



Una sala de ordenadores de la escuela Oneputa Combined School, en el norte de Namibia. El Gobierno del país está comprometido con la reducción de la desigualdad, y la educación secundaria es gratuita. Foto: John Hogg/World Bank

## EL ÍNDICE DE COMPROMISO CON LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD (CRI)

Un nuevo ranking mundial de Gobiernos basado en lo que están haciendo para reducir la brecha entre ricos y pobres

En 2015, los mandatarios de 193 Gobiernos prometieron reducir la desigualdad como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si no se reduce la desigualdad, no será posible alcanzar el ODS de eliminar la pobreza. Oxfam y Development Finance International (DFI) han elaborado el primer índice para medir el grado de compromiso de los Gobiernos con la reducción de la brecha entre ricos y pobres. El índice se basa en una nueva base de datos que abarca a 152 países, con indicadores que miden la acción de los Gobiernos en cuanto al gasto social, la política tributaria y los derechos laborales, tres áreas consideradas críticas para reducir la brecha entre ricos y pobres.

**Esta versión preliminar del Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad (CRI, por sus siglas en inglés), encuentra que 112 de los 152 países analizados hacen menos de la mitad de lo que potencialmente podrían para abordar la desigualdad. Países como la India y Nigeria reciben una puntuación especialmente baja, y entre los países ricos, los Estados Unidos también obtienen una valoración muy mala. Por otra parte, países como Suecia, Chile, Namibia y Uruguay han dado grandes pasos para reducir la desigualdad.**

**Oxfam y DFI presentan esta primera versión del Índice CRI como trabajo en curso, por lo que agradecerán cualquier comentario y/o sugerencia. Asimismo, hemos identificado la necesidad urgente de realizar una inversión mundial coordinada para mejorar significativamente los datos sobre desigualdad y las políticas relacionadas dirigidas a reducirla, así como de poner en marcha una gran acción concertada por todos los Gobiernos del mundo para conseguirlo.**

## CONTENIDO

1	Resultados sobre el compromiso con la reducción de la desigualdad.....	19
2	Reducir la desigualdad mediante el gasto público.....	33
3	Reducir la desigualdad mediante políticas tributarias.....	41
4	El papel del empleo y los salarios en la reducción de la desigualdad .....	52
5	El índice cri comparado con otras medidas de desigualdad económica.....	60
	Notas.....	63

# RESUMEN

## LA CRISIS DE DESIGUALDAD, LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS

En muchos países del mundo, tanto ricos como pobres, la brecha entre las personas más ricas y el resto de la sociedad ha aumentado rápidamente durante los últimos 30 años.<sup>1</sup> Esta crisis de desigualdad se caracteriza claramente por el hecho de que tan solo ocho hombres poseen la misma riqueza que los 3.500 millones de personas más pobres del planeta. No hacer frente a esta crisis creciente pone en peligro el progreso social y económico y, lo que es más grave, la lucha contra la pobreza. Las investigaciones de Oxfam ponen de manifiesto que, desde el comienzo de siglo, la mitad más pobre de la población mundial tan sólo ha recibido el 1% del aumento de la riqueza global en el mundo, mientras que el 1% más rico de la población se ha hecho con el 50% de ese aumento.<sup>2</sup>

La desigualdad nos perjudica a todos. Está vinculada a la criminalidad y la inseguridad, así como a un menor crecimiento económico, y con malos resultados en salud y otros indicadores sociales.<sup>3</sup> Las consecuencias para las personas más pobres del mundo son especialmente graves. Los datos disponibles son claros: no será posible erradicar la pobreza extrema mientras los Gobiernos no aborden la desigualdad y reviertan las últimas tendencias. De no hacerlo, el Banco Mundial estima que en 2030 cerca de 500 millones de personas seguirán viviendo en condiciones de pobreza extrema.<sup>4</sup>

Oxfam y DFI opinan que la crisis de desigualdad no es inevitable y que los Gobiernos tienen el poder necesario para hacerle frente. Nuestros resultados ponen de manifiesto cómo algunos Gobiernos recientemente, pero también en el pasado, incluidos los de Suecia, Chile, Uruguay y Namibia, han demostrado que se puede invertir la tendencia de creciente desigualdad mediante la adopción de medidas para reducirla. Desafortunadamente, muchos otros Gobiernos, incluidos los de Nigeria y la India, no están haciendo uso de los instrumentos que tienen a su disposición para poner fin a esta lacra mundial. Si no adoptan medidas concertadas de manera urgente, estos Gobiernos no van a terminar con la pobreza, ni van a lograr un progreso económico sostenible que beneficie a todas las personas en la sociedad.

## EL ÍNDICE DE COMPROMISO CON LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD (CRI)

DFI y Oxfam han elaborado el primer índice para clasificar a 152 Gobiernos de todo el mundo en base a su compromiso con la reducción de la desigualdad. Para ello, se ha construido una base de datos exhaustiva, que incluye países en los que DFI cuenta tanto con una base empírica como con una red de contactos de investigación sólidas, o en los que Oxfam tiene programas o afiliados, y que permite realizar una valoración única sobre en qué medida los Gobiernos están haciendo frente a la creciente brecha entre ricos y pobres según su actuación en tres ámbitos políticos fundamentales.

Esta primera versión del Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad (CRI) se publica como “trabajo en curso”, o versión “beta”, para invitar a expertos de todo el mundo a hacer sus aportaciones, debatir y comentar el índice con vistas a mejorarlo en el futuro.

Este índice ha sido verificado estadísticamente por el Joint Research Centre (JRC) de la Comisión Europea, que confirmó su solidez estadística y concluyó que “está marcando el camino para la elaboración de un marco de seguimiento que ayude a identificar las deficiencias y las mejores prácticas de los Gobiernos a la hora de reducir la brecha entre ricos y pobres”.

La razón por la que algunos países han sido excluidos de la lista final de 152 países es que no se dispone de información suficiente para incluirlos. Nuestro objetivo era conseguir que los datos disponibles nos permitieran analizar un mínimo de 150 países. La limitada disponibilidad de información sobre políticas relevantes para la reducción de la desigualdad para algunos países supone una grave preocupación. Este es el caso, en concreto, de muchos países de Oriente Próximo para los que, simplemente, no hay datos.

El Índice CRI se centra en políticas que reducen la desigualdad económica (que es el foco también de la campaña de Oxfam **Iguales**). El motivo es que en los últimos 30 años la desigualdad económica ha aumentado rápidamente, ahondando la brecha entre los más ricos y el resto de la población. A raíz de esto, las desigualdades existentes se han acentuado, por ejemplo, aquellas relativas al género o la etnia. Esto a su vez ha generado una mayor desigualdad política, a medida que las personas más ricas han aumentado su poder de influencia; y ha disminuido la capacidad de ejercer influencia del resto, lo cual debilita las democracias y limita las voces de la ciudadanía. Todo ello se traduce en una mayor desigualdad social, de oportunidades y de logros, con unas brechas crecientes en la salud y la educación de las personas ricas y el resto, lo que limita la movilidad social. Por último, una mayor desigualdad se ha relacionado con mayores niveles de criminalidad y violencia en la sociedad.<sup>5</sup>

El Índice CRI mide los esfuerzos de los Gobiernos en tres áreas de políticas, o “pilares”: el gasto social, la política tributaria y el empleo. Se han seleccionado estas áreas porque está ampliamente demostrado<sup>6</sup> que una acción progresiva de los Gobiernos en estos ámbitos desempeña un papel importante en la reducción de la brecha entre ricos y pobres.

1. Se ha demostrado que el **gasto social** en servicios públicos, tales como educación, salud y protección social, tiene un gran impacto en la reducción de la desigualdad. Por ejemplo, un estudio reciente en 13 países en desarrollo que han reducido sus niveles de desigualdad encontró que el 69% de esta reducción era atribuible a los servicios públicos.<sup>7</sup> El gasto social casi siempre es progresivo, porque contribuye a reducir los niveles de desigualdad. A pesar de ello, en muchos países, el gasto social podría ser mucho más progresivo y favorecer más a las personas pobres. El gasto social puede desempeñar un papel fundamental a la hora de reducir la cantidad de trabajo no remunerado que asumen las mujeres (lo cual es una de las principales causas de desigualdad de género), mediante la redistribución de los cuidados de menores y ancianos, los relativos a la salud y otras tareas domésticas.
2. **Un sistema tributario progresivo**, donde las grandes empresas y los individuos más ricos tributan más para contribuir a la redistribución de los recursos en la sociedad y financiar así los servicios públicos, es una herramienta clave de los Gobiernos que estén comprometidos con la reducción de la desigualdad. El peso potencial que puede tener el sistema tributario en la reducción de la desigualdad se ha demostrado en los países de la OCDE<sup>8</sup> y en los países en desarrollo.<sup>9</sup> No obstante, el sistema tributario puede ser progresivo o regresivo, según las opciones políticas que adoptan los Gobiernos. Este indicador no examina hasta qué punto un país sirve como paraíso fiscal para grandes empresas y fortunas que buscan evitar el pago de impuestos, lo que significa que algunos países obtienen una puntuación mucho más elevada que la que tendrían si esto se hubiera tenido en cuenta (véase el Cuadro 10).
3. Existe una amplia evidencia que demuestra que **salarios más elevados** para los trabajadores y **derechos laborales fuertes, especialmente para las mujeres**, son claves en la reducción de la desigualdad.<sup>10</sup> Los Gobiernos pueden tener un impacto directo en estos aspectos, fijando salarios mínimos y elevando el suelo salarial; también pueden tener un impacto directo apoyando y protegiendo los derechos de sindicación y organización. Estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros demuestran que el reciente descenso de la sindicalización está relacionado con el aumento de la desigualdad, ya que

los trabajadores pierden poder de negociación y una mayor parte del valor de la producción se destina a los beneficios y a los dueños del capital.<sup>11</sup> Por otra parte, las mujeres están sobrerrepresentadas en los empleos menos remunerados, con escasa protección y condiciones precarias.

Las acciones en cada uno de estos tres ámbitos se refuerzan mutuamente, especialmente en cuanto al gasto y la tributación. Una fiscalidad progresiva es algo bueno en sí mismo, pero si además con lo recaudado se financia un gasto progresivo, el impacto aumenta considerablemente, y el Índice CRI refleja este efecto en los resultados de cada país.

## **¿Por qué hacer un seguimiento de las políticas gubernamentales, en vez de simplemente observar los niveles de desigualdad?**

DFI y Oxfam han decidido medir el compromiso de los Gobiernos con la reducción de la desigualdad por tres motivos.

En primer lugar, porque en 2015, los Gobiernos de todo el mundo firmaron un compromiso para reducir la desigualdad y erradicar la pobreza en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Índice CRI va a permitir a la ciudadanía exigir a sus Gobiernos que rindan cuentas por dichos compromisos.

En segundo lugar, DFI y Oxfam están convencidos de que las diferencias en los niveles de desigualdad que se dan entre distintos contextos nacionales son la prueba de que la desigualdad no es inevitable; por el contrario, es el resultado de decisiones políticas adoptadas por los Gobiernos. Por supuesto, es necesario considerar los retos propios de cada contexto, así como las ventajas coyunturales en algunos casos. Además, todos los países están expuestos a presiones globales que no pueden controlar en su totalidad (por ejemplo, la presión para disminuir los salarios y los tipos impositivos), y esto es especialmente cierto en los países en desarrollo. El sistema internacional de paraísos fiscales, que socava el margen de maniobra de los Gobiernos, es un ejemplo claro.

No obstante, a pesar de estas cuestiones globales, Oxfam cree que los Gobiernos tienen suficiente poder como para reducir la brecha entre las personas más ricas y las más pobres en cada uno de sus países. Si no fuera así, no habría mucha diferencia entre las políticas de los distintos países. Por lo tanto, es fundamental medir y hacer un seguimiento de los compromisos políticos de los Gobiernos con la reducción de la desigualdad.

La razón final por la que hemos desarrollado el Índice CRI es que los sistemas disponibles para medir ingresos y riqueza (por ejemplo, las encuestas a hogares a nivel nacional), son susceptibles de contener errores significativos, especialmente en cuanto a que tienden a infravalorar los ingresos y la riqueza de las personas más ricas de la sociedad. Esto significa que los datos disponibles pueden ser deficientes, especialmente para los países más pobres, y además no suelen actualizarse con frecuencia, por lo que son una medida de escasa calidad para exigir a los Gobiernos que rindan cuentas. Es necesario mejorar de manera urgente y significativa la cobertura y la frecuencia de los datos nacionales sobre los niveles de desigualdad.

## **LIMITACIONES DEL ÍNDICE CRI**

El Índice CRI es una herramienta sencilla que concentra en una única medida cómo los países están luchando contra la desigualdad. Las siguientes secciones analizan las limitaciones específicas de cada uno de los tres pilares, pero hay también algunos factores limitantes generales que cabe señalar.

Es evidente que el índice nunca va a poder sustituir el conocimiento específico de cada contexto, ni la historia del camino seguido por cada país en la reducción de la desigualdad, ni

un análisis detallado de las propuestas o posturas de cada Gobierno. En la medida de lo posible, Oxfam ha trabajado con colegas en cada uno de los países para reflejar los esfuerzos de sus Gobiernos de la manera más fiel posible, y en varios países DFI y Oxfam están elaborando informes nacionales sobre desigualdad que son mucho más exhaustivos. No obstante, en un índice tan amplio como este, algunos países pueden verse recompensados o penalizados de manera injusta (ver Cuadro 1). Pero en conjunto, DFI y Oxfam consideran que el índice ofrece una primera base sólida con la que calibrar el compromiso de los Gobiernos para abordar la crisis de desigualdad.

#### **Cuadro 1: Vivir de las rentas: cuando el compromiso no es compromiso**

DFI y Oxfam han denominado a este índice el Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad (CRI), ya que quieren destacar el propósito y el papel activo que los Gobiernos *comprometidos* pueden desempeñar en la lucha contra la desigualdad. Esto conlleva algunos problemas, especialmente en los primeros desarrollos del índice. Implica que algunos Gobiernos pueden verse recompensados por compromisos derivados de políticas o enfoques empujados por equipos de Gobierno anteriores. En algunos casos, los Gobiernos actuales de los países en cuestión se oponen abiertamente a dichas políticas e incluso están tratando de revertirlas.

En numerosos países ricos, muchas de las políticas que hacen que estos países puntúen bien se aplicaron en épocas anteriores y en la actualidad, están seriamente amenazadas. En el Reino Unido, por ejemplo, algunos análisis apuntan a que la desigualdad va a aumentar como resultado de las políticas del Gobierno actual.<sup>12</sup> De manera similar, en América Latina, se han elegido recientemente Gobiernos que no mantienen el compromiso con la reducción de la desigualdad y que incluso (en algunos casos) están dando pasos para revertir políticas progresivas.

Dinamarca, por ejemplo, puntúa muy alto en el índice, gracias a un sistema tributario de impuestos altos y progresivos, un elevado gasto social y una buena protección de los trabajadores. Sin embargo, los últimos Gobiernos han dado un giro en estos tres ámbitos, con vistas a liberalizar la economía danesa, hasta el punto que investigaciones recientes indican que las reformas de los últimos 15 años han producido un aumento de la desigualdad en el país.<sup>13</sup>

Alemania por su parte tiene un estado de bienestar ampliamente reconocido, que reduce la desigualdad de ingresos significativamente. No obstante, el aumento de los ingresos en las últimas dos décadas ha favorecido mayoritariamente a quienes más ganan. Como resultado, el Gobierno necesita recaudar más para reducir la brecha de desigualdad, y en los últimos años no lo ha hecho con tanto éxito. El Gobierno francés puntúa alto gracias a su impuesto de sociedades del 33%, pero recientemente se ha aprobado reducirlo al 28%,<sup>14</sup> sumándose así a la 'carrera a la baja' en el impuesto de sociedades, lo cual se verá reflejado en la siguiente edición del índice. De hecho, se esperan más recortes en breve, ya que el recién elegido presidente de la República Francesa Emmanuel Macron ha hecho pública su intención de bajar el impuesto de sociedades al 25%.

No obstante, la mayor parte de los datos recopilados para el índice son recientes y se basan en los presupuestos nacionales, lo que permite que el índice pueda actualizarse cada año, y que los países suban o bajen en la clasificación en función de los cambios en sus políticas. Si un país aumenta sustancialmente el salario mínimo, o incrementa el gasto en educación en los siguientes presupuestos, se verá recompensado con un aumento en la puntuación del Índice CRI. Con el tiempo, esto permitirá hacer una valoración más precisa del nivel de compromiso de los Gobiernos.

**El índice se centra sobre todo en las medidas redistributivas que pueden adoptar los Gobiernos, y no en aquellas que pueden evitar el aumento de la desigualdad desde el inicio.** Si bien el índice contempla la capacidad de los Gobiernos para intervenir y hacer mercados laborales más justos, no incorpora, por ejemplo, la gobernanza corporativa (para reducir el excesivo control que tienen los accionistas sobre la economía), ni la distribución de la tierra, o la política industrial, como elementos que contribuyen a una mayor igualdad. La situación de países como Sudáfrica, donde la desigualdad está aumentando a pesar de puntuar relativamente bien en el Índice CRI, sólo se puede explicar si se tienen en cuenta estos factores estructurales. El informe de Oxfam *Una economía para el 99%*<sup>15</sup> aborda estos asuntos directamente.<sup>16</sup>

**La falta de datos ha impedido incluir estas políticas estructurales y otros posibles indicadores,** ya que el índice pretende incluir el mayor número de países posible. Muchos indicadores potenciales no se han podido utilizar porque sólo abarcaban un pequeño número de países, generalmente ricos. Es urgente hacer un esfuerzo masivo y concertado para mejorar los datos sobre desigualdad y sobre los factores que la determinan, especialmente en países pobres. Más adelante en el informe, se presentan algunos ámbitos adicionales que el índice puede explorar en futuras ediciones.

**Por último, el Índice CRI no pretende abarcar a todos los actores que intervienen en la lucha contra la desigualdad.** Otros actores importantes, como el sector privado y las instituciones internacionales (como el Banco Mundial o el FMI), desempeñan un papel importante, así como también las grandes fortunas. Un informe independiente que se publica simultáneamente analiza el papel de las principales instituciones internacionales.<sup>17</sup> Si bien las campañas de Oxfam y las de sus aliados se dirigen a todos estos actores, los Gobiernos siguen siendo la pieza fundamental. Un Gobierno democrático y responsable es la mejor herramienta para lograr una sociedad más equitativa, y si los Gobiernos de todo el mundo no hacen un esfuerzo mucho mayor en estos tres ámbitos de políticas, la crisis de desigualdad continuará.



## ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ÍNDICE CRI?

### Todos los países podrían hacer más, incluso los que encabezan el índice

Lo primero y más importante es que ningún país lo está haciendo especialmente bien, e incluso aquellos que mejor puntúan tienen margen de mejora. En total, 112 de los 152 países incluidos en el índice hacen menos de la mitad de lo que podrían para reducir la desigualdad.

### Los países que mejor puntúan en el índice

Tabla 1

País	Gasto en salud, educación y protección social	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación general en el Índice CRI
Suecia	9	8	8	1
Bélgica	4	3	24	2
Dinamarca	8	9	12	3
Noruega	20	6	3	4
Alemania	2	17	6	5
Finlandia	3	23	10	6
Austria	6	40	1	7
Francia	5	19	21	8
Países Bajos	19	13	9	9
Luxemburgo	12	21	11	10

El ranking general de un país se calcula a partir de la media de las puntuaciones en los tres pilares, y no como media de su ranking en cada uno de esos pilares. El ranking que obtienen para cada pilar es irrelevante a la hora de otorgarles el ranking general. Esto se puede ver, por ejemplo, en el caso de Suecia (Tabla 2):

Tabla 2: clasificación general de Suecia por pilar

País	Gasto en salud, educación y protección social	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación general en el Índice CRI
Suecia	9	8	8	1
Puntuación	0,91	0,87	0,9	0,89

La mayoría de los países en la parte alta del índice son países de la OCDE, encabezados por **Suecia**. En este sentido, los resultados son similares a los del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Como países ricos que son, tienen más margen para recaudar impuestos progresivos porque hay más ciudadanos y más empresas con ingresos elevados que pueden pagar más impuestos. Asimismo, tienen más margen para gastar lo recaudado en servicios públicos y protección social. También hacen frente a la desigualdad aumentando el salario mínimo y apoyando los derechos laborales y de las mujeres. Por último, el sector informal tiene menos peso que en los países en desarrollo, a pesar de lo cual están aumentando las distintas formas de empleo precario.

Para la mayor parte de los países ricos, el grueso de las políticas que mide el índice fue introducido en un período diferente de la historia, cuando intervenir en estos ámbitos era la manera ampliamente aceptada de hacer lo correcto y de revertir beneficios en términos de progreso social y económico. En la actualidad, en muchos países, se ha erosionado el apoyo político a estas medidas, y los Gobiernos en el mundo industrializado están revertiendo la progresividad del gasto, los impuestos y los derechos laborales (ver Cuadro 1).

Esto no quiere decir que estos países estén haciendo todo lo que podrían. Por ejemplo, Alemania y Dinamarca, que se sitúan en la parte alta del ranking, podrían hacer sus sistemas tributarios mucho más progresivos de lo que son. Aun así, el grado en que los países de la OCDE utilizan las políticas públicas para abordar la desigualdad es muy heterogéneo. Países como los **Estados Unidos** o **España**, que están entre las economías más grandes, puntúan muy abajo en el índice (ver Cuadro 2).

#### **Cuadro 2: los Estados Unidos y el Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad**

Los Estados Unidos son el país más rico de toda la historia de la humanidad, pero su nivel de desigualdad está entre los más elevados de los países industrializados, lo que deja a decenas de miles de personas trabajadoras viviendo en la pobreza, especialmente mujeres y la población no blanca.

Al igual que en otros países de la OCDE, en los Estados Unidos, el **tipo impositivo** efectivo (lo que se paga) es sustancialmente inferior al establecido por ley (o tipo nominal). Las empresas, incluso las más grandes, con frecuencia no pagan impuestos federales sobre sus beneficios. Por ejemplo, en el año 2012, el 42,3% de las empresas no pagó nada por ningún tipo de impuesto de sociedades.<sup>18</sup> En general, el tipo impositivo efectivo durante el período 2008-2012 era de tan sólo el 14% de la renta bruta, frente a un tipo nominal del 35%.<sup>19</sup> Más adelante en 2017, está previsto que el Congreso de los Estados Unidos lleve a cabo una amplia revisión de su regulación fiscal, que previsiblemente implique una bajada de impuestos para las grandes fortunas individuales y las grandes empresas.<sup>20</sup>

**El gasto en educación, salud y protección social** en los Estados Unidos como medida del esfuerzo para combatir la desigualdad es problemático por diversos motivos. Por un lado, a menudo hay enormes desigualdades en el gasto; por ejemplo, un informe de 2015 sobre la financiación de la educación pública mostraba que 15 de los 50 Estados estadounidenses tienen una estructura regresiva de financiación estatal de la educación.<sup>21</sup> El gasto per cápita en salud en los Estados Unidos (considerando tanto los servicios públicos como privados) es el mayor del mundo, siendo el gasto per cápita en salud pública uno de los más elevados. Sin embargo, los ciudadanos norteamericanos tienen unos resultados deficientes en salud, y su esperanza de vida se sitúa en el puesto 31 internacionalmente.<sup>22</sup> En 2017, está previsto que el Congreso de los Estados Unidos derogue el grueso de las disposiciones contenidas en el plan de salud aprobado durante el mandato de Barack Obama. Estos cambios podrían dejar a más de 24 millones de ciudadanos norteamericanos sin seguro médico.

En línea con la discriminación histórica que han sufrido las mujeres y las minorías, las **Políticas laborales** en los Estados Unidos son totalmente deficientes. El salario mínimo federal es de 7,25 dólares por hora, muy por debajo de los 10,60 dólares por hora necesarios para que una familia viva por encima de la línea de pobreza federal.<sup>23</sup> El Gobierno no ha aumentado el salario mínimo desde 2009, el cual, ajustado por la inflación, es inferior al de hace 50 años. Del mismo modo, las leyes federales sólo exigen a los empleadores proporcionar baja por maternidad no remunerada, a diferencia de los 175 países que reconocen la baja por maternidad remunerada.

La representación sindical ha disminuido a un ritmo alarmante, de un 20,1% de la fuerza laboral en 1983 a alrededor de un 10,7% en 2016. La ley conocida como “Derecho al Trabajo” (*Right to Work*), que permite a los trabajadores no contribuir a las cuotas sindicales, está aprobada en 28 Estados a fecha de 2017, y está previsto que se amplíe a nivel nacional durante el mandato de Donald Trump.

