los dueños del capital reciben una proporción cada vez mayor de los beneficios del crecimiento. Esa tendencia puede ser todavía más significativa en los países en desarrollo, en los que una proporción importante del capital está en manos extranjeras⁶⁹.

3. Crecimiento de la pobreza

44. En conjunto, las crisis monetarias han tenido un efecto magnificador de la pobreza y la desigualdad. En un estudio basado en el coeficiente de Gini se calculó que la desigualdad había aumentado en un 0,63% respecto al año anterior a la crisis. Además, la vinculación entre las crisis y la distribución del ingreso o la pobreza era mayor cuando las crisis iban seguidas de disminuciones del ingreso medio. Esa caída del ingreso medio era la causa del 15-30% de las variaciones de los indicadores de la pobreza y de la desigualdad. El estudio constató asimismo una disminución más que proporcional de la participación en el ingreso de los quintiles de ingreso inferiores y un aumento de la participación del quintil superior⁷⁰. Según otro estudio, la desigualdad media aumenta en un 16,2% en los dos años inmediatamente posteriores a una crisis, mientras que sin crisis la variación es del 3,2%⁷¹. La Gran Recesión, que cabe describir como una crisis bancaria sistémica a la que siguió una crisis de deuda, especialmente en la Unión Europea, ha provocado grandes aumentos de la desigualdad. Utilizando la relación 90/10 como medida aproximada de la desigualdad,

⁶⁶ Véase E. Baldacci, L. de Mello y G. Inchauste, "Financial crises, poverty and income distribution", documento de trabajo del FMI núm. 02/4 (2002).

⁶⁷ Véase C. M. Reinhart y K. S. Rogoff, "The aftermath of financial crises", *American Economic Review*, vol. 99, núm. 2 (2009), págs. 466 a 472.

⁶⁸ Véase R. Bazillier y B. Najman, "Labour and Financial Crises: Is Labour paying the price of the crisis?", documento mimeografiado (2012).

⁶⁹ Véanse I. Diwan, "Debt as sweat: labor, financial crises, and the globalization of capital", documento mimeografiado (Washington, D.C., Banco Mundial, 2001); y P. Maarek y E. Orgiazzi, "Currency crises and the labor share", *Economica* vol. 80, núm. 319 (2013), págs. 566 a 588.

⁷⁰ Véase Baldacci *et al.*, "Financial crises, poverty and income distribution" (nota 66).

⁷¹ Véase J. K. Galbraith y L. Jiaqing, "Inequality and financial crises: some early findings", documento de trabajo núm. 9 (University of Texas, 1999), en el que se utiliza el índice Theil Index, otro indicador de la desigualdad.

en los Estados Unidos las desigualdades de ingresos aumentaron en un 11% entre 2007 y 2011⁷².

45. Al evaluar las repercusiones de las crisis financieras en la desigualdad es preciso tener presentes dos aspectos que pueden conducir a distorsiones de los resultados. En primer lugar, las tasas de pobreza pueden resultar de utilidad limitada como indicador del alcance del problema, pues cabe la posibilidad de que aumente pronunciadamente el número de personas que caen en la pobreza y salen de ella en el mismo período, con lo que aumenta la gravedad del problema pero la tasa de pobreza permanece estable. En segundo lugar, la parte de la población con ingresos más elevados puede experimentar a raíz de la crisis un descenso de sus ingresos a corto plazo, como consecuencia de su mayor dependencia de las rentas del capital. Ese factor puede explicar por qué los efectos de las crisis sobre la distribución del ingreso no siempre resultan evidentes a muy corto plazo.

4. Factores estructurales que mitigan las repercusiones sociales, normas laborales y redes de seguridad

46. No obstante, hay otros factores que influyen considerablemente en la magnitud de los efectos de las crisis financieras. Por ejemplo, parece ser que los efectos de aumento de las desigualdades son mayores en los mercados más desregulados, y que las crisis financieras han afectado más a los trabajadores latinoamericanos que a los asiáticos, y más a estos que a los trabajadores sindicados de las economías del Norte⁷³. Esa constatación parece indicar que existe una interacción muy importante entre las instituciones del mercado de trabajo y los efectos específicos de las crisis financieras.

