

1

La creciente concentración de la riqueza y el poder económico son un obstáculo para el desarrollo sostenible: ¿Qué hacer?

POR KATE DONALD, CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, Y JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM

La Agenda 2030 cita las “enormes disparidades de oportunidades, riqueza y poder” como uno de los “inmensos desafíos” para el desarrollo sostenible.¹ Reconoce que “el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible... solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de los ingresos”.²

Una parte importante de la desigualdad consiste en la creciente concentración del mercado y la acumulación de riqueza y poder económico en manos de un número relativamente pequeño de empresas multinacionales e individuos ultra ricos. De hecho, la intensa concentración de riqueza y poder es contraria al progreso en toda la Agenda 2030.

Esta tendencia no ha surgido por casualidad: la desigualdad es el resultado de decisiones políticas deliberadas. En muchos países, las políticas fiscales y regulatorias no solo han conducido al debilitamiento del sector público, sino que también han permitido la acumulación sin precedentes de riqueza individual y una creciente concentración del mercado.

Sin embargo, existen alternativas robustas y progresistas a estas políticas, que podrían redistribuir eficazmente la riqueza y contrarrestar la concentración del poder económico. Tales políticas alternativas serán un prerrequisito para desplegar el potencial transformador de los ODS y cumplir su ambición de “hacer realidad los derechos humanos de todos”.³

La creciente acumulación de la riqueza

La inclusión de una meta para reducir las desigualdades es una de las principales fortalezas de los ODS, pero el desafío es aún más inmenso de lo que sugieren las metas del Objetivo 10. Aunque existe

una meta sobre las disparidades de ingresos (10.1),⁴ la desigualdad de la riqueza pasa desapercibida a pesar de ser uno de los principales motores de las disparidades en todo el mundo.

Son numerosos los estudios que han demostrado que la desigualdad de la riqueza es aún más profunda y

1 ONU (2015b), párrafo. 14.

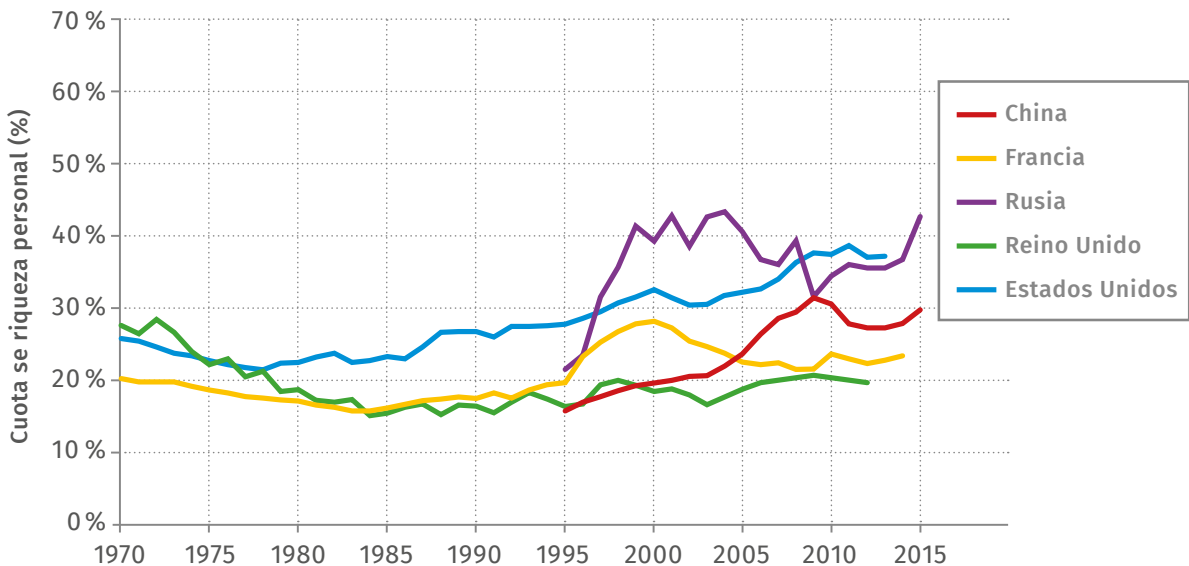
2 *Ibíd.*, para. 27.

3 *Ibíd.*, preámbulo.

4 La meta 10.1 no apunta realmente a la desigualdad de los ingresos en sí (es decir, la brecha entre ricos y pobres), sino que más bien se basa en la medida de “prosperidad compartida” del Banco Mundial: la proporción de los ingresos que recibe el 40 por ciento inferior debe aumentar más rápidamente que el promedio.

Figura 1.1

Riqueza personal del 1% más rico en los países emergentes y ricos, 1970-2015



Fuente: Alvaredo et al. (2017), Figura 4.2.1.

perniciosa que la desigualdad de los ingresos. Según estimaciones del Credit Suisse Research Institute, la mitad inferior de la población mundial posee menos del 1 por ciento de la riqueza total. Como marcado contraste, el 10 por ciento más rico posee el 88 por ciento de la riqueza mundial, mientras que el 1 por ciento superior por sí solo representa el 50 por ciento de los activos globales.⁵ Como escribe Branko Milanovic, “la desigualdad de la riqueza es aún más extrema [que la desigualdad de los ingresos] en todos los países de los que disponemos de datos fiables”.⁶ Estas disparidades también se refuerzan entre sí, ya que la riqueza suele generar ingresos: en 2014, el 67,4 por ciento de los ingresos antes de impuestos del 0,1 por ciento más rico de los EE.UU. eran ingresos procedentes de la riqueza (ganancia patrimonial, intereses, dividendos, etc.).⁷ En la mayoría de los países emergentes y ricos, la participación de la riqueza del 1 por ciento más rico ha aumentado de manera constante en las últimas dos o tres décadas (ver Figura 1.1).

El círculo vicioso de la desigualdad

La riqueza —la posesión de propiedades, tierra o acciones, por ejemplo— no solo confiere seguridad económica, sino también poder social y político. Como señala Jeff Spross de *The Week* “quién posee riqueza, determina en última instancia quién gobierna”.⁸ Esta situación crea un “círculo vicioso de desigualdad” en el que la creciente desigualdad económica agudiza la desigualdad política, lo que aumenta la capacidad de las empresas y las élites ricas para influir en la formulación de políticas a fin de proteger sus riquezas y privilegios. Mientras tanto, el poder de los sindicatos, por ejemplo, se erosiona cada vez más.⁹ Milanovic afirma que “los niveles más altos de desigualdad parecen ser económicamente beneficiosos para los ricos, que a menudo son capaces de traducir su control desproporcionado de los recursos en una influencia desproporcionada en la toma de decisiones políticas y económicas”.¹⁰

5 Credit Suisse (2017), pág. 110, cifras de 2017.

6 Milanovic (2018).

7 Piketty et al. (2018), Apéndice de datos (<http://gabriel-zucman.eu/files/PSZ2017MainData.xlsx>).

8 <http://theweek.com/articles/717294/wealth-inequality-even-worse-than-income-inequality>.