Como destaca este informe, muchos países de renta media tienen margen para hacer mucho más de lo que hacen en la lucha contra la desigualdad. Por ejemplo, Indonesia es hoy en día más rica, en términos per cápita, que los Estados Unidos cuando aprobaron la Ley de Seguridad Social en 1935.<sup>24</sup> Aun así, Indonesia tiene uno de los niveles de recaudación más bajos del mundo en relación a su producto interior bruto (el 11%), y el nuevo ministro de economía se ha marcado el aumentar la recaudación como su prioridad. Recientemente, un informe del Center for Global Development ha demostrado que la mayoría de los países en desarrollo tiene suficientes recursos propios para eliminar la pobreza extrema.<sup>25</sup> Esto coincide con los resultados de las investigaciones de Oxfam sobre desigualdad en los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), Turquía y Sudáfrica.<sup>26</sup>

### Cuadro 3: El mejor y el peor

**Suecia** encabeza el Índice CRI, con la máxima puntuación. Tiene algunas de las políticas de gasto más progresivas del mundo. También algunas de las mejores Políticas laborales, y su protección de las mujeres en el espacio laboral es la mejor del mundo.

**Nigeria** ocupa la nada envidiable última posición en el ranking. Su gasto social (en salud, educación y protección social) es vergonzosamente bajo, lo que se traduce en unos resultados lamentables para sus habitantes. Más de 10 millones de niños y niñas en Nigeria no están escolarizados<sup>27</sup> y uno de cada diez menores no llega a su quinto cumpleaños.<sup>28</sup> El Africa Progress Panel ha demostrado que, a pesar del crecimiento económico positivo y continuado de Nigeria durante muchos años, la pobreza ha aumentado y los beneficios del crecimiento han ido a parar en su práctica totalidad al 10% más rico de la población.<sup>29</sup> El Índice CRI muestra que, si bien la recaudación de los impuestos al petróleo en Nigeria es elevada, el país tiene un enorme potencial para recaudar mucho más, por ejemplo, de la renta personal, por lo que la puntuación en este pilar es también muy baja. Por último, el trato a los trabajadores y a las mujeres en el entorno laboral en Nigeria también coloca al país en la franja más baja de la clasificación.

La mayor parte de los países fuera de la OCDE que puntúan alto en el índice están en América Latina, la región más desigual del mundo (ver Cuadro 4). Encabezados por **Argentina**, seguida de **Costa Rica, Chile y Uruguay**. En todos estos países, los Gobiernos han realizado esfuerzos notables por reducir la desigualdad y la pobreza mediante un gasto redistributivo y (en algunos) elevando el salario mínimo. En Argentina, por ejemplo, el coeficiente de Gini cayó del 0,53 en 2003 al 0,42 en 2013<sup>30</sup> y el porcentaje de pobreza cayó del 23% al 5,5%, con un 40% de reducción en la desigualdad y un 90% de reducción en la pobreza atribuibles a las políticas redistributivas.<sup>31</sup> Chile ha aumentado su gasto público y ha elevado el tipo del impuesto de sociedades, en contra de la tendencia mundial. Por otra parte, lamentablemente,

el nuevo Gobierno electo en 2015 en Argentina ya ha dado pasos para revertir muchas de estas políticas, incluidos recortes en el presupuesto destinado a educación y grandes ventajas fiscales para las personas más ricas (ver Cuadro 4).<sup>32</sup>

Los países de renta media-baja también tienen la capacidad de mostrar un alto compromiso con la reducción de la desigualdad. **Guayana**, por ejemplo, destina un 17% de su presupuesto nacional a educación y un 12% a salud, y tiene un sistema tributario progresivo, así como políticas progresivas respecto a los sindicatos y los derechos laborales de las mujeres; y **Armenia** presenta un gasto social muy fuerte y progresivo. Incluso países de renta baja también pueden mostrar un fuerte compromiso con la reducción de la desigualdad. Por ejemplo, **Etiopía** invierte el 22% de su presupuesto en educación, la duodécima mayor proporción del mundo. **Níger y Liberia** figuran en la franja correspondiente al tercio que mejor puntúa en el índice. Estos dos países puntúan bien en derechos laborales y salarios mínimos; en el caso de Liberia, el país ha aprobado una Ley de Trabajo Digno y cuenta con el salario mínimo (en relación al PIB per cápita) más alto del mundo.<sup>33</sup> Ambos puntúan relativamente bien en cuanto a la recaudación fiscal progresiva, en parte porque Liberia ha renegociado los acuerdos tributarios con las empresas mineras. Níger ha invertido mucho y de manera creciente en educación, mientras Liberia ha hecho lo mismo en la sanidad tras la epidemia de ébola.

**Namibia** es uno de los países que mejor puntúan de África en el índice, y ocupa la quinta posición entre los países de renta media. Es un buen ejemplo de la diferencia entre la clasificación del Índice CRI y otras mediciones de desigualdad. A pesar de ser unos de los países más desiguales del mundo, los resultados del Índice CRI reflejan el compromiso del Gobierno de Namibia con la reducción de la desigualdad, sobre todo mediante elevados niveles de gasto social (con la educación secundaria gratuita para todos los estudiantes) y algunas de las políticas tributarias más progresivas. Su compromiso ha sido reconocido por el economista Joseph Stiglitz entre otros, y aunque la desigualdad sigue siendo muy alta, ya no es el país más desigual del mundo y ha logrado disminuir la desigualdad de manera continuada desde 1993.<sup>34</sup>

#### **Cuadro 4: América Latina: un giro equivocado<sup>35</sup>**

En los últimos 15 años, la región latinoamericana ha resistido la tendencia general y ha logrado reducir la desigualdad. Aunque hay, claro está, algunas excepciones, los Gobiernos de Uruguay, Bolivia y Argentina, entre otros, han adoptado fuertes medidas para hacer frente a la desigualdad, sobre todo mediante un aumento de la recaudación pública y del gasto social y, en algunos países, aumentando el salario mínimo. Esto se refleja en el Índice, en el que un buen número de países latinoamericanos puntúa relativamente alto.

No obstante, el frenazo en la economía mundial desde 2010 y la caída de los precios de las materias primas (de las que dependen muchos países de la región) han provocado un aumento en los niveles de pobreza desde 2015. En algunos países, esto ha coincidido con un giro de Gobiernos hacia el centro-derecha, en general menos interesados en reducir la desigualdad. Es por tanto muy probable que los logros alcanzados previamente experimenten un frenazo o que, incluso, se reviertan.

El impacto de estos cambios en las políticas todavía no se refleja en los datos y tardará en modificar el Gini de estos países. Por el contrario, el Índice CRI, que depende en gran parte de los presupuestos anuales, empezará a reflejar el impacto de estos cambios mucho antes. Los países que adopten medidas regresivas perderán posiciones en el Índice, y empezarán a contrastar con los países latinoamericanos que siguen una línea progresiva, como es el caso de Chile, Uruguay, Ecuador y, más recientemente, El Salvador.

## Los que peor puntúan

Tabla 3: los diez países que peor puntúan de un total de 152 países

País	Gasto en salud, educación y protección social	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación general en el Índice
Bután	112	124	141	143
Tonga	98	108	144	144
Bielorrusia	48	148	137	145
Afganistán	141	131	133	146
Timor Oriental	135	147	121	147
Panamá	145	114	140	148
Albania	87	152	59	149
Myanmar	151	38	126	150
Bahréin	133	151	102	151
Nigeria	152	117	139	152

**Suazilandia** también recibe una puntuación muy baja. Es uno de los países más desiguales de África (y del mundo), y su Gobierno no ha tomado medidas para abordar la desigualdad. Obtiene unos resultados muy bajos en gasto social y progresividad del sistema tributario, y tiene un terrible historial en derechos laborales, lo que coloca al país cerca del final de la clasificación del índice.

La **India** también sale mal parada, con el puesto 132 de un total de 152 países según su compromiso para reducir la desigualdad; un resultado muy preocupante dado que la población del país asciende a 1.200 millones de personas, muchas de ellas en la extrema pobreza. Oxfam ha estimado que si la India redujera la desigualdad en una tercera parte, más de 170 millones de personas saldrían de la pobreza.<sup>36</sup> El gasto del Gobierno en salud, educación y protección social es lamentablemente bajo. Sobre el papel, la estructura fiscal es razonablemente progresiva, pero en la práctica, buena parte de los impuestos progresivos no se recaudan. En cuestión de derechos laborales y respeto a las mujeres en el espacio laboral, la India también puntúa bajo, consecuencia de que la mayor parte de la fuerza laboral trabaja en el sector agrario y en sectores informales, que carecen de organización sindical.

Estas son algunas de las múltiples historias que hay detrás del Índice CRI. En realidad, hay una historia para cada país, y animamos a los lectores a que las compartan con nosotros.

## LA RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE CRI Y LOS NIVELES DE DESIGUALDAD

Este informe también toma en consideración los **niveles de desigualdad**. Aunque el índice en sí no incluye ninguna medición de desigualdad, la Sección 5 examina los niveles de desigualdad dentro de los países y las distintas mediciones disponibles y sus limitaciones, tanto conceptuales como de disponibilidad de datos. Este informe usa el Índice de Palma, que

compara los ingresos del 10% más rico con los del 40% más pobre. Este es considerado la mejor medida de la desigualdad para el objeto de esta investigación, ya que capta lo que ocurre en los extremos de la distribución de ingresos (mientras que el índice de Gini se concentra en los ingresos de aquellos en la mitad de la distribución, y tiende a subestimar la importancia de los ingresos más altos). Si bien el índice de Palma mide el ingreso relativo, el informe de Oxfam *Una economía al servicio del 1%*, denunciaba que, en términos absolutos, la mayor parte del crecimiento de los ingresos mundiales ha ido a parar al 10% más rico de la población. Los valores de Palma van desde 7 (cuando en un país como Sudáfrica, los ingresos del 10% más rico son siete veces superiores a los del 40% más pobre), a menos de 1 (cuando, como ocurre en Suecia, el 10% más rico gana lo mismo que el 40% más pobre). Oxfam y DFI defienden que todos los países deberían aspirar a una ratio de Palma no superior a 1.

El Índice CRI no utiliza medidas de **desigualdad de la riqueza**, ya que los datos no están disponibles por países, especialmente en el caso de los países pobres. Las comparaciones globales, como las que ha hecho Oxfam en los informes publicados con motivo de las cumbres de Davos<sup>37</sup> en los últimos años, lamentablemente no son replicables en muchos países debido a lo limitado de los datos. En casi todos los países, la desigualdad de la riqueza es mucho mayor que la desigualdad de ingresos. Alemania, por ejemplo, presenta una desigualdad de riqueza muy elevada para los estándares europeos, y los Gobiernos anteriores y actuales no han logrado hacerle frente, en ocasiones llegando incluso a empeorarla con políticas regresivas.<sup>38</sup> A pesar de la constante preocupación de Oxfam y DFI por la desigualdad de la riqueza, este índice no contempla las políticas específicas que abordan la riqueza, tales como la imposición fiscal sobre la riqueza, la tierra o la propiedad, ya que, de nuevo, los datos que permitirían hacer comparaciones entre países sobre estos aspectos no están disponibles para un número suficiente de países. Esperamos poder incorporar el análisis de estos impuestos en versiones futuras del índice. Mientras tanto, la desigualdad de riqueza y las medidas para hacerle frente continúan siendo uno de los objetivos de los informes de Oxfam para el Foro Económico Mundial de Davos.

## ¿QUÉ POLÍTICAS SON LAS MÁS FUERTES Y CUÁLES LAS MÁS DÉBILES?

En los 152 países incluidos en el índice, las puntuaciones varían considerablemente según las políticas. En cada uno de los pilares observamos lo siguiente:

- Varios países tienen un desempeño relativamente bueno en cuanto a la escala del gasto social. Están invirtiendo más en protección social (19% de sus presupuestos) que en educación (15%) o salud (11%). Los niveles de gasto promedio en educación y salud están muy por debajo de los necesarios para alcanzar los ODS (20% y 15%, respectivamente), con los que se han comprometido un buen número de países como parte de las declaraciones de Abuja e Incheon.<sup>39</sup> En la mayoría de los países de renta baja y media-baja, el gasto en protección social se sitúa muy por debajo de los niveles mínimos para contar con una protección social básica, tal y como calcula la Comisión de Michelle Bachelet (entre el 3 y el 5% del PIB).<sup>40</sup> La mayoría de los países del mundo deben aumentar de manera drástica su gasto en los tres sectores.
- Varios países están haciendo bastante poco por asegurar que su gasto social beneficie a los sectores más pobres de su ciudadanía en mayor medida que a los ricos y que, por lo tanto, reduzca la desigualdad. Aproximadamente, en dos tercios de los países analizados, en el mejor de los casos el gasto social está teniendo un efecto neutro en el coeficiente de Gini, sin llegar a reducirlo. Los países deben de hacer un esfuerzo mucho mayor para asegurar que su gasto social tenga un impacto en los sectores más pobres de su población proporcionando unos servicios públicos universales y gratuitos.

- En lo que respecta a la política tributaria, muchos países cada vez tienen estructuras fiscales menos progresivas. Los tipos del impuesto de sociedades y sobre la renta de las personas físicas están bajando, y se sitúan en la actualidad tan solo en el 24,5% y el 30%, respectivamente. Por otra parte, el IVA, impuesto mucho menos progresivo, ha aumentado hasta alcanzar en la actualidad una media del 15%. Es fundamental revertir estas tendencias y garantizar unos tipos más elevados de los impuestos progresivos, a la vez que se toman medidas para hacer del IVA un impuesto menos regresivo, por ejemplo aplicando exenciones a los alimentos básicos y al pequeño comercio.
- La mayoría de los países también tienen un resultado muy negativo en cuanto a la recaudación del impuesto sobre la renta: el nivel promedio de productividad tributaria para este tipo de impuestos asciende tan solo al 15%, frente al 40% del IVA. Para mejorar el impacto en la desigualdad, los países deben recaudar una proporción mucho mayor de impuestos provenientes de las empresas y de los individuos, mediante una reducción de las exenciones y exoneraciones para las grandes empresas y las grandes fortunas, renegociando los acuerdos fiscales y poniendo fin a los paraísos fiscales.
- En cuanto al empleo, el salario mínimo promedio es sólo un tercio del PIB nacional per cápita. Apenas un poco más de la mitad de los 152 países tienen leyes que obligan a retribuir equitativamente y a no discriminar por género en la contratación, y los países sólo puntúan con un 4 sobre 10 (en promedio) en el indicador de derechos laborales, con una puntuación mucho más baja en cuanto al cumplimiento de la legislación vigente. Además, en todo el mundo, el 9% de la fuerza laboral no disfruta de derechos laborales porque se encuentra en situación de desempleo, mientras que el 32% tampoco lo hace por estar trabajando en el sector informal. Un 35% adicional ha visto mermar sus derechos a causa de los contratos “no estandarizados”. Los países tienen que aumentar sus salarios mínimos, fortalecer las leyes de equidad de género, aplicar las leyes sobre derechos laborales de manera mucho más rigurosa, y extender los derechos laborales y los salarios mínimos a los trabajadores con contratos “atípicos”.

Los patrones varían mucho entre países con diferentes niveles de ingresos, como se explica a continuación:

- Los países en desarrollo invierten el 16% de su presupuesto en educación, en comparación con el 12% que gastan los países de la OCDE. Sin embargo, cuanto más baja es la renta de un país, menos gasta en salud (8% en países de renta baja, comparado con un 15% en países de la OCDE) y en protección social (6% en países de renta baja, frente a 37% en países de la OCDE).
- Los países en desarrollo (especialmente los países de renta baja), a menudo tienen sistemas fiscales más progresivos sobre el papel que los países de la OCDE, debido a las exenciones en el IVA para los bienes de consumo básicos y para el pequeño comercio, y porque el impuesto de sociedades es más elevado. No obstante, los países de la OCDE reducen la desigualdad de manera más eficaz, ya que la recaudación es más eficiente. Las prioridades de los países varían en función de su nivel de riqueza: los países de la OCDE necesitan mejorar sus estructuras fiscales (mejorar las exenciones del IVA para que beneficien a los sectores más pobres, y revertir la carrera a la baja en el impuesto de sociedades); los países que no pertenecen a la OCDE (especialmente los países de renta media) deben recaudar más del impuesto sobre la renta personal y del impuesto de sociedades; y los países de la OCDE y los países de renta media-alta deben poner fin a las prácticas de evasión y elusión fiscal de los paraísos fiscales.
- Los países de la OCDE puntúan en general mucho más alto que los países en desarrollo en cuanto a derechos laborales y de género, especialmente por contar con

leyes al respecto y con permisos de maternidad remunerados. Por otro lado, los países de renta baja obtienen mejores resultados en cuanto a salarios mínimos reglamentarios, gracias a que un pequeño número de Gobiernos ha aprobado, con visión de futuro, subidas en el salario mínimo (aunque la capacidad de hacer cumplir con estos salarios es débil). Un gran número de países en desarrollo todavía necesita adoptar y aplicar leyes que garanticen los derechos laborales y de género, mientras que muchos países de la OCDE y de renta media deben centrarse en aumentar el salario mínimo

## ÁREAS DE MEJORA Y A DESARROLLAR EN EL FUTURO

### Desigualdad económica y género

Dentro de cada una de las tres áreas (gasto social, política tributaria y derechos laborales), las medidas para combatir la desigualdad económica se solapan considerablemente con medidas para combatir la desigualdad de género. La desigualdad de género acentúa la creciente brecha entre ricos y pobres, mientras que la creciente desigualdad dificulta la lucha por la igualdad de género en todo el mundo. En su reciente informe *Mujeres y el 1%*, Oxfam ha demostrado que la lucha contra la desigualdad económica está estrechamente relacionada con la lucha contra la desigualdad de género.<sup>41</sup> Las mujeres son las más afectadas por los sistemas fiscales regresivos y la baja inversión pública, y ocupan mayoritariamente los trabajos peor remunerados y más precarios, mientras que las leyes y las convenciones sociales limitan su capacidad para organizarse y luchar por sus derechos. Además, se hacen cargo de la mayor parte de los trabajos de cuidados no remunerados, y por tanto son las más afectadas cuando los servicios públicos no están financiados adecuadamente, lo que empeora la desigualdad.

Cada sección de este informe tiene subsecciones específicas sobre género. Lamentablemente, la disponibilidad de datos sólo ha permitido elaborar un indicador de género específico en lo referente a empleo. No se dispone de suficientes datos desagregados como para evaluar el gasto o la recaudación desde una perspectiva de género en la construcción del índice. Sólo unos pocos países se han comprometido a elaborar presupuestos con perspectiva de género, sobre todo en lo que al gasto se refiere, por lo que no es posible hacer comparaciones generales sobre hasta qué punto las políticas fiscales y de gasto luchan contra la desigualdad de género, si bien los beneficios de los presupuestos con perspectiva de género son bien conocidos. Oxfam apoya rotundamente los esfuerzos para elaborar presupuestos que contemplen las cuestiones de género, y la recopilación de datos sobre este tema.

### Desigualdad económica y juventud

Las desigualdades entre las personas jóvenes y mayores están aumentando en todo el mundo. La creciente acumulación de la riqueza mundial en manos de unas pocas personas en lo más alto de la distribución de ingreso, genera una situación presente muy complicada y un futuro incierto para la mayoría de los jóvenes. La desigualdad económica extrema inhibe la movilidad social,<sup>42</sup> lo que significa que los hijos de padres pobres continuarán siendo pobres. Salvo aquellos que provienen de entornos privilegiados, los jóvenes de hoy en día en muchos países tienen menos oportunidades y posibilidades de aprovechar sus capacidades y su talento que antes, debido a la enorme y creciente brecha entre las personas ricas y el resto.

Un gasto social y una fiscalidad progresivos pueden contrarrestar la creciente desigualdad entre personas jóvenes y mayores, al disminuir la riqueza que se traspasa entre generaciones directamente, y al utilizar la recaudación para aumentar el gasto en servicios de educación y salud accesibles para todas las personas. Esto es especialmente cierto en el caso de la educación. En países donde los servicios de educación son muy deficientes y hay que hacer uso de la educación privada, la mayor parte de los jóvenes (especialmente las niñas) queda excluida. Del mismo modo, unos derechos laborales fuertes son fundamentales para ayudar a



los jóvenes a recibir un salario justo. Muchos salarios mínimos no aplican a las personas jóvenes, por lo que los criterios de elegibilidad deben ampliarse.

## **Desigualdad económica, captura de las élites y participación política**

Hace varias décadas, el juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos Louis Brandeis pronunció la famosa frase “podemos tener desigualdad extrema o podemos tener democracia, pero no podemos tener ambas”. En todo el mundo, ante la creciente distancia entre las élites y el resto de la sociedad, los políticos están tomando medidas que merman los derechos democráticos y cierran los espacios para la sociedad civil.<sup>43</sup> Fomentar procesos inclusivos de toma de decisiones políticas respecto a los derechos y la representación de las personas es un fin en sí mismo, pero también es esencial para garantizar las mejores políticas. Por el contrario, procesos de toma de decisiones políticas dominados por las élites debilitan la democracia y han demostrado favorecer la adopción de políticas que benefician sobre todo a esas élites.<sup>44</sup>

En la actualidad, el Índice CRI no incorpora ninguna medición de apertura política ni de corrupción. Muchos de los países que puntúan peor son países con elevados niveles de corrupción y bajos niveles de participación política. Suelen presentar también elevados niveles de control del Gobierno, de los medios de comunicación y de los negocios por parte de las élites, utilizando redes de patronazgo y clientelismo. Si bien el índice no mide estas dinámicas directamente, está claro que hay una relación entre un deficiente desempeño de los Gobiernos y el nivel de corrupción y de débil gobernabilidad. Esta relación es algo que DFI y Oxfam pretenden analizar en profundidad en los próximos años, quizá mediante la incorporación de indicadores de corrupción o de gobernanza y de participación, en especial de participación de las mujeres.

## **Otras políticas con impacto en la desigualdad**

El gasto social, la política tributaria y los derechos laborales no son las únicas áreas sobre las que los Gobiernos pueden actuar para reducir la desigualdad. Otras políticas, como por ejemplo las relacionadas con las pequeñas y medianas empresas (Pymes), el desarrollo rural o la inclusión financiera, pueden tener y de hecho influyen sobre la desigualdad. Sin embargo, la adopción de medidas concertadas respecto al gasto, la fiscalidad y los derechos laborales es una característica común de los casos con éxito de reducción de la desigualdad, y cualquier intervención gubernamental que quiera abordar la desigualdad debe priorizar la acción en estos tres ámbitos.

No se han incluido en el Índice CRI datos sobre **gasto agrario**, a pesar de que puede considerarse un elemento central en la reducción de la desigualdad en la mayoría de los países en desarrollo, donde las personas más pobres viven principalmente de la agricultura, y son en su mayor parte mujeres. Los Gobiernos africanos se comprometieron a destinar el 10% de sus presupuestos a la agricultura, y a otros países en desarrollo se les podría pedir lo mismo. Pero no está claro cuál sería la recomendación para países industrializados, en los que la inversión agraria con frecuencia se canaliza como subsidios que no siempre favorecen a los más pobres. No obstante, en futuras versiones del Índice CRI, DFI y Oxfam sopesarán la inclusión del gasto en agricultura para el conjunto de los países en desarrollo.

Del mismo modo, a pesar de todas las evidencias publicadas que aseguran que los impactos del cambio climático recaen en mayor medida sobre las comunidades más pobres,<sup>45</sup> los principales causantes del cambio climático continúan siendo los más ricos.<sup>46</sup> El gasto en la adaptación al cambio climático puede ser un factor a incorporar, de alguna manera, en futuras versiones del Índice.

A pesar de que es una hipótesis que todavía no se ha probado, es razonable pensar que la acción en materia de gasto social, fiscalidad y empleo para reducir la desigualdad puede

utilizarse como proxy del enfoque general de un Gobierno en la lucha contra la desigualdad mediante otras intervenciones. En este sentido, el Índice CRI es similar al IDH, que mide tres variables cruciales (esperanza de vida, educación e ingresos per cápita) para evaluar de manera más amplia el nivel de desarrollo humano de un país. Claramente, el desarrollo humano es más complejo que estos tres aspectos, pero el IDH sirve un propósito muy útil y poderoso.

## RECOMENDACIONES

### 1. Mejorar los datos

**Los Gobiernos, las instituciones internacionales y otros actores deben trabajar conjuntamente para mejorar de manera rápida y radical los datos disponibles sobre desigualdad y las políticas relacionadas, y para hacer un seguimiento preciso y regular de los avances en la reducción de la desigualdad.**

A lo largo del presente informe, hemos destacado las múltiples áreas en las que las dificultades en la obtención de datos disponibles impiden hacer una valoración sólida de los avances en la reducción de la desigualdad. Sin embargo, es indispensable que la ciudadanía entienda las políticas que adoptan los Gobiernos, cómo estas afectan a los resultados, y que exija a sus Gobiernos que rindan cuentas por ello. Los datos disponibles sobre desigualdad siguen siendo deficientes e irregulares; los datos oficiales sobre gasto, fiscalidad y Políticas laborales deberían recopilarse regularmente como parte del proceso de seguimiento de los ODS. Además, es necesario proporcionar datos sobre otros aspectos adicionales (especialmente sobre el impacto de determinadas políticas sobre el género y los jóvenes, pero también sobre el gasto en protección social, los impuestos sobre los rendimientos del capital y sobre la riqueza y la propiedad, salarios mínimos, y empleo no estandarizado).