47. Conviene señalar asimismo que los efectos de las crisis en el nivel de desigualdad dependen del sistema de protección social existente en cada país, así como del nivel de gasto público, que actúa como estabilizador automático durante las recesiones. Lo corrobora la experiencia de la OCDE, donde, durante el período 2007-2009, el sector de los hogares en su conjunto parece haber permanecido bien protegido frente a los efectos de la recesión. Eso fue posible gracias a la intervención pública a través de los sistemas tributarios y la estructura de prestaciones en la mayoría de los países miembros de la Organización⁷⁴. Sin embargo, las políticas de consolidación aplicadas después de 2010 afectarán probablemente en mayor medida a la distribución del ingreso⁷⁵.

5. Efectos de las medidas adoptadas por los gobiernos en respuesta a las crisis (consolidación fiscal)

48. En la mayoría de los países, a las crisis financieras se responde con políticas de consolidación fiscal, tendentes a reducir el déficit, que también pueden tener importantes efectos distributivos. Varios estudios sobre países de la OCDE y otras economías emergentes y economías avanzadas han demostrado que la consolidación fiscal conduce por lo general a un aumento de las desigualdades, una disminución de la participación de las rentas del trabajo en el ingreso nacional y un crecimiento del desempleo de larga duración⁷⁶. Según un estudio, el aumento de la desigualdad

⁷² Véase B. D. Meyer y J. X. Sullivan, "Consumption and income inequality and the great recession", *American Economic Review*, vol. 103, núm. 3 (2013), págs. 178 a 183.

⁷³ *Ibid.*, pág. 7.

⁷⁴ Véase S. P. Jenkins *et al.*, *The Great Recession and the Distribution of Household Income* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Véase L. Ball *et al.*, "The distributional effects of fiscal consolidation", documento de trabajo del FMI núm. 13/151 (Washington, D.C., 2013); J. Woo *et al.*, "Distributional effects of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: what do the data say?" documento de trabajo del FMI núm. 13/195 (Washington, D.C., 2013).

después de una consolidación fiscal es imputable en un 15%-20% al incremento del desempleo⁷⁷. Los recortes del gasto social también contribuyen en medida sustancial al aumento de las desigualdades. A un 1% de reducción del gasto social corresponde un aumento de 0,2%-0,7% de la desigualdad⁷⁸. Las crisis suelen afectar considerablemente al gasto social, en particular en los países de ingreso más bajo⁷⁹. La Gran Recesión, por ejemplo, ha conducido a amplios y profundos recortes del gasto en seguridad social⁸⁰.

49. En lo que se refiere a las crisis de la deuda, resulta difícil distinguir los efectos específicos del impago de los de las políticas de estabilización como las que suelen aplicarse a raíz de las intervenciones del FMI en países en desarrollo. Lo que parece demostrado es que, cuando antes de su aplicación existían importantes desequilibrios externos, los programas del FMI conllevan un empeoramiento de la distribución del ingreso y una reducción de los ingresos de las personas más pobres. Solo en países con desequilibrios externos menos graves pueden esos programas conducir a una disminución de la desigualdad de ingresos⁸¹.

50. La evolución de las desigualdades en América Latina en los años ochenta aporta información útil sobre los posibles efectos distributivos de las crisis de deuda. Un estudio sobre la región durante esa década aportó pruebas claras que confirman que la desigualdad de ingresos “refleja el ciclo económico y aumenta durante las recesiones”⁸². Los costos de las crisis no se han repartido equitativamente⁸³ y la mayor parte de los programas de ajuste han resultado excesivos y han conducido a aumentos de la pobreza y de la desigualdad más allá de lo que es necesario (y legal)⁸⁴.

6. Repercusiones sociales de las crisis financieras

51. Las crisis financieras y las medidas de austeridad que se adoptan para responder a ellas también tienen grandes repercusiones sociales negativas que contribuyen a perpetuar o a agravar la desigualdad. La organización Caritas ha señalado que la situación de muchos hogares en Europa “sigue siendo grave, pues en la mayoría de los Estados miembros están aumentando la pobreza y la exclusión social, que afectan en particular a la población en edad laboral y también, por consiguiente, a los niños. Los jóvenes se ven gravemente afectados por la exclusión del mercado laboral: casi la cuarta parte de los jóvenes de la Unión Europea en edad de trabajar están desempleados”⁸⁵. La OCDE informa en un estudio de que “el número de personas que vive en hogares sin ingresos procedentes del trabajo se ha doblado en Grecia, Irlanda y España. Los grupos más afectados son los grupos con bajos ingresos, así como los

⁷⁷ J. Woo *et al.*, “Distributional effects of fiscal consolidation” (nota 76).