9 Jaumotte/Osorio Buitron (2015).

10 Milanovic (2018).

Esto se debe en gran medida a que la riqueza compra influencia,¹¹ incluso mediante la financiación directa de campañas políticas. En Estados Unidos, el ultrarico 0,01 por ciento sufragó el 40 por ciento del total de las contribuciones a la campaña electoral en 2016.¹² En muchos contextos, los legisladores provienen casi exclusivamente de las clases más ricas de la sociedad. La riqueza también compra acceso a los servicios de abogados, contables y *lobbistas*, que *The New York Times* denomina como la “industria de la defensa de los ingresos”, “una falange de abogados, planificadores inmobiliarios, *lobbistas* y activistas antiimpuestos de elevado precio que explotan y defienden un vertiginoso abanico de maniobras fiscales, prácticamente ninguna de ellas disponible para los contribuyentes de medios más modestos”.¹³

La riqueza también tiende a persistir a lo largo de generaciones, limitando así la movilidad social. Por ejemplo, las disparidades de riqueza basadas en la raza y el género tienden a ser mucho mayores que las de los ingresos.¹⁴ Aunque muchas personas pueden sufrir pérdidas como consecuencia de una crisis financiera, son los más pobres y marginados los más afectados por la falta de un colchón. En muchos países, las mujeres soportaron la carga de la crisis financiera mundial de 2007 a 2009 (y las consiguientes medidas de austeridad).¹⁵ En Estados Unidos, las recesiones han afectado desproporcionadamente a las familias negras y latinas.¹⁶

Por qué la desigualdad extrema de la riqueza es contraria a la Agenda 2030

La concentración de la riqueza afecta directa o indirectamente a todos los elementos de la Agenda 2030. La desigualdad económica extrema está, por ejemplo, íntegramente vinculada a la pobreza persistente

y crónica (ODS 1). De hecho, varios estudios han demostrado que el ODS 1 no se logrará a menos que también se aborde la extrema desigualdad de ingresos y riqueza. Los recursos que capturan las personas y entidades ricas serán esenciales para hacer frente enérgicamente a la pobreza. Por poner un ejemplo, el hombre más rico de Nigeria, Aliko Dangote, fundador de la mayor cementera de África, gana en un año intereses por su patrimonio suficientes para sacar a 2 millones de personas de la pobreza extrema.¹⁷ Por tanto, no es sorprendente que Oxfam, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil, concluya que: “Para acabar con la pobreza extrema, también debemos acabar con la riqueza extrema”¹⁸.

En términos de desigualdad de género (ODS 5), los derechos de las mujeres son sistemáticamente socavados por los mismos sistemas que crean y perpetúan monopolios de poder y riqueza. Dicho de forma simple, el 90 por ciento de las personas en la lista de multimillonarios de Forbes son hombres, y la brecha de riqueza de género tiende a ser aún mayor que la brecha salarial de género. En Estados Unidos, las mujeres blancas poseen solo 32 centavos por cada dólar que posee un hombre blanco, y las mujeres de color, aún menos.¹⁹

La desigualdad de la riqueza refleja, afianza y agrava las diversas desigualdades a las que se enfrentan las mujeres, y que atañen a varios ODS. Un informe de ONU Mujeres sobre la aplicación de los ODS desde una perspectiva de género constata que en Camerún, por ejemplo, mientras que poco más del 30 por ciento de las mujeres son analfabetas, entre el 20 por ciento más pobre de las mujeres, más del 80 por ciento son analfabetas.²⁰ En Pakistán, el 58,5 por ciento de las mujeres y niñas en el 20 por ciento más bajo del índice de riqueza reportan no tener voz en las decisiones relacionadas con su propia asistencia sanitaria, en comparación con el 39,3 por ciento en el quintil más rico, mientras que las

11 Véase Donald (2017) para más información sobre el nexo de poder político y económico concentrado.

12 Véase: www.nytimes.com/2018/02/15/opinion/democracy-inequality-thomas-piketty.html.

13 Scheiber/Cohen (2015).

14 <http://prospect.org/article/race-wealth-and-intergenerational-poverty>

15 Donald/Lusiani (2017).

16 *Ibid.*

17 Oxfam (2018), pág. 10 and www.forbes.com/profile/aliko-dangote/?list=billionaires.

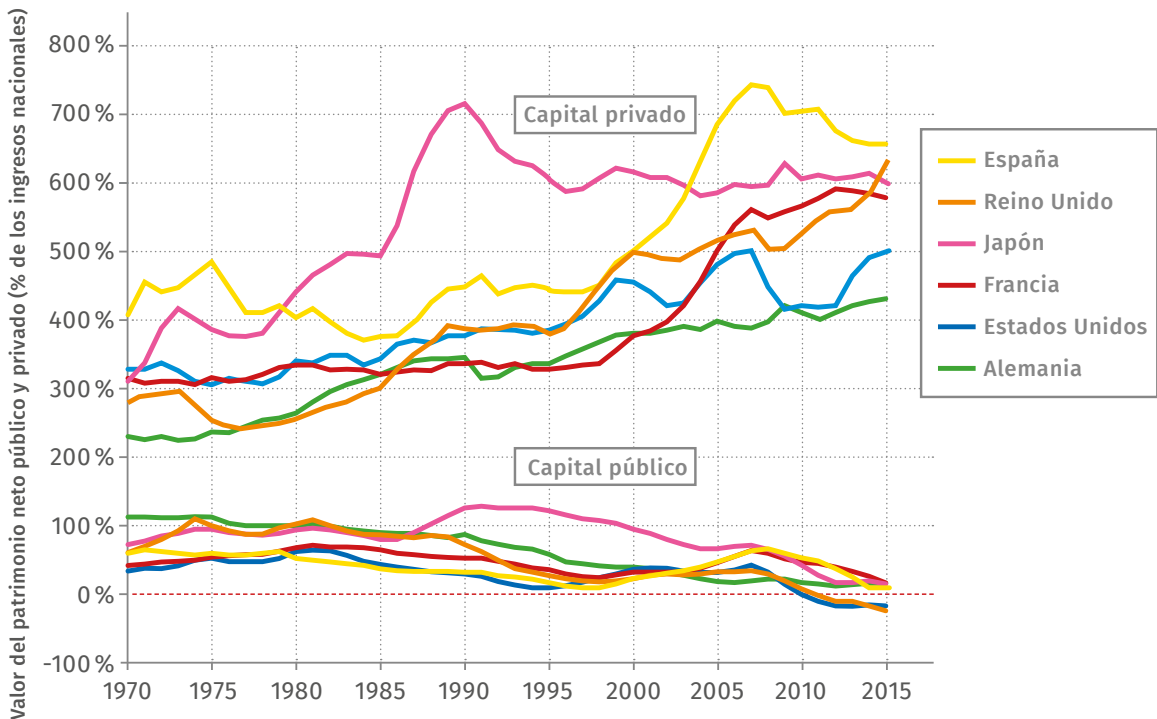
18 Oxfam (2018), pág. 17.