### 2. Impacto político

**Los Gobiernos y las instituciones internacionales deben analizar el impacto distributivo de todas y cada una de las propuestas políticas, y basar sus decisiones sobre las mismas en el impacto que tienen en la reducción de la desigualdad.**

Los datos no sirven de mucho si no se analiza el impacto de las políticas en la reducción de la desigualdad. Debe hacerse una inversión mucho mayor en el análisis (en más países, de manera más regular, y sobre un espectro más amplio de políticas) del impacto de las políticas gubernamentales en la desigualdad. Debe darse especial prioridad al análisis de la composición del gasto y su incidencia; la incidencia, el esfuerzo y el potencial de los impuestos; los paraísos fiscales; las tendencias y cobertura / cumplimiento de los derechos laborales; la igualdad de género, y el derecho a un salario mínimo en todos los países.

### 3. Acción política

**Los Gobiernos deben mejorar drásticamente sus esfuerzos por realizar un gasto progresivo, diseñar un sistema tributario progresivo, aplicar unos salarios progresivos y ofrecer protección a los trabajadores.**

Debe aumentarse la imposición a las grandes empresas y fortunas, y debe terminarse con la evasión y la elusión fiscal, así como con la dañina “carrera a la baja” en los tipos impositivos. El gasto en servicios públicos y protección social debe aumentarse y mejorarse. Debe hacerse un seguimiento sistemático de los gastos públicos, con la participación de la ciudadanía en la supervisión del presupuesto. Los trabajadores necesitan estar mejor remunerados y mejor protegidos.

La primera sección presenta los resultados generales del Índice CRI, y las subsiguientes secciones los resultados para cada una de las tres áreas analizadas: gasto social, impuestos y derechos laborales. La última sección analiza los niveles de desigualdad económica.

# 1 RESULTADOS SOBRE EL COMPROMISO CON LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

A continuación, se presenta la clasificación general obtenida en el CRI para cada país, así como los resultados para cada una de las regiones del mundo. A esta primera sección le siguen otras sobre cada una de las áreas analizadas: pilar de gasto social, pilar de impuestos y pilar de empleo. Por último, hay una breve sección que explora la relación entre el Índice CRI y otras medidas de desigualdad, en concreto el índice de Palma.

Primeramente, se puntúan del 0 al 1 las políticas de cada país en cada uno de los pilares identificados y posteriormente, se determina la clasificación de los países en cada pilar conforme a la puntuación obtenida. El valor obtenido con la media de estos resultados determina la clasificación general de cada país en el CRI. Esto quiere decir que la clasificación general de un país puede ser superior a su clasificación individual en cada uno de los tres pilares si la media de las puntuaciones que obtiene en cada pilar es alta.

Por ejemplo, Suecia, el país que encabeza la clasificación (véase Tabla 4), obtiene los puestos octavo, noveno y octavo en los pilares de impuestos, gasto público y derechos laborales respectivamente, pero su resultado medio le hace encabezar la clasificación.

**Tabla 4: Clasificación de Suecia, por pilar y en general**

País	Gasto en salud, educación y protección social	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación general en el Índice CRI
Suecia	9	8	8	1
Puntuación	0,91	0,87	0,9	0,89

**Tabla 5: Resultados generales del Índice CRI**

<b>País</b>	<b>Gasto en salud, educación y protección social</b>	<b>Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos</b>	<b>Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad</b>	<b>Clasificación general en el Índice CRI</b>
Suecia	9	8	8	1
Bélgica	4	*3	24	2
Dinamarca	8	9	12	3
Noruega	20	6	3	4
Alemania	2	17	6	5
Finlandia	3	23	10	6
Austria	6	*40	1	7
Francia	5	19	21	8
Países Bajos	19	*13	9	9
Luxemburgo	12	*21	11	10
Japón	7	43	4	11
Islandia	24	27	7	12
Irlanda	1	*53	19	13
Australia	27	4	25	14
Canadá	30	7	16	15
Italia	17	14	29	16
Reino Unido	28	31	5	17
Suiza	14	*86	2	18
Portugal	18	29	30	19
Eslovenia	13	56	22	20
Sudáfrica	29	1	54	21
Malta	37	*2	26	22
Estados Unidos	25	26	37	23
República Checa	10	104	14	24
Grecia	11	60	46	25
Argentina	34	16	36	26
España	16	48	55	27
Hungría	21	85	32	28
Israel	38	42	23	29
Nueva Zelanda	15	115	35	30
Chipre	42	*38	27	31
República de Eslovaquia	23	128	20	32
Croacia	44	32	39	33
Costa Rica	32	*36	77	34
Polonia	22	121	38	35
Uruguay	33	44	81	36
Territorio Palestino Ocupado**	91	79	13	37
Estonia	26	127	43	38
Chile	36	58	76	39

País	Gasto en salud, educación y protección social	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación general en el Índice CRI
Namibia	41	52	64	40
Níger	125	51	17	41
Liberia	108	*96	18	42
Guyana	68	72	40	43
Túnez	40	20	130	44
Colombia	51	50	84	45
Letonia	31	145	28	46
Bolivia	43	77	85	47
Mauricio	62	*108	45	48
Lesoto	76	46	57	49
Rumanía	57	132	31	50
República de Corea	45	67	93	51
Mozambique	70	35	72	52
Zimbabwe	69	25	88	53
Burkina Faso	104	87	33	54
Turquía	59	55	83	55
Malawi	115	18	51	56
Ecuador	80	41	60	57
Armenia	47	92	80	58
Djibouti	92	12	0	59
Samoa	46	*118	61	60
Guinea	136	122	15	61
Jordania	86	*15	90	62
Seychelles	102	*10	0	63
Georgia	63	5	138	64
Tayikistán	81	111	41	65
Togo	114	112	34	66
El Salvador	60	63	102	67
México	35	125	91	68
Kiribati	56	75	100	69
Tailandia	61	22	136	70
Benín	94	47	70	71
Papúa Nueva Guinea	117	71	52	72
Trinidad y Tobago	84	73	68	73
Sierra Leona	111	103	47	74
Islas Salomón	54	89	121	75
Mongolia	66	123	62	76
Kazajistán	90	39	98	77
Tanzania	118	24	92	78

<b>País</b>	<b>Gasto en salud, educación y protección social</b>	<b>Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos</b>	<b>Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad</b>	<b>Clasificación general en el Índice CRI</b>
Bulgaria	52	144	44	79
Vietnam	109	74	65	80
Nepal	110	69	71	81
Argelia	89	83	78	82
Lituania	49	141	49	83
Zambia	82	37	123	84
Federación de Rusia	58	66	132	85
Singapur	65	*105	96	86
China	67	94	107	87
Burundi	73	76	116	88
República Kirguisa	55	117	111	89
Perú	77	57	126	90
Maldivas	71	*136	58	91
Santa Lucía	85	*84	0	92
Rwanda	123	81	73	93
Kenya	131	88	53	94
Azerbaiyán	134	28	75	95
Honduras	132	49	66	96
Etiopía	105	54	103	97
Malí	93	61	113	98
Mauritania	143	11	63	99
República Dominicana	74	78	128	100
Indonesia	121	34	114	101
Ghana	124	45	104	102
Marruecos	99	140	50	103
Serbia	39	139	0	104
Botswana	78	62	134	105
Malasia	96	30	135	106
Moldova	50	143	69	107
República Democrática del Congo	107	82	105	108
Guatemala	72	110	124	109
República del Congo	126	93	79	110
Camboya	137	137	42	111
Gambia	95	95	115	112
Costa de Marfil	100	134	67	113
Filipinas	101	80	122	114
Barbados	97	*100	0	115
Paraguay	79	129	97	116
Uganda	127	68	94	117
Antigua y Barbuda	88	114	0	118

País	Gasto en salud, educación y protección social	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación general en el Índice CRI
San Vicente y las Granadinas	64	*133	0	119
Vanuatu	120	*97	110	120
Senegal	116	106	112	121
República Centroafricana	147	135	48	122
Angola	139	90	82	123
Jamaica	106	126	95	124
República de Yemen	119	99	129	125
República Árabe de Egipto	75	102	143	126
Fiji	129	*109	106	127
Guinea-Bissau	113	138	99	128
Cabo Verde	103	142	89	129
Santo Tomé y Príncipe	122	119	0	130
Líbano	138	*101	108	131
India	149	91	86	132
Camerún	144	64	119	133
República Democrática Popular Lao	150	33	87	134
Madagascar	128	150	56	135
Omán	130	146	74	136
Haití	140	120	109	137
Sri Lanka	142	59	131	138
Pakistán	146	98	118	139
Swazilandia	83	130	142	140
Bangladesh	148	65	127	141
Ucrania	53	149	117	142
Bután	112	124	141	143
Tonga	98	*107	144	144
Bielorrusia	48	148	137	145
Afganistán	141	131	133	146
Timor Oriental	135	147	120	147
Panamá	145	*113	140	148
Albania	87	152	59	149
Myanmar	151	70	125	150
Bahréin	133	*151	101	151
Nigeria	152	116	139	152

Nota: \* Oxfam, Tax Justice Network y/o otras organizaciones han identificado que estos países desempeñan un papel importante como paraíso fiscal para las empresas y/o como jurisdicciones opacas. Si esto se hubiese tenido en cuenta, su clasificación en el pilar de impuestos habría sido peor, y probablemente su clasificación general en el Índice CRI también. En esta primera edición del Índice CRI no nos ha resultado posible incluir la condición de paraíso fiscal para estos u otros países, pero estamos trabajando con expertos en fiscalidad con el objetivo de actualizar la evaluación de las características de los paraísos fiscales de cara a futuras ediciones del índice.

Nota: \*\* **Territorio Palestino Ocupado**

Estos datos se refieren a las zonas del Territorio Palestino Ocupado que se encuentran bajo la jurisdicción de la Autoridad Nacional Palestina. El término Territorio Palestino Ocupado se refiere al territorio que Israel lleva ocupando desde la guerra de 1967, es decir, la Franja de Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Oriental. En derecho internacional, se reconoce como una única entidad territorial. Los factores clave de la desigualdad y la injusticia a la que se enfrenta la población palestina de este territorio son la ocupación prolongada, el conflicto crónico y la negación sistemática y continua de sus derechos. Aunque este índice mida la igualdad fiscal, los niveles de gasto social y las condiciones laborales de la población, no se ha elaborado para abarcar también los elementos relacionados con situaciones de ocupación militar. Cabe señalar que la Autoridad Nacional Palestina y la economía palestina siguen sometidas a una gran presión como resultado de la ocupación continuada. La fiscalidad en el Territorio Palestino Ocupado está sujeta a los Acuerdos de Oslo (el Protocolo de Relaciones Económicas, o Protocolo de París), por lo que la Autoridad Nacional Palestina no ejerce una soberanía plena en el establecimiento de políticas tributarias, ya que pertenecen a la fiscalidad indirecta, con lo cual, la mayor parte de los impuestos los recauda la potencia ocupante, que los transfiere a la Autoridad Nacional Palestina. Sin embargo, la Autoridad Nacional Palestina conserva poder para imponer y recaudar impuestos directos bajo su autoridad, por lo que las copartes de Oxfam pretenden alentar a la Autoridad a que aborde los problemas de desigualdad fiscal en la medida de sus capacidades, respetando las limitaciones descritas anteriormente. Los resultados del Índice CRI en relación con el Territorio Palestino Ocupado deben interpretarse teniendo en cuenta este contexto.

Nota: \*\*\***Israel**

Estos datos se refieren al presupuesto nacional, el sistema tributario, los derechos laborales y la igualdad de género y las leyes al respecto que el Gobierno de Israel aplica a su ciudadanía. No obstante, cabe destacar que Israel es la potencia ocupadora en el Territorio Palestino Ocupado. En calidad de tal, el Gobierno de Israel ejerce varios niveles de control sobre la población palestina del territorio ocupado. Por ejemplo, la población palestina en la Zona C de Cisjordania bajo responsabilidad del Gobierno de Israel no disfruta de la protección que ofrece la legislación laboral israelí, al contrario que los residentes israelíes de los asentamientos ilegales en la misma zona geográfica. Los factores clave de la desigualdad y la injusticia a la que se enfrenta la población palestina de este territorio son la ocupación prolongada, el conflicto crónico y la negación sistemática y continua de sus derechos. Aunque este índice mida la igualdad fiscal, los niveles de gasto social y las condiciones laborales de la población, no se ha elaborado para abarcar también los elementos relacionados con situaciones de ocupación militar. Los resultados del Índice CRI en relación con el Territorio Palestino Ocupado deben interpretarse teniendo en cuenta este contexto.



## CLASIFICACIÓN POR REGIONES

### Asia

El extraordinario crecimiento económico de Asia durante las últimas dos décadas marca un éxito histórico en la lucha contra la pobreza. No obstante, este crecimiento ha conducido también a un brusco aumento de la brecha entre ricos y pobres. En las ciudades de la región, desde Bombay a Bangkok, conviven modernos edificios residenciales y torres de oficinas junto a barrios marginales donde la gente vive sin servicios básicos ni protección frente a las inclemencias del clima. Algunos de los países donde más está creciendo la desigualdad en el mundo se encuentran en Asia. Si bien el crecimiento económico en la región desde los años 60 hasta los 80 fue notable por su amplia base, el crecimiento reciente ha sido mucho menos inclusivo. Esto se debe en parte a la reciente adopción de políticas que han favorecido a quienes más tienen, como las amplias exenciones de impuestos para grandes empresas e individuos, y reducciones en los tipos impositivos.

Las Tablas 6 y 7 muestran la clasificación individual por pilar y la clasificación general de los países del este de Asia y el Pacífico, y del Sur de Asia, respectivamente.

**Tabla 6: Este de Asia y el Pacífico**

País	Gasto en salud, educación y protección social	Clasificación en gasto	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Clasificación en impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación en empleo	Puntuación en el Índice CRI	Clasificación regional en el Índice CRI
Japón	0,93	1	0,62	6	0,93	1	0,82	1
Australia	0,70	3	0,91	1	0,74	2	0,78	2
Nueva Zelanda	0,84	2	0,38	19	0,68	3	0,60	3
República de Corea	0,44	4	0,53	7	0,36	9	0,44	4
Samoa	0,43	5	0,35	20	0,48	6	0,42	5
Kiribati	0,36	7	0,51	11	0,34	11	0,40	6
Tailandia	0,35	8	0,72	2	0,18	21	0,39	7
Papúa Nueva Guinea	0,19	16	0,52	9	0,53	5	0,39	8
Islas Salomón	0,39	6	0,46	13	0,28	17	0,38	9
Mongolia	0,31	10	0,33	21	0,48	7	0,37	10
Vietnam	0,20	15	0,51	10	0,46	8	0,36	11
Singapur	0,32	9	0,41	16	0,35	10	0,36	12
China	0,31	11	0,45	14	0,31	13	0,35	13
Indonesia	0,18	18	0,67	5	0,30	15	0,33	14
Malasia	0,22	12	0,69	3	0,18	20	0,32	15
Camboya	0,11	21	0,24	22	0,60	4	0,31	16
Filipinas	0,21	14	0,49	12	0,28	18	0,31	17
Vanuatu	0,18	17	0,44	15	0,31	14	0,29	18
Fiji	0,14	19	0,39	18	0,31	12	0,26	19
República Democrática Popular Lao	0,04	22	0,67	4	n.d.*	n.d.	0,24	20

Tonga	0,22	13	0,40	17	n.d.	n.d.	0,20	21
Timor Oriental	0,12	20	0,10	23	0,29	16	0,17	22
Myanmar	0,02	23	0,53	8	0,27	19	0,15	23

\*n.d.: datos no disponibles

Tabla 7: Sur de Asia

País	Gasto en salud, educación y protección social	Clasificación en gasto	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Clasificación en impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación en empleo	Puntuación en el Índice CRI	Clasificación regional en el Índice CRI
Nepal	0,20	2	0,53	3	0,45	2	0,36	1
Maldivas	0,29	1	0,25	8	0,50	1	0,35	2
India	0,07	8	0,46	4	0,40	3	0,25	3
Sri Lanka	0,09	5	0,55	1	0,23	6	0,22	4
Pakistán	0,08	6	0,43	5	0,29	4	0,22	5
Bangladesh	0,07	7	0,53	2	0,26	5	0,21	6
Bután	0,20	3	0,32	6	n.d.	n.d.	0,21	7
Afganistán	0,09	4	0,27	7	0,20	7	0,17	8

## África

Siete de los países más desiguales del mundo están en África.<sup>47</sup> En todo el continente, la desigualdad está limitando la capacidad que tiene el crecimiento económico para reducir la pobreza y generar una prosperidad compartida. Está frenando el surgimiento de una nueva clase media. En su lugar, los beneficios del crecimiento económico están, por lo general, acumulándose en manos de una pequeña minoría. La brecha entre ricos y pobres es más grande que en ninguna otra región (salvo en América Latina), y en muchos países africanos esta brecha sigue aumentando. Guinea Ecuatorial es un país de ingresos altos, con un ingreso per cápita mayor que el de España, pero con un porcentaje de mortalidad infantil bastante mayor que el de Burundi.<sup>48</sup> La Tabla 8 muestra la clasificación para cada pilar y la clasificación general de los países de África subsahariana incluidos en el Índice CRI.

**Tabla 8: África subsahariana**

País	Gasto en salud, educación y protección social	Clasificación en gasto	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Clasificación en impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación en empleo	Puntuación en el Índice CRI	Clasificación regional en el Índice CRI
Sudáfrica	0,67	1	1.00	1	0,51	11	0,72	1
Namibia	0,45	2	0,58	13	0,46	15	0,49	2
Níger	0,16	30	0,59	12	0,83	2	0,48	3
Liberia	0,20	20	0,45	27	0,82	3	0,47	4
Mauricio	0,34	3	0,39	30	0,59	6	0,44	5
Lesoto	0,28	7	0,61	10	0,50	13	0,44	6
Mozambique	0,29	5	0,65	7	0,44	18	0,44	7
Zimbabwe	0,30	4	0,71	6	0,39	22	0,44	8
Burkina Faso	0,20	17	0,47	22	0,68	4	0,43	9
Malawi	0,19	24	0,76	4	0,54	9	0,43	10
Guinea	0,12	35	0,34	34	0,85	1	0,42	11
Seychelles	0,21	15	0,82	2	n.d.	n.d.	0,41	12
Togo	0,19	23	0,39	31	0,68	5	0,41	13
Benín	0,22	12	0,61	11	0,45	17	0,39	14
Sierra Leona	0,20	21	0,41	28	0,56	7	0,38	15
Tanzania	0,18	26	0,72	5	0,37	24	0,37	16
Zambia	0,25	9	0,65	8	0,28	35	0,36	17
Burundi	0,28	6	0,51	19	0,30	33	0,35	18
Rwanda	0,18	28	0,49	20	0,44	19	0,34	19
Kenya	0,14	34	0,46	23	0,52	10	0,34	20
Etiopía	0,20	18	0,58	14	0,33	27	0,34	21
Malí	0,22	11	0,55	15	0,30	31	0,33	22
Mauritania	0,09	37	0,81	3	0,46	14	0,33	23
Ghana	0,17	29	0,62	9	0,32	28	0,33	24
Botswana	0,27	8	0,55	16	0,20	36	0,32	25
República Democrática del Congo	0,20	19	0,48	21	0,32	29	0,32	26
República del Congo	0,15	31	0,45	25	0,41	20	0,31	27
Gambia	0,22	13	0,45	26	0,30	32	0,31	28
Costa de Marfil	0,21	14	0,27	36	0,45	16	0,31	29
Uganda	0,14	32	0,53	18	0,35	25	0,30	30
Senegal	0,19	25	0,40	29	0,30	30	0,28	31
República Centroafricana	0,08	39	0,27	37	0,56	8	0,28	32
Angola	0,11	36	0,46	24	0,40	21	0,28	33
Guinea-Bissau	0,19	22	0,24	38	0,34	26	0,26	34

País	Gasto en salud, educación y protección social	Clasificación en gasto	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Clasificación en impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación en empleo	Puntuación en el Índice CRI	Clasificación regional en el Índice CRI
Cabo Verde	0,20	16	0,17	39	0,38	23	0,25	35
Santo Tomé y Príncipe	0,18	27	0,35	33	n.d.	n.d.	0,25	36
Camerún	0,09	38	0,53	17	0,29	34	0,24	37
Madagascar	0,14	33	0,07	40	0,51	12	0,23	38
Swazilandia	0,25	10	0,28	35	0,13	38	0,22	39
Nigeria	0,00	40	0,38	32	0,15	37	0,05	40

## América Latina

América Latina es la región más desigual del mundo, resultado de una historia de explotación colonial y concentración de la tierra que ha favorecido a unas élites pequeñas y ha privado de sus derechos a las personas más pobres, especialmente a las comunidades indígenas y las mujeres. No obstante, en los últimos 15 años, la región ha resistido la tendencia general y ha logrado reducir la desigualdad. Aunque hay algunas excepciones, los Gobiernos de Uruguay, Bolivia, Argentina y otros países han desarrollado importantes reformas para reducir la desigualdad. La recaudación pública proveniente de las materias primas se ha empleado para aumentar el gasto en servicios públicos y protección social. En algunos países, también se ha incrementado el salario mínimo. Esto se refleja en el índice, ya que un buen número de países latinoamericanos puntúa relativamente alto (ver Tabla 9).

En la actualidad, la región se enfrenta a una crisis económica relacionada con la caída en los precios de las materias primas. En 2015, la región sufrió el mayor aumento en los niveles de pobreza desde finales de los años 80, y los cambios de gobierno que están dándose en muchos países están conduciendo a cambios en políticas que amenazan con revertir los logros de los últimos años.<sup>49</sup>

**Tabla 9: América Latina y el Caribe**

País	Gasto en salud, educación y protección social	Clasificación en gasto	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Clasificación en impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación en empleo	Puntuación en el Índice CRI	Clasificación regional en el Índice CRI
Argentina	0,54	3	0,77	1	0,67	1	0,65	1
Costa Rica	0,63	1	0,65	2	0,42	7	0,57	2
Uruguay	0,57	2	0,62	4	0,40	8	0,53	3
Chile	0,52	5	0,56	8	0,42	6	0,50	4
Guyana	0,30	10	0,52	10	0,61	2	0,47	5
Colombia	0,41	7	0,59	6	0,40	9	0,46	6
Bolivia	0,44	6	0,50	12	0,40	10	0,44	7
Ecuador	0,25	15	0,64	3	0,49	3	0,43	8
El Salvador	0,35	8	0,55	9	0,33	14	0,40	9
México	0,53	4	0,32	20	0,38	11	0,40	10
Trinidad y Tobago	0,24	16	0,51	11	0,45	5	0,39	11
Perú	0,27	13	0,56	7	0,26	17	0,35	12
Santa Lucía	0,24	17	0,48	14	n.d.	n.d.	0,34	13
Honduras	0,13	21	0,59	5	0,46	4	0,34	14
República Dominicana	0,28	12	0,50	13	0,25	18	0,33	15
Guatemala	0,29	11	0,39	16	0,27	16	0,31	16
Barbados	0,22	19	0,43	15	n.d.	n.d.	0,30	17
Paraguay	0,27	14	0,29	22	0,34	13	0,30	18
Antigua y Barbuda	0,23	18	0,38	18	n.d.	n.d.	0,30	19
San Vicente y las Granadinas	0,32	9	0,27	23	n.d.	n.d.	0,30	20
Jamaica	0,20	20	0,31	21	0,35	12	0,28	21
Haití	0,10	22	0,35	19	0,31	15	0,23	22
Panamá	0,08	23	0,38	17	0,15	19	0,17	23

## Países de ingresos altos de la OCDE

En casi todos los países de ingresos altos, la brecha entre las personas ricas y pobres ha aumentado durante los últimos 30 años. Esta tendencia se ha producido después de años en los que la desigualdad había disminuido, tanto que se pensó que cuando los países alcanzaban un cierto nivel de riqueza, el aumento de la igualdad venía dado.<sup>50</sup> Al final de la Segunda Guerra Mundial, muchos países ricos desarrollaron sistemas tributarios altamente progresivos, estados del bienestar sólidos y fuertes medidas de protección de los trabajadores. Esta combinación de políticas favoreció la creación de algunos de los países más igualitarios del mundo, lo cual se refleja en el hecho de que los países ricos predominan entre los que mejor puntúan en el Índice CRI (véase Tabla 9). Sin embargo, en las últimas décadas, estas políticas se han erosionado en muchos países ricos, desde Dinamarca a Estados Unidos. Instituciones como el FMI y la OCDE han vinculado esta tendencia al aumento de la desigualdad. El FMI, por ejemplo, ha indicado que existe una relación directa entre la disminución en los niveles de sindicalización y el aumento de la desigualdad.

