



Consejo Económico y Social

Distr. general
20 de noviembre de 2018
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

57º período de sesiones

11 a 21 de febrero de 2019

Tema 3 del programa provisional*

**Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre
Desarrollo Social y del vigésimo cuarto
período extraordinario de sesiones de la
Asamblea General**

Afrontar las desigualdades y los obstáculos a la inclusión social a través de políticas fiscales, salariales y de protección social

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta atendiendo a lo dispuesto en la resolución [E/2018/3](#) del Consejo Económico y Social. En él se resumen las últimas tendencias de la desigualdad mundial, entre países y dentro de un mismo país, y se señala la manera en que los países han empleado políticas fiscales, salariales y de protección social para reducir la desigualdad y afrontar los obstáculos a la inclusión social. También figuran recomendaciones sobre la manera en que los países pueden seguir avanzando en este ámbito.

* [E/CN.5/2019/1](#).



I. Introducción

1. Una desigualdad de los ingresos elevada perjudica con el tiempo el ritmo y la sostenibilidad del crecimiento, en la medida en que merma la productividad y el dinamismo de la economía a causa del nivel insatisfactorio de las inversiones en educación y salud¹. Una mayor desigualdad de los ingresos va ligada a una menor movilidad intergeneracional y reduce la repercusión del crecimiento en la reducción de la pobreza. También socava la cohesión social y la confianza en los sistemas sociopolíticos. A la vez, ha cundido un alto grado de desencanto social e inestabilidad política en países donde el proceso de globalización, liberalización y crecimiento económico ha dejado atrás a algunos grupos de población. La cuestión de la equidad, la falta de igualdad de oportunidades y de voz propia, la persistencia del desempleo y la inclusión pasaron a ocupar el primer plano de la atención pública a raíz de los levantamientos y los movimientos de protesta en masa surgidos tras el colapso de los mercados, en particular en el contexto de la recesión mundial de 2008². El aumento de la desigualdad de ingresos y riqueza ha dado lugar a un consenso mundial en aumento en torno al imperativo de luchar contra la desigualdad creciente y afrontar la exclusión social.

II. Desigualdades que suponen obstáculos a la inclusión social y al desarrollo sostenible para todos

A. Tendencias de la desigualdad de ingresos y riqueza

2. El nivel de la desigualdad mundial sigue siendo muy alto pese a la acusada disminución registrada en los últimos tiempos³. Igualmente, la desigualdad de los ingresos entre países también lleva disminuyendo desde el decenio de 1990. No obstante, la desigualdad media dentro de los países ha ido en aumento en muchas regiones del mundo⁴. La desigualdad de los ingresos ha aumentado desde 1980 en casi todas las regiones, y la desigualdad alta y en aumento dentro de distintos países ha dado pie a que, a nivel mundial, corresponda al 1 % de la población con más ingresos el doble del crecimiento de los ingresos mundiales que al 50 % más pobre de la población⁵. Aunque los ingresos del 50 % menos acaudalado de la población mundial han aumentado, solo le correspondió el 12 % del crecimiento total registrado de 1980 a 2016, mientras que al 1 % más acaudalado correspondió un 27 %. Durante el mismo período la proporción de los ingresos del 50 % menos acaudalado también permaneció estancada en cerca del 9 %. La recesión mundial de 2008 exacerbó el aumento de la desigualdad de los ingresos, especialmente en los países donde fueron más pronunciadas las pérdidas de producción y empleo⁶.

3. Por lo que se refiere a la desigualdad de la riqueza, la proporción de la riqueza correspondiente al 1 % más acomodado del mundo aumentó en 2016 a un 33 %, frente al 28 % registrado en 1980. Si el mundo evoluciona conforme a la experiencia

¹ J. Ostry, A. Berg y C. Tsangarides, “Redistribution, inequality, and growth”, FMI, Staff Discussion Note 14/02 (febrero de 2014).

² *Report on the World Social Situation, 2013, Inequality Matters*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 13.IV.2.

³ Por “desigualdad mundial” se entiende la desigualdad relativa de los ingresos entre todas las poblaciones del mundo, independientemente de dónde vivan.

⁴ Christoph Lakner y Branko Milanovic, “Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the great recession”, *World Bank Economic Review*, vol. 30, núm. 2, págs. 203 a 232.

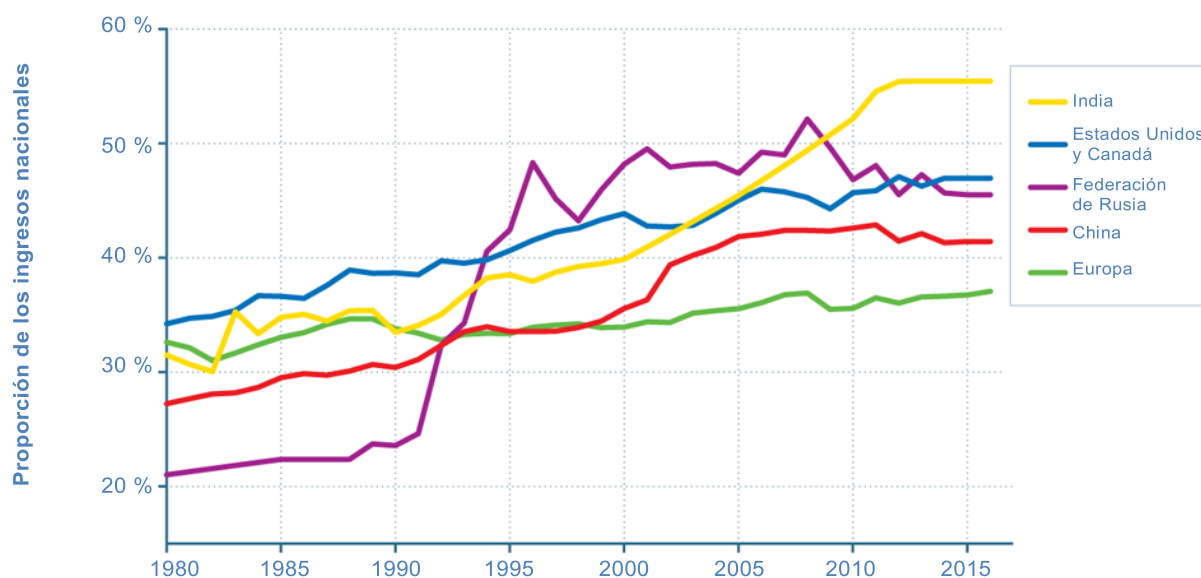
⁵ Facundo Alvaredo y otros, *World Inequality Report 2018* (World Inequality Lab, 2017). Puede consultarse en <https://wir2018.wid.world/download.html>.

⁶ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial: Retos para un crecimiento sostenido* (octubre de 2018).

combinada de China, Europa y los Estados Unidos de América, el 1 % más adinerado va camino de poseer para 2050 el 39 % de la riqueza mundial, frente al 33 % registrado en 2016⁷. Un 82 % de la riqueza generada en 2017 correspondió al 1 % más acaudalado, mientras que no aumentó la riqueza de los 3.700 millones de personas que conforman la mitad más pobre de la población mundial⁸.

4. El ritmo al que ha aumentado la desigualdad de los ingresos a escala mundial ha variado enormemente de una región a otra. Desde 1980 ha sido moderado el aumento observado en Europa. En cambio, la desigualdad de los ingresos aumentó de forma acusada en América del Norte y Asia, mientras que en América Latina, el Oriente Medio y África Subsahariana persisten algunos de los niveles mundiales más altos de desigualdad de los ingresos⁹, a pesar de las disminuciones de la desigualdad registradas entre 1991 y 2011 en 17 países de África Subsahariana¹⁰. El Oriente Medio ha sustituido a América Latina y el Caribe como región más desigual del mundo. En la siguiente figura se observa que la desigualdad ha aumentado en todas partes, aunque a ritmos distintos.

10% que percibe las mayores proporciones de ingresos en todo el mundo, 1980 a 2016



Fuente: Facundo Alvaredo y otros, *World Inequality Report 2018* (World Inequality Lab, 2017).

5. Desde 1980 la desigualdad entre países viene aumentando, si bien comenzó a descender a partir de 2000. En conjunto, la desigualdad de los ingresos entre países ha tendido a la convergencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo¹¹. Esta convergencia es producto fundamentalmente del rápido crecimiento registrado en Asia, sobre todo en China y la India, sumado a la lentitud del crecimiento en Europa Occidental. Como consecuencia del rápido crecimiento de China y la India, los ingresos de la mitad más pobre de la población mundial han crecido de forma

⁷ Facundo Alvaredo y otros, véase la anterior nota 5.

⁸ Oxfam Internacional, *Reward Work, Not Wealth* (Oxford, enero de 2018).