19 Oxfam (2018), pág. 25.

20 ONU Mujeres (2018), pág. 85.

Figura 1.2

El auge del capital privado y la caída del capital público en los países ricos, 1970-2016



Fuente: Alvaredo et al. (2017), Figura E6

mujeres más pobres de Colombia tienen 16,4 veces más probabilidades que las mujeres más ricas de dar a luz sin la asistencia de un profesional de la salud.²¹ ONU Mujeres resume: “La desigualdad de riqueza y la desigualdad relacionada con el género a menudo interactúan de manera que dejan atrás a las mujeres y las niñas de los hogares más pobres en áreas clave relacionadas con el ODS, incluyendo el acceso a la educación y a los servicios sanitarios”.²²

Además, la concentración extrema de la riqueza amenaza la consecución de la Agenda 2030 al afectar fundamentalmente la cantidad de recursos disponibles para ser invertidos en el desarrollo sostenible. Como señala el Informe sobre la Desigualdad Mundial 2018, “En las últimas décadas, los países se han enriquecido, pero los gobiernos se han empobrecido”

debido a un cambio radical hacia el capital privado.²³ Como resultado de las políticas de privatización de las últimas décadas, la cantidad de capital público es ahora negativa o próxima a cero en muchos países ricos (véase Figura 1.2). Esto limita el espacio político de los gobiernos para abordar las desigualdades y aplicar los ODS. Por ejemplo, muchos de los ODS — especialmente el 3 (salud), 4 (educación), 5 (igualdad de género), 6 (agua) y 10 (desigualdades)— dependerán en última instancia de unos servicios públicos de calidad y accesibles, que requieren una fuerte financiación pública.

Además de amenazar la prestación de servicios públicos, es probable que la intensa concentración de la riqueza sea un obstáculo importante para la creación de trabajo decente para todos y la protección de los derechos de los trabajadores (ODS 8), dado que el poder de las élites adineradas y las grandes empresas

21 *Ibíd.*, págs. 153, 167.

22 *Ibíd.*, pág. 144.

23 Alvaredo et al. (2017), pág. 14.

supera ampliamente al de los trabajadores afiliados. Mientras tanto, la capacidad de los trabajadores para organizarse y negociar se ha visto comprometida en muchos casos, incluso a través de la presión que ejercen las grandes empresas sobre los gobiernos.

Las sociedades muy desiguales también son malas para el medio ambiente y,²⁴ por tanto, amenazan los aspectos medioambientales de la Agenda 2030. Los muy ricos suelen tener una huella ecológica mucho mayor porque consumen más, y se ha demostrado que los altos niveles de desigualdad van en contra de la movilización de los esfuerzos colectivos necesarios para proteger el medio ambiente. La capacidad de los ricos para sesgar la toma de decisiones hacia sus intereses también puede ser perjudicial para el medio ambiente, al tiempo que se garantiza que la mayoría de los impactos del cambio climático y la contaminación puedan ser “vertidos” sobre las personas que viven en la pobreza.²⁵

Estas tendencias también podrían ser un obstáculo para el logro del objetivo 16, en particular en lo que respecta a las instituciones eficaces y responsables y a la adopción de decisiones participativas, inclusivas y representativas. En general, la concentración de la riqueza y los procesos económicos que la han acompañado —como la intensa financiarización— distorsionan la toma de decisiones de una manera nefasta para la consecución de la Agenda 2030. Cada vez más, por ejemplo, son las empresas financieras las que tienen el poder de tomar decisiones sobre cuáles son los proyectos de infraestructura más importantes (es decir, los más probables de generar un retorno de la inversión), en lugar de que las personas afectadas decidan democráticamente sobre lo que es más valioso desde el punto de vista social.

Concentración creciente de las empresas

Las desigualdades extremas en la riqueza individual también están interrelacionadas con la creciente concentración del mercado. Muchos sectores de la

economía global están dominados por un pequeño número de multinacionales, lo que les confiere un amplio poder sobre estos mercados. Los principales beneficiarios de estas estructuras de mercado oligopolísticas son los principales accionistas y propietarios de las empresas, algunos de los cuales han llegado a los primeros puestos de la lista de multimillonarios del mundo. Ejemplos destacados son Jeff Bezos de Amazon, Bill Gates de Microsoft, Mark Zuckerberg de Facebook y Carlos Slim de América Móvil. Slim ha establecido un monopolio casi completo sobre los servicios de comunicaciones telefónicas y de banda ancha en México, lo que, según la OCDE, tuvo significativos efectos negativos para los consumidores y la economía, pero obviamente efectos positivos para la fortuna de Slim.²⁶

Particularmente alarmantes para la aplicación del ODS 2 resultan los procesos de concentración y las megafusiones en la industria agroalimentaria, en todas las fases de la cadena de valor.²⁷ El comercio mundial de productos básicos agrícolas, desde el trigo, el maíz y la soja hasta el azúcar, el aceite de palma y el arroz, está dominado por solo cinco empresas. Mientras tanto, si se permiten todas las fusiones previstas actualmente en el sector de las semillas y los productos agroquímicos, los nuevos gigantes corporativos controlarán conjuntamente hasta el 70 por ciento del mercado de productos agroquímicos y más del 60 por ciento del mercado mundial de semillas.²⁸

La concentración del mercado y el papel cada vez mayor de unos pocos actores globales también son evidentes en otras áreas relevantes para los ODS. Grupos relativamente pequeños de empresas transnacionales dominan, por ejemplo, el sector minero, el mercado mundial del petróleo y el gas, así como la industria del automóvil. Influyen, y a menudo socavan, las medidas eficaces contra el cambio climático y la transformación hacia sistemas energéticos

26 Oxfam (2018), pág. 11.

27 Véase IPES-Food (2017) y el exhaustivo Atlas Agroalimentario, publicado por la Fundación Heinrich Böll/Fundación Rosa Luxemburg/Amigos de la Tierra Europa (2017).