**Tabla 10: Países de ingresos altos**

País	Gasto en salud, educación y protección social	Clasificación en gasto	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Clasificación en impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación en empleo	Puntuación en el Índice CRI	Clasificación regional en el Índice CRI
Suecia	0,71	9	0,71	6	0,85	8	0,88	1
Bélgica	0,75	4	0,75	2	0,55	20	0,88	2
Dinamarca	0,72	8	0,70	7	0,64	12	0,88	3
Noruega	0,63	20	0,73	4	0,69	3	0,88	4
Alemania	0,75	2	0,68	12	0,66	6	0,88	5
Austria	0,73	6	0,64	20	0,72	1	0,86	6
Finlandia	0,75	3	0,66	15	0,64	10	0,85	7
Francia	0,74	5	0,67	13	0,59	17	0,83	8
Países Bajos	0,63	19	0,68	9	0,65	9	0,83	9
Luxemburgo	0,68	12	0,66	14	0,64	11	0,82	10
Japón	0,72	7	0,62	24	0,67	4	0,82	11
Islandia	0,58	24	0,65	17	0,65	7	0,78	12
Irlanda	0,77	1	0,60	27	0,59	15	0,78	13
Australia	0,55	27	0,74	3	0,54	21	0,78	14
Canadá	0,51	29	0,71	5	0,61	14	0,77	15
Italia	0,65	17	0,68	10	0,51	25	0,77	16
Reino Unido	0,54	28	0,64	19	0,67	5	0,76	17
Suiza	0,66	14	0,55	35	0,71	2	0,75	18
Portugal	0,63	18	0,65	18	0,51	26	0,73	19
Eslovenia	0,67	13	0,59	28	0,59	18	0,73	20
Malta	0,41	34	0,77	1	0,53	22	0,71	21
Estados Unidos	0,57	25	0,65	16	0,48	30	0,70	22
República Checa	0,68	10	0,53	37	0,62	13	0,69	23
Grecia	0,68	11	0,59	30	0,41	34	0,65	24

País	Gasto en salud, educación y protección social	Clasificación en gasto	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Clasificación en impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación en empleo	Puntuación en el Índice CRI	Clasificación regional en el Índice CRI
Argentina	0,43	32	0,68	11	0,48	29	0,65	25
España	0,65	16	0,61	26	0,37	36	0,64	26
Hungría	0,62	21	0,55	34	0,50	27	0,63	27
Israel	0,39	35	0,62	23	0,55	19	0,62	28
Nueva Zelanda	0,66	15	0,51	40	0,49	28	0,60	29
Chipre	0,36	36	0,63	22	0,53	23	0,60	30
República Eslovaquia	0,59	23	0,47	43	0,59	16	0,58	31
Croacia	0,36	37	0,64	21	0,46	32	0,57	32
Polonia	0,61	22	0,50	41	0,47	31	0,56	33
Uruguay	0,46	31	0,62	25	0,29	40	0,53	34
Estonia	0,57	26	0,47	42	0,43	33	0,51	35
Chile	0,42	33	0,59	29	0,30	39	0,50	36
Letonia	0,51	30	0,41	45	0,52	24	0,45	37
República de Corea	0,36	38	0,58	32	0,26	41	0,44	38
Seychelles	0,19	45	0,70	8	n.d.	n.d.	0,41	39
Trinidad y Tobago	0,22	42	0,57	33	0,33	37	0,39	40
Lituania	0,35	39	0,42	44	0,40	35	0,36	41
Federación de Rusia	0,30	40	0,58	31	0,15	44	0,36	42
Singapur	0,27	41	0,52	38	0,25	42	0,36	43
Barbados	0,20	44	0,53	36	n.d.	n.d.	0,30	44
Antigua y Barbuda	0,21	43	0,51	39	n.d.	n.d.	0,30	45
Omán	0,14	46	0,40	46	0,31	38	0,23	46
Bahréin	0,14	47	0,36	47	0,24	43	0,15	47

**Tabla 10: países de la OCDE**

País	Gasto en salud, educación y protección social	Clasificación en gasto	Progresividad del sistema fiscal e incidencia de los impuestos	Clasificación en impuestos	Políticas laborales para hacer frente a la desigualdad	Clasificación en empleo	Puntuación en el Índice CRI	Clasificación regional en el Índice CRI
Suecia	0,71	9	0,71	5	0,85	8	0,88	1
Bélgica	0,75	4	0,75	1	0,55	20	0,88	2
Dinamarca	0,72	8	0,70	6	0,64	12	0,88	3
Noruega	0,63	20	0,73	3	0,69	3	0,88	4
Alemania	0,75	2	0,68	9	0,66	6	0,88	5
Austria	0,73	6	0,64	17	0,72	1	0,86	6
Finlandia	0,75	3	0,66	12	0,64	10	0,85	7
Francia	0,74	5	0,67	10	0,59	17	0,83	8
Países Bajos	0,63	19	0,68	7	0,65	9	0,83	9
Luxemburgo	0,68	12	0,66	11	0,64	11	0,82	10
Japón	0,72	7	0,62	19	0,67	4	0,82	11
Islandia	0,58	24	0,65	14	0,65	7	0,78	12
Irlanda	0,77	1	0,60	21	0,59	15	0,78	13
Australia	0,55	27	0,74	2	0,54	21	0,78	14
Canadá	0,51	29	0,71	4	0,61	14	0,77	15
Italia	0,65	17	0,68	8	0,51	23	0,77	16
Reino Unido	0,54	28	0,64	16	0,67	5	0,76	17
Suiza	0,66	14	0,55	28	0,71	2	0,75	18
Portugal	0,63	18	0,65	15	0,51	24	0,73	19
Eslovenia	0,67	13	0,59	23	0,59	18	0,73	20
Estados Unidos	0,57	25	0,65	13	0,48	27	0,70	21
República Checa	0,68	10	0,53	29	0,62	13	0,69	22
Grecia	0,68	11	0,59	25	0,41	30	0,65	23
España	0,65	16	0,61	20	0,37	31	0,64	24
Hungría	0,62	21	0,55	27	0,50	25	0,63	25
Israel	0,39	33	0,62	18	0,55	19	0,62	26
Nueva Zelanda	0,66	15	0,51	30	0,49	26	0,60	27
República de Eslovaquia	0,59	23	0,47	34	0,59	16	0,58	28
Polonia	0,61	22	0,50	31	0,47	28	0,56	29
Estonia	0,57	26	0,47	33	0,43	29	0,51	30
Chile	0,42	32	0,59	24	0,30	32	0,50	31
Letonia	0,51	30	0,41	35	0,52	22	0,45	32
República de Corea	0,36	34	0,58	26	0,26	35	0,44	33
Turquía	0,30	35	0,59	22	0,29	33	0,43	34
México	0,43	31	0,48	32	0,27	34	0,40	35



## 2 REDUCIR LA DESIGUALDAD MEDIANTE EL GASTO PÚBLICO

### 2.1 Pruebas sobre el impacto del gasto público en la reducción de la desigualdad a nivel mundial

Los datos disponibles de más de 150 países, tanto ricos como pobres, que abarcan más de 30 años,<sup>51</sup> muestran que, en general, la inversión en salud, educación y protección social reduce la desigualdad. Esto se debe a que el gasto público puede ayudar a reducir la desigualdad de ingresos al poner un ingreso "virtual" o real en los bolsillos de todos.<sup>52</sup> Esto ha demostrado reducir la desigualdad de ingresos en un promedio del 20% en la OCDE,<sup>53</sup> y una revisión reciente de 13 países en desarrollo encontró que el gasto en educación y salud representó el 69% de la reducción total de la desigualdad.<sup>54</sup>

Cuando el Gobierno proporciona servicios públicos (especialmente salud<sup>55</sup> y educación), y cuando estos servicios están fuertemente subsidiados (o, mejor aún, son gratuitos), las personas más pobres no tienen que usar ninguna (o la mayor parte) de sus muy bajos ingresos para pagar por ellos. Se ha demostrado que esto aumenta los ingresos de los hogares más pobres en una cantidad igual a sus ingresos regulares (o incluso superior).<sup>56</sup>

Estos servicios "en especie" pueden reforzarse si un Gobierno proporciona apoyo monetario directo, incluso a través de programas de bienestar social tales como sistemas de transferencias en efectivo que proporcionan protección a los ciudadanos contra circunstancias imprevistas o ayudan a asegurar que los más pobres reciban un impulso a sus ingresos.<sup>57</sup> Este gasto de protección social puede actuar para redistribuir dinero desde los más ricos de la sociedad hacia los hogares más pobres, ayudando así a combatir la desigualdad y construir una sociedad mejor para todos.<sup>58</sup>

Hay un nivel mínimo de gasto por debajo del cual la calidad del servicio sufre. Por ejemplo, hay que respetar la proporción adecuada de maestros capacitados y estudiantes para asegurar el aprendizaje en el aula;<sup>59</sup> y se requiere un número mínimo de médicos y personal de enfermería (así como medicamentos e instalaciones esenciales) para operar un sistema de salud de calidad.<sup>60</sup>

Varios Gobiernos nacionales se han comprometido a aumentar el gasto en salud y educación. En 2001, todos los Gobiernos africanos se comprometieron a aumentar el gasto sanitario hasta el 15% de acuerdo con la Declaración de Abuja. Y en 2015, 160 Gobiernos se comprometieron a gastar hasta el 20% de su presupuesto en educación como parte de la Declaración de Incheon.<sup>61</sup>

#### La calidad del gasto es importante

Más allá de los niveles generales de gasto, la evidencia disponible de todo el mundo demuestra que la manera en que los Gobiernos gastan su presupuesto dentro y entre los diferentes sectores sociales es muy importante. Hay una enorme variación dentro y entre los países para diferentes sectores, y a través de diferentes tipos de gasto en el sector social. Algunos países tienen un gasto elevado, pero el dinero no se gasta progresivamente por lo que no tiene mucho impacto en la desigualdad, mientras que otros gastan menos, pero de manera más efectiva.

En muchos países, los costes de las tasas de educación, tanto informales como formales, todavía excluyen a los más pobres (particularmente las niñas) de asistir a la escuela. En la mayoría de los casos, el gasto está sesgado hacia la educación terciaria. En promedio, el 46% del gasto en educación pública en los países de renta baja y el 26% en los países de renta

media-baja se destina a educar al 10% de los estudiantes que ya tienen más educación. Con demasiada frecuencia, la respuesta es privatizar la educación terciaria o aumentar enormemente los honorarios, aunque éstos tiendan a excluir aún más a los niños y niñas más pobres. Hay que encontrar un equilibrio donde la educación terciaria esté disponible sin desviar demasiado dinero público de la educación básica.

Cuando el gasto es más progresivo, esto puede tener un impacto profundo. Por ejemplo, la inversión en educación en los primeros años puede tener un impacto particularmente fuerte en la reducción de la desigualdad, dando a los niños más pobres una oportunidad más al principio de sus vidas.<sup>62</sup>

El gasto en salud puede hacer una contribución significativa a la reducción de la desigualdad, pero esto depende en gran medida de la forma en que se gasta. Por ejemplo, tendrá un impacto limitado en la desigualdad si el gasto se inclina hacia áreas más ricas o a la atención hospitalaria, lejos de las clínicas en áreas pobres. Cada año, 100 millones de personas son arrastradas por debajo de la línea de pobreza por tener que pagar por la asistencia sanitaria, y millones más retrasan o evitan procurar atención médica porque no pueden permitirse hacerlo.<sup>63</sup> Una vez más, la solución que a menudo se sugiere (el seguro de salud), no es necesariamente eficaz en la reducción de la desigualdad porque es difícil asegurar una cobertura a gran escala para los hogares más pobres. En Ghana, por ejemplo, el sistema de seguros de salud es empleado sobre todo por los hogares en mejor situación, con una cobertura nacional de sólo el 35%.<sup>64</sup>

El impacto del gasto en protección social sobre la desigualdad y la pobreza varía mucho de un país a otro. En los países en desarrollo, los regímenes de protección social son generalmente demasiado pequeños para que se produzca algún avance sustancial en la reducción de la desigualdad. Los regímenes contributivos (como las pensiones) tienden también a favorecer a los hogares en mejor situación. El Índice de Protección Social del Banco Asiático de Desarrollo confirma esto, encontrando que el 83% de los beneficiarios de la protección social en la región no eran pobres y que esto se debía al predominio de los regímenes de seguridad social como las pensiones contributivas.<sup>65</sup> Por el contrario, las transferencias de dinero en efectivo son mucho más propensas a ser en favor de los pobres, aunque identificar y llegar a los más pobres es muy difícil; una asignación más universal basada en la categoría y no en el nivel de pobreza (por ejemplo, subvenciones de apoyo para todas las madres y niños) suele resultar más eficaz. La mayoría de los países de renta media podrían tener programas mucho más amplios de protección social. En los países de la OCDE, los esquemas de protección social tienden a ser mucho más grandes y se ha demostrado que reducen la desigualdad hasta en un 30%.<sup>66,67,68,69</sup>

### **Las decisiones de gasto suelen estar sujetas a la influencia de intereses especiales**

Con demasiada frecuencia, en muchos países, las decisiones sobre la asignación de recursos están dominadas por intereses especiales y malas decisiones políticas que aumentan la desigualdad. Elites y poderosos intereses pueden 'capturar' las políticas y el gasto y servir para influir en las prioridades de gasto. Por ejemplo, en Chile, los estudios muestran que cuando se introdujeron vales para el sistema educativo, las clases altas y medias tendieron a captar los principales beneficios, lo que llevó a una profunda estratificación en el sistema educativo.<sup>70</sup> A menudo, las asignaciones en cada país van desproporcionadamente a las áreas con las poblaciones más grandes, áreas urbanas o ricas, o áreas que son favorecidas políticamente por los partidos gobernantes. Por ejemplo, en Senegal, más de la mitad de los recursos públicos se concentran en la capital, Dakar, donde sólo vive una cuarta parte de la población.<sup>71</sup> Para abordar estas desigualdades geográficas, el gasto público debe asignarse de acuerdo con "fórmulas de gasto más equitativo". Varios países, como Sudáfrica<sup>72</sup> y Ecuador,<sup>73</sup> cuentan con sistemas bien desarrollados de asignación de gasto para compensar las desventajas, y se ha demostrado que tienen un impacto igualador en su gasto social. Las fórmulas de equidad son especialmente importantes en países con grupos étnicos marginados o fuertes disparidades geográficas.

Esta variación aparece en estudios que demuestran el impacto del gasto en desigualdad utilizando el análisis de incidencia de beneficios. El proyecto Compromiso con la Equidad mostró una variación significativa en los países de América Latina: Argentina tiene mayores niveles de redistribución de su gasto, mientras que los logros redistributivos de Bolivia son bajos (en comparación con un gasto social más alto).<sup>74</sup> Otro estudio realizado por los mismos autores, que analiza 11 países de renta media, también muestra impactos diferentes sobre la desigualdad.<sup>75</sup> Este análisis de incidencia se utiliza en el Índice CRI.

Para establecer los indicadores en este pilar, DFI ha recopilado los datos de gastos más actualizados de los documentos presupuestarios más recientes. Esto ha sido completado con otras fuentes, especialmente el Índice de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La mayoría de los datos de los indicadores de este pilar se actualizarán cada año.

## 2.2 Género, juventud, gasto público y protección social

Existe una relación notable entre el impacto del gasto social en la desigualdad de género y en la desigualdad económica. Las mujeres y niñas que viven en la pobreza y desfavorecidas pueden beneficiarse más de una salud y una educación de calidad, universal y equitativa. Si todas las niñas terminaran la educación primaria, las muertes maternas disminuirían en dos tercios, ahorrando 189.000 vidas cada año.<sup>76</sup> La educación también puede aumentar las oportunidades económicas de las mujeres y su poder de decisión dentro del hogar.<sup>77</sup> El acceso universal a una asistencia sanitaria de calidad puede transformar la vida de las mujeres, dándoles más opciones y reduciendo sus riesgos de contraer enfermedades prevenibles o incluso la muerte materna. Al menos 35,5 millones de niños y niñas menores de cinco años se quedan solos o son atendidos por otros menores. Es más probable que los niños más pobres de los países más pobres se queden solos.<sup>78</sup> Por otra parte, cuando no se prestan servicios públicos, las mujeres sufren una carga desigual: en 66 países, las mujeres dedican 10 semanas o más cada año al trabajo no remunerado, limitando el tiempo y cualquier oportunidad para ganar un salario digno.<sup>79</sup> La cantidad de trabajo de cuidados no remunerados que realizan las mujeres es enorme y en gran parte no reconocida, y los servicios públicos pueden marcar una diferencia clave en el apoyo a las mujeres y las familias.<sup>80</sup>

Dadas las enormes disparidades de género en el acceso a los servicios y en los resultados del desarrollo, un gasto mayor y mejor debe ser un aspecto fundamental en el establecimiento del presupuesto. Una forma en que el Gobierno puede invertir mejor el gasto destinado a las necesidades de las mujeres es mediante la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. Esto puede ayudar a analizar el impacto actual del presupuesto y destinar más gasto directamente a las mujeres, como la atención materna, los derechos reproductivos y la lucha contra la mutilación genital femenina (MGF), el abuso sexual y la violencia contra las mujeres. Analizar el gasto con perspectiva de género también puede ayudar a asegurar que el gasto esté teniendo el impacto deseado en términos de equidad y acceso.

En todo el mundo se han realizado grandes esfuerzos para promover la elaboración de presupuestos con perspectiva de género y para analizar el grado en que el gasto se destina directa o indirectamente a las mujeres. Un reciente informe del FMI pone de relieve numerosos ejemplos positivos y considera que los presupuestos con enfoque de género pueden promover la igualdad entre hombres y mujeres. Si bien las políticas específicas varían, las pruebas empiezan a ser más claras sobre cómo esta herramienta vital puede ayudar a asegurar que los procesos presupuestarios nacionales aborden las necesidades de las mujeres y apoyen sus derechos.<sup>81</sup>

## Los jóvenes también salen muy perjudicados

Los jóvenes, y particularmente las mujeres jóvenes, son otro grupo que se ve afectado de manera desproporcionada por los bajos niveles de gasto social. Como principales beneficiarios del gasto en educación, los jóvenes sufren cuando se reduce el gasto en este sector o cuando la educación sólo es accesible para aquellos que pueden pagar. La educación primaria universal gratuita es vital, en particular para empoderar a las niñas y las jóvenes para que tomen el control de sus vidas; ayuda a prevenir el matrimonio infantil, permite a las mujeres tener menos hijos y asegurar una posición económica más fuerte en la sociedad.<sup>82</sup> En muchos países, los servicios públicos están cada vez más sujetos a tasas que los ponen fuera del alcance de la mayoría de los jóvenes. Cuando los jóvenes no pueden permitirse el acceso a la educación secundaria o terciaria, sus talentos son malgastados, a un costo enorme para la sociedad.

Hay muchos otros grupos desfavorecidos o marginados, incluidas las minorías étnicas y las personas con discapacidad, que pueden necesitar disposiciones especiales para corregir la desigualdad.<sup>83</sup> A veces, para corregir las desventajas que afrontan estos grupos, se requiere hacer un mayor gasto mediante, por ejemplo, fórmulas de equidad, que garantizan que esto suceda de una forma “no política” y que ya se han aplicado con éxito en varios países.

### 2.3 ¿Cuáles son los resultados del Índice CRI en el pilar de gasto?

Los resultados referidos al pilar de gasto muestran una amplia variación entre los países en términos de cuánto gastan y del impacto de su gasto en la desigualdad.

Varios países han decidido utilizar la mayor parte de su presupuesto para el gasto social como medio de redistribuir la riqueza y los ingresos, lo que está teniendo un gran impacto en la desigualdad. En la parte superior de la clasificación según el pilar de gasto hay dos grandes grupos de países. Uno incluye un grupo de países de alto gasto (y de rentas más altas<sup>84</sup>) de América Latina, mientras que el otro incluye países de alto desempeño de la OCDE.

Costa Rica, que ocupa el primer lugar en el pilar de gasto social para la región de América Latina, también tiene un buen desempeño en el gasto público progresivo.<sup>85</sup> Sus inversiones han ayudado a construir un servicio universal de salud de alta calidad, con resultados que rivalizan (o incluso superan) a algunos de los países más ricos del mundo.<sup>86</sup> Además, las grandes y muy progresistas medidas de protección social redistribuyen la riqueza<sup>87</sup> y desempeñan un papel en la cohesión social.<sup>88</sup> Uruguay,<sup>89</sup> en la segunda posición, invierte grandes sumas en salud y educación, con planes de protección social bien desarrollados y de amplia cobertura.<sup>90</sup> Por su parte, Argentina, el tercer país que mejor puntúa en gasto en Latinoamérica, es reconocido por su progresivo gasto social. El país se ha embarcado en una expansión del gasto social a gran escala desde 2009.<sup>91</sup> En conjunto, se ha demostrado que el gasto social de estos tres países tiene un fuerte impacto en la reducción de la desigualdad.<sup>92</sup> Han sido parte de un patrón emergente en América Latina, en el que el gasto del Gobierno es responsable de hasta el 20% de todas las reducciones en la desigualdad desde el año 2000,<sup>93</sup> Con el cambio hacia una administración más de centro-derecha en muchos de estos países, está por ver si el gasto social se mantendrá en niveles tan altos. Cualquier cambio, por supuesto, aparecerá en las próximas versiones del Índice CRI.

Hay un segundo grupo de países de la OCDE de alto desempeño en la parte superior del ranking. Reconocidos por sus bien establecidos compromisos de largo plazo con las inversiones sociales financiadas con fondos públicos, este grupo incluye a Finlandia, Alemania y Suecia.<sup>94</sup>

Cabe destacar que la mayoría de los países de la parte alta y media de la clasificación del Índice CRI son países de rentas altas, que tienden a gastar mucho más en protección social. Esto está en línea con los hallazgos que sugieren que el gasto social (especialmente en la protección social) aumenta una vez que se ha alcanzado cierto nivel de ingreso nacional,

mientras que las transferencias en especie a través de la salud y la educación tienden a dominar antes de ese tiempo.<sup>95</sup> Por esta razón, no es hasta la parte media de la clasificación de gastos que comienzan a aparecer los primeros países de bajos ingresos, los cuales merecen un reconocimiento aún mayor por utilizar sus escasos recursos para hacer un esfuerzo mayor en la reducción de la desigualdad. Etiopía es un ejemplo notable, ocupando el décimo lugar en el subindicador de educación. Lo que es notable en Etiopía, junto con otros países con bajos ingresos, es que está dedicando mucho más al gasto "redistributivo" y "pro-pobre" que los países desarrollados en una etapa similar en su historia.<sup>96</sup> Mientras tanto, el desempeño de Camboya en la reducción de la desigualdad es penalizado por su muy bajo gasto social (véase el Cuadro 5).

Por el contrario, algunos países de ingresos medios están gastando mucho menos de lo que las naciones hoy día ricas hicieron en un punto similar en su desarrollo económico. Por ejemplo, Indonesia es hoy más rica (en términos de renta per cápita) que Estados Unidos en 1935, cuando se aprobó la Ley de Seguridad Social.<sup>97</sup> Su gasto social, relativamente bajo, se ve reflejado en su baja posición en el Índice CRI, en el que ocupa el puesto 101. Jokowi, el actual presidente de Indonesia, está públicamente comprometido a cambiar y reducir la desigualdad, lo cual es muy positivo.

Esto es también cierto para Nigeria, Pakistán e India, todos ellos países de renta media que podrían gastar mucho más en salud, educación y protección social de lo que están haciendo, lo que significa que obtienen puntuaciones muy bajas en el Índice CRI. Estos tres países representan 1.600 millones de personas, por lo que podrían tener un enorme impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad en el mundo si así lo desearan. Curiosamente, en los tres países se ha producido un rápido aumento de la educación privada en ausencia de una buena provisión estatal, lo que a su vez afianza aún más la desigualdad económica y de género.<sup>98</sup>

Nigeria ocupa el último lugar del índice en cuanto a gasto social, lo que se refleja en los muy pobres resultados sociales para sus ciudadanos. Más de 10 millones de niños en Nigeria no van a la escuela.<sup>99</sup> Un niño de una rica familia nigeriana podría esperar recibir 12 años de escolaridad, mientras que un niño del grupo más pobre podría esperar recibir alrededor de tres años de escolaridad (en promedio).<sup>100</sup> Nigeria tiene un ingreso per cápita similar a Bolivia, pero en Nigeria, 1 de cada 10 niños muere antes de cumplir cinco años (en comparación con 1 de cada 25 niños de Bolivia).<sup>101</sup>

#### **Cuadro 5: La otra cara del crecimiento en Camboya: el gasto social debe aumentar rápidamente para reducir la desigualdad**

Si bien el crecimiento económico ha aumentado hasta el 7% en 2016,<sup>102</sup> Camboya ocupa el puesto 110 en el Índice CRI por su gasto social. Esto es significativamente menor que su clasificación general de 108. Durante las últimas dos décadas, Camboya ha experimentado un rápido crecimiento económico y una reducción significativa de la pobreza. Aunque la desigualdad aumentó hasta 2009, ha caído desde entonces gracias a un amplio crecimiento económico. Sin embargo, la desigualdad y la pobreza siguen siendo cuestiones fundamentales para el país, donde 2 de cada 10 personas viven con menos de 2 dólares al día y muchos más viven cerca de la línea de pobreza. El crecimiento de los sectores de la confección, de la construcción y de los servicios también se ha traducido en graves costes sociales. Las mujeres, que tienden a trabajar en el sector informal, tienen menos acceso a los programas de seguro social, asistencia social y mercado de trabajo.