⁹ Facundo Alvaredo y otros, véase la anterior nota 5.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Income Inequality Trends in sub-Saharan Africa* (Nueva York, 2017). Puede consultarse en www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/undp-rba_Income%20Inequality%20in%20SSA_Chapter%201.pdf.

¹¹ François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015).

acusada. Además, los ingresos nacionales medios de África Subsahariana y América Latina vienen siendo inferiores al promedio mundial desde 1980.

6. Aunque puede que la desigualdad mundial haya disminuido, la desigualdad de los ingresos dentro de distintos países aumentó en muchos casos, si bien el panorama global varía en función del período y el indicador que se utilice. La desigualdad de los ingresos ha aumentado a distintas velocidades, correspondiendo a América del Norte, China, la India y la Federación de Rusia algunos de los aumentos más rápidos registrados desde 1980¹². En algunos países se ha agudizado la desigualdad territorial de una región a otra, además de lo cual han aparecido regiones económicamente deprimidas y la desigualdad se ha concentrado en ciudades grandes y pequeñas.

B. Tendencias de la desigualdad distinta de la relacionada con ingresos

7. La desigualdad de los ingresos es solo una de las distintas dimensiones de la desigualdad, que también abarca la desigualdad en el acceso y las oportunidades con respecto a la educación y los servicios de salud, los bienes productivos, los servicios financieros y la representación política. Estas desigualdades guardan relación entre sí y se potencian mutuamente, lo cual acarrea apreciables diferencias entre varios grupos en frentes diversos, como el bienestar general y los ingresos a lo largo de toda la vida. Por ejemplo, quienes padecen mala salud pasan menos años ejerciendo empleos remunerados, tienen menos ingresos y perciben a lo largo de la vida menos ingresos que los percibidos por los trabajadores sanos. La mala salud reduce un 33% los ingresos percibidos a lo largo de la vida por los hombres con menos estudios, frente al 17% menos que perciben los hombres cuyo nivel de estudios es alto¹³.

8. Estas desigualdades persisten a pesar de que los resultados en materia de salud han mejorado notoriamente a escala mundial. La tendencia global apunta a la convergencia en aspectos como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad en la niñez y el promedio de años de preparación académica. Por término medio la población vive más; la esperanza de vida al nacer pasó a ser de 70,8 años en 2010-2015 frente a 58,1 años en 1970-1975. La diferencia entre la esperanza de vida al nacer de las regiones más desarrolladas y la de las menos desarrolladas se redujo a 9,3 años en 2010-2015, frente a los 16,4 años registrados en 1970-1975. Pese a estas mejoras en la esfera de la salud, persisten algunas disparidades importantes. Las probabilidades de que un niño nacido en África Subsahariana muera antes de cumplir cinco años son mayores que las de un niño nacido en otra gran región del planeta. Dentro de un mismo país también existen disparidades entre personas y grupos. En muchos países el lugar de residencia marca decisivamente las diferencias en cuanto a la duración de la vida, especialmente cuando se trata de una persona pobre.

9. El nivel de educación del mundo es más alto que nunca antes. El nivel medio de preparación académica ha aumentado de forma constante en diversos países, y es espectacular el incremento de la escolarización en los países en desarrollo. En la población mundial mayor de 15 años el número medio de años de escolarización subió a 7,89 en 2010, frente a los 4,39 años registrados en 1970. También han disminuido las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo, pero la variación en cuanto a promedio de años sigue siendo alta (4,1 años en 2010), y ha disminuido menos de 1 año desde 1950. En los países en desarrollo el promedio de años de

¹² Facundo Alvaredo y otros, anterior nota 5, y Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (Washington D.C., 2018), disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>.

¹³ OCDE, *Preventing Ageing Unequally* (París, 2017). Puede consultarse en www.oecd-ilibrary.org/employment/preventing-ageing-unequally_9789264279087-en.

escolarización aumentó a 7,2 en 2010, frente a 3,35 en 1970. En los países adelantados el promedio de años de escolarización se disparó a 11,30 en 2010, frente a 7,64 en 1970¹⁴. Asimismo, las desigualdades debidas a la pertenencia a un grupo siguen siendo parte importante de las desigualdades dentro de un mismo país. En la India es 21,8 veces menos probable que una mujer de 20 a 24 años de edad procedente de un hogar rural pobre se haya escolarizado en comparación con una mujer de un hogar urbano rico, siendo 5,1 veces más probable que se haya casado antes de cumplir los 18 años¹⁵. También se observan grandes brechas de género y generacionales. En Asia Meridional la proporción de años de escolarización de mujeres frente a hombres era del 68,6 % en 2010, frente a un 80,0 % en África Subsahariana y un 98,3 % en Europa y en Asia Central.

10. Para ampliar y enriquecer la inclusión financiera de regiones y sectores demográficos que históricamente han carecido de servicios o han dispuesto de pocos servicios, muchos países están promoviendo la adopción de mecanismos de dinero móvil y la ampliación de la cobertura de los bancos¹⁶.

III. Desigualdad, inclusión social y políticas fiscales

A. Efectos de las políticas tributarias y de gasto en la desigualdad y la inclusión social

11. Fundamentalmente, se entiende por política fiscal la gestión que hacen los gobiernos de sus ingresos tributarios y sus gastos y sus sistemas de prestaciones, con inclusión de las transferencias y los subsidios. Cuando las políticas son inclusivas, pueden ser medios válidos para reducir la desigualdad de los ingresos y promover el crecimiento inclusivo. Mediante la política fiscal también se pueden afrontar los obstáculos a la inclusión social igualando las oportunidades o las condiciones de la participación en la sociedad de las personas o los grupos. Ello incluye mejorar las capacidades de las personas, promover la igualdad de oportunidades de educación, salud y empleo y mejorar el acceso a una infraestructura básica de calidad. También supone eliminar las trabas al acceso a servicios financieros. Para que su acción resulte eficaz, los encargados de formular políticas deben examinar los efectos de las medidas tributarias y de gasto en su conjunto y no de forma aislada. Deben velar por que la cuantía y la composición del gasto público total en asuntos sociales favorezcan a los pobres, contribuyan a la igualdad y vayan dirigidas a programas eficaces. Tiene igual de importancia la progresividad de todos los impuestos.

12. En un estudio de 2018 relativo a 29 países de ingresos bajos y medianos correspondiente a aproximadamente 2010 se constató que los sistemas fiscales reducían la desigualdad de los ingresos en todos los casos, pero en algunos casos aumentaban la pobreza. La desigualdad no aumentó en ningún país como consecuencia de los impuestos, los subsidios y el gasto social. Sin embargo, el índice de recuento de la pobreza extrema era mayor una vez descontados los impuestos y las transferencias, en lugar de si no se descontaban, en Etiopía, la República Unida de Tanzania, Ghana, Nicaragua, Uganda y Guatemala. Ello se debe a que las personas que vivían en la pobreza eran contribuyentes fiscales netos, por lo que se empobrecían

¹⁴ www.barrolee.com/data/yrsch.htm.

¹⁵ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Estados Unidos, 2018).

¹⁶ Grupo Banco Mundial, *Toward Universal Financial Inclusion in China: Models, Challenges, and Global Lessons* (2018). Puede consultarse en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29336/FinancialInclusionChinaP158554.pdf?sequence=9>.

a causa de los impuestos al consumo¹⁷. El principio central al diseñar sistemas fiscales consiste en velar por que los pobres no terminen siendo contribuyentes fiscales netos. Los impuestos altos al consumo de bienes básicos pueden llevar a este resultado regresivo. Así pues, para reducir la regresividad de los impuestos sobre los bienes y servicios tal vez sea necesario eximir fiscalmente bienes básicos de los que dependen los hogares de ingresos bajos o fijar al respecto tipos impositivos inferiores, al tiempo que se imponen tipos superiores a los artículos de lujo cuyo consumo corresponde principalmente a los hogares más acomodados.

13. En los países desarrollados las políticas fiscales han reducido la desigualdad y mejorado los resultados en materia de educación y salud por medio de transferencias. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se tienen pruebas del período anterior a la gran recesión de 2008 en el sentido de que casi tres cuartos de la reducción de la desigualdad de los ingresos se debieron a transferencias en efectivo, mientras que el resto correspondió a la tributación directa¹⁸. Asimismo, en la Unión Europea la redistribución pública por medio del sistema tributario y de prestaciones redujo la desigualdad cerca de un tercio. Durante el período comprendido entre 1980 y 2014 la considerable disminución de la desigualdad de los ingresos se debió en gran medida al gasto en educación y salud, así como a las prestaciones por enfermedad, discapacidad, hijos a cargo o familia. Sin embargo, como consecuencia de las reacciones conductuales y los efectos macroeconómicos, el efecto total de la política fiscal en la reducción de la desigualdad fue inferior a su efecto directo.