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Véase M. Lewis y M. Verhoeven, “Financial crises and social spending: the impact of the 2008-2009 crisis”, *Other Operational Studies* núm. 12965 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

⁸⁰ Véase F. Bonnet, E. Ehmke y K. Hagemeyer, “Social security in times of crisis” *International Social Security Review*, vol. 63, núm. 2 (2010), págs. 47 a 70, en 48.

⁸¹ Véanse M. Pastor, “The effects of IMF programs in the third world: debate and evidence from Latin America”, *World Development*, vol. 15, núm. 2 (1987), págs. 249 a 262; y G. Garuda, “The distributional effects of IMF programs: a cross-country analysis”, *World Development*, vol. 28, núm. 6 (2000), págs. 1031 a 1051.

⁸² Véase G. Psacharopoulos *et al.*, “Poverty and income inequality in Latin America during the 1980s”, *Review of Income and Wealth*, vol. 41, núm. 3 (1995), págs. 245 a 264.

⁸³ Véase N. Lustig, “The 1982 debt crisis, Chiapas, NAFTA, and Mexico’s poor”, *Challenge*, págs. 45 a 50 (1995).

⁸⁴ Véase L. Gasparini y A. L. Lustig, “The rise and fall of income inequality in Latin America”, documento de trabajo del Center for Distributive, Labor and Social Studies (2011).

⁸⁵ “Poverty and inequality on the rise”, Caritas crisis monitoring report 2015, pág. 29.

jóvenes y las familias con hijos”⁸⁶. En el mismo estudio se da cuenta asimismo del efecto negativo a largo plazo de la Gran Recesión en las familias, la fecundidad y la salud. Ya se han observado caídas en las tasas de fecundidad. Las familias han renunciado a gastos esenciales, comprometiendo con ello su bienestar presente y futuro. Además, aunque es demasiado pronto para evaluar el efecto global en la salud, es sabido que el desempleo y las dificultades económicas conexas agudizan los problemas de salud, incluida la enfermedad mental. Los recortes en medidas de protección social también ocasionan probablemente problemas sanitarios. A ese respecto, Oxfam informa, por ejemplo, de que el 20% de los clientes de las farmacias de Lisboa no completa sus tratamientos por el aumento de los costos⁸⁷. En un estudio monográfico sobre Grecia, Oxfam señala asimismo que el aumento de la pobreza y de la desigualdad ha tenido una fuerte repercusión en las tasas de delincuencia y de suicidios⁸⁸. En España, en el mismo período un duro conjunto de medidas de austeridad ha agravado en forma dramática durante el mismo período problemas tales como las deficiencias de la atención de salud de los pobres, la precariedad salarial, la desigualdad de ingresos y la pobreza, especialmente entre los niños⁸⁹.

52. Análogamente, varios organismos de las Naciones Unidas han examinado las repercusiones sociales de las crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural conexos⁹⁰. Estudios del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han demostrado que las obligaciones de servicio de la deuda detraen recursos de programas de bienestar social, con consecuencias negativas para el desarrollo humano⁹¹. Las medidas de austeridad han agravado el impacto social negativo para grupos desfavorecidos, como mujeres, niños, personas con discapacidad, personas de edad, personas con VIH/SIDA, pueblos indígenas, minorías étnicas, migrantes, refugiados y desempleados, según documentó en 2013 un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁹². En general, los planes de ajuste no acompañados de medidas coherentes de alivio de la deuda han resultado perjudiciales para el desarrollo humano y los derechos humanos, por lo menos a corto plazo. En cambio, las aportaciones sustanciales de alivio de la deuda han permitido a los países beneficiarios incrementar el gasto en “reducción de la pobreza”⁹³.

⁸⁶ Véase OCDE, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators* (París, 2014), disponible en http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en.

⁸⁷ Véase T. Cavero y K. Poinasamy, “A cautionary tale: the true cost of austerity and inequality in Europe”, Oxfam, documento informativo (2013).

⁸⁸ Véase G. Cavero, “The true cost of austerity and inequality in Europe – Greek case study”, Oxfam, estudio de caso (2013).

⁸⁹ Véase “Visualizing rights: a snapshot of relevant statistics on Spain”, Centro de Derechos Económicos y Sociales, ficha informativa núm. 14 (2015).