28 IPES-Food (2017), págs. 21 y siguientes.

24 www.theguardian.com/inequality/2017/jul/04/is-inequality-bad-for-the-environment

25 Islam (2015).

sostenibles (ODS 7 y 13). Las industrias extractivas desempeñan un papel similar en el consumo y la producción insostenibles (ODS 12), en particular, con sus prisas por explotar las minas en alta mar (ODS 14). También se ha demostrado que la concentración empresarial cuesta puestos de trabajo y reduce los salarios, lo que repercute en el ODS 8.²⁹

Los bancos transnacionales, los inversionistas institucionales y las empresas de gestión de activos, que son los principales impulsores de estas tendencias, han experimentado una concentración masiva en los últimos años. Las investigaciones han encontrado una creciente concentración de la propiedad en manos del capital financiero durante las últimas tres décadas.³⁰ Un estudio adicional sobre las relaciones entre 43.000 multinacionales ha identificado un grupo de empresas, principalmente de la industria financiera, con un poder desproporcionado sobre la economía mundial. Según el estudio, “las multinacionales forman un gigantesco nudo y [...] una gran parte de los flujos de control se dirige a un pequeño núcleo estrechamente unido de instituciones financieras”.³¹ Un núcleo de 147 empresas controla el 40 por ciento de la riqueza de la red, mientras que solo 737 empresas controlan el 80 por ciento. Una de las más influyentes es la mayor empresa de gestión de activos del mundo: BlackRock. A finales de 2017, el valor de los activos administrados por BlackRock era de 6.288 billones USD, cifra superior al PIB de Japón o Alemania.³² Los grandes inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones, los fondos de seguros y los fondos soberanos de inversión, son también los impulsores de una nueva generación de alianzas público-privadas (APP) en el ámbito de la infraestructura, lo que obliga a los gobiernos a ofrecer proyectos “financiables” que satisfagan las necesidades de estos inversionistas y no las de la población afectada.

¿Qué opciones políticas nos han llevado hasta aquí?

Las opciones de política que han producido esta concentración extrema del mercado y la desigualdad socioeconómica son las mismas políticas fiscales y regulatorias que condujeron al debilitamiento del sector público y permitieron la acumulación sin precedentes de riqueza individual y corporativa. Algunos gobiernos han promovido activamente estas políticas; en otros casos, han sido impuestas desde el extranjero, en particular, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y poderosos acreedores públicos y privados.

Los recortes en los servicios públicos y otras “medidas de austeridad”, que los gobiernos afirmaron que eran necesarias para mantenerlos solventes después de la crisis financiera de 2008-2009, condujeron a una ola de **privatizaciones**, particularmente de servicios públicos y la infraestructura. Entre las primeras “joyas familiares” vendidas a manos privadas figuran el suministro de agua, escuelas, hospitales, ferrocarriles, carreteras, puertos y aeropuertos. Por ejemplo, entre las medidas que Grecia se vio obligada a adoptar para cumplir las condiciones de sus paquetes de ayuda financiera figuraba una concesión de 40 años a Fraport, una empresa de transporte alemana, para operar, gestionar, desarrollar y mantener 14 aeropuertos regionales en Grecia. Según un estudio del Transnational Institute, de los 37 aeropuertos regionales propiedad del Estado griego, solo los 14 que eran rentables se incluyeron en el programa de privatización, dejando a los contribuyentes la tarea de subvencionar el resto no rentable. El estudio concluyó que: “La privatización, a menudo, significa una pérdida de ingresos para el Estado, ya que los valiosos activos públicos se venden a precios de ganga a las empresas. Las empresas estatales rentables que proporcionan ingresos anuales son vendidas, mientras que los activos que consumen subsidios no rentables permanecen en manos del Estado”.³³

La crisis financiera mundial también exacerbó la actual **erosión de los derechos laborales**, que ha sido un factor importante en el aumento de la desigualdad

29 Covert (2018).

30 Peetz/Murray Nienhüser (2013).

31 Vitali/Glatfelder/Battiston (2011).

32 <http://ir.blackrock.com/file/4048287/Index?KeyFile=1001230787>

33 Vila/Peters (2016), pág. 12.

de ingresos y riqueza. Históricamente, los sindicatos han desempeñado un papel crucial en la protección de los derechos económicos y sociales, contribuyendo a reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres³⁴ y entre razas³⁵. En la actualidad existen pruebas sólidas de que un menor grado de afiliación sindical se ha asociado con un aumento de los ingresos más altos en las economías avanzadas.³⁶ Las políticas que contribuyeron a ello incluyeron el cese de los acuerdos generales nacionales, la reducción del apoyo político a la negociación colectiva entre múltiples empleadores y los cambios legislativos que favorecieron los derechos de las empresas por encima de los derechos laborales, por ejemplo, introduciendo la posibilidad de que las empresas con problemas salieran de los acuerdos sectoriales.³⁷

La creciente desigualdad también ha sido alimentada por la **financiarización** de sectores como el de la vivienda. En España, por ejemplo, la burbuja inmobiliaria ha sido identificada como la principal causa del aumento sin precedentes de la relación entre riqueza personal e ingresos nacionales.³⁸ En Argentina existen 750.000 viviendas desocupadas y especulativas, mientras que la excesiva especulación en el sector inmobiliario ha hecho subir los precios hasta el punto de que muchas personas (especialmente en las zonas urbanas) no pueden disfrutar de su derecho a una vivienda segura.³⁹ En Buenos Aires, el número de personas sin hogar aumentó en un 20 por ciento en 2016.⁴⁰ Las actuales leyes de zonificación y las políticas fiscales han sido identificadas como prácticas que permiten la especulación inmobiliaria.⁴¹

Las **leyes de competencia y antimonopolio** existentes a nivel nacional e internacional han sido evidentemente demasiado débiles para prevenir las

megafusiones y frenar el crecimiento masivo de los conglomerados financieros con una influencia desproporcionada en la economía mundial. Durante la crisis financiera de finales de la década de 2000, los programas de rescate y estímulo salvaron el sistema bancario mundial, pero no lograron frenar el crecimiento de los grandes bancos y las compañías de seguros. Por el contrario, las fusiones y adquisiciones financieras fueron un elemento central de la respuesta.