14. La experiencia de los países desarrollados también viene a indicar que la política fiscal ha tenido un efecto estabilizador en los ingresos y el consumo a lo largo del ciclo económico al prevenir la pobreza en los momentos de crisis económica. Parte del consumo se ve absorbida por conductas de ahorro. De ahí que las transferencias puedan servir a la población para recuperarse rápidamente de las dificultades económicas. Cuanto más progresivo sea el sistema fiscal y de prestaciones, mayor será su efecto estabilizador. En los Estados Unidos las transferencias fiscales, como el crédito especial al impuesto sobre la renta, ofrecen un importante instrumento de lucha contra la pobreza. Además de prestar apoyo financiero a los trabajadores pobres, el programa facilita la inclusión social fomentando la participación en el mercado laboral de adultos que perciben ingresos bajos. Asimismo, el programa reduce la desigualdad como consecuencia de sus efectos duraderos en la salud materno-infantil y en el desarrollo infantil, como mejoras en el rendimiento escolar, en la salud a lo largo de toda la vida y en los ingresos en la edad adulta¹⁹.

15. La selección y el tamaño de los instrumentos de política fiscal empleados por los países para incidir en la distribución de ingresos se ven influidos por varios factores como la capacidad administrativa, las preferencias de la sociedad en materia de redistribución, el papel que se reserva al Estado y consideraciones de economía política propias de cada país. Sin embargo, debe llegarse a un equilibrio para velar por que las políticas fiscales y de gasto no desalienten los incentivos al trabajo ni las

¹⁷ Nora Lustig, "Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries", Center for Global Development, documento de trabajo núm. 448 (enero de 2017, actualizado en julio de 2018). Puede consultarse en www.cgdev.org/sites/default/files/fiscal-policy-income-redistribution-and-poverty-reduction-july-2018-revision.pdf.

¹⁸ Isabelle Joumard, Mauru Pisu y Debbie Bloch, "Tackling income inequality: The role of taxes and transfers", *OECD Journal: Economic Studies*, núm. 1 (2012), págs. 37 a 70. Puede consultarse en www.oecd.org/eco/public-finance/TacklingincomeinequalityTheroleoftaxesandtransfers.pdf.

¹⁹ Hilary Hoynes, "The earned income tax credit: a key policy to support families facing wage stagnation" (Berkeley, California, Institute for Research on Labor and Employment, enero de 2017). Puede consultarse en <http://irle.berkeley.edu/files/2017/IRLE-The-Earned-Income-Tax-Credit.pdf>.

decisiones de los hogares y empresas de invertir en educación y en actividades empresariales. Cuando los trabajadores perciben una remuneración mayor, pero sus ingresos son menores después de pagar impuestos, lo normal es que decaiga su motivación para trabajar. Ello suele ser consecuencia de aumentos de los impuestos sobre la renta y la nómina o de una disminución de las prestaciones.

16. Los encargados de formular políticas deben examinar las repercusiones de un nivel impositivo más alto en las rentas del trabajo y las de las contribuciones a la seguridad social en los incentivos a trabajar. Además, las transferencias sociales en función de los medios de vida pueden desincentivar la búsqueda de empleo por parte de los trabajadores poco cualificados desempleados, los trabajadores de edad y las segundas personas que aportan ingresos. Las reformas fiscales selectivas, como el establecimiento de deducciones fiscales supeditadas al trabajo y el establecimiento de concesiones para trabajadores jóvenes y de mayor edad, presentan posibilidades de estimular las tasas de participación de estos grupos en la fuerza de trabajo, lo cual contribuye a reducir el número de posibles beneficiarios de las prestaciones de asistencia social. Además, la oferta a los empleados de incentivos fiscales, como la reducción temporal de sus contribuciones a la seguridad social, puede reducir el costo de la contratación de trabajadores desempleados²⁰.

B. Efectos del gasto público en la desigualdad y la inclusión social

17. Las transferencias sociales de gran valor redistributivo que van dirigidas a reducir la desigualdad de oportunidades, por ejemplo en el ámbito del gasto en educación y salud y en las prestaciones de protección social, tienen notables efectos a largo plazo. Las inversiones en infraestructura básica tienen un efecto semejante. Estas transferencias e inversiones también reducen la pobreza y fomentan la inclusión social. El gasto social destinado durante los últimos 15 años a ampliar el acceso a la educación y la atención sanitaria ha reducido la desigualdad de los ingresos en los países emergentes y en desarrollo reduciendo la desigualdad en los ámbitos de la educación y la salud y ampliando la composición de la clase media. En América Latina el gasto en enseñanza superior ha sido el factor más destacado de la tendencia a la baja de la desigualdad de los ingresos²¹. En Asia, el gasto social en educación y salud ha contribuido a una reducción considerable de la desigualdad de los ingresos²².

18. Por otro lado, los cambios en las medidas de política social, en particular las reducciones del gasto público en programas de protección social, la menor cuantía de las prestaciones y el mayor rigor en los criterios que deben cumplirse, han contribuido al deterioro general de la distribución de los ingresos en los países desarrollados y en desarrollo²³. Los recortes en la amplitud de las transferencias, como las de prestaciones de desempleo y de discapacidad, y la exigencia de criterios más rigurosos para percibir las vinieron acompañados de aumentos pronunciados de la desigualdad de los ingresos en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y en los Países Bajos en los años ochenta y noventa del pasado siglo. Aunque esos

²⁰ OCDE, *Taxation and Employment*. OECD Tax Policy Studies núm. 21 (2011).

²¹ E. Tsounta y A.I. Osueke, *What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?*, IMF Working Paper, WP/14/124 (2014).

²² Seok-Kyun Hur, *Government Spending and Inclusive Growth in Developing Asia*, Asian Development Bank Economics Working Paper Series núm. 415 (noviembre de 2014). Puede consultarse en <https://ssrn.com/abstract=2558893>.

²³ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2017).

recortes sirvieron para contener el crecimiento del gasto público, los ingresos disponibles de muchos beneficiarios en cifras reales cayeron en picado²⁴.

19. La educación se considera mecanismo igualador y medio de inclusión. Se ha constatado que el gasto en educación preescolar, primaria y secundaria favorece a la población pobre en los países en desarrollo²⁵. El gasto social en educación también promueve la igualdad de género y empodera a las mujeres, lo cual contribuye a mejorar los resultados en cuanto a la fuerza de trabajo y la salud maternoinfantil. Para cumplir estos objetivos, las políticas fiscales influyen en la adopción de decisiones por particulares o familias subvencionando la educación de distintos niveles y la inversión en aptitudes. De ahí que, por lo general, la educación esté muy subvencionada tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. En los países de la OCDE el gasto público medio en educación ronda el 6 % del producto interno bruto²⁶. En los países en desarrollo, la desigualdad de la riqueza disminuye a medida que aumenta el nivel de estudios de ciclo secundario o superior. En África, el rendimiento privado de la enseñanza superior también supera al rendimiento de la enseñanza primaria²⁷. Además, la ventaja en forma de ingresos a lo largo de toda la vida que se deriva de la enseñanza superior ha aumentado en todo el mundo, lo cual obedece a la mayor demanda de trabajadores con títulos universitarios. En los Estados Unidos, la mediana de ingresos anuales de los trabajadores a tiempo completo con un título de licenciado de cuatro años es un 79 % superior a los ingresos de los trabajadores provistos solo de un diploma de enseñanza secundaria²⁸. Sin embargo, en la medida en que se ha estratificado el acceso a la enseñanza superior, y el acceso a las universidades de mayor prestigio ha pasado a depender más de la condición socioeconómica, la ampliación de la enseñanza superior podría agravar, en principio, la desigualdad. A ese respecto, preocupa la posibilidad de que, aunque los subsidios de la enseñanza fomenten un mayor grado de inversión en educación y aptitudes, esas políticas puedan resultar regresivas al favorecer a estudiantes de familias más acomodadas y mejor informadas.

20. Los encargados de formular políticas en muchos países han procurado reducir las desigualdades de los ingresos o de otro tipo y los obstáculos a la inclusión social, como el desempleo juvenil alto, aumentando la proporción de gasto público destinado a la educación. El gasto público en educación a escala mundial representaba en 2015 un 4,7 % del PIB mundial y un 14,1 % del gasto público total²⁹. El gasto público en educación comprende el carácter gratuito o subvencionado de la escolarización, el profesorado, las aulas y el material educativo. La reducción de la desigualdad educativa en todo el mundo se debe principalmente al aumento en muchos países en

²⁴ Koen Caminada y Kees Goudswaard, “International trends in income inequality and social policy”, *International Tax and Public Finance*, vol. 8, núm. 4, págs. 395 a 415.