Camboya asigna sólo el 5% de su presupuesto a la protección social.<sup>103</sup> Esto es más bajo que muchos otros países en la región, incluyendo Indonesia, Vietnam y Tailandia. El país cuenta con varios esquemas de protección social, pero carecen de integración y muchas personas pobres no se benefician, ya que la cobertura es insuficiente.

Mientras que el gasto total reciente en salud y educación ha aumentado, los niveles de gasto y los resultados son todavía bajos en comparación con otros en la región. Las desigualdades entre ricos y pobres y entre zonas urbanas y rurales en el acceso a la asistencia sanitaria siguen siendo inaceptablemente altas.<sup>104</sup> Los niños del quintil más pobre tienen tres veces más probabilidades de morir antes de los cinco años que los del quintil más rico.<sup>105</sup> La asistencia al parto cualificada es dos veces más probable para las mujeres ricas que para las mujeres más pobres. Se siguen cobrando cuotas a los usuarios, a pesar de que la recaudación para el presupuesto de salud es muy baja. Si bien existe un sistema de exención considerable, estas cuotas, combinadas con un gasto reducido en el sistema de salud pública, exacerban tanto la desigualdad de género como la económica. Las personas pobres, especialmente las mujeres, no tienen más remedio que pagar cantidades elevadas por servicios médicos privados no regulados y de mala calidad. Sólo el 29% de los camboyanos más pobres hacen uso de los servicios de salud públicos cuando enferman.<sup>106</sup>

La equidad y la eficiencia mejorarían enormemente si se eliminaran todos los honorarios de los servicios de salud gubernamentales, y si se pusiera en común toda la financiación para la salud y se destinara a la ampliación del sistema sanitario. Hay una necesidad urgente de mejorar la calidad de la asistencia sanitaria y extender la cobertura gratuita a todos los camboyanos.

Camboya tiene la población más joven en Asia sudoriental. En la actualidad, las necesidades, perspectivas y preocupaciones de los jóvenes y las mujeres no se ven reflejadas en el presupuesto nacional. Hacer que el crecimiento sea inclusivo y reducir la desigualdad es posible; la evidencia sugiere que hay un amplio margen para aumentar el gasto social en Camboya y acercarse así a este objetivo.

También hay casos atípicos en este ámbito, es decir, Gobiernos que están gastando una cantidad significativa en servicios sociales, pero donde ese gasto no está reduciendo la desigualdad (o al menos no es favorable a los pobres). En ningún otro sitio esto es más claro que en el caso de los Estados Unidos, que tiene niveles muy altos de gasto en salud (incluso si se compara con los estándares de los países más ricos de la OCDE) y su resultado en cuanto al gasto total en indicadores de salud es bueno. Sin embargo, los datos indican que este gasto tiene mucho menos impacto en la reducción de la desigualdad que el gasto sanitario en otros países de la OCDE.<sup>107</sup> Esto se debe en gran parte a su complejo sistema privatizado y al alto coste de la asistencia sanitaria.<sup>108</sup> Esto puede tener un impacto devastador; en 2013, dos millones de personas fueron a la quiebra por culpa de las facturas médicas en los Estados Unidos, y la deuda médica se tornó la causa principal de la bancarrota personal.<sup>109</sup>

#### **Cuadro 6: Campaña ‘The Nine is Mine!’ (“¡El nueve es mío!”) en la India**

En 2004, el Gobierno indio prometió en su Programa Mínimo Común asignar el 6% de su producto interno bruto (PIB) a la educación y el 3% a la salud. Con este telón de fondo, en octubre de 2006 se lanzó la campaña *¡el Nueve es Mío!*, para reclamar que el 9% del PIB se comprometiera con la salud y la educación. En el evento de lanzamiento, 4.500 niños y niñas se unieron en Delhi al movimiento y 20 de ellos se reunieron con el entonces primer ministro, Manmohan Singh, y le pidieron que mantuviera su promesa de dar a todos los niños en la India el acceso a la salud y la educación. Los niños se presentaron ante el primer ministro con una postal gigante de "NINE/SMINE" ("NUEVE/SMÍO") con más de 200.000 firmas, y le contaron historias sobre sus dificultades para acceder a sus derechos básicos de educación y salud. La campaña tenía como objetivo exigir al Gobierno de la Alianza Progresista Unida el cumplimiento de sus promesas. La campaña puso a los niños y las niñas de todo el país en el centro de la incidencia política, hablando con una sola voz para que todos los niños y niñas puedan disfrutar de la salud y la educación como un derecho.

La campaña fue dirigida por Wada Na Todo Abhiyan (campaña “Cumple tus promesas”), apoyada por una amplia gama de organizaciones de base, movimientos sociales, y organizaciones activistas. Utilizaron una gran variedad de técnicas de campaña, con acciones en 15 estados involucrando niños y niñas, escuelas y comunidades. El público se involucró y tomó conciencia del asunto, y los niños y niñas participaron como actores clave en la campaña. El esfuerzo de cabildeo tuvo resultados impresionantes: en 2007 el primer ministro anunció un aumento del 20% en el presupuesto de educación para el año siguiente. Más allá de esto, el Gobierno se comprometió a implementar a gran escala la Ley del Derecho a la Educación. Para lograr este compromiso, se previó que en los próximos cinco años se invertirían 40.000 millones de dólares únicamente en la enseñanza primaria, lo que supone un enorme aumento con respecto a los 41.000 millones que se invirtieron en 2009 en todo el sistema educativo.

Sin embargo, después de todos estos esfuerzos, el gasto de la India en servicios públicos sigue siendo inaceptablemente bajo. El país ocupa el puesto 132 de un total de 152 en el Índice CRI y su limitado gasto social contribuye a los altos y crecientes niveles de desigualdad. El Gobierno de la India debe hacer mucho más para combatir la desigualdad.

## **2.4 ¿Qué es lo que realmente miden los indicadores del CRI sobre gasto público?**

El pilar de gasto social del CRI se compone de dos medidas: el nivel de gasto total, y el impacto de dicho gasto en la reducción de la desigualdad.

### **Indicador 1: ¿En qué medida se ha comprometido un Gobierno a gastar en educación, salud y protección social?**

Esto mide el gasto total para cada uno de los tres sectores (salud, educación y protección social), como porcentaje del presupuesto anual total de un Gobierno. Esto se consideró una medida más justa que otras alternativas, como el porcentaje del PIB o las asignaciones per cápita, que tendrían a penalizar a los países de renta baja y a recompensar a los países de renta alta capaces de recaudar y gastar más.

El Índice examinó el porcentaje del gasto gubernamental total en educación y salud en cada uno de los 152 países, utilizando el presupuesto más reciente de 2016 siempre que fuese posible y, de no ser así, para 2015. Para la protección social, se basó en el análisis de la OIT publicado en su reciente Informe de Protección Social 2014-2015.<sup>110</sup>

## **Indicador 2: ¿Cómo de progresivo es el gasto en educación, salud y protección social?**

Dentro de los sectores, el gasto puede ser progresivo e incluso, en algunos casos, regresivo. En general, en los tres sectores de este estudio, el gasto en salud y educación es ligeramente más progresivo que el de protección social, porque se gasta más en términos relativos y absolutos en los servicios que son más utilizados por los pobres. Esto es especialmente el caso de la educación básica y la atención primaria.

El segundo indicador en el pilar de gastos trata de reflejar el impacto diferente que puede tener el gasto. Mide el impacto real o probable del gasto en la desigualdad de cada país para los tres sectores. Siempre que es posible, esto se logra mediante estudios a nivel de país.<sup>111</sup> Cuando tales estudios no estaban disponibles, el Índice utilizó las mejores estimaciones mundiales posibles.<sup>112</sup>

### **2.5 Limitaciones de los indicadores de gasto social del Índice CRI**

Los datos sobre gasto en protección social no están tan actualizados como los de educación o salud. El gasto en protección social rara vez es un elemento específico de un presupuesto nacional, y a menudo se distribuye entre diferentes líneas presupuestarias. La OIT ha llevado a cabo el análisis más completo de los presupuestos gubernamentales hasta la fecha para establecer lo que contribuye a la inversión general en protección social, y el Índice CRI utiliza este análisis.<sup>113</sup> Desafortunadamente, el análisis de la OIT no se actualiza anualmente, lo que explica que los datos no sean tan recientes como los de educación y salud. La OIT publicará una actualización para la versión del Índice CRI de 2017, por lo que los datos sobre el gasto social en protección social se actualizarán en ese momento.

El Índice CRI mide los compromisos presupuestarios en lugar del gasto real. No es posible obtener datos precisos y actualizados sobre cuánto gastan los Gobiernos, especialmente en los países más pobres. A menudo, hay una discrepancia entre los compromisos declarados y lo que cada ministerio realmente recibe del Gobierno central. La cantidad real puede no ser divulgada, y si lo es, generalmente se hace con un retraso significativo. DFI y Oxfam trabajan con socios en todo el mundo para rastrear el gasto presupuestario y exigir cuentas a los Gobiernos cuando el gasto prometido no se materializa,<sup>114</sup> pero esto es algo que no se puede reflejar con precisión en el Índice.

El desarrollo del Índice no incluyó medidas directas de la calidad de los servicios. Valoramos incluir, por ejemplo, los niveles de gastos directos en salud o la cantidad dedicada a la educación terciaria, pero concluimos que era imprudente o imposible hacerlo en esta etapa.<sup>115</sup> En cambio, se decidió examinar la incidencia general de los servicios; es decir, hasta qué punto el gasto en cada área ha logrado reducir la desigualdad. Este es un buen indicador de la calidad de los servicios, porque si un país tiene un gasto sanitario muy alto, pero éste tiene un impacto muy limitado en la desigualdad, entonces es justo concluir que el gasto está haciendo un trabajo relativamente pobre en cuanto a beneficiar más a las personas más pobres. Es importante señalar que los estudios de incidencia no están disponibles para todos los países incluidos en el Índice; pero cuando no se disponía de tales estudios, el Índice utilizó un extenso estudio global que examinó 150 países durante 30 años para establecer niveles medios de incidencia en educación, salud y protección social.

El Índice CRI todavía no incorpora un indicador de género. Esto se debe a que todavía no se dispone de datos suficientes. Algunos trabajos prometedores del FMI y otros sugieren que pronto se dispondrá de datos suficientes, en cuyo caso las versiones posteriores del Índice podrían incluir un indicador de género.

Por último, el Índice no intenta medir otros gastos "negativos" del Gobierno, como el gasto militar o el servicio de la deuda, que a menudo son sustanciales. El servicio de la deuda está volviendo a convertirse en una importante pérdida de recursos para los países en desarrollo, con Ghana, por ejemplo, destinando casi un tercio de su presupuesto al servicio de su deuda.



# 3 REDUCIR LA DESIGUALDAD MEDIANTE POLÍTICAS TRIBUTARIAS

## 3.1 Evidencia mundial sobre el papel de los impuestos progresivos en la reducción de la desigualdad

Recaudar la cantidad máxima de impuestos de manera progresiva, de manera que los que más ganan soporten la mayor carga tributaria, tiene un impacto clave en la desigualdad. Esta es la razón por la cual hacer campaña por una imposición más progresiva es una parte esencial del trabajo de Oxfam para reducir la desigualdad. La recaudación de impuestos desempeña un triple papel en la lucha contra la desigualdad. Primero, al tomar más de los ricos que de los menos ricos, el impuesto contribuye directamente a reducir la brecha entre ricos y pobres. En segundo lugar, si se utilizan los recursos recaudados por los impuestos progresivos para beneficiar a los pobres, se pueden reducir aún más los niveles de desigualdad. Finalmente, el sistema tributario puede jugar un papel importante en ayudar a estructurar la economía de tal manera que reduzca las desigualdades de mercado en primer lugar, reduciendo los incentivos a ganancias excesivamente altas, los retornos de los accionistas o las elevadísimas remuneraciones de los directivos. La fiscalidad puede utilizarse para fomentar la inversión en nuevas tecnologías y en diferentes tipos de empresas que permitan a los trabajadores obtener más beneficios, tener más voz y ayudar a construir una economía más sostenible y más humana.

Los países primero tienen que tener un sistema tributario que sea progresivo sobre el papel. Eso significa mayores tasas impositivas para los salarios más altos y umbrales y exenciones progresivos. Sin embargo, muchos países caen en este primer obstáculo, con tipos impositivos muy bajos sobre los beneficios de las empresas o sobre los ingresos altos. Bulgaria, por ejemplo, tiene un tipo único de impuesto sobre la renta del 10% sobre todos los ingresos y un tipo del 10% en el impuesto de sociedades. La tendencia también es negativa, ya que muchos países participan en una carrera a la baja en los tipos impositivos, así como en otras exenciones e incentivos fiscales, profundamente perjudiciales. En 1990, el tipo nominal del impuesto de sociedades del G-20 era del 40%; en 2015, fue del 28,7%.<sup>116</sup> En la República Dominicana, para dar otro ejemplo, el volumen de exenciones recibidas anualmente por las empresas del sector turístico, la industria, las zonas francas y la zona fronteriza sería suficiente para aumentar el presupuesto de salud en un 70% o multiplicar el presupuesto para agua potable y saneamiento por tres.<sup>117</sup>

Sin embargo, un sistema fiscal progresivo sobre el papel es sólo el primer paso. Claramente, tener un sistema fiscal progresivo en papel es irrelevante si los impuestos reales recaudados por los Gobiernos son regresivos. Las cifras sobre la productividad fiscal muestran que, para cada aumento de la renta nacional, los países recaudan (en promedio) cerca del 40% del IVA y los impuestos sobre las ventas, pero sólo alrededor del 14% del impuesto sobre la renta de las personas físicas y corporativas. Este es un problema particular en los países de renta baja, donde sólo se recauda alrededor del 10% de cada dólar extra de la renta imponible.<sup>118</sup> En Costa de Marfil, sólo se recauda el 4% del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en comparación con el 53% de Dinamarca. Dado que el IVA es un impuesto regresivo en la mayoría de los casos, una mayor proporción de la recaudación del IVA hace que todo el sistema fiscal sea más regresivo en la práctica.

Esta falta de recaudación de impuestos a menudo se debe a múltiples exenciones y acuerdos que permiten que los individuos más ricos y las empresas más grandes simplemente no estén pagando lo que deben. También se debe al impacto de factores internacionales como la red global de secreto bancario y paraísos fiscales, que permiten la evasión y la elusión fiscal. Por

este motivo, la "incidencia" real del impuesto (lo que realmente se paga de impuestos), puede ser muy diferente de cómo aparece el sistema tributario de un país en papel.

Por último, los países deben recaudar de la manera más progresiva posible. La recaudación total en muchos países es muy baja. La recaudación de la India es de tan sólo 16,7% de su PIB. Indonesia recauda un 11,9%, mientras Sudáfrica logra recaudar más de un 27%. Si Indonesia aumentara su recaudación en tan sólo un 2% del PIB, podría más que duplicar su gasto en salud.<sup>119</sup>

Estos datos refuerzan la elección de los indicadores para el pilar de impuestos del CRI, que miden lo siguiente:

- en qué medida cada país diseña sus sistema tributario con una intención progresiva;
- en qué medida recauda de manera progresiva;
- la cantidad de impuestos recaudados comparado con su base impositiva y su nivel "potencial";

Para analizar si la política tributaria es progresiva en diferentes países, *Development Finance International* y *Oxfam* han construido una importante base de datos sobre impuestos mundiales en 152 países. Esta es la primera base de datos pública que contiene tipos y umbrales de impuestos de manera exhaustiva; tiene la cobertura más amplia de países sobre la recaudación por diferentes tipos de impuestos, y los datos más actualizados sobre el desempeño de la recaudación real en comparación con la potencial. Se actualizará anualmente para ediciones futuras del Índice CRI.

#### **Cuadro 7: El 'Fair Tax Monitor'**

Paralelamente al Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad, Oxfam ha desarrollado una metodología detallada para una evaluación más completa de los sistemas tributarios nacionales, el *Fair Tax Monitor*, que complementa el Índice CRI proporcionando una puntuación más detallada de un área específica de desigualdad: la fiscalidad justa.

El *Fair Tax Monitor* es una herramienta única para la incidencia política basada en la evidencia que destaca las cuestiones específicas de cada país. Se centra en seis componentes de un sistema fiscal justo, analizando cada uno con técnicas cualitativas y cuantitativas para identificar cuellos de botella y oportunidades de incidencia.

El uso de un marco común de investigación permite comparar las políticas y prácticas fiscales en el tiempo y entre países, teniendo en cuenta las diferencias cualitativas entre los sistemas fiscales nacionales. En la actualidad, los resultados están disponibles para Bangladesh, Pakistán, Senegal y Uganda. Los hallazgos generales, la metodología y los informes de los países están disponibles en [www.maketaxfair.net/ftm](http://www.maketaxfair.net/ftm).

Los resultados sugieren que existe una tendencia general hacia la mejora de las políticas fiscales, ya que las reformas tributarias en varios países han servido para simplificar el sistema de recaudación de impuestos y ampliar la cobertura. Este último aspecto es de suma importancia, ya que el número de contribuyentes en los cuatro países mencionados es extremadamente bajo. Estos cuatro países enfrentan una elevada pérdida en la recaudación debido a numerosas exenciones tributarias, especialmente aquellas que no benefician a los pobres, sino que contribuyen a aumentar los beneficios y los ingresos de los ricos y, por lo tanto, a aumentar la desigualdad.

Los ingresos recaudados también deben utilizarse para beneficiar a la población, especialmente a los grupos más pobres y marginados. La categoría del gasto público, aunque examinada superficialmente, muestra que no se asignan suficientes fondos a los servicios básicos (especialmente en Bangladesh y Uganda). Los países deben cumplir con los estándares internacionales de gasto en educación y atención médica para motivar a los contribuyentes a un mayor cumplimiento.

Por último, a menos que los procesos de recaudación de impuestos se vuelvan menos opacos y los datos fiscales se pongan a disposición del público, un sistema tributario no puede considerarse justo. Una mayor transparencia y un menor poder discrecional también contribuirán a aumentar los ingresos fiscales y, por lo tanto, a disponer de más recursos para los servicios esenciales. El derecho de los ciudadanos a la información también debería abarcar las políticas fiscales. Los Gobiernos deben recopilar y publicar datos e información sobre los sistemas tributarios de una manera que sea útil para analizar (es decir, de manera desagregada) y también comprensible para el público en general.

El enfoque del *Fair Tax Monitor* se ha desarrollado con la Tax Justice Network in Africa a través de un proceso participativo, basado en la experiencia de organizaciones locales e internacionales. Como resultado, refleja las principales prioridades de las organizaciones asociadas locales y de las oficinas de Oxfam en los países. La implementación del *Fair Tax Monitor* en los primeros cuatro países ha sido una valiosa experiencia de aprendizaje y ha ayudado a fortalecer la capacidad de todas las organizaciones involucradas en el seguimiento de los sistemas tributarios. Actualmente, Oxfam y sus socios locales están implementando el *Fair Tax Monitor* en varios países nuevos, utilizando esta poderosa herramienta para promover políticas fiscales justas.

### **3.2 Las políticas tributarias también acentúan la desigualdad de género y entre los jóvenes**

El diseño de políticas tributarias en casi todos los países acentúa la desigualdad de género.<sup>120</sup> Esto puede ocurrir cuando las mujeres son consideradas dependientes de sus maridos en el establecimiento de umbrales impositivos, o donde se insiste en que los dos miembros de una pareja presenten declaraciones de impuestos conjuntas. Pero esto también está estrechamente vinculado a la estructura tributaria: debido a las exenciones y a la evasión y elusión de las multinacionales, muchos países asignan una carga tributaria mayor a los negocios dirigidos por mujeres (por tipo o por tamaño, normalmente pequeños), mientras que las grandes empresas (generalmente en manos de hombres), suelen soportar una carga tributaria menor, al igual que los ingresos que reciben los hombres por los activos tales como el arrendamiento de la tierra o el alquiler de bienes inmuebles. La mayoría de los países también recaudan más ingresos de los impuestos sobre las ventas y el IVA, que tienen el potencial de gravar a las mujeres más fuertemente porque destinan una mayor proporción de sus ingresos a bienes de consumo para sus familias, aunque esto se puede mitigar con exenciones para productos básicos y alimentarios.<sup>121</sup>

Es escandaloso que muy pocos Gobiernos realicen un análisis periódico del impacto en el género o la juventud de sus políticas fiscales (en contraposición a sus gastos)<sup>122</sup> y que, como resultado, no existan bases de datos comparables de los países que puedan utilizarse para evaluar el impacto de las políticas fiscales sobre la desigualdad de género. Hay algunas excepciones positivas a este panorama: por ejemplo, el Gobierno sueco produce su propio análisis de género del impacto de cada presupuesto, y en países como Sudáfrica y el Reino Unido, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) producen regularmente su propio análisis del impacto potencial de los cambios de política fiscal en las mujeres, con sugerencias para lograr presupuestos alternativos que tengan en cuenta las cuestiones de género.<sup>123</sup> En general,

diseñar sistemas tributarios que sean más progresistas y garantizar que los impuestos más progresivos son los que realmente se cobran también ayudarán a combatir la desigualdad de género. No obstante, todos los Gobiernos deberían llevar a cabo anualmente una revisión específica de sus políticas fiscales desde el punto de vista del género y de la juventud para asegurar que están reduciendo la desigualdad de género e intergeneracional.

Las políticas tributarias pueden ser beneficiosas o injustamente perjudiciales para los jóvenes. Los jóvenes son más propensos a dirigir pequeñas empresas, y consumen una mayor proporción de sus ingresos, por lo que los impuestos indirectos como el IVA potencialmente les afectan más. Las mujeres jóvenes se ven particularmente afectadas, enfrentándose a menudo a discriminaciones directas e indirectas basadas tanto en la edad como en el género. Los impuestos también pueden ser utilizados para beneficiar a los jóvenes, por ejemplo, dando a las empresas créditos para contratar aprendices, o permitiendo que las pequeñas empresas queden exentas del impuesto de sociedades.

### **3.3 ¿Cuáles son los resultados del Índice CRI en el pilar de impuestos?**

Lo primero que hay que decir es que ninguno de los 152 países tiene un buen desempeño en términos de reducción de la desigualdad a través de la política tributaria. En general, la puntuación promedio es sólo 0,6 sobre un máximo de 1, lo que demuestra que los países podrían hacer mucho más. El desempeño es particularmente malo en cuanto al impacto de los impuestos sobre la desigualdad, donde la mayoría de los países todavía tienen sistemas tributarios que pueden ser regresivos, con alta dependencia de los impuestos indirectos. Sin embargo, algunos países de la OCDE y de América Latina han logrado reducir los coeficientes de Gini utilizando la política tributaria, aunque no estén recaudando todos los impuestos que deberían (la mayoría recauda en promedio sólo dos tercios de lo que deberían). Esto demuestra que los países que tienen estructuras impositivas progresivas y hacen esfuerzos máximos de recaudación pueden tener un gran impacto en la reducción de la desigualdad a través de su política fiscal.

En general, en cuestión de impuestos, los datos revelan que la mayoría de los países que obtienen mejores resultados son los países de renta alta de la OCDE. Esto refleja en gran medida la incidencia progresiva de sus sistemas tributarios: recaudan una mayor proporción de ingresos fiscales a partir de los impuestos progresivos sobre la renta, lo que demuestra que cuentan con una mayor base impositiva de individuos y empresas con ingresos suficientes para tributar. En general, también actúan con éxito en la recaudación de impuestos, con excepciones notables como los Estados Unidos. El país de renta baja con mejor puntuación es Malawi, que tiene una estructura fiscal relativamente progresiva y está recaudando una proporción relativamente alta de su potencial.

Hacia la parte inferior del índice fiscal están Bahréin y Vanuatu, que no tienen impuesto sobre la renta corporativa ni personal. Los otros países que puntúan bajo tienen tasas impositivas muy bajas o estructuras tributarias planas (principalmente los países de Europa oriental y antiguos países de la Comunidad de Estados Independientes) y recaudan relativamente poco del impuesto sobre la renta, haciendo su incidencia fiscal mucho menos progresiva. Muchos de ellos también se puntúan relativamente mal por su recaudación real en comparación con su potencial recaudatorio.

### **3.4 ¿Qué es lo que realmente miden los indicadores del CRI sobre impuestos?**

#### **Indicador 1: La estructura fiscal, ¿es progresiva?**

Para evaluar si los países diseñan sus sistemas tributarios para que sean progresivos, el Índice examina la progresividad de las tres principales fuentes de impuestos en la mayoría de los países: el impuesto sobre la renta personal, el impuesto de sociedades<sup>124</sup> y el IVA y otros impuestos generales sobre las ventas.