Pero quizás el factor más importante que impulsó la concentración de la riqueza y el poder económico ha sido la adopción de **políticas fiscales más regresivas** en la mayoría de las regiones del mundo, con una mayor dependencia de los impuestos indirectos como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), para aumentar los ingresos, la reducción del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta de las personas físicas para las personas con mayores ingresos, y los bajos ingresos procedentes de los impuestos sobre el patrimonio y las sucesiones (si los hubiera). Los tipos impositivos medios del impuesto de sociedades han disminuido entre 13 y 18 puntos en los últimos 25 años (véase la Figura 1.3).⁴²

Mientras tanto, en muchos países se han reducido los gastos en servicios públicos y protección social, que representan una forma crucial de redistribución de la riqueza y desempeñan un papel esencial en la consecución de los derechos humanos.⁴³ A pesar de toda la retórica en torno a que el ajuste de cinturones y la austeridad son la única opción, las alternativas más progresistas, como el aumento de los tipos impositivos sobre los trabajadores con mayores ingresos, la eliminación de los incentivos fiscales para las multinacionales o una mejor aplicación del impuesto sobre el patrimonio, por lo general, se han ignorado o descartado como inviables.

Incluso los países que se han opuesto a esta tendencia en los últimos decenios, como Brasil, están experimentando ahora un cambio hacia políticas

34 Véase: <https://statusofwomendata.org/women-in-unions/>.

35 Véase: <http://cepr.net/press-center/press-releases/benefits-of-union-membership-narrow-racial-wage-inequality-for-black-workers>.

36 Jaumotte/Osorio Buitron (2015).

37 Visser/Hayter/Gammarano (2015).

38 Alvarado et al. (2017), págs. 230 y ss.

39 CELS (2017).

40 www.cels.org.ar/web/2017/07/ciudad-de-buenos-aires-mas-de-4000-personas-estan-en-situacion-de-calle/

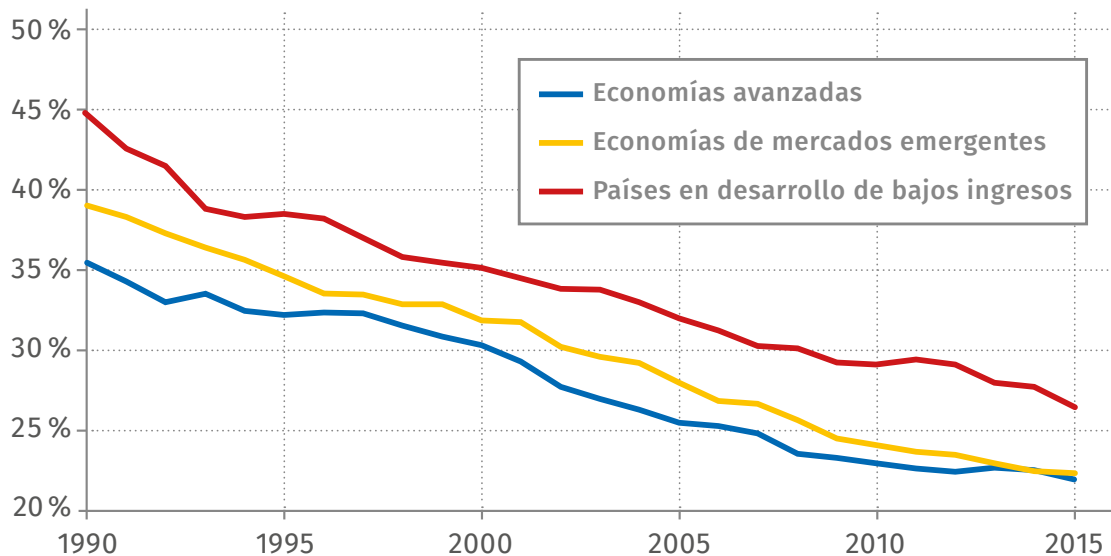
41 CELS (2017).

42 Crivelli et al. (2015), pág. 11.

43 Véase, por ejemplo, www.cesr.org/factsheet-brazils-human-rights-advances-imperiled-austerity-measures.

Figura 1.3

La caída de los tipos del impuesto de sociedades, 1990-2015 (en porcentaje)



Fuente: IMF (2017), Figura 1.17

más punitivas y regresivas, en particular, en lo que respecta al gasto público, con efectos potencialmente graves en las comunidades marginadas y desfavorecidas.⁴⁴ De hecho, el impacto negativo de estas tendencias en la política fiscal ha recaído de forma desproporcionada sobre aquellos que menos pueden permitirse pagar; los impactos de género de las medidas de austeridad y de los impuestos regresivos están, por ejemplo, bien documentados.⁴⁵

La falta de voluntad política o, al menos, de una acción concertada eficaz para abordar la dimensión transfronteriza de la **evasión y la elusión fiscales** ha facilitado aún más la acumulación de riqueza y poder económico. Como se reveló más recientemente en los llamados papeles de Panamá y del Paraíso, una gran parte de las ganancias y la riqueza de las multinacionales y de particulares ricos se mantiene en paraísos fiscales. Esto exacerba las desigualdades, ya que

priva a los países de ingresos que podrían utilizarse para financiar los sistemas de protección social y los servicios públicos de calidad esenciales para universalizar el disfrute de los derechos económicos y sociales. También conduce a una subestimación significativa de la escala de la desigualdad. Según estimaciones recientes, los súper ricos están ocultando al menos 7,6 billones de USD a las autoridades fiscales.⁴⁶

Existen alternativas

Es crucial que existan alternativas sólidas y progresistas a estas tendencias políticas que ayuden a redistribuir la riqueza y el poder y, por tanto, a comenzar a abordar uno de los obstáculos estructurales fundamentales para el cumplimiento de los compromisos en materia de desarrollo sostenible y derechos humanos.

Los gobiernos deben aplicar urgentemente políticas fiscales y reglamentarias que respondan a la

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Véase www.brettonwoodsproject.org/2017/09/imf-gender-equality-expenditure-policy/ and www.brettonwoodsproject.org/2017/04/imf-gender-equality/

⁴⁶ Oxfam (2018), pág. 11.

acumulación masiva de riqueza individual, así como generar y redistribuir recursos de una manera más acorde con los principios y normas de derechos humanos⁴⁷, en particular, mediante la prestación de servicios públicos de calidad accesibles a todos. Sin embargo, es importante reconocer que la lucha contra la desigualdad no es solo una cuestión tecnocrática. La desigualdad extrema está profundamente relacionada con las jerarquías de poder, las instituciones, la cultura y la política. Como señala la Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID) con respecto a África Oriental, es poco probable que los esfuerzos para abordar la desigualdad tengan éxito en ausencia de un intento comprometido de desmantelar y recrear las instituciones que distribuyen el poder y dado el surgimiento de redes para obtener beneficios de ellas⁴⁸. Por tanto, la reforma política es necesaria pero no suficiente, y es probable que un enfoque sectorial aborde únicamente la punta del iceberg. Para hacer frente de manera significativa a la desigualdad económica se requiere cambios más holísticos y de calado sobre la forma y el lugar en que se confiere el poder, incluso a través de compromisos institucionales, legales, sociales, económicos y políticos para la consecución de los derechos humanos.