²⁵ Nora Lustig, “The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project”, Commitment to Equity Project Working Paper núm. 30 (marzo de 2015). Puede consultarse en www.commitmenttoequity.org/publications_files/Comparative/CEQWPN030%20RedisImpactGovntSpendEducHealth%20March%202015.pdf.

²⁶ Robert A. J. Dur y Coen N. Teulings, “Are education subsidies an efficient redistributive device?”, en Jonas Agell, Michael Keen y Alfons J. Weichenrieder (eds.), *Labour Market Institutions and Public Regulation* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2004), págs. 123 a 161.

²⁷ Abebe Shimeles, “Can higher education reduce inequality in developing countries?”, *IZA World of Labor*, julio de 2016. Puede consultarse en <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.273>.

²⁸ Sandy Baum, *Higher Education Earnings Premium: Value, Variation, and Trends* (Washington D.C., Urban Institute, febrero de 2017).

²⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/2018: Rendir Cuentas en el Ámbito de la Educación: Cumplir Nuestros Compromisos* (París, 2017). Se puede consultar en <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593s.pdf>.

desarrollo del gasto público en educación como proporción de los ingresos nacionales. De ahí que la lucha contra la desigualdad y contra la exclusión social por medio de la educación exija el incremento del gasto público para elevar los índices de matrícula y finalización escolares, en particular en el caso de las niñas, los niños con discapacidad, las minorías étnicas y religiosas, los niños que viven en la pobreza y los que habitan en zonas rurales pobres apartadas y en barriadas urbanas marginales. La cuantía del gasto destinado a esos niños es nimia. En 2013 se estimó que los niveles de gasto público y de financiación aportada por donantes deberían aumentar a razón de 26.000 millones de dólares anuales para cumplir el objetivo de impartir para 2015 educación básica a todos los niños de 46 países de ingresos bajos y medianos³⁰. Se estima que de 2015 a 2030 habría que gastar 340.000 millones de dólares al año (frente al nivel de 2012, cifrado en 149 millones de dólares) para que todos los niños y adolescentes de países de ingresos bajos y medianos bajos tuvieran acceso a educación de calidad, desde el ciclo preescolar hasta la enseñanza secundaria superior³¹.

21. Los encargados de formular políticas también procuran encarar las limitaciones de crédito que impiden a los estudiantes de ingresos bajos cursar estudios de enseñanza superior supeditando los préstamos, las becas y los derechos de matrícula de los estudiantes a los ingresos de los progenitores. Esas políticas han contribuido a elevar el rendimiento académico de los estudiantes de familias de ingresos bajos. Sin embargo, los préstamos estudiantiles dirigidos a ofrecer a todos acceso en igualdad de condiciones a la educación están imponiendo en algunos países una enorme carga de la deuda a los estudiantes de ingresos medios y bajos, lo cual afianza la desigualdad de ingresos y de riqueza.

22. Para invertir esta tendencia se precisa de mayor apoyo público a una enseñanza superior asequible, así como de mayor acceso a esta. Las mujeres también suelen verse afectadas de forma desproporcionada por las deudas estudiantiles, pues tardan más en pagarlas, en parte a causa de la disparidad salarial por razón de género. Asimismo, se tienen algunos indicios de que en las economías avanzadas la ampliación de la educación va ligada a un aumento neto de la desigualdad de los ingresos³². En este grupo de países la repercusión del aumento del nivel de enseñanza en forma de mayor desigualdad de los ingresos contrarresta la repercusión, relativamente inferior, de la reducción de la desigualdad educativa en los niveles más bajos de la enseñanza. En los países en desarrollo en los que es habitual el trabajo infantil, la asistencia escolar impone un costo de oportunidad a los hogares que dependen de los niños para realizar tareas domésticas, cultivar o llevar a cabo otras actividades que generan ingresos³³. A falta de una escolarización obligatoria o de leyes que prohíban el trabajo infantil, el aumento del gasto público en educación puede agravar la desigualdad entre los niños que aprovechan las oportunidades de escolarización mejoradas y los que no las aprovechan.

23. La voluntad de un Gobierno de luchar contra la desigualdad e igualar oportunidades se observa asimismo en la proporción del gasto público total destinado a la ampliación de una asistencia y servicios médicos que sean asequibles y de calidad. En torno a 2010 el gasto público en salud iba del 0,9 % del PIB en Indonesia

³⁰ UNESCO, "Education for all is affordable – by 2015 and beyond", Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo, documento de política 6, febrero de 2013. Se puede consultar en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002199/219998E.pdf>.

³¹ http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf.

³² David Coady y Allan Dizioli, *Income Inequality and Education Revisited: Persistence, Endogeneity, and Heterogeneity*, IMF Working Paper WP/17/126 (2017).

³³ Martin Ravallion y Quentin Wodon, "Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy", *The Economic Journal*, vol. 110, núm. 462 (marzo de 2000), págs. C158 a C175.

al 1,3 % en Etiopía y el 5,2 % en el Brasil³⁴. Las desigualdades en materia de salud relacionadas con los ingresos son menores en los países caracterizados por un sistema de salud pública universal o por un alto grado de gasto social público³⁵. El gasto social en Europa ha tenido un efecto positivo de igualación del estado de salud entre distintos países³⁶. En Kenya se ha demostrado que los tratamientos antiparasitarios en la infancia reducen las ausencias escolares al tiempo que elevan la remuneración percibida en la edad adulta entre un 21 % y un 29 %³⁷. El aumento de la proporción del gasto público destinado a sistemas de atención sanitaria puede mejorar directamente los resultados en materia de salud infantil, materna y de adolescentes y elevar la movilidad económica intergeneracional. Además, en los países emergentes y de bajos ingresos la esperanza de vida al nacer puede aumentar a una media de 1,3 años si se eliminan las desigualdades en la cobertura sanitaria básica al tiempo que el nivel de gasto permanece sin variaciones³⁸.

24. Sin embargo, es importante señalar que los países no pueden hacer frente a las desigualdades en el estado de salud o en los sistemas sanitarios ni mejorar la salud solo con destinar más gasto público a la salud. Por ejemplo, el gasto en asistencia sanitaria destinado a particulares puede agravar la desigualdad de los ingresos y la pobreza en la medida en que quienes viven en la pobreza gastan en atención sanitaria una proporción de sus ingresos mucho mayor en comparación con la población más acaudalada. En el nivel macro, el gasto en atención sanitaria puede desplazar los recursos que deberían dirigirse a otras inversiones, como el gasto en educación o en protección del medio ambiente.

25. Además del gasto público en educación, salud y protección social, las medidas fiscales que mejoran el acceso a servicios de infraestructura básica de calidad, como carreteras, electricidad, agua apta para el consumo y saneamiento, en particular en las zonas rurales y remotas, también reducen la desigualdad de los ingresos y fomentan la inclusión social³⁹. Ese tipo de gasto estimula el crecimiento de los ingresos en tales zonas y, en consecuencia, reduce la desigualdad territorial. El acceso a la infraestructura elimina los obstáculos físicos al acceso a los servicios de educación y atención sanitaria e incluso al empleo, lo cual contribuye a la reducción de la desigualdad y la exclusión social. Muchos países hacen uso también de subsidios energéticos dirigidos a ayudar a quienes viven en la pobreza y a los hogares de ingresos bajos a título de instrumentos fiscales para reducir la desigualdad y la exclusión. Sin embargo, la experiencia de los países en desarrollo viene a indicar que el 20 % de los hogares más acaudalados percibe por término medio un volumen de prestaciones de subsidios energéticos siete veces superior al percibido por el 20 % menos acaudalado, lo cual agrava la desigualdad⁴⁰.

³⁴ Nora Lustig, nota 25 del presente documento.

³⁵ Javier Alvarez-Galvez y otros, "The impact of socio-economic status on self-rated health: Study of 29 countries using European social surveys (2002–2008)", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 10 (marzo de 2013), págs. 747 a 761.

³⁶ Javier Álvarez-Gálvez y Antonio M. Jaime-Castillo, "The impact of social expenditure on health inequalities in Europe", *Social Science and Medicine*, vol. 200 (marzo de 2018), págs. 9 a 18.

³⁷ Sarah Baird y otros, "Worms at work: long-run impacts of child health gains" (2011). Puede consultarse en www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/events/KLPS-Labor_2011-05-16-Circulate.pdf.

³⁸ FMI, "Tackling inequality", *Fiscal Monitor* (octubre de 2017). Puede consultarse en www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017.

³⁹ Banco Asiático de Desarrollo, *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia* (2017). Puede consultarse en www.adb.org/sites/default/files/publication/29823/infrastructure-supporting-inclusive-growth.pdf.