⁹⁰ Véanse E/C.12/ESP/CO/5; E/C.12/GRC/CO/2; E/C.12/PRT/CO/4; A/HRC/25/Add.1; UNICEF, “Austerity measures threaten children and poor households”, documento de trabajo (septiembre de 2011); UNICEF, *Los niños de la recesión: El impacto de la crisis económica en el bienestar de los niños en los países ricos* (Nueva York, 2014); y OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2014-15* (Ginebra, 2014).

⁹¹ Véase G. A. Cordia, R. Jolly y F. Stewart, *Adjustment with a Human Face, vol. II*, (Clarendon Press, Oxford, 1988).

⁹² E/2013/82.

⁹³ Véase A/HRC/23/37.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

53. El presente informe demuestra la existencia de numerosas vinculaciones entre la desigualdad, la deuda privada y soberana y las crisis financieras. Aunque hace poco que la investigación económica se ocupa de esta cuestión y son muchos los aspectos que han de examinarse ulteriormente, parece posible formular ya algunas conclusiones importantes. En primer lugar, hay sólidos indicios de que la desigualdad puede contribuir en medida sustancial y exacerbar el surgimiento y el desarrollo de las crisis financieras, aunque hay otros factores, en particular la desreglamentación financiera, que también desempeñan, como es obvio, un papel crucial. La desigualdad erosiona la base tributaria de los Estados, mermando así sus ingresos. También promueve al parecer un aumento de los niveles de crédito privado, lo que a su vez puede afectar negativamente a la deuda soberana y a la estabilidad de los mercados financieros. Ese fenómeno se explica principalmente por el aumento de la demanda de crédito y de la oferta de crédito. Un nivel de consumo agregado excesivamente bajo, unido a la consiguiente política monetaria de intereses bajos, puede contribuir al aumento de la oferta de crédito.

54. En segundo lugar, según la mayoría de los estudios, las crisis financieras y las subsiguientes medidas de política económica que se suelen aplicar para aliviar sus consecuencias, como reducciones presupuestarias y medidas de estabilización, profundizan las desigualdades, con consecuencias sociales devastadoras. Una crisis de deuda puede tener un enorme efecto contractivo en la producción, lo que puede repercutir a su vez en el nivel de desigualdad. La mayoría de los estudios coinciden asimismo en que las crisis financieras conducen a un aumento de la desigualdad de ingresos. La aplicación de políticas de consolidación fiscal después de una crisis de sobreendeudamiento público puede tener también importantes consecuencias en la distribución, tanto directa como indirectamente, por ejemplo a través del aumento de la tasa de desempleo y los recortes del gasto social. Los efectos sociales de las crisis, que afectan en particular a las capas más vulnerables, son a menudo catastróficos y se manifiestan en fenómenos tales como pobreza generalizada, aparición de problemas sanitarios y aumento del desempleo, entre otros problemas corrientes.

55. En el informe se han examinado las numerosas dimensiones sociales y de derechos humanos de la desigualdad y se han delineado las correspondientes obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. La constatación de que la desigualdad puede contribuir al desencadenamiento de crisis financieras, que a su vez agravan la desigualdad y afectan negativamente a los derechos humanos, tiene consecuencias de política y jurídicas de largo alcance. Pone en evidencia que los aspectos sociales, económicos y de derechos humanos están inextricablemente relacionados entre sí, lo que hace necesario adoptar un enfoque holístico para prevenir y enfrentar las crisis financieras. El informe sugiere que puede resultar imposible prevenir las crisis financieras si no se abordan las deficiencias en materia de derechos humanos que las alimentan, entre las que destacan las relacionadas con la desigualdad. Lo mismo cabe decir de las medidas de respuesta a las crisis: toda reacción a las crisis financieras que no tenga en cuenta los efectos en los derechos humanos y en la igualdad no solo incumplirá obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos, sino que correrá el riesgo de crear una vez y otra los mismos problemas, haciendo imposible cualquier futuro económicamente sostenible. Esa conclusión hace todavía más importante el compromiso de la comunidad internacional con la

reducción de la desigualdad, reflejado en el Objetivo 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

B. Recomendaciones

56. Las medidas de prevención y respuesta ante las crisis financieras han de adoptarse conjuntamente con medidas de lucha contra las desigualdades. Por consiguiente, los encargados de la formulación de políticas han de afrontar los fenómenos peligrosos y desestabilizadores que surgen en la esfera financiera al tiempo que actúan directamente contra la desigualdad.