Las normas de derechos humanos —en particular, las relacionadas con la igualdad sustantiva y la no discriminación, con la consecución progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales y con el deber de los Estados de cooperar internacionalmente en la consecución de estos derechos— proporcionan a los Estados una orientación normativa detallada y completa sobre las medidas que deben adoptar para reducir la desigualdad económica dentro de los países y entre ellos, y sobre cómo estas tocan las

dimensiones de género, raza y otras dimensiones de la desigualdad.⁴⁹

A medida que los gobiernos prosiguen las reformas necesarias, entre otras, en las áreas de las política fiscal y presupuestaria nacionales, la cooperación fiscal internacional, las leyes de competencia y antimonopolio, así como la regulación de los mercados financieros, los principios y normas de derechos humanos deben orientar las opciones políticas, la aplicación y los resultados que se persiguen. Los elementos esenciales de un paquete de reformas son:

Enfatizar la tributación progresiva: La fiscalidad debería basarse en la capacidad de pago, y los particulares ricos y las grandes empresas deberían asumir la mayor parte de la carga (sin darles una “salida fácil” a través de lagunas). Un impuesto sobre el valor añadido (IVA) uniforme y no diferenciado es regresivo, sobrecarga desproporcionadamente a los pobres y, por tanto, no debería constituir la pieza central del sistema tributario. Por el contrario, debería prestarse mucha atención a los impuestos sobre la renta, a los impuestos de sociedades y a los impuestos sobre el patrimonio y los activos, tales como los bienes inmuebles, las plusvalías y las sucesiones. Los impuestos sobre el patrimonio deben ser considerados cuidadosamente; Thomas Piketty, por ejemplo, ha sugerido un impuesto anual progresivo sobre el patrimonio individual para las personas más ricas del planeta, por ejemplo, a una tasa del 1 por ciento para una riqueza de 1-5 millones de euros y del 2 por ciento para las riquezas por encima de los 5 millones de euros.⁵⁰ Cualquier forma de tributación indirecta debería ser lo más favorable posible para los pobres, por ejemplo, mediante exenciones más completas para los bienes básicos y tipos más elevados para los artículos de lujo. Los sistemas tributarios también deben diseñarse teniendo

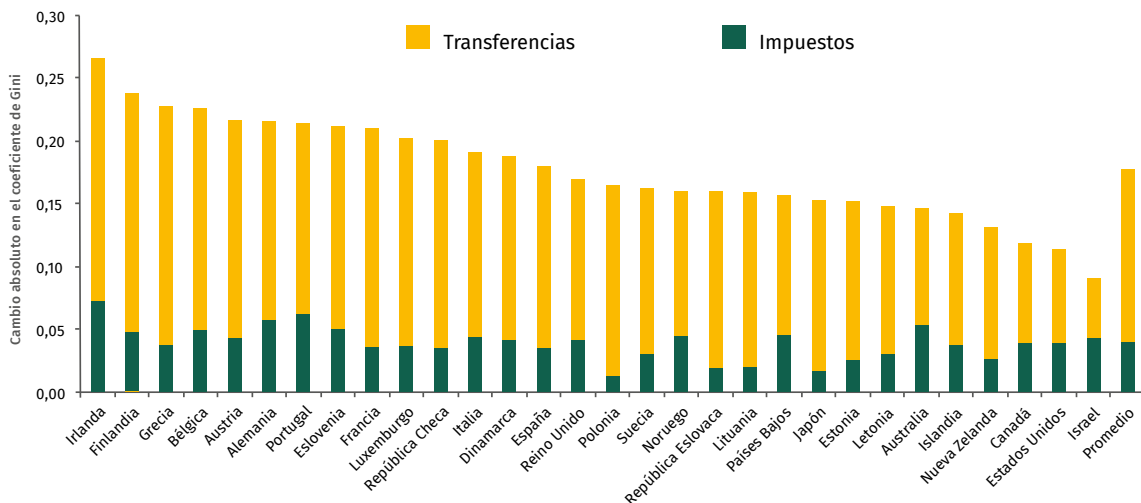
47 Véase, por ejemplo, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que cada Estado Parte se compromete “a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el presente Pacto”.

48 Sociedad Internacional para el Desarrollo (2016).

49 Para más información sobre el papel que pueden desempeñar las normas de derechos humanos en la orientación de los esfuerzos para abordar la desigualdad económica, incluso como parte de los esfuerzos para aplicar los ODS, véase Centro de Derechos Económicos y Sociales (2016).

50 Piketty (2014).

Figura 1.4
Efectos redistributivos de los impuestos y las transferencias en las economías avanzadas



Fuente: FMI (2017), Figura 1.9.

presente el objetivo de la igualdad de género, prestando especial atención a la forma en que los sistemas tributarios afectan a la cantidad y la distribución del trabajo de cuidado no remunerado.

Aprovechar plenamente el potencial redistributivo de las políticas presupuestarias:

Con la Agenda 2030, los gobiernos se han comprometido a lograr progresivamente una mayor igualdad a través de políticas fiscales, salariales y de protección social (meta 10.4 de los ODS). La redistribución a través de la política fiscal funciona; el coeficiente de Gini de distribución de la renta después de impuestos y transferencias sociales suele ser inferior en más de un 0,2 por ciento al coeficiente de Gini de la renta de mercado (véase la Figura 1.4). Sin embargo, en muchos países, el potencial redistributivo de la política fiscal suele estar muy infrutilizado.⁵¹ La presupuestación participativa y la presupuestación con enfoque de género pueden ser herramientas importantes en este sentido.