⁴⁰ David Coady, Valentina Flamini y Louis Sears, "The unequal benefits of fuel subsidies revisited: evidence for developing countries", en Benedict Clements y otros (eds.), *Inequality and Fiscal Policy* (Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2015).

26. Muchos países del Oriente Medio y África del Norte recurren a subsidios al consumo, en particular en las esferas del combustible, los alimentos y la vivienda, para reducir la desigualdad. En 2011 los países de la región destinaron a ese tipo de subsidios un 8,6 % del PIB total de la región, equivalente a un 22 % del gasto público⁴¹. En Malasia los subsidios energéticos representan cerca del 5 % del PIB. Aunque esos subsidios forman parte en muchos países del pacto social, son fuente de ineficiencia en la economía y no consiguen prestar apoyo a quienes viven en la pobreza. Sin embargo, su eliminación eleva el precio de los bienes y el gasto de los hogares en energía y transporte, lo cual comporta un aumento de la desigualdad general, sobre todo en las zonas urbanas.

27. Mayor importancia tiene el hecho de que en los países donde es alta la deuda pública y son grandes las necesidades de financiación a medio plazo la presión a la que se ven sometidos los presupuestos públicos puede obligar a reducir el suministro de servicios públicos o las prestaciones sociales o a anular las reducciones tributarias recientes. Se ha demostrado que esas reducciones elevan la desigualdad de los ingresos y la pobreza. La consolidación fiscal establecida en 17 países de la OCDE entre 1978 y 2009 supuso un aumento de la desigualdad de los ingresos y del desempleo a largo plazo y un descenso de la proporción de los ingresos salariales⁴².

IV. Desigualdad, inclusión social y políticas salariales

28. Según pruebas de países avanzados, emergentes y de bajos ingresos, los sueldos pueden representar hasta un 70 % del total de los ingresos de los hogares. De ahí que la distribución de los sueldos y las oportunidades de empleo en los mercados de trabajo sean en muchos países determinantes esenciales de las tendencias generales de la desigualdad de los ingresos. Las variaciones de la desigualdad de los ingresos de 2006 a 2010 se vieron afectadas notablemente por variaciones en la desigualdad salarial, cuando se controlaba el efecto de otras fuentes de ingresos en el hogar y los efectos del empleo. Los efectos salariales afectaron en mayor medida a los trabajadores de ingresos medios⁴³. La discriminación salarial sufrida por mujeres, jóvenes, trabajadores de edad, personas con discapacidad, grupos indígenas y trabajadores migrantes supuso para estos grupos pérdidas salariales, pensiones menores y una disminución de las prestaciones de seguridad social. La eliminación de la discriminación debe formar parte de una estrategia general de reducción de la desigualdad que combata especialmente la desigualdad debida a la pertenencia a un grupo determinado y la exclusión social de los grupos desfavorecidos y vulnerables. El crecimiento salarial también ofrece una vía para salir de la pobreza y de la dependencia de las transferencias públicas.

29. El estancamiento del crecimiento salarial es otro motivo de preocupación. Aunque la economía mundial ha registrado un descenso de las tasas de desempleo después de la Gran Recesión, el crecimiento salarial ha sido moderado. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa mundial de desempleo se ha estabilizado tras tres años de aumento. Está previsto que la tasa de desempleo llegue al 5,5 % en 2018, frente al 5,6 % de 2017. Sin embargo, está previsto que el número total de personas desempleadas permanezca estable en 2018, por encima de los 192 millones de personas. Además, 1.400 millones de trabajadores

⁴¹ Carlo Sdravovich y otros, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead* (Washington D.C., FMI, 2014).

⁴² Laurence Ball y otros, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, IMF Working Paper WP/13/151 (junio de 2013).

⁴³ OIT, *Informe mundial sobre salarios 2014/2015: salarios y desigualdad de ingresos* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015).

tenían empleos vulnerables en 2017⁴⁴. En los países desarrollados está previsto que la tasa de desempleo quede en 2018 por debajo de los niveles anteriores a la crisis hasta situarse en un 5,5 %. El crecimiento del empleo también ha mejorado en los países emergentes y en desarrollo en comparación con 2016. Sin embargo, está previsto que el crecimiento del empleo sea inferior al de la fuerza de trabajo. Por lo que se refiere a la inclusión en el mercado de trabajo, son mayores las probabilidades de que las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de edad carezcan de empleo o tengan un empleo de carácter vulnerable.

30. El crecimiento salarial es la pieza que falta en la recuperación económica emprendida por muchos países. Los salarios de los trabajadores llevan decenios sin aumentar al mismo ritmo que la productividad, y la subida del costo de la vida también lastra el poder adquisitivo de los trabajadores. El crecimiento salarial se aminoró en todo el mundo en 2015 hasta situarse en un 1,7 %, frente al 2,5 % registrado en 2012, y sigue quedando por debajo de los niveles anteriores a la crisis, que rondaban el 3,0 %. Sin incluir a China, el crecimiento de los sueldos mundiales bajó del 1,6 % en 2012 al 0,9 % en 2015. El crecimiento salarial en los países desarrollados del Grupo de los Veinte (G20) ascendió al 1,7 % en 2015, frente al 0,2 % registrado en 2012. Se trata de la tasa más alta registrada desde hace un decenio. En cambio, el crecimiento salarial en cifras reales disminuyó hasta el 2,5 % en 2015, frente al 6,6 % de 2012, en los países emergentes y en desarrollo del G20.

31. En Europa el crecimiento salarial en cifras reales se recuperó de la tendencia a la baja de los años posteriores a la crisis, pero sigue siendo bastante moderado desde 2015. Fuera de Europa Oriental, el crecimiento salarial en cifras reales bajó del 1,6 % en 2015 al 1,3 % en 2016 y siguió disminuyendo hasta situarse en cerca del 0 % en 2017. En los Estados Unidos el crecimiento salarial en cifras reales bajó del 2,2 % en 2015 al 0,7 % en 2016 y en 2017⁴⁵. En el período comprendido entre octubre de 2017 y octubre de 2018 los ingresos semanales medios en cifras reales aumentaron un 0,9 %⁴⁶. El crecimiento salarial se mantuvo en un 4,0 % en Asia y el Pacífico. Sin embargo, según datos más recientes está previsto que en 2018 los trabajadores asiáticos estén en primera línea del crecimiento salarial mundial, destacando los firmes avances que se registrarán en China, la India y Viet Nam. El crecimiento salarial disminuyó un 3,4 % en Asia Central y Occidental y se mantuvo en un 2,1 % en los Estados Árabes y en un 2,0 % en África. Los sueldos reales disminuyeron en América Latina y el Caribe y en Europa Oriental un 1,3 % y un 5,2 %, respectivamente⁴⁷. Sin embargo, puede que un aumento del crecimiento salarial medio no beneficie automáticamente a todos los empleados por igual, con lo cual se ve frenado el efecto del crecimiento salarial en la desigualdad.

32. Efectivamente, la distribución de los sueldos está sesgada en la mayor parte de los países hacia quienes perciben más ingresos. En Europa en 2010 el 10 % superior de los trabajadores mejores pagados percibió en promedio un 25,5 % del total de los sueldos pagados a todos los empleados, mientras que el 50 % de los trabajadores peor pagados percibió el 29,1 % del total de sueldos. En el Brasil la proporción del 10 % superior fue del 35,0 % en 2015, mientras que en la India y en Sudáfrica fue del 42,7 % y el 49,2 %, respectivamente. En la mayoría de los países la desigualdad salarial es

⁴⁴ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2018* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018).

⁴⁵ OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019: Qué hay detrás de la brecha salarial de género* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018).

⁴⁶ Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos, “Real earnings – October 2018”, comunicado de prensa, 14 de noviembre de 2018. Puede consultarse en www.bls.gov/news.release/pdf/realer.pdf.

⁴⁷ OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2016-2017: Desigualdades salariales en el lugar de trabajo* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2017).

todavía más acusada en el caso de las mujeres. En Europa, la disparidad salarial por razón de género en el 1 % más alto de los asalariados rondó el 45 % en 2015. En cambio, la disparidad salarial general por hora por razón de género rondó el 20 %⁴⁸.

33. Para reducir la desigualdad salarial los encargados de formular políticas disponen de distintas opciones de política, entre ellas salarios mínimos, el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a las negociaciones colectivas, la lucha contra las brechas salariales entre hombres y mujeres, por ejemplo promoviendo la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, y la lucha contra la desigualdad salarial entre grupos de trabajadores. Los salarios mínimos tienen un efecto más positivo en los sueldos de los trabajadores más desfavorecidos por la distribución salarial que en los más favorecidos, lo cual viene a decir que contribuyen a aumentar la igualdad. Los sueldos muy bajos deben complementarse con transferencias para reducir la desigualdad y la pobreza⁴⁹.