Los informes de la OCDE y el FMI muestran una marcada tendencia, entre 1990 y 2005, a reducir los tipos impositivos sobre la renta y aumentar los tipos de IVA, haciendo que los impuestos sean menos progresivos. Muchos países también están reduciendo los tipos impositivos para las empresas. El Gobierno británico, por ejemplo, ha dicho que pretende reducir el impuesto de sociedades al 17% para 2020. Esto es a pesar de la evidencia que demuestra que los valores del impuesto de sociedades no es una razón importante en las decisiones de inversión que toman las empresas.<sup>125</sup> Hay muchos países que podrían aumentar drásticamente sus bajos (o nulos) impuestos a la renta corporativa o personal, reducir sus elevados tipos de IVA, establecer umbrales fiscales mínimos más altos para excluir a los más pobres, reducir los umbrales máximos para asegurarse de que el 10% más rico esté debidamente gravado, o excluir a los alimentos básicos y los pequeños comerciantes del IVA.

## **Indicador 2: ¿Es progresiva la recaudación real de impuestos?**

Para evaluar si el impuesto recaudado es realmente progresivo, el Índice analiza la composición de la recaudación total en función de la proporción que proviene de diferentes impuestos, y su impacto o incidencia probable o real sobre la desigualdad, basado en múltiples estudios mundiales y nacionales realizados en los últimos años. La incidencia se evalúa en función de la composición de los impuestos recaudados en cada país, repartidos entre el IVA, los impuestos especiales, los derechos de aduana, las cotizaciones a la seguridad social, el IRPF y el impuesto de sociedades. En el caso del IVA, también hemos tenido en cuenta si existen o no medidas de mitigación para minimizar el perjuicio a las personas más pobres, es decir, umbrales más altos antes de tener obligación de tributar y las exenciones en vigor para los alimentos.<sup>126</sup>

En general, los resultados son decepcionantes, con la mayoría de los países realizando un desempeño muy pobre. La parte baja del Índice está dominada por países del Este de Europa y de Asia Central (Serbia, Ucrania, Hungría y Bielorrusia), cuya recaudación por el IRPF es muy baja y dependen casi totalmente de los impuestos indirectos y, en algunos casos, de grandes aportaciones regresivas a la seguridad social.

### **Cuadro 8: ¿Por qué el tipo impositivo real o efectivo suele ser mucho más bajo para las grandes empresas que para las personas?**

La tasa real de impuesto cobrada en un país depende de muchos factores, lo que significa que la tasa efectiva a menudo es significativamente inferior a la que se indica en el papel. Por ejemplo, la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos encontró que para las grandes empresas estadounidenses rentables, el tipo efectivo entre 2008 y 2012 fue de un 14% de media, frente a un tipo nominal del 35%.<sup>127</sup> Un estudio reciente encontró que la tasa efectiva del impuesto sobre la renta personal para el 10% de personas más ricas en 16 países latinoamericanos era sólo de 5%.<sup>128</sup>

El Índice CRI no mide los tipos efectivos directamente, ya que los datos no están disponibles en suficientes países. No obstante, este aspecto sí se refleja en cierta medida en el índice al analizar la cantidad de impuestos que un país recauda a través del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto de sociedades, en lugar del IVA. Cuantas más exenciones otorga el Gobierno de un país, más baja será la recaudación fiscal de estas fuentes.

Hay tres maneras principales en que los individuos ricos y las grandes empresas acaban pagando muchos menos impuestos:

Las **exenciones fiscales** para las grandes empresas son una poderosa razón por la cual los países no recaudan impuestos de sociedades progresivos. Los informes nacionales sobre "exención de impuestos" en 35 países han estimado que la escala de exención fiscal varía entre el 2% y el 10% del PIB anuales (de 15% a 33% de los ingresos recaudados por los Gobiernos).<sup>129</sup> Kenia, por ejemplo, está perdiendo 1.100 millones de dólares al año a causa de las exenciones e incentivos fiscales, casi el doble de lo que el Gobierno destina en todo su presupuesto a la salud.<sup>130</sup> Dichas exenciones vienen en una variedad de formas, desde tratos de favor para empresas específicas, hasta exenciones sectoriales, zonas francas libres de impuestos y exenciones para los exportadores. Muy a menudo, las empresas reciben apoyo en la obtención de exenciones fiscales en los países en desarrollo por parte de sus Gobiernos locales o de organizaciones internacionales como la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Grupo del Banco Mundial, que financia muchos de sus proyectos. En una reciente encuesta del Banco Mundial a inversores en África oriental, el 93% dijo que habría invertido de todos modos, incluso si no se hubieran ofrecido incentivos fiscales.<sup>131</sup> Más allá de las exenciones corporativas, los países de renta baja sufren adicionalmente de las demandas de exenciones por parte de los donantes de ayuda, incluso para proyectos del sector privado altamente rentables financiados por sus "instituciones financieras de desarrollo".<sup>132</sup> También hay exenciones generalizadas para los individuos, como por ejemplo, la exoneración de impuestos sobre hipotecas, pensiones, atención médica privada y otras áreas, que benefician principalmente a personas ricas. De esta manera, muchos países de la OCDE, como Suiza, ofrecen exenciones generalizadas o reducen los tipos impositivos, reduciendo dramáticamente las tasas impositivas reales que pagan empresas e individuos.

**Evasión y elusión fiscal:** la elusión (normalmente legal) y la evasión (ilegal por definición) de impuestos por empresas e individuos supone, tanto para países pobres como para países ricos, la pérdida de cientos de miles de millones de dólares al año. La Comisión Independiente para la Reforma del Sistema Financiero Internacional de las Empresas (ICRICT, por sus siglas en inglés) estima que una de estas prácticas (la transferencia de beneficios hacia jurisdicciones con fiscalidad más baja), cuesta a los países en desarrollo una tercera parte de lo que deberían recaudar por el impuesto de sociedades, esto es, 100.000 millones de dólares al año.<sup>133</sup> Se calcula que la riqueza escondida en paraísos fiscales por grandes fortunas cuesta más de 190.000 millones de dólares anuales.<sup>134,135</sup> En la práctica, toda esta evasión y elusión de impuestos es realizada por las personas más ricas de la sociedad, haciendo el sistema tributario mucho menos progresivo. Es además la principal razón por la que los países recaudan mucho menos de lo que deberían por el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades, reduciendo de manera drástica los recursos disponibles para hacer frente a la desigualdad.

Algunos países, desde las Islas Caimán a Singapur, incentivan estas prácticas, al reducir al máximo la tributación y ofreciéndose como 'paraísos fiscales' para la evasión y la elusión fiscal; otros países, como Suiza o los Países Bajos, alientan este comportamiento al permitir amplias exenciones fiscales y tratos de favor, constituyéndose a sí mismos como paraísos fiscales.<sup>136</sup>

Cuanto más pobre es un país, menos recursos (financieros y humanos) tiene disponibles para combatir la evasión y la elusión fiscal mediante auditorías exhaustivas de empresas e individuos, o para participar en complejas iniciativas internacionales para luchar contra la transferencia de beneficios, terminar con el secreto bancario, o para intercambiar información con otras autoridades fiscales. Es absolutamente necesario poner en marcha una reforma mundial coordinada para terminar con los paraísos fiscales, ayudar a los países pobres a que las empresas tributen 'en origen' (donde realmente obtienen los beneficios), y para poner fin a la carrera a la baja en los tipos impositivos, el uso de tratos favorables y exenciones fiscales.

**Acuerdos fiscales:** Los acuerdos fiscales están privando a los países más pobres (y a muchos países más ricos) de unos recursos vitales, que alcanzan el 3% del PIB anual, frente a una recaudación que oscila entre el 15% y el 20% del PIB en la mayoría de los países de renta baja.<sup>137</sup> Esto también es muy importante en la lucha contra la desigualdad, porque prácticamente toda la recaudación perdida mediante estos acuerdos son impuestos progresivos sobre beneficios empresariales y ganancias de capital. Estos acuerdos a menudo garantizan que el dinero fluya desde países pobres hacia países ricos sin tributar, al no permitir a los primeros gravar los beneficios ni los dividendos antes de que éstos salgan del país (mediante 'retenciones fiscales'), o impidiendo a los países gravar los enormes beneficios empresariales obtenidos por la venta de participaciones o de empresas completas a otros. En los peores casos, conocidos como 'acuerdos abusivos', las multinacionales declaran que están basadas en paraísos fiscales, hacia los que exportan todos sus beneficios logrando así no pagar prácticamente nada en impuestos en el país donde operan. Las grandes empresas multinacionales también intentan evitar que los países en desarrollo cambien sus políticas fiscales mediante 'cláusulas de estabilización tributaria', que permitirían a las empresas denunciar a los Gobiernos si éstos pretenden subir los impuestos de sociedades. Unos pocos países en desarrollo, como Ruanda, han cancelado o renegociado acuerdos para aumentar sus derechos impositivos; y unos pocos países de renta media, como la India, han insistido en negociar acuerdos que protejan mejor su base tributaria. Sin embargo, es muy importante que todos los países ricos y los paraísos fiscales revisen sus acuerdos para dejar de negar a los países pobres los recursos fiscales a los que tienen derecho.

### **Indicador 3: Los países, ¿recaudan lo suficiente?**

Este indicador muestra si la cantidad que recaudan los países de los impuestos es lo que deberían recaudar. Esto es algo vital para que los países puedan contar con fondos suficientes para reducir la desigualdad, y también ayuda a explicar las diferencias entre los indicadores 1 y 2, en el sentido de que los países que recaudan de manera más ineficiente, normalmente no recaudan del impuesto sobre las rentas de manera progresiva, por lo que en realidad son menos progresivos de lo que sugiere su estructura fiscal sobre el papel.

Para juzgar si los países recaudan suficientes impuestos, es fundamental ir más allá de los objetivos relacionados con el PIB nacional, porque estos no tienen en consideración las enormes diferencias que hay entre estructuras económicas y los distintos esfuerzos que realizan países con ingresos similares. Hay dos maneras de hacerlo:

1. En lo que respecta a los esfuerzos recaudatorios, los expertos utilizan el cálculo de la "productividad fiscal", mediante la cual se compara la cantidad recaudada para cada tipo de impuesto frente a la cantidad que el país debería recaudar en función de sus tipos impositivos y su base imponible máxima. Esto muestra el déficit recaudatorio debido a las exenciones fiscales, la evasión y elusión fiscal y a una recaudación fiscal ineficaz.
2. Para ajustar el cálculo de los impuestos recaudados frente a las estructuras económicas, el instituto de investigación francés CERDI (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International) y el FMI han efectuado un cálculo adicional: el "esfuerzo fiscal frente al potencial de recaudación"<sup>138</sup> el cual examina el rendimiento relativo de 148 países y, sobre todo, muestra el margen de mejora de las políticas fiscales.

Las industrias extractivas son la principal fuente de la recaudación en muchos países en desarrollo. No obstante, debido a su volatilidad, el análisis del CRI excluye del cálculo del "esfuerzo recaudatorio" la recaudación proveniente de las industrias extractivas (véase Cuadro 10).

Hemos combinado estos dos cálculos para obtener la visión más completa posible de en qué medida los países están recaudando todos los impuestos que podrían. En general, dos tercios de los 152 países del índice recaudan menos de un cuarto de su potencial. Esto nos indica que, en todo el mundo, tanto en países ricos como pobres, se podría recaudar mucho más e invertirlo en medidas que han demostrado contribuir a la reducción de la desigualdad.

#### **Cuadro 9: Países que son paraísos fiscales y el Índice CRI**

Cada vez hay más países que, de un modo u otro, actúan como paraísos fiscales. Facilitan la evasión y la elusión fiscal de empresas y personas tanto en su país como en otros, lo que significa que desempeñan un papel crucial en la “carrera a la baja” en materia tributaria y que contribuyen al aumento de la desigualdad. En la fase de preparación del índice, exploramos la posibilidad de incluir hasta qué punto consideramos que un país es un paraíso fiscal según nuestra evaluación de los sistemas fiscales de los países.

Si bien ha resultado imposible incluirlo en la presente versión del índice, hemos identificado jurisdicciones basándonos en la lista de paraísos fiscales empresariales del reciente informe de Oxfam “Guerras Fiscales”<sup>139</sup> y en la lista de países con peor puntuación del índice de secreto financiero de la Tax Justice Network.<sup>140</sup> Muchos de los países, como es el caso de Bélgica y los Países Bajos, reciben una puntuación muy favorable actualmente en el pilar sobre fiscalidad del presente índice, pero si se hubiera tenido en cuenta su condición de paraíso fiscal, su resultado habría sido mucho peor. Malta, el país que encabeza el pilar sobre fiscalidad en nuestro índice, no estaría ni siquiera cerca de esa posición si pudiéramos incluir su papel como paraíso fiscal. Un grupo de periodistas de investigación acaba de sacar a la luz el comportamiento de Malta como paraíso fiscal, en un caso conocido como los *Malta Files*, destacando todavía más esta situación. Se ha indicado en el índice, mediante un asterisco, si los países aparecen o no en esta lista adicional de paraísos fiscales.

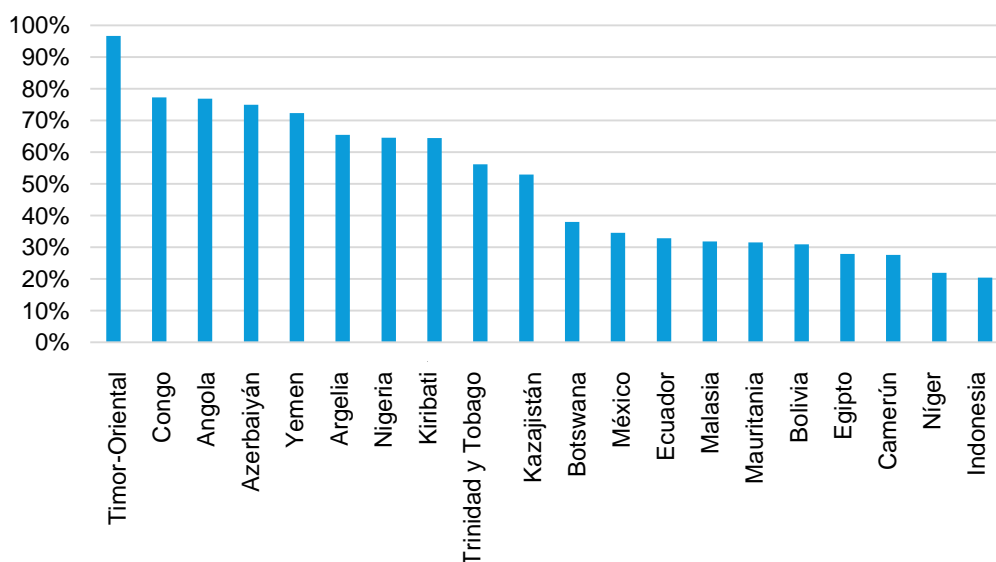
DFI y Oxfam siguen trabajando con expertos fiscales para encontrar la manera de incorporar el estatus de paraíso fiscal al Índice CRI.



### Cuadro 10: Gravar las industrias extractivas<sup>1</sup>

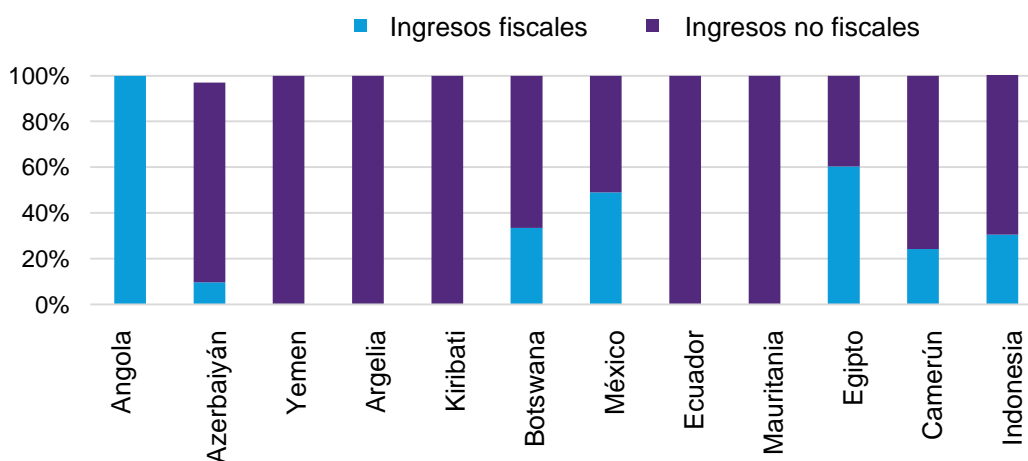
Los ingresos fiscales procedentes de las industrias de recursos naturales no renovables o "extractivas" (como el petróleo, el gas y la minería) representan la mayor fuente de ingresos en muchos países en desarrollo. La Figura 1 muestra la proporción de ingresos extractivos en los ingresos totales de los 20 países más dependientes de las extractivas.

**Figura 1: Porcentaje de los ingresos provenientes de extractivas (%)**



Sin embargo, la imposición de las industrias extractivas es muy compleja. En la mayoría de los países, consiste en una mezcla de ingresos fiscales y no tributarios. Los ingresos tributarios suelen estar dominados por el impuesto sobre la renta de las empresas, mientras que los ingresos no tributarios incluyen regalías, bonos, honorarios y beneficios o dividendos de las empresas estatales. Como se muestra en la figura 2, los países recaudan una parte muy diferente de sus ingresos extractivos. Angola, por ejemplo, cobra todos sus ingresos mediante impuestos, mientras que en Argelia la recaudación no es tributaria, y México y Egipto son impuestos e ingresos no tributarios a partes prácticamente iguales.

**Figura 2: Composición de la recaudación proveniente de industrias extractivas**



Estas diferentes proporciones reflejan los diferentes enfoques de los Gobiernos para obtener una contribución justa de las industrias extractivas en la recaudación.

Algunos Gobiernos (especialmente en los países en desarrollo) prefieren tener sectores extractivos estatales, con la intención de minimizar las pérdidas de beneficios a favor del sector privado. Para los países que permiten que el sector privado gestione las industrias extractivas, los bonos y las tarifas suelen ser dominantes en las primeras etapas de exploración de los proyectos; las regalías se utilizan para gravar la facturación o la producción y reducir la evasión fiscal sobre los beneficios; y el impuesto sobre la renta de las sociedades se utiliza para gravar los beneficios. En contextos donde se dan una serie de características especiales de la industria extractiva (tales como alta incertidumbre y riesgo, inversión sustancial de capital inicial, largos períodos de desarrollo y operación, altos niveles de exportación e importación, acuerdos comerciales distintivos de riesgo compartido y frecuentes transferencias de propiedad), la mayoría de los Gobiernos utiliza una combinación de todos estos métodos.

Estos factores a menudo hacen que los ingresos extractivos sean altamente volátiles. El sector extractivo también es particularmente propenso a exenciones fiscales y contactos no transparentes, y está entre los más propensos a evitar el pago de impuestos. Todas estas características hacen muy complicada la estimación de la progresividad tributaria para el sector.

Un ejemplo sencillo que ilustra este asunto ocurrió en Níger. Los contratos que firmó con la empresa francesa Areva para la explotación de su uranio todavía no se han dado a conocer oficialmente, e implicó el pago de una tasa de derechos de aduana unificada. A pesar de que ésta se había incrementado considerablemente durante el periodo 2005-08, lo que permitió a Níger aumentar significativamente el gasto en educación, se consideró que estaba muy por debajo de una tasa de impuestos justa. En 2014, Níger renegoció estos contratos después de una larga campaña pública empujada por Oxfam y organizaciones socias locales, para introducir elementos del nuevo régimen de regalías basado en los beneficios, con la expectativa de que esto generaría mayores ingresos para Níger. Tres años después, los nuevos datos publicados por Areva sugieren que están pagando menos impuestos que antes de la renegociación. El nuevo régimen de regalías basado en las ganancias resultó ser ineficaz debido a las estrategias de transferencias de beneficios y a un acuerdo paralelo firmado entre Areva y Níger, autorizando a la compañía francesa a vender uranio basado en precios a corto plazo (que sistemáticamente bajan los precios medios y no corresponden al modelo de negocio de Areva), disminuyendo así el beneficio de Areva y eventualmente el monto de regalías pagadas. Este caso demuestra lo difícil que es para los países en desarrollo recaudar una buena cantidad de los proyectos extractivos.

El CRI es por lo tanto muy cuidadoso en la manera de incluir los ingresos de la industria extractiva. En línea con todos los análisis globales, debido a su volatilidad, el análisis del CRI excluye los ingresos extractivos del cálculo del "esfuerzo recaudatorio". La distinta composición de las fuentes de ingresos extractivos no afecta al indicador de "incidencia fiscal" porque el impuesto sobre la renta de las sociedades (los únicos ingresos extractivos incluidos en el cálculo) tiene un impacto virtualmente neutro sobre la desigualdad, debido a la evasión fiscal. Como resultado, el CRI en su forma actual no penaliza a los países que recaudan los ingresos de minerales de manera no tributaria. Sin embargo, DFI y Oxfam son conscientes de que es deseable un análisis más detallado, preferiblemente basado en la proporción de ganancias extractivas que cada Gobierno está "captando" de los ingresos fiscales y no tributarios combinados. Tales cálculos no se han realizado para todos los países, pero DFI y Oxfam quisieran utilizarlos en futuras ediciones del CRI.

Notas: 1) Los datos empleados para este Cuadro provienen de la base de datos de recaudación de 2016 del ICTD, disponible en: <http://www.ictd.ac/datasets/the-ictd-government-revenue-dataset>

2) Oxfam & al. (2017), La Transparence à l'état brut : décryptage de la transparence des entreprises extractives [https://www.oxfamfrance.org/sites/default/files/file\\_attachments/la\\_transparence\\_a\\_letat\\_brut\\_one\\_oxfam\\_sherpa.pdf](https://www.oxfamfrance.org/sites/default/files/file_attachments/la_transparence_a_letat_brut_one_oxfam_sherpa.pdf)

### 3.5 Limitaciones de los indicadores del Índice CRI sobre impuestos

El pilar tributario del CRI sólo incluye datos sobre el IVA, el Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Hasta el momento, no incluye datos sobre otros impuestos como ganancias de capital, riqueza e impuestos sobre la propiedad. Esto significa que países como Nueva Zelanda, que han abolido los impuestos sobre las ganancias de capital, están más arriba del Índice de lo que estarían si se incluyera. Está previsto incluir estos tipos de impuestos en futuras versiones del Índice CRI.

El pilar tributario del CRI no tiene cifras concretas sobre las tasas impositivas efectivas (véase el Cuadro 8), ya que simplemente no están disponibles. Sin embargo, el segundo indicador refleja esto indirectamente, ya que analiza la cantidad que el Gobierno recauda por cada impuesto. Si un Gobierno tiene un impuesto de sociedades alto sobre el papel, pero de hecho tiene una tasa efectiva muy baja, esto es captado por el hecho de que su recaudación por el impuesto de sociedades es mucho menor.

Para algunos países, las contribuciones a la seguridad social son una fuente importante de ingresos públicos y se aplican con tarifas planas, lo que significa que son muy regresivas. No hemos incluido datos sobre las contribuciones a la seguridad social porque no hemos obtenido suficientes datos para todos los países donde esto es un problema. Trabajaremos para tratar de incluir estos impuestos en la próxima versión del Índice.

Finalmente, en el cálculo de la puntuación como paraíso fiscal, ni el Índice de Secreto Financiero ni la clasificación del impuesto de sociedades de Oxfam fueron capaces de evaluar, calificar y clasificar a todos los países de acuerdo con las características de paraíso fiscal o de jurisdicción secreta. Por lo tanto, es probable que muchos más países estén obstaculizando la lucha contra la desigualdad extrema ofreciendo secreto bancario, o contribuyendo a la carrera a la baja en el impuesto de sociedades. En el futuro esperamos poder refinar el sistema de puntuación para todos los países.

## 4 EL PAPEL DEL EMPLEO Y LOS SALARIOS EN LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

### 4.1 Evidencias disponibles en el mundo sobre el impacto del empleo y los salarios en la reducción de la desigualdad

En los últimos 30 años se destaca una tendencia que ha agravado la desigualdad de los ingresos: la disminución de la participación de los ingresos destinada a los trabajadores (en forma de salarios y beneficios), mientras que la proporción que va al capital (dividendos, intereses y ganancias retenidas de las empresas) ha aumentado.<sup>141</sup> Tanto los países ricos como los pobres han experimentado esta tendencia: la participación de los rendimientos del trabajo ha disminuido en casi todos los países de la OCDE en los últimos 30 años<sup>142</sup> y en dos tercios de los países de renta baja y media entre 1995 y 2007.<sup>143</sup>

Un aumento en la participación del capital es el resultado de que los propietarios de capital disfrutan de rendimientos significativos y crecientes del capital, es decir, los ingresos derivados de acciones o ahorros, en lugar de salarios. Por ejemplo, en el Reino Unido en la década de 1970, el 10% de los beneficios de las empresas fueron devueltos a los accionistas; hoy, reciben el 70%, dejando muy poco disponible para aumentar los salarios de los trabajadores o invertir en el futuro.<sup>144</sup>

Mientras tanto, los salarios de los trabajadores no están siguiendo el ritmo del crecimiento económico. Una preocupación concreta es que los salarios no se han mantenido ligados a la productividad,<sup>145</sup> eliminando así el vínculo entre productividad y prosperidad. En los Estados Unidos, la productividad neta creció un 72,2% entre 1973 y 2014, sin embargo, la remuneración por hora del trabajador medio (ajustada por la inflación) aumentó sólo un 8,7%.<sup>146</sup> Si bien los salarios en muchos países en desarrollo han aumentado en las últimas décadas, logrando una reducción significativa de la pobreza, a menudo no han podido seguir el ritmo del aumento de los ingresos de los que más ganan. Oxfam lleva mucho tiempo haciendo campaña para ayudar a los trabajadores y productores con salarios bajos a proteger y reclamar sus derechos, en un intento de revertir esta preocupante tendencia.