Mejorar los servicios públicos y establecer sistemas de protección social universales e

integrales: Para crear una distribución más equitativa del poder y hacer realidad los derechos humanos (por ejemplo, el agua, la salud, la educación y la seguridad social) también es fundamental mejorar la calidad y el alcance de los servicios públicos, así como ampliar la protección social. La universalización del acceso a servicios públicos de calidad es una forma eficaz de redistribuir las oportunidades, el bienestar, la riqueza y el poder. El establecimiento de niveles mínimos de protección social (consagrado en el objetivo 1.3 de los ODS) es otra medida política esencial para reducir la desigualdad, aunque los “niveles mínimos” deberían ser un paso en el camino hacia unos sistemas de protección social más amplios que sean transformadores, en lugar de limitarse a mitigar los peores efectos del sistema económico actual. El derecho humano a la seguridad social (protección social) es ya una obligación jurídica para la mayoría de los Estados, consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La OIT ha demostrado que los niveles mínimos de protección social universal son, por lo

51 Centro de Derechos Económicos y Sociales (2018).

general, asequibles para todos los países.⁵² No cabe duda de que todas y cada una de las medidas deben tener en cuenta las cuestiones de género si quieren cumplir su promesa de promover la igualdad y conseguir los derechos humanos. Esto incluye una cuidadosa consideración de la carga desproporcionada que representa para las mujeres el trabajo de cuidado no remunerado, cuya reducción y redistribución debería ser uno de los principales objetivos de los servicios públicos y los sistemas de protección social. Por tanto, mejorar el acceso y la calidad de los servicios de cuidado (tanto para las personas mayores como para los niños) debería ser una prioridad esencial.⁵³

Aplicar y hacer cumplir los salarios mínimos y garantizar los derechos laborales, incluido el derecho a un trabajo digno, la igualdad salarial y el derecho de afiliación sindical y negociación colectiva. El desplazamiento del equilibrio de poder del capital y las finanzas hacia los trabajadores es crucial para corregir las desigualdades y lograr los ODS. El salario mínimo debe fijarse en un nivel compatible con lo que se necesita para vivir con dignidad y disfrutar del derecho humano a un nivel de vida adecuado. También se podría considerar la regulación de las relaciones salariales entre los trabajadores con salarios más bajos y más altos en una empresa; como mínimo, deberían publicarse las relaciones salariales y las brechas salariales entre hombres y mujeres para el escrutinio público.

Reforzar las iniciativas contra los abusos fiscales y los flujos financieros ilícitos: Se necesita un conjunto de medidas nacionales e internacionales para reforzar las autoridades fiscales, cerrar las lagunas legales en materia tributaria y evitar la fuga de capitales.⁵⁴ Esto incluye:

- ▮ Medidas eficaces contra la manipulación de los precios de transferencia.
- ▮ Normas obligatorias de presentación de informes país por país para las multinacionales.
- ▮ Normas vinculantes para el intercambio automático de información fiscal entre autoridades estatales.
- ▮ Apoyo efectivo a la recuperación de activos robados, tal como se describe en la Convención de la ONU contra la Corrupción.
- ▮ Rastreo del titular efectivo de activos gestionados extraterritorialmente por entidades y sistemas como compañías ficticias, fideicomisos y fundaciones. Según el Informe sobre la Desigualdad Mundial de 2018, un registro financiero mundial sobre la titularidad de acciones, bonos y otros activos financieros podría asestar un duro golpe a la opacidad financiera. Ya existen sistemas más transparentes en países como Noruega y China, lo que sugiere que la transparencia es técnica y económicamente viable.⁵⁵
- ▮ Prohibir las transacciones financieras en paraísos fiscales y jurisdicciones secretas, así como cerrar los paraísos para los capitales ilícitos.

Aplicar el principio de “quien contamina paga” al sector financiero, introduciendo un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF):

Debería imponerse un ITF a las acciones, bonos, derivados y divisas extranjeras en la bolsa de valores, en los centros de comercio y en las transacciones extrabursátiles. La imposición del impuesto debería coordinarse a nivel internacional, pero se debería animar a los países o grupos de países a empezar a aplicarlo incluso antes de que sea mundial, por ejemplo, los 10 países que participan en la propuesta de la Comisión Europea de aplicar un ITF utilizando la “cooperación reforzada”.

52 www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54915. Véase también el “Spotlight” sobre el ODS 1 en este informe.

53 Véase el Capítulo 4 sobre “Los sistemas de cuidados sanitarios y los ODS”: reivindicación de políticas para la sostenibilidad de la vida”.

54 Ver también el ODS 16 y el Cuadro 1 en este informe.

55 Alvaredo et al. (2017), págs. 263 y siguientes.

Fortalecer las políticas de competencia y antimonopolio: Los gobiernos han de reforzar los instrumentos y las instituciones que les permitan romper las estructuras oligopólicas. Deberían fortalecer las leyes antimonopolio nacionales y regionales, las oficinas de cárteles y los organismos reguladores de la competencia, así como las políticas antimonopolio internacionales, la cooperación y los marcos jurídicos bajo los auspicios de la ONU (incluida la debida consideración de la propuesta de una Convención de la ONU sobre la Competencia).

Abordar el problema del “demasiado grande para quebrar”. Para prevenir futuras crisis financieras mundiales, los gobiernos deberían dejar de permitir que las empresas y los bancos crezcan de manera ilimitada. La separación de la banca comercial y la banca de inversión debe reconsiderarse y adaptarse al siglo XXI. Además, se necesita una reglamentación internacional más eficaz para evitar los efectos desestabilizadores de los *hedge funds* y los fondos de capital privado en el sistema financiero mundial. Esto podría abarcar la prohibición de que los fondos de pensiones y los seguros inviertan en fondos altamente especulativos.

Regular y restringir el dinero en la política: Entre otras cosas, mediante leyes más estrictas de lucha contra la corrupción, divulgación y presentación de informes en relación con el cabildeo de las empresas, las donaciones políticas y el acceso a los responsables y los procesos políticos.

Frenar la especulación inmobiliaria: Dado que la especulación inmobiliaria y la financiarización de la vivienda es una de las principales causas del aumento de la desigualdad, la falta de vivienda y la vivienda insegura, más países deberían considerar un tipo de “impuesto sobre la especulación inmobiliaria”, tal como se aplica de manera rudimentaria en Alemania, aplicando una tasa punitiva a los especuladores o a los propietarios

de segundas viviendas y de propiedades vacías.⁵⁶ En España, la Comunidad Foral de Navarra aprobó una medida que permitía la expropiación pública de cualquier vivienda que permaneciera vacía durante dos años.⁵⁷

En resumen, existen alternativas políticas robustas y progresistas que podrían contrarrestar eficazmente la excesiva concentración del poder económico. La aplicación de estas políticas será un prerrequisito para desplegar el potencial transformador de la Agenda 2030 y hacer efectivos los derechos humanos, como parte de un cambio mayor en la forma en que se distribuye el poder a nivel nacional y mundial.