34. La lucha contra la desigualdad mediante políticas salariales exige políticas laborales centradas en la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo y en la inclusividad del mercado de trabajo. Debe aumentarse la inclusividad de los mercados de trabajo eliminando los obstáculos a la plena participación de los grupos que presentan tasas de empleo más bajas, en particular las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de edad, las personas con discapacidad, los migrantes y los grupos indígenas. En segundo lugar, debe fomentarse la calidad de los puestos de trabajo promoviendo el trabajo decente, aumentando la seguridad en la titularidad de los puestos de trabajo y remunerándolos suficientemente, evitando la desigualdad en el trato entre empleados temporarios y permanentes y haciendo frente a la informalidad (el empleo informal). Además, las inversiones en educación, en particular en enseñanza superior y en formación práctica, son fundamentales para mejorar los resultados del mercado laboral y reducir la brecha salarial, aunque en los países de ingresos altos la disparidad salarial por razón de género es mayor en los estratos superiores de la distribución de aptitudes e ingresos. En el Brasil el coeficiente de Gini de los ingresos laborales bajó de 0,50 a 0,41 de 1995 a 2012, principalmente como consecuencia del descenso de las ventajas derivadas de la educación. También contribuyó al descenso la disminución de las brechas salariales por razón de género, raza, informalidad y entorno urbano o rural⁵⁰.

35. Muchos países han procurado hacer frente a las desigualdades en el mercado de trabajo, concretamente en la mitad inferior de la distribución salarial, imponiendo un salario mínimo obligatorio. Según pruebas de distintos países desarrollados, la erosión de los salarios mínimos frente a los salarios medios va íntimamente ligada a una mayor desigualdad general⁵¹. También se tienen pruebas de que, establecidos en un nivel adecuado, los salarios mínimos pueden repercutir en la inclusión, especialmente en cuanto a la participación en el mercado de trabajo.

36. Pese a que se tienen pruebas empíricas de que, cuando se fijan correctamente, los salarios mínimos no tienen efectos adversos en el empleo en general, se debaten sus efectos en la demanda de empleo. Gran parte del debate se centra en determinar si un aumento del salario mínimo supone para los empleadores un incremento del costo de la fuerza de trabajo y de la producción, lo cual da lugar a pérdidas de puestos de trabajo y a informalidad. Una cuestión conexas se refiere a si un aumento del salario

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ www.statista.com/chart/12407/wage-growth-around-the-world-in-2018/.

⁵⁰ Francisco H. G. Ferreira, Sergio P. Firpo y Julián Messina, "Ageing poorly? Accounting for the decline in earnings inequality in Brazil, 1995-2012", World Bank Policy Research Working Paper 8018, marzo de 2017.

⁵¹ Florence Jaumotte y Carolina Osorio, "Inequality and labor market institutions", IMF Staff Discussion Note SDN/1514, julio de 2015.

mínimo eleva el costo de los trabajadores que perciben sueldos bajos en relación con otros insumos, como la automatización y el uso de trabajadores más cualificados y productivos, lo cual podría inducir a los empleadores a sustituir a los trabajadores que perciben sueldos bajos por esos otros insumos alternativos.

37. Los estudios punteros sobre los efectos de los salarios mínimos en la demanda de empleo de las economías emergentes vienen a indicar que, por lo general, los salarios mínimos apenas tienen un efecto mínimo, cuando no nulo, en el empleo. Esas constataciones concuerdan con las pruebas reunidas en países más avanzados, según las cuales son muy pocos o inexistentes los efectos en el empleo de elevar los salarios mínimos. En 14 economías emergentes destacadas, entre ellas el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India, México y Sudáfrica, se constató que los salarios mínimos tenían efectos escasos o nulos en el empleo. Sin embargo, los efectos en los jóvenes, en quienes perciben sueldos bajos y en los trabajadores poco cualificados suelen ser negativos, aunque limitados. Además, se tienen pocas pruebas de que el aumento de los salarios mínimos suponga un incremento del empleo informal⁵². En Asia también son diversos los efectos de los salarios mínimos en el empleo. En Tailandia se observaron grandes efectos positivos en los sueldos de los hombres en edad laboral óptima, pero los efectos fueron reducidos en las tasas de desempleo de las mujeres, las personas de edad y los trabajadores con menos preparación académica⁵³. En África Subsahariana la proporción de trabajadores cubiertos por salarios mínimos es relativamente baja en comparación con otras regiones, lo cual obedece al gran número de trabajadores que se dedican a la agricultura de subsistencia y al empleo informal en un entorno urbano⁵⁴. No obstante, los efectos en el empleo de un aumento de los salarios mínimos concuerdan con los resultados de ámbito mundial. Aunque se tienen algunas pruebas de pequeños efectos negativos en el empleo, la mayor parte de las conclusiones tienden a indicar que un aumento del salario mínimo no comporta obligatoriamente disminuciones en el empleo.

38. Asimismo, se determinó que, de 1997 a 2013, en 19 países de la OCDE fueron muy escasos los efectos de los salarios mínimos en el empleo de trabajadores poco cualificados, mujeres poco cualificadas y jóvenes⁵⁵. En los Estados Unidos se tienen pruebas recientes de que son escasos o nulos los efectos de los salarios mínimos en la empleabilidad de los trabajadores de la restauración y los trabajadores jóvenes⁵⁶. Lo que es más importante, un salario mínimo más alto va ligado a un aumento de los ingresos familiares para muchos trabajadores que perciben salarios bajos. Sin embargo, según algunos estudios anteriores el aumento del salario mínimo tenía efectos negativos en el empleo de quienes perciben estos salarios, especialmente en el caso de los jóvenes⁵⁷.

39. La experiencia de algunos países viene a indicar que para que los salarios mínimos resulten eficaces es importante que las políticas se ajusten a las necesidades concretas de cada país. En vista de la diversidad de circunstancias y objetivos de

⁵² Stijn Broecke, Alessia Forti y Marieke Vandeweyer, “The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis”, *Oxford Development Studies*, vol. 45, núm. 3 (2016), págs. 366 a 391.

⁵³ Ximena Del Carpio, Julián Messina y Anna Sanz-de-Galdeano, “Minimum wage: does it improve welfare in Thailand?”, documento de debate núm. 7911 (Bonn (Alemania), Institute for the Study of Labour, 2014).

⁵⁴ Haroon Bhorat, Ravi Kanbur y Benjamin Stanwix, “Minimum wages in sub-Saharan Africa: a primer”, *World Bank Research Observer*, vol. 32, núm. 1 (febrero de 2017), págs. 21 a 74.

⁵⁵ Simon Sturn, “Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment”, *ILR Review*, vol. 71, núm. 3 (mayo de 2018), págs. 647 a 675.

⁵⁶ Sylvia Allegretto y otros, “Credible research designs for minimum wage studies: A response to Neumark, Salas and Wascher”, *ILR Review*, vol. 70, núm. 3 (mayo de 2017), págs. 559 a 592.

⁵⁷ David Neumark, J.M., Ian Salas y William Wascher, “More on recent evidence on the effects of minimum wages in the United States”, *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 3 (2014).

política de cada país, se aconseja mantener los salarios mínimos “todo lo complejos que sea necesario, pero todo lo sencillos que sea posible” y evitar las diferenciaciones salariales entre distintos grupos de trabajadores si estas no se fundan en razones válidas objetivas como metas educativas, experiencia laboral o aptitudes. Algunos países tienen un salario mínimo único con posibles variaciones regionales, mientras que otros tienen sistemas más complejos que pueden variar en función del sector y de la ocupación. Ambos enfoques tienen ventajas, siendo posible que los sistemas cuya complejidad sea mayor de lo necesario pierdan parte de su eficacia. Las excepciones a la ley deben reducirse al mínimo prestando atención para no excluir a los trabajadores especialmente vulnerables, como los trabajadores domésticos y agrícolas. Al fijar la cuantía del salario mínimo debe adoptarse un enfoque equilibrado y empírico, en plena consulta con los interlocutores sociales y con la participación de expertos cuando sea preciso. Además, los sistemas de salarios mínimos deben dejar margen a la determinación de salarios mediante negociaciones colectivas. La cuantía (o cuantías, en caso de que sean varias) del salario debe reajustarse cada cierto tiempo en función del costo de la vida, las necesidades de los trabajadores y sus familias y las necesidades de la economía, en particular por lo que se refiere, entre otras cosas, a las tendencias de la productividad laboral y el empleo. Es importante vigilar los efectos de los salarios mínimos en los sueldos y los ingresos de los trabajadores y sus familias; en el empleo, la sostenibilidad de las empresas y la informalidad; y en las finanzas públicas (el gasto en sueldos del sector público). También deberán adoptarse medidas para garantizar su aplicación efectiva. Entre ellas cabe mencionar inspecciones laborales, sanciones adecuadas, campañas informativas y actividades de desarrollo de la capacidad dirigidas a los empleadores y los trabajadores. Si el salario mínimo al que se aspira supera la capacidad inmediata de la economía, podrá adoptarse una estrategia a medio plazo⁵⁸.