1. Regulación de los mercados financieros

57. Los Estados y la comunidad internacional deben implementar urgentemente reformas del mercado financiero para combatir y prevenir la inestabilidad financiera, el endeudamiento excesivo y las crisis financieras. Las actuales prerrogativas de los mercados financieros, que en gran medida no están regulados, provocan inestabilidad dentro de muchos países y en los mercados internacionales, aumentando la probabilidad de crisis financieras. También entorpecen la rendición de cuentas y ponen en peligro la representación democrática. Los responsables de la elaboración de políticas deben utilizar una combinación de instrumentos para impulsar una regulación adecuada de los mercados financieros a nivel nacional y mundial con el fin de contener el crecimiento excesivo del crédito. Esa combinación debe comprender medidas de regulación prudencial, análisis de la sostenibilidad de la deuda y controles de capital. Con el fin de desempeñar mejor su función de orientación para la formulación de políticas, los análisis de la sostenibilidad de la deuda deben tener en cuenta la desigualdad como factor crucial, y deben servir para ayudar a los Estados deudores a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

2. Políticas laborales

58. Las instituciones del mercado laboral ofrecen poderosos instrumentos para mejorar la igualdad de ingresos antes del pago de impuestos, por lo que debe recurrirse profusamente a ellas. Los Estados no deben vacilar en legislar resueltamente sobre cuestiones salariales, introduciendo si procede disposiciones tendentes a elevar el salario mínimo y a garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres. Además, es fundamental que la fuerza de trabajo mantenga un poder de negociación suficiente. Compete, pues, a los Estados velar por que existan mecanismos poderosos de negociación colectiva que puedan utilizarse sin injerencias. Además, han de imponer el cumplimiento de las normas mínimas sobre salarios y condiciones de trabajo como condición indispensable para poder participar en el suministro de bienes o servicios a entidades públicas⁹⁴. Por último, a fin de combatir en forma sostenible el aumento de las diferencias de riqueza, los Estados deben desarrollar y fortalecer marcos que alienten y apoyen el ahorro en pequeña escala.

⁹⁴ Véase A. B. Atkinsons, *Inequality: What can be done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015), págs. 147 a 153.

3. Políticas fiscales

59. Las desigualdades pueden reducirse a través del sistema tributario y mediante transferencias en efectivo o en especie⁹⁵. Los impuestos ofrecen numerosas vías para actuar sobre las desigualdades¹⁶. Ante todo, es fundamental recurrir en mayor medida a los impuestos directos que a los indirectos, que tienden a ser regresivos o proporcionales a los ingresos⁹⁶. Es el caso, en particular, de los derechos e impuestos sobre el consumo⁹⁷.

60. La tributación de los ingresos debe atenerse a diversos principios. Ante todo, la progresividad de los impuestos es un factor importante para promover una mayor igualdad, por lo que debe erigirse en prominente principio orientador de los sistemas tributarios. La tendencia de los últimos decenios a la disminución de la progresividad ha contribuido en medida muy importante al aumento de las diferencias de riqueza y de ingresos. Además, la progresividad fiscal reduce la probabilidad de crisis financieras y de impagos. El tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta debe fijarse, pues, a un nivel considerablemente más elevado de lo que es hoy corriente⁹⁸. El ingreso mínimo imponible debe situarse siempre por encima del umbral de la pobreza.

61. Los Estados deben velar en general por que las rentas del capital no reciban un trato privilegiado en comparación con las del trabajo, como ocurre actualmente en muchos Estados. Evidentemente, para ello puede resultar necesario introducir cambios en la legislación fiscal pertinente, pero también la modificación de otras partes del ordenamiento jurídico puede contribuir a poner fin a la situación especial de que gozan las rentas del capital, según se describe *infra*.

62. Otra medida importante para promover una mayor igualdad es la eliminación gradual de determinadas deducciones fiscales y de los excesivos e injustificados privilegios fiscales de que gozan algunas fuentes de ingresos y determinados sectores. Esos privilegios suelen beneficiar en medida desproporcionada a las personas con ingresos altos, por lo que contrarrestan los efectos de la tributación progresiva.