Los Gobiernos tienen un papel fundamental en la protección de los trabajadores. Pueden establecer y aplicar salarios mínimos que reduzcan la desigualdad y garanticen un nivel de vida decente. Pueden aprobar y hacer cumplir la legislación sobre igualdad de género en los espacios laborales. También pueden proteger el derecho de los trabajadores a organizarse y garantizar que los sindicatos sean apoyados y no suprimidos. El Índice CRI tiene como objetivo medir hasta qué punto los Gobiernos están cumpliendo con esta responsabilidad.

La investigación de Oxfam ha puesto de manifiesto que en todo el mundo los salarios que perciben mujeres trabajadoras las dejan atrapadas en un círculo de pobreza, incluso si trabajan muchas horas extras y reciben el salario mínimo.<sup>147</sup> La cuestión aquí es que, en muchos países, los salarios mínimos no equivalen a un salario digno, teniendo en cuenta el número medio de personas dependientes que un salario necesita apoyar.<sup>148</sup> En algunos sectores, los salarios han disminuido en términos reales, ya que un creciente grupo de trabajadores de baja cualificación compiten por trabajos de mala calidad, debido a la ausencia de alternativas y al aumento de los flujos migratorios. Un estudio de Oxfam del año 2013 muestra que en Bangladesh, México, Honduras, Camboya y El Salvador, países productores de prendas de vestir, los salarios disminuyeron en valor real en un promedio de 14,6% entre 2001 y 2011.<sup>149</sup>

Pero no todos los salarios han caído o se han estancado. De la proporción de ingresos destinada a los trabajadores, se ha producido una divergencia en los ingresos de quienes

perciben más y el resto de la población. Un informe de la OCDE de 2012 reveló que los ingresos del 1% de la población mejor remunerada crecieron un 20% a lo largo de las últimas dos décadas.<sup>150</sup> Esto se ve reflejado en las enormes subidas salariales de los directores ejecutivos de las empresas. Por ejemplo, los ingresos de los directores ejecutivos de las principales empresas estadounidenses han aumentado en un 54,3% desde 2009. En la India (donde desde 2013 es un requisito legal que las empresas publiquen las remuneraciones de sus directores ejecutivos), el director ejecutivo de la principal empresa informática percibe un salario 416 mayor que el empleado medio en la empresa. Este requisito legal relativamente nuevo ha supuesto un gran paso para que la población sea consciente del nivel de desigualdad en las empresas.<sup>151</sup>

Las disparidades salariales dentro y entre las empresas son a menudo extremas, y son aún más severas cuando se mira a lo largo de las cadenas de suministro que cruzan las fronteras nacionales. La comparación entre el inflado salario de un director ejecutivo con el de un trabajador típico de un país pobre, ilustra el aumento de la desigualdad a través de una cadena de suministro global. En 2015, un director ejecutivo promedio de una empresa de la Bolsa de Valores del Reino Unido (FTSE 100, por sus siglas en inglés), ganó poco más de cinco millones de libras esterlinas, casi 10.000 veces más que un trabajador del textil de Bangladesh, teniendo en cuenta la paridad de poder adquisitivo.<sup>152</sup>

Las posibilidades de obtener recompensas retributivas en el trabajo están determinadas por el poder individual y colectivo de quienes determinan los salarios (empleadores) en relación con los asalariados (empleados). También están determinadas por la manera en que el Gobierno interviene para regular estas relaciones y salarios. En las últimas décadas se han producido algunas tendencias importantes en el mercado de trabajo, que han visto cómo el poder de los empleados se ha desplazado hacia los empleadores y los propietarios de capital.

En particular, ha habido un marcado descenso en el porcentaje de trabajadores afiliados a sindicatos en los países desarrollados, así como un crecimiento insignificante de la afiliación sindical en los países en desarrollo.<sup>153</sup> Existe una fuerte evidencia<sup>154</sup> de que el grado de sindicalización de la fuerza de trabajo es un factor determinante para ayudar a los trabajadores a exigir mayores salarios y mejores derechos. La negociación colectiva de los sindicatos generalmente eleva los salarios de los miembros en un 20% y aumenta los salarios del mercado para todos. Sin embargo, muchos países en desarrollo nunca han tenido sindicatos fuertes y, en algunos países, los trabajadores se enfrentan a una represión de su derecho a organizarse. Por lo tanto, esta vía para abordar la desigualdad (de negociación sobre qué proporción de los ingresos va al trabajo y cuánto al capital), está cada vez más sembrada de obstáculos.

En el otro extremo del espectro salarial, los directores ejecutivos no dependen de la representación sindical, sino que dependen de su poder individual e influencia para determinar sus propios salarios en negociación con los consejos de las empresas, que a menudo incluyen a los pares corporativos. La remuneración de los ejecutivos también se ha vuelto cada vez más compleja, con bonos y acciones que complementan los paquetes de sueldos estándar.<sup>155</sup>

La globalización y, con ella, el aumento del comercio internacional, han creado oportunidades para que las economías con bajos salarios sean altamente competitivas en los mercados internacionales de bienes y servicios que requieren una gran concentración de empleados en la producción. Varios países, sobre todo en Asia oriental, han acogido esta oportunidad y el empleo de bajos salarios es la base fundamental de su crecimiento y desarrollo. China, por ejemplo, ha experimentado un rápido crecimiento impulsado por las exportaciones durante las últimas tres décadas, creando millones de empleos y permitiendo a cientos de millones de personas salir de la pobreza extrema. El crecimiento del sector textil en muchas economías asiáticas ha sido crítico para sus estrategias de desarrollo.

Para este sector de mano de obra intensiva, mantener los salarios bajos y la productividad alta se considera crucial para el éxito. Las empresas minoristas, en particular en los Estados Unidos y Europa, han perseguido deliberadamente un modelo de externalización de la producción hacia economías con bajos salarios, aprovechando los cambios políticos a nivel mundial y el bajo costo de la mano de obra femenina. La estructura resultante crea una separación entre los lados de producción y de venta al por menor de un negocio, siendo en este último donde se fijan los precios y donde la reputación de la marca es clave. Esta separación permite una dilución tanto de las condiciones de empleo como de las responsabilidades de las empresas y de la rendición de cuentas a los trabajadores que producen los bienes y servicios que venden. Los compradores de marcas globales son capaces de recurrir a una variedad de proveedores potenciales de todo el mundo. Este contexto conduce a una carrera a la baja entre los proveedores y los países en los que se encuentran, enfrentando entre sí a los trabajadores de salarios bajos de los distintos países, y otorgándoles poca influencia en la cadena de suministro.

#### **Cuadro 11: Exprimidos: los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro**

En muchas cadenas de suministro, los minoristas se quedan con una gran parte del valor, dejando a proveedores y productores competir por la relativamente pequeña porción restante.<sup>156</sup> En la cadena de suministro del plátano, por ejemplo, los minoristas reciben cerca del 41% del precio pagado por un plátano, mientras que los trabajadores reciben el 7% y los productores un 13%.<sup>157</sup> En la cadena de suministro de cacao, la participación de los productores de cacao en el valor de una barra de chocolate ha disminuido del 16% en 1980 al 6% en 2013, mientras que el minorista recibe el 70%.<sup>158</sup> Por lo tanto, la carrera a la baja entre los proveedores y los trabajadores mal pagados en los países productores está ocurriendo en un contexto en el que la participación de los minoristas en las cadenas de suministro es, de entrada, injusta.

Tal y como ha sostenido sistemáticamente Oxfam, este alto y creciente nivel de desigualdad está lejos de ser inevitable; más bien está fuertemente influenciado por las decisiones políticas de los Gobiernos y por cómo se aplican esas políticas. Si bien los Gobiernos de los países proveedores pueden hasta cierto punto abordar estas cuestiones en sus políticas, la mayor influencia recae en los Gobiernos nacionales de los minoristas y, sobre todo, en las políticas y las prácticas comerciales de cada minorista. Esto es claramente el caso del trabajo y los salarios. Según la OIT, las políticas que redistribuyen los ingresos en favor del trabajo pueden traer mejoras significativas en la demanda agregada y el crecimiento, mientras que también reducen la desigualdad.<sup>159</sup>

Los Gobiernos también deben asegurarse de que los trabajadores reciban una remuneración justa, y que la remuneración de los ejecutivos y los retornos a los propietarios del capital no sean excesivos. Las empresas y los inversores deben demostrar su contribución al desarrollo nacional y el respeto de las obligaciones estatales con los derechos humanos. Algunos Gobiernos han reconocido recientemente esta obligación, tal y como se señala en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, mediante una nueva legislación sobre la debida diligencia obligatoria en materia de derechos humanos.<sup>160</sup> Los niveles de retribución de los ejecutivos y los rendimientos de los propietarios del capital deberían incluirse en el ámbito de la debida diligencia sobre los derechos humanos a lo largo de toda la cadena de suministro mundial.

Uno de los principales impactos de las cadenas de suministro globales son los empleos que crean. Los trabajadores a tiempo completo deben ser retribuidos con un salario neto mínimo que les permita garantizar una vida digna. Esto puede lograrse mediante un proceso de negociación inclusivo entre sindicatos y patronal, actualizando anualmente el nivel de los salarios dignos y asegurando que se aplique para que las empresas que se benefician de esa

mano de obra no obtengan una ventaja competitiva por actuaciones que socavan los salarios o violan los derechos laborales.

Un salario mínimo adecuado es un elemento vital de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, KPMG estimó que elevar el salario mínimo en el Reino Unido a un salario digno sacaría a seis millones de personas de la pobreza.<sup>161</sup> Otros dijeron que se perderían un millón de puestos de trabajo cuando se introdujera la Normativa de salario mínimo del Reino Unido en 1998, sin embargo, en la práctica, no se observaron impactos negativos en el empleo y hay una relación positiva entre los salarios mínimos del Reino Unido y el empleo.<sup>162</sup> En el Ecuador, entre 2007 y 2015, el Gobierno aumentó el salario mínimo más rápido que el costo de vida, por lo que un hogar promedio de 1,6 asalariados pudo por primera vez costear la canasta básica (un indicador de salario digno).<sup>163</sup>

Los Gobiernos pueden sentirse presionados para competir entre sí por las grandes corporaciones, pero un esfuerzo concertado para trabajar juntos sobre el asunto de los salarios puede tener gran impacto. En Asia, Indonesia ha propuesto un salario mínimo regional para ayudar a prevenir la competencia entre países que, con demasiada frecuencia, resulta en salarios de pobreza para los trabajadores.<sup>164</sup> Esto podría ser aún más eficaz si se hiciera en colaboración con los representantes de los trabajadores.

## 4.2 Género y juventud, y empleo y salarios

Las mujeres ocupan la mayor parte de los trabajos de baja remuneración, y se concentran de manera desproporcionada en los puestos más inseguros del sector informal. En Asia, por ejemplo, el 75% de las mujeres tienen trabajos informales, sin acceso a beneficios básicos como bajas médicas remuneradas, bajas por maternidad o pensiones.<sup>165</sup> A menudo, las mujeres reciben salarios más bajos que los hombres por realizar el mismo trabajo, a pesar de trabajar más horas; por ejemplo, en la India, la brecha salarial de género de del 32,6%.<sup>166</sup> Incluso en sociedades donde se considera que se han logrado unos niveles elevados de equidad de género a rasgos generales, sigue habiendo importantes brechas de género en salarios y capacidad de influencia.<sup>167</sup>

Las mujeres también desempeñan el grueso de los trabajos de cuidados no remunerados (unas 2,5 veces más que los hombres)<sup>168</sup> y es menos probable que estén representadas en los espacios de trabajo, lo que les impide poder negociar condiciones de trabajo dignas. A pesar de que los trabajos de cuidados no remunerados suponen un beneficio muy importante para la sociedad, no se incluyen en los cálculos del PIB.<sup>169</sup> Es fundamental evitar la discriminación de las mujeres en el entorno laboral y que se reconozca, se reduzca y se redistribuya la responsabilidad que asumen por los trabajos de cuidados no remunerados.

Cerca del 43% de la fuerza laboral joven está desempleada o trabajando, pero viviendo en la pobreza. Más de 500 millones de jóvenes sobreviven con menos de dos dólares al día. Aunque los efectos de la crisis financiera difieren en distintos lugares del mundo, un factor común a todos es que los jóvenes han sido lo más afectados. Un estudio de 17 países de renta media señalaba que el mayor aumento de las tasas de desempleo recaía sobre los jóvenes. Esta tendencia era aún peor para las mujeres jóvenes, y para los jóvenes pertenecientes a grupos marginalizados. El nivel de los salarios de los jóvenes también disminuyó en 15 de los 17 países. La situación de muchos jóvenes en todo el mundo continúa siendo precaria. Según un estudio de la OIT de 2015, dos de cada tres jóvenes en países de renta baja están autoempleados o desempeñan trabajos familiares no remunerados.

### 4.3 ¿Cuáles son los resultados del Índice CRI respecto al pilar de empleo y salarios?

Los 10 países que encabezan este pilar son países de la OCDE. Entre los países en desarrollo que mejor puntúan se encuentran Liberia y Níger. Liberia logra una buena posición por haber establecido un salario mínimo elevado, mientras Níger puntúa relativamente alto en los tres indicadores. Algunos de los países que puntúan más bajo, como Suazilandia y Egipto, son conocidos por tener unas legislaciones laborales muy débiles y por sus violaciones a los derechos de los trabajadores, mientras otros (como Bangladesh) son famosos por sus pobres condiciones laborales.<sup>170</sup>

Empleo y salarios es el único ámbito para el que había datos suficientes como para elaborar un indicador específico sobre género para el CRI. Al observar nuestro indicador sobre género y empleo, hay una amplia variedad en cuanto a los permisos de maternidad/paternidad otorgados a mujeres y hombres en los 152 países del Índice CRI: desde 480 días en Suecia, por ejemplo, a ninguno en los Estados Unidos.

Algunos de los países con puntuaciones más bajas en este pilar simplemente no hacen lo suficiente para mantener sus salarios mínimos ligados al ritmo de la economía. Por ejemplo, Ruanda no ha revisado su salario mínimo desde 1974 (aunque el Gobierno está en proceso de actualizarlo<sup>171</sup>), mientras en Etiopía, el salario mínimo sólo aplica a los funcionarios públicos. Un puñado de países, como Yibuti y Yemen, no tienen legislación sobre salario mínimo, por lo que obtienen la peor puntuación en este aspecto. Aquellos que mejor clasifican, como Noruega y Suecia, obtienen la puntuación más alta por acordar sus salarios mediante negociación colectiva entre sindicatos y patronal, y son más elevados que en países donde el salario mínimo se establece por ley. Sin embargo, no siempre es así: en Italia, el sistema de negociación colectiva está tan desvirtuado y se ha vuelto tan injusto, que se le ha penalizado por ello en su clasificación del CRI.

También hay algunas sorpresas en cuanto a países que hacen un buen desempeño en cuanto a la reducción de la desigualdad mediante los derechos laborales. Entre ellos está Liberia, que ha aprobado recientemente un salario mínimo muy alto como parte de su nueva “ley de empleo digno”.<sup>172</sup> Aunque sigue habiendo una gran proporción de trabajadores en el sector informal (algo que se refleja en el Índice con una penalización por informalidad –véase sección 4.7), el bajo nivel de PIB y su alto salario mínimo explican que clasifique bien.

#### **Cuadro 12: “Empleo atípico” y desigualdad<sup>173</sup>**

Se considera empleo atípico al empleo temporal, a tiempo parcial, contratos de “cero horas”, y el auto empleo. Este tipo de empleo representa cerca del 35% de todo el empleo en los países de la OCDE, y más de la mitad del empleo en muchos países fuera de la OCDE. Por ejemplo, ha sido promovido de manera activa por el Gobierno de Honduras. La proporción de la población que tiene empleos atípicos ha aumentado en muchos países de la OCDE y en economías emergentes desde el año 2008, aunque algunos países han introducido regulaciones laborales que restringen el alcance de este tipo de trabajos.

El empleo atípico puede, en cierto modo, resultar positivo para los niveles de empleo, aportando flexibilidad (para empleados y empleadores) para contratar más trabajadores según sus necesidades específicas. Sin embargo, en casi todos los países, estos empleos no disfrutan de los derechos laborales y de sindicación (como la baja por maternidad/paternidad, o un salario mínimo), a los que sí tienen derecho los trabajadores con contratos formales a tiempo completo, y que se usan como un criterio más en las puntuaciones del Índice CRI. Las mujeres y los jóvenes predominan en este tipo de empleos, lo que significa que son las poblaciones más afectadas por la falta de ingresos y el acceso a protección. En algunos países, otras categorías de trabajadores, como jóvenes y refugiados, tampoco disfrutan de estos derechos. En otros, los trabajadores de



algunas industrias específicas se ven privados de sus derechos mediante contratos de trabajo atípico.

Los trabajadores con empleos atípicos tienden por tanto a ganar mucho menos por el mismo trabajo (un 30% menos en países de la OCDE, y un 60% menos en países en desarrollo), y a padecer condiciones laborales mucho más precarias o vulnerables, con largos periodos de desempleo lejos del número de horas que querrían trabajar. Como resultado, organizaciones como la OIT y la OCDE han alertado de que el empleo atípico es uno de los factores que más acentúan la desigualdad en todos los países, y que polarizan las diferencias entre altos y bajos ingresos. Esto tiene un impacto especialmente negativo en la desigualdad de género y por grupos de edad, que explica, por ejemplo, alrededor del 20% de la desigualdad en los países de la OCDE.

DFI y Oxfam hubieran querido penalizar la puntuación del Índice CRI para el empleo, con el fin de capturar los niveles de empleo atípico en cada país (lo que se sumaría a las penalizaciones por los niveles de desempleo y del sector informal), para reflejar así de una manera más precisa la estrecha cobertura de los derechos laborales en muchos países, y para presionar a los Gobiernos a plantearse cómo pueden extender los derechos laborales a los trabajadores en este tipo de contratos. Sin embargo, desafortunadamente, a pesar de los esfuerzos recientes de la OIT por aumentar la cobertura de países, los datos sobre los niveles de empleo atípico no están disponibles para cerca de la mitad de los países incluidos en el Índice CRI. Para apoyar la implementación del Objetivo 8 de Desarrollo Sostenible sobre Trabajo Digno, debería ser prioritario y urgente financiar a la OIT para que recopile datos que permitan hacer un análisis más preciso de en qué medida los trabajadores se benefician de derechos legales que reducen la desigualdad.

#### **4.5 ¿Qué es lo que realmente miden los indicadores del CRI sobre empleo y salarios?**

El Índice CRI evalúa tres áreas de Políticas laborales y salarios con las que los Gobiernos pueden abordar la desigualdad. Éstas se han escogido por ser unos buenos indicadores mundiales para los que existen datos cuantitativos, con la lógica explicada para cada uno de ellos.

A diferencia de los indicadores de gasto e impuestos, los indicadores de empleo y salarios se centran principalmente en las medidas acordadas por los Gobiernos “por ley”. El que éstas tengan un impacto significativo en la desigualdad depende en gran medida de lo efectiva que sea la implementación de las políticas, para lo que es imprescindible disponer de equipos profesionales con los recursos adecuados, y de la voluntad política y la capacidad de investigar y castigar las faltas de cumplimiento de los empleadores. Las violaciones de las leyes de empleo y salarios deberían ser medidas y reportadas, con datos desagregados por género siempre que sea posible.

##### **Indicador 1: ¿Cómo de bueno es el salario mínimo?**

Este indicador pretende medir el salario mínimo establecido por cada Gobierno, y comprometido por ley, como proporción del PIB (es decir, el valor del salario mínimo en comparación con una medida del ingreso medio). El salario mínimo es el punto de partida para una negociación salarial, protegiendo a los trabajadores más vulnerables de la explotación y de salarios que les mantienen en la pobreza. Sin embargo, para que este indicador reduzca la desigualdad, tenemos que analizar no sólo si el salario se encuentra por encima de la línea de pobreza (lo cual es, obviamente, necesario para reducir la pobreza), sino en qué medida el salario mínimo reduce la brecha entre quienes ganan menos y los que más ganan. Dada la falta de datos sobre los ingresos de quienes más ganan, este indicador compara salarios mínimos con el PIB per cápita en cada país.

## **Indicador 2: ¿Cómo protege la ley a las mujeres?**

Este indicador clasifica a los países de acuerdo con sus leyes sobre igualdad salarial para un mismo trabajo y sobre la no discriminación en el espacio laboral, así como la duración de la baja por maternidad/paternidad remunerada y si el Gobierno apoya el cuidado infantil. Éstos se consideran las bases fundamentales para medir el compromiso con una mayor igualdad económica para las mujeres en el empleo. Si bien casi todos los países cuentan con estas leyes, un número importante de países no tienen.

Por supuesto, tener una legislación aprobada no significa que esta legislación se cumpla. En muchos países, las mujeres simplemente no tienen los recursos para exigir el cumplimiento de la ley. A diferencia de otros indicadores del CRI, aun no tenemos una forma de medir el cumplimiento de la legislación sobre género en suficientes países. No obstante, pensamos que era mejor incluir los datos disponibles que no hacerlo, con la salvedad de que tener una política sobre el papel, si bien es mejor que no tenerla, no es lo mismo que el que estas políticas realmente se cumplan para las mujeres en la sociedad.

## **Indicador 3: ¿Cómo de bien se protegen los derechos de los trabajadores?**

Este indicador puntúa lo que los Gobiernos están haciendo con su legislación en apoyo de unos derechos laborales y de sindicación más fuertes, y si ésta se está implementando de manera eficiente, ya que a menudo hay una importante diferencia entre las leyes y la práctica. Los datos para este indicador se han obtenido de los Indicadores sobre Derechos Laborales elaborados por la Global Labour University y por el Centre for Global Workers' Rights en la Universidad Estatal de Pensilvania. Esta base de datos recoge una amplia evidencia sobre el nivel de cumplimiento en los países con la libertad de asociación y la negociación colectiva.

## **4.6 Limitaciones de los indicadores del Índice CRI sobre empleo y salarios**

Hubiera sido preferible comparar el salario mínimo con el salario medio en un país, lo que hubiera sido un mejor indicador de desigualdad, pero no hay datos disponibles para un número suficiente de países.

Con frecuencia, hay una gran disparidad en cuanto al derecho a un salario mínimo. En Bangladesh, por ejemplo, los trabajadores de la industria textil tienen derecho a percibir 5.300 taka (68 dólares) al mes, el salario mínimo más bajo de todos los trabajadores del sector textil en el mundo y muy por debajo de la línea de pobreza internacional,<sup>174</sup> y aun así, trabajadores en otros sectores tienen derecho a tan sólo 1.500 taka (19 dólares) mensuales. El salario mínimo sólo se revisa cada cinco años, aunque la presión internacional en el año 2013 tras el desastre por el colapso de la fábrica Rana Plaza logró adelantar la revisión a tres años.<sup>175</sup>

Los niveles de incumplimiento de los salarios mínimos son muy altos, en muchos países es algo endémico. Por ejemplo, un estudio de los salarios en el sector textil en 10 países de Asia encontró que, de las 100 empresas analizadas, más de la mitad reconocieron estar pagando menos del salario mínimo (sobre todo en relación a las horas extra), y casi la mitad no pagaban las contribuciones sociales,<sup>176</sup> y esto ocurre en un sector sometido al escrutinio de auditorías encargadas por las marcas internacionales.

El uso del salario mínimo como indicador entraña otros problemas. En muchos países, existe una edad mínima de elegibilidad, lo que significa que los jóvenes a menudo no están cubiertos o reciben un salario por debajo del mínimo. Además, el salario mínimo rara vez se aplica en el sector informal, que supone la mayoría de la fuerza laboral en casi todos los países en desarrollo y, con certeza, la mayoría de los trabajos que realizan las mujeres. Los datos han sido por ello ajustados para tomar en cuenta los niveles de informalidad en la economía, ya que para los trabajadores en el sector informal el salario mínimo no aplica. También se tiene en cuenta si el salario mínimo sólo se aplica a algunos sectores de la fuerza laboral formal, por

ejemplo, los funcionarios públicos. (Este filtro por informalidad se ha aplicado en otros dos indicadores en esta sección, como se describe más abajo).

Muchos de los países más pobres tienen unos porcentajes muy altos de la población activa en el sector informal, así que esto ayuda a tener una idea más precisa. Sin embargo, a pesar de este ajuste, como el salario mínimo se expresa como proporción del PIB, algunos de los países más pobres obtienen una puntuación muy alta porque su PIB es relativamente bajo, y no necesariamente porque el salario mínimo sea relativamente alto.