40. Poner fin a la desigualdad de género y eliminar la disparidad salarial por razón de género son objetivos esenciales para reducir la desigualdad. Para hacer frente a la desigualdad de género y cerrar la brecha salarial entre hombres y mujeres los países deben invertir en las niñas y las mujeres y promover políticas que garanticen un mayor número de puestos de trabajo de mayor calidad y la igualdad de remuneración en el entorno laboral. También es fundamental un mayor acceso a los bienes productivos, los servicios financieros y la infraestructura básica y un mayor control al respecto. Los países también deben elaborar marcos de política amplios en distintos sectores jurídicos, económicos, sociales y laborales que eliminen la discriminación por razón de género y garanticen la igualdad salarial, escalas de sueldos transparentes y sistemas de evaluación de los puestos que sean neutros en cuanto al género. Otras medidas importantes son el establecimiento de un nivel mínimo para la estructura salarial y la ampliación de los actuales derechos a la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Además, es preciso fortalecer la política y el apoyo sociales, en particular las disposiciones relativas a las licencias, el apoyo al cuidado de los niños, las modalidades de trabajo flexible que favorecen el equilibrio entre el trabajo y la vida personal, el trabajo asistencial no remunerado y el apoyo social para niños.

⁵⁸ Guía de la OIT sobre políticas en materia de salario mínimo (véase <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang--es/index.htm>).

V. Desigualdad, inclusión social y políticas de protección social

A. Protección social en aras de la inclusión social y la reducción de la desigualdad⁵⁹

41. La protección social se ha ido perfilando como uno de los principales instrumentos de política para reducir a un mismo tiempo la desigualdad y la pobreza a la vez que se promueve el crecimiento inclusivo. La protección social contribuye a la reducción de las desigualdades por tres vías principales. En primer lugar, reduce la pobreza y la desigualdad de los ingresos mediante el aporte de efectivo o de transferencias en especie y la facilitación del acceso a la asistencia sanitaria y a otros servicios. En segundo lugar, hace frente a la exclusión de los grupos vulnerables y ofrece una vía para salir de la pobreza reduciendo la desigualdad de oportunidades, garantizando el acceso a servicios básicos como la educación, la salud y la nutrición y brindando a los trabajadores rurales pobres poco cualificados oportunidades de empleo mediante planes de garantía del empleo patrocinados por el Gobierno. En tercer lugar, ofrece protección frente a los riesgos y, en caso de crisis, ayuda a regularizar los ingresos y el consumo en los hogares y contrarresta el agotamiento de activos irreversible vinculado con las perturbaciones externas.

42. Aunque los países son cada vez más conscientes de la importancia de la protección social para la promoción del desarrollo inclusivo, persisten deficiencias de cobertura apreciables. Apenas un 45,2 % de la población mundial está cubierta por una prestación de protección social como mínimo. Ello supone que el 54,8 %, equivalente a 4.000 millones de personas, carece totalmente de protección social. La proporción de la población cubierta por una prestación como mínimo varía de un 17,8 % en África a un 38,9 % en Asia y el Pacífico, un 67,6 % en América y un 84,1 % en Europa y Asia Central. Además, solo el 29 % de la población mundial se rige por sistemas de seguridad social integrales que incluyen toda la gama de beneficios. A escala mundial, casi 1.300 millones de niños carecen de protección social, y apenas un 21,8 % de los trabajadores desempleados percibe prestaciones de desempleo⁶⁰

43. Para reforzar el papel de la protección social en la reducción de las desigualdades, debe ponerse empeño en cerrar las brechas de cobertura, aumentar la idoneidad de las prestaciones, ampliar la protección social a todos los trabajadores necesitados, entre ellos los de grupos desfavorecidos o vulnerables, y racionalizar los actuales programas de protección social, que están fragmentados, incorporándolos en sistemas de protección social apropiados para cada país que incluyan niveles mínimos. Se trata de planes contributivos de protección social, servicios sociales y asistencia social.

44. Las estrategias de protección social deben ofrecer protección efectiva a todos y ampliar la protección de quienes no gozan actualmente de ella, entre ellos los que pertenecen al “vacío intermedio”, término con el que se designa a quienes no perciben ni transferencias sociales destinadas a la población más pobre ni seguro social. Muchos trabajadores de la economía informal, los trabajadores pobres y otros que ejercen empleos vulnerables carecen de acceso a una protección social adecuada, aunque están expuestos a mayores riesgos de pérdida del puesto de trabajo, enfermedad, lesión o discapacidad. A escala mundial cerca de 2.000 millones de personas toman parte en la economía informal, que representa un 61 % del empleo

⁵⁹ En *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.17.IV.2) figura un examen exhaustivo del papel de la protección social en la reducción de la desigualdad y la promoción de la inclusión.

⁶⁰ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19*, nota 23 del presente documento.

mundial y un 50 % si se excluye la agricultura⁶¹. En África Subsahariana y en Asia Meridional nueve de cada diez trabajadores tienen empleo informal, mientras que en Asia Sudoriental y el Pacífico la proporción es de más de siete de cada diez trabajadores. De ahí que los países deban ampliar la protección social a los trabajadores de la economía informal. En África la Unión Africana aprobó la estrategia de “protección social para los trabajadores de la economía rural e informal” a fin de promover la prestación de un conjunto mínimo de medidas de protección social a los trabajadores rurales del sector informal y sus familias.

45. Las transferencias en efectivo destinadas a niños se han ampliado los últimos decenios en los países de ingresos bajos y medianos, aunque la cobertura y la cuantía de las prestaciones siguen siendo insuficientes en muchos países. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OIT están estudiando si los subsidios universales para la infancia podrían constituir un instrumento práctico de política importante a fin de velar por que todos los niños hagan realidad su potencial y de reducir la desigualdad y la pobreza. Esas inversiones en los niños tienen numerosos beneficios a largo plazo. Además, la universalidad de esos subsidios contribuye a la reducción de los costos administrativos y de las complejidades técnicas ligadas a la determinación de los segmentos de población a los que se pretende favorecer evitando errores de exclusión, así como la estigmatización derivada de ser pobre.

B. Sistemas de protección social, incluidos niveles mínimos de protección social

46. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 70/1 de la Asamblea General) se hace un llamamiento a la protección social universal que incluya la garantía de un nivel mínimo de protección social para todos como parte de los correspondientes sistemas. Actualmente 187 países se han comprometido a establecer niveles mínimos de ese tipo para establecer un conjunto de garantías básicas de seguridad social definido a escala nacional y establecer sistemas de protección social progresivamente más completos adoptando la Recomendación de la OIT sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202)⁶². Los niveles mínimos tienen por objeto asegurar que, como mínimo, todas las personas que lo necesiten puedan acceder, durante toda su vida, a servicios esenciales de atención sanitaria, incluida la atención materna, sin riesgo de sufrir condiciones difíciles ni un mayor riesgo de pobreza, y gocen de una seguridad de los ingresos básica a lo largo de toda la vida, en particular por lo que se refiere a la maternidad, las enfermedades, la discapacidad, las lesiones laborales y la edad avanzada. Los niveles mínimos son asequibles en la mayoría de los países de bajos ingresos, y muchos países en desarrollo han implantado la cobertura universal en por lo menos un ámbito. El costo de un conjunto de prestaciones en efectivo en 57 países de ingresos bajos y medianos bajos va de un 0,3 % del producto interno bruto (PIB) en Mongolia a un 9,8 % del PIB en Sierra Leona, con un costo medio cifrado en un 4,2 % del PIB. Estos costos comprenden prestaciones universales destinadas a 364 millones de niños, 81 millones de embarazadas, 103 millones de personas con discapacidad grave y 153 millones de

⁶¹ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, tercera edición (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018). Puede consultarse en https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang--es/index.htm.

⁶² OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19*, nota 23 del presente documento, y “Promoting social protection floors for all: time for action” (folleto disponible en http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/documents/publication/wcms_348663.pdf).

personas de edad⁶³. La falta de cobertura y de adecuación va ligada a la insuficiencia de las inversiones públicas en protección social. Solo se destina un 1,1 % del PIB a la protección social de niños, frente al 6,9 % destinado a las personas de edad. Además, las inversiones públicas se contraen por efecto de la austeridad o de los recortes debidos a la consolidación fiscal.