56 www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/27/building-homes-britain-housing-crisis

57 www.abc.es/economia/abci-constitucional-avala-navarra-pueda-expropiar-viviendas-desocupadas-anos-201802261620_noticia.html

Bibliografía

- Alstadsæter, Annette/Johannesen, Niels/ Zucman, Gabriel (2017):** Tax Evasion and Inequality. Universidad Noruega de Ciencias de la Vida/ Universidad de Copenhague/UC Berkeley y NBER. <http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.pdf>
- Alvaredo, Facundo/Chancel, Lucas/Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/ Zucman, Gabriel (2017):** World Inequality Report 2018. <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>
- Bahn, Kate (2018):** Education won't solve inequality: not without workers' power too. En: Slate, 30 de mayo de 2018. <https://slate.com/human-interest/2018/05/study-unions-increasingly-represent-educated-workers.html>
- Banco Mundial (2016):** Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality. Washington, D.C.: Banco Mundial. www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity
- Centro de Derechos Económicos y Sociales (2018):** Políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina (Informe temático, resumen ejecutivo). Nueva York. <http://cesr.org/executive-summary-report-iachr-fiscal-policies-and-eser-latin-america>
- Centro de Derechos Económicos y Sociales (2016):** From Disparity to Dignity: Tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals. Nueva York. <http://www.cesr.org/disparsity-dignity-inequality-and-sdgs>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2017):** Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Buenos Aires. www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD_web.pdf
- Covert, Bryce (2018):** When Companies Supersize, Paychecks Shrink. En: The New York Times, 13 de mayo de 2018. www.nytimes.com/2018/05/13/opinion/mergers-companies-supersize-workers-wages.html
- Credit Suisse (2017):** Global Wealth Databook 2017. <http://publications.credit-suisse.com/index.cfm/publikationen-shop/research-institute/global-wealth-databook-2017-en/>
- Crivelli, Ernesto/de Mooij, Ruud A./Keen, Michael (2015):** Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. Washington, D.C.: FMI. www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Working_Papers/Series_15/WP1509.pdf
- Donald, Kate (2017):** Squeezing the State: corporate influence over tax policy and the repercussions for national and global inequality. En: Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: "Spotlight" sobre el Desarrollo Sostenible 2017 - Reivindicación de políticas para el público. Nueva York/Bonn/ Montevideo, págs. 97-100. www.2030spotlight.org/en/book/1165/chapter/10-squeezing-state-corporate-influence-over-tax-policy-and-repercussions-national
- Donald, Kate/Lusiani, Nicholas (2017):** The gendered costs of austerity: Assessing the IMF's role in budget cuts which threaten women's rights. Bretton Woods Project, Londres. <http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2017/10/Gendered-Costs-of-Austerity-2017.pdf>
- Florquin, Nicolas (2011):** A booming business: Private security and small arms. En: Small Arms Survey (2011), págs. 101-133.
- FMI (2017):** FMI Fiscal Monitor 2017: Tackling Inequality. Washington, D.C. www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017
- Fundación Heinrich Böll/Fundación Rosa Luxemburg/Amigos de la Tierra Europa (2017):** Agrifood Atlas. Facts and figures about the corporations that control what we eat. Berlín/Bruselas. www.boell.de/en/agrifood-atlas
- Hardoon, Deborah (2015):** Wealth: Having It All and Wanting More. Oxford: Oxfam (Oxfam Issue Briefing). www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-en.pdf
- IPES-Food (2017):** Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food sector. www.ipes-food.org/images/Reports/Concentration_FullReport.pdf
- Islam, S. Nazrul (2015):** Inequality and environmental sustainability. UN DESA Working Paper No. 145. Nueva York: UN. www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp145_2015.pdf
- Jaumotte, Florence/Osorio Buitron, Carolina (2015):** Power from the People. En: Finance and Development 52:1, marzo de 2015. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm
- Jomo KS/Chowdhury, Anis/Sharma, Krishnan/Platz, Daniel (2016):** Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? Nueva York: UN Department of Economic & Social Affairs (DESA Working Paper No. 148, ST/ESA/2016/DWP/148). <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>
- Lewis, Jamie M. (2015):** Another View of the Gender Earnings Gap. Washington, D.C.: EE. UU. Census Bureau. <https://census.gov/newsroom/blogs/random-samplings/2015/11/another-view-of-the-gender-earnings-gap.html>
- Milanovic, Branko (2018):** There are two sides to today's global income inequality. En: The Globe and Mail, 22 de enero de 2018. www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/the-two-sides-of-todays-global-income-inequality/article37676680/
- Milanovic, Branko (2016):** Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization. Cambridge, MA y Londres.

ONU (2015a): Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Nueva York (UN Doc. A/RES/69/313).
www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

ONU (2015b): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York (UN Doc. A/RES/70/1).
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

ONU Mujeres (2018): Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York.
www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018

Oxfam (2018): Reward work, not wealth. Oxford.
www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf?cid=aff_affwd_donate_id78888&awc=5991_1516715345_0a84322c20ef396277dc8ed070020d3e

Oxfam America (2017): Rigged Reform: US companies are dodging billions in taxes but proposed reforms will make things worse. Media briefing, abril de 2017.
www.oxfamamerica.org/static/media/files/Rigged_Reform_FINAL.pdf

Peetz, David/Murray, Georgina/Nienhüser, Werner (2013): The New Structuring of Corporate Ownership. En: Globalizations, 10:5, págs. 711-730.
<https://doi.org/10.1080/14747731.2013.828965>

Piketty, Thomas (2014): Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA y Londres.

Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2018): Distributional National Accounts: Methods and estimates for the United States. En: The Quarterly Journal of Economics (2018), 1-57.
<http://gabriel-zucman.eu/files/PSZ2018QJE.pdf>

Scheiber, Noam/Cohen, Patricia (2015): For the Wealthiest, a Private Tax System That Saves Them Billions. En: The New York Times, 29 de diciembre de 2015.
www.nytimes.com/2015/12/30/business/economy/for-the-wealthiest-private-tax-system-saves-them-billions.html

Society for International Development (2016): State of East Africa Report 2016. Nairobi/Roma.

The Economist Intelligence Unit (2015): The road from principles to practice. Today's challenges for business in respecting human rights. Ginebra/Londres/Frankfurt/París/Dubai.
www.economistinsights.com/sites/default/files/EIU-URG%20-%20Challenges%20for%20business%20in%20respecting%20human%20rights%20WEB_corrected%20logos%20and%20UNWG%20thx.pdf

Vila, Sol Trumbo/Peters, Matthijs (2016): The Privatising Industry in Europe. Ámsterdam: Transnational Institute.
www.tni.org/files/publication-downloads/tni_privatising_industry_in_europe.pdf

Visser, Jelle/Hayter, Susan/Gammarano, Rosina (2015): Trends in collective bargaining coverage: stability, erosion or decline? Ginebra: OIT (ILO Issue Brief No. 1).
www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_409422.pdf

Vitali, Stefanie/Glattfelder, James B./Battiston, Stefano (2011): The Network of Global Corporate Control. En: PLOS ONE, 6:10.
http://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1107/1107.5728v2.pdf

Kate Donald es Directora de Derechos Humanos en el Programa de Desarrollo Sostenible del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR); Jens Martens es Director del Global Policy Forum (GPF).