63. Otra medida que los Estados deben considerar es la introducción de un impuesto sobre el patrimonio. En un contexto de desigualdad creciente, ese tipo de impuestos han sido objeto de renovada atención en los últimos tiempos⁹⁹ y pueden constituir un instrumento para incrementar la recaudación fiscal al tiempo que se promueve la igualdad. Los Estados deben también reevaluar otras formas de tributación por el patrimonio, incluida la transferencia de activos. Esa

⁹⁵ Véase el informe del Secretario General sobre la función de las Naciones Unidas en la promoción de un nuevo orden humano mundial y evaluación de las consecuencias de las desigualdades para el desarrollo (A/67/394), párr. 56, en el que exhorta a los gobiernos a “considerar la posibilidad de combinar los impuestos progresivos sobre la renta con transferencias altamente redistributivas para disminuir la desigualdad de los ingresos y sus repercusiones en el desarrollo social”.

⁹⁶ Véanse “Fiscal policy and income”, IMF policy paper (enero de 2014), pág. 18; C. O’Donoghue, M. Baldini, y D. Mantovani, “Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe: an application of EUROMOD”, Euromod working paper núm. EM7/01 (Colchester, University of Essex, 2004); y S. Cnossen, *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving* (Oxford, Oxford University Press, 2005).

⁹⁷ Véase FMI, “Fiscal policy and income” (nota 96).

⁹⁸ En J. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today’s Divided Society Endangers Our Future* (Nueva York, W.W. Norton and Company, 2012) págs. 273 y ss., el autor sostiene que el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta debería ser muy superior al 50% y posiblemente de más del 70%; en A. B. Atkinson, “Inequality: What can be done?” (nota 94), págs. 179 y ss., el autor propugna un tipo marginal máximo del 65%.

⁹⁹ Véase T. Piketty, *El capital en el siglo XXI* (nota 4).

ampliación de la base tributaria, unida a la eliminación de las lagunas de la legislación fiscal, permite promover a la vez la eficiencia y la equidad¹⁰⁰.

64. Además, los Estados deben esforzarse por combatir la evasión y la evitación de impuestos¹⁰¹. Deben eliminarse las lagunas fiscales de las que se prevalecen personas muy ricas y empresas multinacionales. Es urgente abordar el problema de las estrategias que utilizan las empresas para pagar menos impuestos. Para que esos esfuerzos resulten eficaces, y para evitar consecuencias desfavorables para los Estados que avanzan por ese camino, la labor en esta esfera, como en las demás que se han examinado, ha de tener alcance internacional.

65. Al mismo tiempo, las conclusiones del informe apuntan a la necesidad de políticas de gasto público coherentes que hagan posible el pleno cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Esas políticas han de garantizar ante todo que se respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos de las personas más pobres y más vulnerables. También deben incluir medidas decisivas tendentes a invertir la tendencia al aumento de la desigualdad dentro y entre los Estados.

66. Es extremadamente importante que los Estados establezcan y amplíen progresivamente niveles mínimos de protección social, de conformidad con la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y el Objetivo 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁰². Eso entraña, como mínimo, que “todas las personas necesitadas tengan acceso a asistencia de salud esencial y a seguridad básica de ingresos”¹⁰³, en particular los grupos socialmente desfavorecidos. Sin embargo, los Estados tienen la obligación de trabajar para avanzar progresivamente hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales, utilizando el máximo de los recursos de que disponen. En consecuencia, los Estados deben seguir desarrollando y ampliando sus sistemas sociales, si los recursos disponibles lo permiten. Solo puede recurrirse a reducciones del gasto social, y en particular de las prestaciones de seguridad social y de desempleo, cuando resulte absolutamente necesario y después de ponderar cuidadosamente todas las alternativas, entre las que pueden contarse reformas fiscales¹⁶, y solo si esas reducciones están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos estipulados en el Pacto, en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que disponga el Estado parte (deber de no regresión)¹⁰⁴.

67. El gasto público debe estructurarse de manera que beneficie especialmente a las personas y grupos necesitados. A pesar de los grandes esfuerzos realizados por muchos Estados y por la comunidad internacional, las políticas redistributivas benefician con demasiada frecuencia a los ricos más que a los pobres,

¹⁰⁰ Véase F. Cingano, “Trends in income inequality and its impact on economic growth”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers núm. 163 (2014), párr. 58.

¹⁰¹ Véase el informe del Experto Independiente (A/HRC/31/61).

¹⁰² Véanse el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, que contiene un análisis completo de las relaciones entre protección social y derechos humanos (A/69/297), y la resolución 25/11 del Consejo de Derechos Humanos.

¹⁰³ Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), secc. 4.