47. Uno de los principales obstáculos a la ampliación de la protección social, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, es la financiación adecuada. Para establecer un nivel mínimo básico de protección social, los países de ingresos bajos y medianos que carecen de él deben aumentar el gasto público a una proporción media del 5 % y el 2 % de su PIB, respectivamente⁶⁴. Para financiar los sistemas de protección social los Gobiernos han de ampliar la base tributaria e implantar o fortalecer una tributación progresiva. Ello supone reforzar los sistemas tributarios nacionales, reducir la economía informal y hacer frente a la elusión de impuestos. Para garantizar la sostenibilidad fiscal los países pueden redirigir el gasto público de usos menos apropiados, como los subsidios a los combustibles, a la protección social. También pueden ampliar la cobertura de los planes contributivos, gestionar mejor la deuda y adoptar un marco macroeconómico más acomodaticio⁶⁵. Los Gobiernos podrán plantearse un aumento de los recursos fiscales procedentes de los recursos naturales o indagar en fuentes innovadoras de financiación del desarrollo.

C. Repercusiones de una mayor inversión en protección social

48. Las prestaciones de protección social cumplen una importante función en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El efecto combinado de los impuestos y las transferencias puede reducir considerablemente la desigualdad de los ingresos. En algunos países de la OCDE el efecto combinado de los impuestos y las transferencias reduce más de un 40 % la desigualdad de los ingresos^{66, 67}. Los efectos que las transferencias en efectivo a hogares vulnerables tienen en la reducción de la pobreza y la desigualdad también están bien documentados. En muchos países de América Latina se tienen indicios de que las transferencias en efectivo destinadas a hogares que viven en la pobreza han tenido un efecto redistributivo notable y han contribuido a la disminución de la desigualdad. Los programas de México y el Brasil de transferencias en efectivo redujeron un 21 % la desigualdad de los ingresos entre mediados del decenio de 1990 y mediados del decenio de 2000 y, después de la renta del trabajo, fueron el segundo factor más poderoso que contribuyó a la reducción de la desigualdad⁶⁸. Las transferencias en efectivo también suponen aumentos considerables de la matriculación escolar, del gasto en insumos agrícolas y del uso de estos y de la inversión en acumulación de activos y de ganado y tienen en general un efecto positivo en el empleo.

⁶³ Isabel Ortiz y otros, *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, Serie Extensión de la Seguridad Social, documento de trabajo núm. 58 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2017).

⁶⁴ www.adb.org/news/events/strategies-for-financing-social-protection-to-achieve-the-sdgs.

⁶⁵ Isabel Ortiz, Matthew Cummins y Kalaiyani Karunanethy, *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, Serie Extensión de la Seguridad Social, documento de trabajo núm. 48 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2017).

⁶⁶ OCDE, *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators* (París, 2016).

⁶⁷ OCDE, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (París, 2015). Puede consultarse en www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf.

⁶⁸ Sergei Soares y otros, “Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”, *Estudios Económicos* (número especial, 2009), págs. 207 a 224. Puede consultarse en <https://pdfs.semanticscholar.org/4367/a7279d6f7e82281f9705e0ad9cb54517ea58.pdf>.

49. Sin embargo, las transferencias en efectivo no bastan por sí solas para ayudar a la población a escapar de la pobreza de forma permanente, pues los sistemas tributarios regresivos pueden invalidar fácilmente los efectos positivos que tiene la protección social en la pobreza. Para que su efecto sea determinante, las transferencias han de ser periódicas, previsibles y, de ser posible, cuantiosas, de modo que cubran por lo menos un 25 % a un 30 % de las necesidades de consumo medias, y han de ir acompañadas de medidas que fomenten el acceso al mercado de trabajo y la productividad. Los programas sociales de transferencia de efectivo deben concebirse como parte de un sistema nacional de protección social y en un marco más amplio de políticas socioeconómicas que abarque estrategias de lucha contra la pobreza.

VI. Recomendaciones

50. El aumento de la desigualdad no es ni deseable ni inevitable. Con un conjunto adecuado de políticas e instituciones, puede frenarse la desigualdad en todas sus formas. De ahí que, para reducir la desigualdad y afrontar los obstáculos a la inclusión social, la Comisión tal vez desee considerar las recomendaciones siguientes:

a) **Los países han de reforzar el papel de las políticas fiscales para afrontar la desigualdad de oportunidades y de resultados y promover la inclusión social ampliando y manteniendo el margen fiscal. Ello comporta incrementos de los ingresos en lugar de recortes del gasto social productivo, mejoras en la equidad tributaria, la reducción de la economía informal, el aumento de la progresividad fiscal, la racionalización de las exenciones y la implantación de reformas administrativas para detener la evasión de impuestos y las corrientes financieras ilícitas. Los países también deben diversificar las fuentes de ingresos reduciendo la volatilidad y potenciando el crecimiento sostenido;**

b) **Para atajar de forma simultánea la desigualdad y la pobreza, los Gobiernos han de seleccionar con cuidado opciones para ampliar el margen fiscal, en particular determinando detenidamente los posibles efectos adversos que tienen las consolidaciones fiscales basadas en la austeridad en la desigualdad, la pobreza y la inclusión social. La política fiscal ha de estar concebida con cuidado para encontrar un equilibrio entre las cuestiones de la equidad, la estabilización y la eficiencia sin dejar de tener en cuenta los posibles efectos nocivos indirectos. En este contexto, los Gobiernos deben elaborar sistemas tributarios y de transferencias que sirvan para que quienes viven en la pobreza, los trabajadores pobres y los casi pobres no acaben siendo contribuyentes fiscales netos. Los ingresos de estos grupos, deducidos los impuestos y las transferencias, no deben ser inferiores a sus ingresos de mercado antes de las intervenciones fiscales;**

c) **Las políticas laborales de fortalecimiento de las instituciones que ofrecen protección laboral adecuada a todos los trabajadores, en particular a los más desfavorecidos, y salarios mínimos deben formar parte de políticas dirigidas a impulsar el crecimiento de los ingresos de la inmensa mayoría de los trabajadores. Para hacer frente a la informalidad, los países en desarrollo también deben emprender reformas en el inicio de actividades comerciales, reducir los costos de cumplimiento y ofrecer incentivos para prestar apoyo a las pequeñas empresas y velar por su transición a la economía formal;**

d) **Para velar por que el empleo y los ingresos de las mujeres contribuyan a frenar la desigualdad, los países han de aplicar políticas que favorezcan la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, promuevan la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor e incorporen la igualdad de género en todos los procesos de determinación de políticas;**

e) Los encargados de formular políticas han de afrontar las desventajas que encuentran en el empleo las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de edad, las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes y los trabajadores temporarios y a tiempo parcial. Al respecto pueden emprenderse iniciativas como la fijación de salarios mínimos; la ampliación de la cobertura del salario mínimo en beneficio de todos los grupos; la mejora del acceso a la enseñanza secundaria y superior de calidad a fin de crear capital humano y mejorar las aptitudes a más largo plazo; la ayuda mediante servicios de empleo a los jóvenes para que se incorporen en la fuerza de trabajo y a los desempleados para que se reincorporen en el mercado de trabajo y la eliminación de los obstáculos a la contratación y la retención de trabajadores de edad avanzada. Los trabajadores temporarios y a tiempo parcial no deben ser objeto de penalizaciones salariales por su situación laboral y han de gozar de licencias anuales familiares o de enfermedad remuneradas y prorrateadas para dotarlos de paridad con los trabajadores a tiempo completo;

f) El gasto público que garantiza de forma universal la cobertura sanitaria y el acceso a una atención médica de calidad, así como el acceso inclusivo y en igualdad de condiciones a una educación de calidad a todos los niveles, incluida la educación preescolar, es decisivo para plasmar la igualdad de oportunidades para todos y afrontar las disparidades de capital humano. Los países han de aumentar la inversión para ampliar la prestación de ese tipo de servicios públicos básicos e incrementar el gasto público en infraestructura, especialmente en las zonas rurales;

g) Los países deben crear sistemas nacionales de protección social provistos de niveles mínimos que den cabida a toda la población a lo largo de toda la vida, garantizar el acceso a los bienes y servicios esenciales y reducir la desigualdad de oportunidades que condiciona a quienes viven en la pobreza y a los grupos sujetos a exclusión social. El diseño de los sistemas de protección social debe velar también por que las prestaciones no desincentiven el trabajo y por que promuevan la igualdad de género. Los países deben incluir los subsidios universales para la infancia entre los componentes de los niveles mínimos de protección social, pues las inversiones en los niños reportan numerosos beneficios a largo plazo;

h) Los países deben coordinar mejor las políticas y medidas de protección social con los programas de reducción de la pobreza y las políticas sociales universales para no excluir a quienes ejercen empleos informales o precarios.