¹⁰⁴ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 9.

profundizando las diferencias de ingresos y de riqueza y propiciando una utilización muy ineficiente de los recursos financieros¹⁰⁵.

4. Otras medidas

68. Además de emprender actuaciones más directas contra la desigualdad, los Estados deben procurar adoptar medidas con fuertes efectos a mediano y largo plazo. Ha de otorgarse la mayor prioridad a la inversión en educación y en el desarrollo de aptitudes, que tiene importantes efectos positivos sobre la igualdad de oportunidades, la movilidad social y el crecimiento a largo plazo¹⁰⁰. También deben incluirse en la agenda medidas tendentes a facilitar un acceso equitativo y asequible a los tribunales y al asesoramiento y la representación jurídicas, el establecimiento de mecanismos de bajo costo para la solución de diferencias, la promulgación de legislación rigurosa sobre la financiación de los partidos políticos, el fomento de un sistema de medios de comunicación pluralista, y la instauración de mecanismos fiables de protección de los consumidores.

69. Por último, los Estados y la comunidad internacional deben explorar nuevas vías para reformar las partes de sus sistemas jurídicos que muestren una tendencia a favorecer indebidamente a los dueños del capital y a los ricos¹⁰⁶. La introducción de ajustes en las estructuras existentes puede resultar un método eficiente para lograr los cambios necesarios sin encontrar la misma resistencia con la que toparía, por ejemplo, la aplicación de nuevos impuestos.

5. Respuestas a las crisis

70. Nunca está de más insistir en que cualesquiera respuestas a las crisis financieras, en particular a las crisis de deuda soberana, deben ceñirse plenamente al derecho de los derechos humanos. En su informe, la entonces Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, formuló ya recomendaciones muy detalladas sobre cómo diseñar medidas de respuesta a las crisis que no vulneren los derechos humanos¹⁰⁷. El presente informe se centra, pues, en unos pocos aspectos importantes de la relación entre las desigualdades y las crisis financieras. La estabilidad fiscal y el PIB no pueden ser los únicos objetivos del ajuste ni pueden reemplazar, suspender o diluir las obligaciones y responsabilidades existentes en materia de derechos humanos. Debe garantizarse el mantenimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la atención de salud, a la vivienda y a la educación¹⁰⁸. Al aplicar las medidas de respuesta a las crisis deben tenerse plenamente en cuenta las desigualdades socioeconómicas existentes. Algunos recortes del gasto pueden resultar temporalmente necesarios, pero los Estados de que se trate deben respetar siempre los límites fijados por el principio de no regresión. Han de procurar que, en la medida de lo posible, las partidas de gasto social sean las últimas y las menos afectadas. Los Estados en cuestión deben centrar principalmente sus esfuerzos en encontrar e idear formas progresivas de incrementar los ingresos. Es necesario otorgar la mayor prioridad a la protección

¹⁰⁵ Véase A. Nieto Ramos, *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia* (Bogotá, Universidad de los Andes, 2014). Véase también “Política fiscal y derechos humanos en las Américas” (nota 16), pág. 21.

¹⁰⁶ Véase S-L Hsu, “The rise and rise of the one per cent: considering legal causes of wealth inequality”, *Emory Law Journal Online*, vol. 64, págs. 2043 a 2072 (2015).

¹⁰⁷ Véase A/HRC/17/34.

¹⁰⁸ Véase la declaración del Experto Independiente al término de su misión a Grecia, 8 de diciembre de 2015, disponible en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16852&LangID=E.

de los grupos vulnerables, que puede requerir, por ejemplo, exenciones de los recortes o incluso la aplicación de nuevos programas de protección social. Las recientes experiencias de Islandia demuestran que este enfoque es realista y puede dar buenos resultados¹⁰⁹.

71. Las respuestas a las crisis, incluidos cualesquiera acuerdos entre acreedores y Estados deudores, deben respetar los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación. Las medidas de ajuste estructural deben ser objeto de rigurosas evaluaciones de sus efectos en los derechos humanos, antes de su aplicación y a intervalos regulares posteriormente. En sus actuaciones frente a las crisis, acreedores y deudores han de cumplir con sus obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos. Para ello puede resultar necesario acordar medidas suficientes de alivio de la deuda con el fin de evitar vulneraciones de los derechos humanos y una agudización de la desigualdad.

¹⁰⁹ Véase el informe del Experto Independiente sobre su misión en Islandia (A/HRC/28/59/Add.1).