Por último, los datos para el indicador de género se han tomado de la base de datos de Mujeres del Banco Mundial. Esta base de datos abarca los 152 países incluidos en el Índice CRI. El Banco Mundial advierte que los datos se recopilaron mediante encuestas realizadas a expertos locales y fueron cruzados con fuentes legales primarias, y que la valoración es válida a fecha de abril 2015.

Cabe señalar que la base de datos está siendo actualizada, y la comprobación realizada usando la información disponible en la página de internet de la OIT sobre legislaciones recientes indica que estos datos pueden no ser totalmente precisos o vigentes.

#### **4.7 Ajuste por niveles de informalidad y desempleo**

Debido a que la legislación evaluada en estos indicadores sólo cubre a las personas con trabajo, en muchos países esto deja fuera a una gran proporción de la población (la mayoría mujeres) que trabaja en el sector informal, donde los trabajadores no gozan de ninguno de estos derechos básicos. Como resultado, cada uno de los indicadores se ha ajustado para el tamaño del sector informal. Un país en el que la “economía sumergida” abarca la mitad de la economía nacional verá su puntuación reducida a la mitad.

Países como España, con unos niveles de desempleo altos, también cuentan con una parte importante de su población sin cobertura legal en el empleo. Como resultado, la puntuación obtenida en cada indicador se ha ajustado por la tasa de desempleo, de manera que un país con un 10% de desempleo tendrá un 10% de descuento en su puntuación.<sup>177</sup>

No fue posible ir más lejos y ajustar las cifras para reflejar a quienes se registraron como empleados con contratos de cero horas y otros elementos de empleo no estándar, que es un problema creciente en muchos países. Aún no se dispone de datos en muchos países que nos permitan hacer este ajuste (véase el Cuadro 12).

## 5 EL ÍNDICE CRI COMPARADO CON OTRAS MEDIDAS DE DESIGUALDAD ECONÓMICA

Se ha tratado de poner en contexto los esfuerzos para reducir la desigualdad de cada uno de los países del índice, comparando su clasificación en el CRI con sus niveles de desigualdad económica.

Sólo hay dos medidas de desigualdad económica para las que se cuenta con datos disponibles para un número suficiente de países: el índice de Gini y el de Palma. El Índice CRI utiliza este último.

### 5.1 Las ventajas del índice de Palma

El coeficiente de Gini centra su medición en lo que ocurre con aquellos que están en la zona central de la distribución de ingresos. El ratio de Palma, que compara los ingresos del 40% más pobre con los del 10% más rico, se centra más en lo que está sucediendo a las personas más ricas y más pobres en una sociedad. DFI y Oxfam consideran que, como la principal razón detrás del crecimiento de la desigualdad en los últimos 30 años ha sido la enorme cantidad de ingresos que acumulan quienes están más arriba en la distribución, el índice de Palma es una mejor manera de captar esto. Ocurre también que, aunque el sistema de impuestos y transferencias sociales en vigor afecta a los ingresos nacionales del 10% más rico de la población y del 40% más pobre, este no influye dramáticamente en la participación del 50% situada “en medio”.<sup>178</sup>

Por supuesto, no hay una medida perfecta de la desigualdad, y es por eso por lo que DFI y Oxfam han desarrollado el Índice CRI. Todas las medidas actualmente disponibles se basan en datos muy pobres. Tanto Gini como Palma se basan en encuestas de hogares o datos censales que se recogen cada pocos años y que sistemáticamente subestiman los ingresos de los más ricos.

Si bien la relación de Palma nos puede dar una comprensión amplia de cómo se distribuyen los ingresos, no nos dice qué grupos de personas están en la parte inferior o superior de la distribución y, por tanto, cómo las desigualdades horizontales (como el género o la etnia) interactúan con las desigualdades de ingresos. El grado de movilidad entre estos grupos también es crítico para comprender cómo la desigualdad económica se relaciona con la movilidad social. Para comprender esto es esencial disponer de mejores datos sobre los ingresos, incluidos datos desagregados por sexo. Aunque se sabe por otros estudios que es por el 1% más rico (e incluso el 0,1% más rico) que los ingresos y la riqueza realmente se han alejado del resto, los datos disponibles y comparables entre países no permiten capturar esta realidad.<sup>179</sup> Es esencial contar con más y mejores datos sobre los extremos de los ingresos para entender dónde se encuentra la mayor parte del ingreso.

### **Cuadro 13: Objetivos mundiales en desigualdad: ODS 10 y el objetivo de prosperidad compartida del Banco Mundial**

En 2015 se establecieron dos nuevos objetivos importantes para abordar la desigualdad económica. El ODS 10 afirma que: "Para 2030, alcanzar progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional". Esto refleja el nuevo objetivo que el Banco Mundial se ha fijado: medir el crecimiento de los ingresos del 40% inferior, no sólo el crecimiento general del PIB, en lo que denomina su "objetivo de prosperidad compartida"

Si bien Oxfam ha acogido positivamente estos pasos importantes, hay una necesidad urgente de fortalecer y mejorar estas medidas para reflejar la participación de los ingresos de los más ricos. Concretamente, Oxfam considera que ambos objetivos deben medir las tendencias en el índice de Palma, no sólo en el 40% inferior, sino también en el 10% superior, y desagregarse aún más dentro de ese 10% superior. No es posible medir los avances para cerrar la brecha entre los ricos y los pobres, estudiando sólo los cambios en los ingresos de estos últimos.

## **5.2 Comparación del CRI y el Palma de los países**

Los países con niveles muy bajos de desigualdad tienen índices de Palma muy bajos. El más bajo es Azerbaiyán, con un Palma de 0,6. Esto ilustra inmediatamente la insuficiencia de los datos, ya que es muy improbable que Azerbaiyán (una dictadura que deriva la mayor parte de sus ingresos del petróleo y donde la corrupción es un problema importante), sea el país más igualitario del mundo. Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, con un Palma de alrededor de 1, son más plausibles. (Un Palma de 1 significa que el 10% superior tiene los mismos ingresos que el 40% inferior). Oxfam sostiene que todos los países deben aspirar a un índice de Palma de no más de 1.

En el otro extremo del espectro, Sudáfrica, uno de los países más desiguales del mundo, tiene una Palma de 7,1. Esto significa que el 10% más rico posee siete veces más que el 40% más pobre. La mayoría de los países obtienen valores entre 1,7 y 2, y éstos incluyen países de todas las regiones y niveles de ingresos.

## **5.3 ¿Cómo se compara el nivel de desigualdad de un país con su clasificación en el Índice CRI?**

Hay una variación significativa en la relación entre el nivel de desigualdad de un país y su clasificación de acuerdo al Índice CRI. Los países pueden clasificarse según cuatro grupos básicos.

### **Grupo 1: desigualdad baja, CRI alto**

Algunos países (por ejemplo, Dinamarca) han adoptado políticas que han aumentado la desigualdad y perjudicado a su clasificación en el CRI, que (aunque sigue siendo elevada) hubiera sido aún más alta en años anteriores. A medida que los impactos de estos cambios continúen, esto será cada vez más patente en el CRI, aunque la desigualdad general permanezca baja durante algunos años.

### **Grupo 2: desigualdad baja, CRI bajo**

Este grupo incluye a países que en el pasado tuvieron políticas sólidas para reducir la desigualdad, y han sido recompensados porque la brecha entre los ricos y los pobres era relativamente estrecha. Sin embargo, algunas de estas políticas han cambiado recientemente,

y la desigualdad ya está empezando a aumentar, pero sigue siendo baja de acuerdo a los estándares internacionales. Si estas políticas continúan, la desigualdad aumentará.

### **Grupo 3: desigualdad alta, CRI alto**

Este grupo incluye países como Namibia y muchos países latinoamericanos, que están implementando políticas para reducir la desigualdad y han visto una reducción en los niveles de desigualdad, aunque partían de máximos históricos.

### **Grupo 4: desigualdad alta, CRI bajo**

Este grupo incluye países como Nigeria y Suazilandia, que no están haciendo casi nada para combatir la desigualdad, y que son también algunos de los países más desiguales del mundo.

## **5.4 ¿Qué otras mediciones de desigualdad económica son relevantes pero imposibles de capturar por el Índice CRI?**

Otra medición importante de la desigualdad económica es la desigualdad de la riqueza, que es siempre superior a la desigualdad de los ingresos. La riqueza es crítica en la medida en que los altos niveles de riqueza extrema en la sociedad se traducen en poder político y económico. En los países más pobres, existe una fuerte coincidencia entre la desigualdad de la riqueza y la concentración de la propiedad de la tierra, siendo la tierra uno de los mayores activos en manos de las personas muy ricas. Esto tiene enormes impactos en la dirección de los países en los que la agricultura sigue siendo el mayor sector de la economía. Desafortunadamente, existe información limitada sobre la distribución de la riqueza en los países de renta baja y los datos que existen no facilitan la comparación entre países.

Otra medición importante de la desigualdad económica es la parte de la economía nacional que se devenga a los trabajadores a través de los salarios, en comparación con la parte que corresponde a los dueños del capital por medio del retorno de las inversiones. Como ya se ha señalado, en muchos países, los trabajadores han salido perdiendo frente a los dueños del capital en un proceso que muchos consideran un fuerte impulsor de la desigualdad. Sin embargo, esta medición no es útil para comparar países, ya que la estructura de cada economía (por ejemplo, la participación de la agricultura en relación con otros sectores), tiene un impacto en la relación de la participación del capital / trabajo.

## **5.5 La urgente necesidad de tener más y mejores datos**

Lo que queda claro en todas estas medidas es que los datos disponibles están lejos de ser adecuados, tanto en su calidad como en su puntualidad. Hay una necesidad concreta de mejorar todos los datos para los países en desarrollo y la frecuencia con que se recopilan. Todos los países deben recopilar datos desagregados por sexo y edad, y es necesario que haya una gran mejora en la disponibilidad de datos sobre los ingresos y la riqueza de los que están en la parte alta de la distribución.

En los últimos años, se han realizado esfuerzos para mejorar los datos sobre los ingresos más altos, lo que ha resultado enormemente revelador de la magnitud de la crisis de desigualdad. Los datos han sido capaces de mostrar el crecimiento en el ingreso no sólo del 10% más rico, sino del 1% superior e incluso del 0,1%, lo que demuestra cómo los súper-ricos se han alejado del resto de la sociedad. Esto ha conllevado el uso de información tributaria, que refleja mejor los ingresos altos que las encuestas de hogares. Sin embargo, incluso los registros de impuestos son defectuosos, dada la evasión fiscal a gran escala practicada por los muy ricos. A pesar de ello, este tipo de datos dan una imagen mucho más detallada.

Existe una necesidad urgente de realizar un esfuerzo concertado por parte de los Gobiernos, apoyados por instituciones internacionales como el FMI, para recopilar suficientes datos (y datos suficientemente desagregados) para dar una imagen oportuna y precisa de la escala real de la brecha entre las personas ricas y pobres.

# NOTAS

A menos que se indique lo contrario, todos los enlaces Web se han consultado en mayo de 2017.

- 1 Para ver una descripción de esta tendencia, ver por ejemplo Banco Mundial 2016 Shared Prosperity 2016: Tackling Inequality
- 2 D. Hardoon, S. Ayele y R. Fuentes-Nieva (2016). *Una economía al servicio del 1%: Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*. Oxford: Oxfam Internacional. <http://oxf.am/Znhx>
- 3 K. Pickett y R. Wilkinson (2010). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. Londres: Penguin; ver también C. Wang, G. Wanand y X. Zhang. (2016). *Which Dimension of Income Distribution Drives Crime? Evidence from the People's Republic of China*. ADBI Working Paper No. 704. Tokio: Asian Development Bank Institute. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/236561/adbi-wp704.pdf>
- 4 C. Lakner, M. Negre y E.B. Prydz (2014). *Twinning the Goals: How Can Promoting Shared Prosperity Help to Reduce Global Poverty?* World Bank Policy Research Working Paper 7106.
- 5 Pickett y Wilkinson (2010). *The Spirit Level*. Op. cit.
- 6 J.Martinez-Vázquez y B.Moreno-Dodson (2014) *The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries*. Georgia State University Economics Department Publications;  
N.Lustig (2015). *The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from Thirteen Developing Countries in the Commitment To Equity Project*. CEQ Working Paper Series. Tulane University; y OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* y ver, por ejemplo, F. Jaumotte y C. Osorio Bultron (2015). *Power From The People*. FMI. *Finance & Development*. 52:1. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm>
- 7 N. Lustig (2015). *The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health*. Op. cit.
- 8 OCDE (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Op. cit.
- 9 Para ver los análisis sobre el poder de la tributación en la reducción de la desigualdad, ver los estudios multi-país desarrollados por el Commitment to Equity Institute, disponibles en [www.commitmenttoequity.org](http://www.commitmenttoequity.org)
- 10 F. Jaumotte y C. Osorio Buitron (2015). *Inequality and Labor Market Institutions* FMI Staff Discussion Note SDN/15/14.
- 11 F. Jaumotte y C. Osorio Buitron (2015). *Inequality and Labor Market Institutions*. Op. cit.
- 12 Ver M. Whitaker (2017). *Economy Drive: Priorities and Prospects Ahead of the Spring Budget*. Resolution Foundation Briefing; y L. Elliot and K. Allen (2017). <https://www.theguardian.com/business/2017/jan/31/theresa-may-inequality-margaret-thatcher-resolution-foundation>
- 13 Antes de 2004, el 40% más pobre de la población de Dinamarca recibía más ingresos que el 10% más rico. Consultar [https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/publikation/ae\\_fl16.pdf](https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/publikation/ae_fl16.pdf)
- 14 République Française. (2016). Évaluations Préalables des Articles du Projet de Loi. Projet de Loi de Finances Pour 2017. [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/PLF2017\\_Eval.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/PLF2017_Eval.pdf) (pág. 36–37).”
- 15 D. Hardoon (2017). *Una economía para el 99%: Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/es/informes/una-economia-para-el-99>
- 16 También es cierto que estos factores estructurales suelen ser mucho más dependientes del contexto específico que las medidas generales de gasto y fiscalidad progresivas y derechos laborales, que son importantes en la reducción de la desigualdad en prácticamente todos los contextos.
- 17 New Rules for Global Finance/Development Finance International. Are the International Institutions Reducing Inequality ? The Global Financial Institutions Impact Report 2017, Friedrich Ebert Stiftung
- 18 Government Accountability Office (2016). *Corporate Income Tax: Most Large Profitable U.S. Corporations Paid Tax but Effective Tax Rates Differed Significantly from the Statutory Rate*. Informe a los Miembros. Comité de Presupuestos. Senado de los Estados Unidos. Los datos corresponden a empresas con activos por valor superior a 10 millones de dólares.
- 19 Government Accountability Office (2016). *Corporate Income Tax*. Op. cit.
- 20 J.R. Nunns, L.E. Burman, J. Rohaly y J. Rosenberg (2015). *Analysis of Donald Trump's Tax Plan*. Tax Policy Center.
- 21 B. Baker, D.G. Sciarra y D. Farrie (2015). *Is School Funding Fair? A National Report Card*. Cuarta Edición. New Jersey: Education Law Center.
- 22 Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PCAP>

- OCDE, [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/public-expenditure-on-health-per-capita\\_pubexhltcap-table-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/public-expenditure-on-health-per-capita_pubexhltcap-table-en)
- M.J. Lee y T. Luhby (2017). <http://www.cnn.com/2017/03/13/politics/cbo-report-health-care/index.html>
- 23 Oxfam America y Economic Policy Institute. (2016). *Few Rewards: An Agenda to Give America's Working Poor a Raise*. <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/few-rewards/>
- 24 R. Desai (2015). *Does the Developing World Need a Welfare State to Eliminate Poverty? Some insights from history*. Brookings Institute.
- 25 C. Hoy y A. Sumner (2016). *Gasoline, Guns, and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty?* CGD Working Paper 433. Washington DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/publication/gasoline-guns-and-giveaways-end-three-quarters-global-poverty>
- 26 A. Krozer (2015). *For Richer or Poorer: The capture of growth and politics in emerging economies*. Oxfam International. <http://oxf.am/ZmqK>
- 27 Nigeria out-of-school figures, ver: <http://www.premiumtimesng.com/news/top-news/188590-10-5m-children-out-of-school-in-nigeria-unicef.html>
- 28 Datos de mortalidad infantil en Nigeria, ver Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT>
- 29 Africa Progress Panel (2013). *Equity in Extractives: Stewarding Africa's natural resources for all*.
- 30 Ver Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=AR>
- 31 D. Rossignolo (2016). *Taxes, Expenditures, Poverty and Income Distribution in Argentina*. Commitment to Equity Working Paper 45. [http://www.commitmenttoequity.org/wp-content/uploads/2017/05/CEQ\\_WP45\\_Rossignolo\\_May17\\_2017.pdf](http://www.commitmenttoequity.org/wp-content/uploads/2017/05/CEQ_WP45_Rossignolo_May17_2017.pdf)
- 32 Véase, por ejemplo, Tihomir Gligorevic (2017). <https://inserbia.info/today/2017/03/argentina-biggest-work-stoppage-looms-for-macri-as-teachers-plan-strike/>
- 33 Por supuesto que estos tres países tienen un sector informal muy grande, por lo que estos derechos laborales progresivos no aplican a una buena parte de la población, Los datos del índice toman en consideración los niveles de informalidad, aplicando un descuento, tal y como se explica en el capítulo 4. No obstante, estos países puntúan bien gracias a unos salarios mínimos generosos.
- 34 J.E. Stiglitz y A. Schiffrin (2016). *Learning from Namibia*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/namibia-economic-social-success-story-by-joseph-e--stiglitz-and-anya-schiffrin-2016-06>
- 35 Para un análisis y debate detallados sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe, ver R. Canete et al. (2015). *Privilegios que niegan derechos: Desigualdad extrema y secuestro político en América Latina y el Caribe*. Oxfam. <http://oxf.am/ZmS9>
- 36 A. Arendar y E. Seery (2014). *Iguales: Acabemos con la desigualdad extrema*. Oxfam. P.42 <https://www.oxfam.org/es/informes/iguales-acabemos-con-la-desigualdad-extrema>
- 37 Ver D. Hardoon, S. Ayele and R. Fuentes-Nieva (2016). *Una economía para el 1%*. Op. cit. y D. Hardoon (2017). *Una economía para el 99%*. Op. cit.
- 38 Algunas opciones políticas que han sido perjudiciales en la reducción de la desigualdad de la riqueza incluyen la supresión del impuesto sobre la riqueza en 1997, los constantes privilegios de los que gozan los activos de sociedades en el impuesto de sociedades, y la introducción de un tipo impositivo plano sobre las ganancias del capital desde 2009.
- 39 Para más detalles sobre la Declaración de Abuja, véase OMS, [http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja\\_declaracion/en/](http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaracion/en/) y para la declaración de Incheon, véase <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>
- 40 Para el informe de la Comisión de Bachelet, ver [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_176521.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_176521.pdf)
- 41 F. Rhodes (2016). *Mujeres y el 1%: la desigualdad económica extrema y la desigualdad de género deben abordarse conjuntamente* Oxfam, <https://www.oxfam.org/es/informes/mujeres-y-el-1>
- 42 A. Arendar y E. Seery (2014). *Iguales*. Op. cit.
- 43 Véase por ejemplo: Civicus (2016). *State of Civil Society Report 2016*. <http://www.civicus.org/index.php/socs2016>
- 44 L. Bartels (2002). *Economic Inequality and Political Representation*. Princeton.
- 45 S. Hallegatte et al. (2016). *Shock waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Washington DC: Banco Mundial.
- 46 T.Gore (2015). *La desigualdad extrema de las emisiones de carbono: Por qué el acuerdo sobre el clima de París debe anteponer los intereses de las personas más pobres, vulnerables y que generan menos emisiones de carbono*. Oxfam. <http://oxf.am/Zecv>
- 47 Banco Mundial (2016). *Poverty in a Rising Africa*. <http://www.worldbank.org/en/region/afr/publication/poverty-rising-africa-poverty-report>
- 48 El ingreso per cápita de Guinea Ecuatorial, en PIB PPP es 34.000; el de España es de 33.600. La mortalidad infantil en Burundi es de 54 por cada 1.000 nacimientos vivos; en Guinea Ecuatorial es de 68. Fuentes: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN> y <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>



- 49 Para profundizar en el debate y el análisis completo de la desigualdad en América Latina y el Caribe véase R. Cañete et al. (2015). *Privilegios que Niegan Derechos*. Op. cit.
- 50 En economía, esto se conoce como la Curva de Kuznets, en honor al trabajo de Simon Kuznets.
- 51 Desde 1970 a 2009. Véase J. Martínez-Vázquez, B. Moreno-Dodson y V. Vulovic (2012). *The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a large panel of countries*. International Center for Public Policy Working Paper 12/25.
- 52 Véase OCDE (2015). *In It Together*. Op. cit. y N. Lustig (2015). *The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health*. Op. cit.
- 53 Entre 2000 y 2007. G. Verbist, M. F. Förster y M. Vaalavuo (2012). *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*. OCDE Social, Employment and Migration Working Papers, No. 130, Publicaciones de la OCDE.
- 54 N. Lustig (2015). *The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health*. Op. cit.
- 55 O. O'Donnell et al. (2007). The Incidence of Public Spending on Healthcare: Comparative Evidence from Asia. *The World Bank Economic Review* 21(1) (January 1): 93–123. <https://doi.org/10.1093/wber/lhl009>. It shows that health spending was found to be inequality-reducing in 11 of 12 Asian countries.
- 56 E. Seery (2014). *Gobernar para la mayoría: Servicios públicos contra la desigualdad*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/es/informes/gobernar-para-la-mayoria>
- 57 Los datos disponibles incluyen todos los programas que tienen algún elemento contributivo (por ejemplo, planes de pensiones o seguros) así como sistemas no contributivos, e incluye 9 categorías: enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo, prestaciones de ayuda a la familia, maternidad, invalidez y ayudas para supervivientes; más otros programas de apoyo a los ingresos y asistencia, como las transferencias monetarias condicionadas, disponibles para personas pobres y que no se incluyen en las categorías anteriores.
- 58 Véase I. Ortiz. (2015). *La protección social para todos cambiará la vida de las personas de aquí a 2030*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_405778/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_405778/lang-es/index.htm)
- 59 I. Ortiz. (2015). Op. cit.
- 60 Por ejemplo, el Banco Mundial establece un mínimo de 23 agentes sanitarios (entre médicos, personal de enfermería y matronas) por cada 10.000 personas. Véase OMS (2014). *Una verdad universal: No hay salud sin agentes sanitarios*. <http://www.who.int/workforcealliance/knowledge/resources/hrhreport2013/es/>
- 61 Para consultar los detalles sobre la Declaración de Abuja, ver: [http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja\\_declaration/en/](http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/) y para la Declaración de Incheon, ver: <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>
- 62 Véase OCDE (2015). *In It Together*. Op. cit.
- 63 OMS. *Cobertura sanitaria universal*. Nota descriptiva, diciembre de 2016. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs395/es/>
- 64 Véase Achieving a Shared Goal: Free Universal Healthcare in Ghana Oxfam 2011 <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/achieving-a-shared-goal-free-universal-healthcare-in-ghana-125306>
- 65 Banco Asiático de Desarrollo (2013). *Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific*. <https://www.adb.org/publications/social-protection-index-assessing-results-asia-and-pacific>
- 66 Véase OCDE (2015). *In It Together*. Op. cit. y N. Lustig (2015). *The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health*. Op. cit.
- 67 Las pensiones contributivas tienen un significativo efecto igualador en Argentina, Brasil y Uruguay y también en Chile, Costa Rica y Ecuador; pero en estos últimos, el efecto es pequeño. Véase N. Lustig (2016). *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Peru, and Uruguay*. (Español). Center for Global Development Working Paper 427.
- 68 N. Lustig et al. (2011). *Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom*. Tulane University Working Paper 1124. Este informe muestra que, por ejemplo, Bolivia gasta cinco veces más que Perú, pero como los fondos no se dirigen específicamente a los más pobres, la redistribución es limitada y sólo ligeramente superior a la de Perú.
- 69 Para más información sobre estos asuntos, véase OIT (2014). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15*. [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS\\_550475/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_550475/lang-es/index.htm) Uno de los aspectos a tener en cuenta sobre la incidencia es que sólo considera el impacto actual del gasto social. Podría argumentarse que la protección social es un enfoque para un ciclo de vida, por lo que su naturaleza progresiva se desarrolla durante toda la vida.
- 70 OCDE (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile 2004*. Y Campaña Mundial por la Educación (2016). *Beneficios privados, pérdidas públicas*.
- 71 A. Kireyev (2013). *Inclusive Growth and Inequality in Senegal*. FMI Working Paper 13/215.

- 72 Para un debate útil sobre alguno de estos modelos, véase K. Watkins and W. Alemayehu (2012). *Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected arid and semi-arid counties*. Brookings Institute
- 73 IBP (2017), Tracking Spending on the SDGs: What Have We Learned from the MDGs?, Budget Brief, May. This is based on a longer background study on which it is based, Development Finance International/Government Spending Watch (2016), Tracking Government Spending on the MDGs: Lessons for the SDGs, report for the International Budget Partnership, July. Both are available at <http://www.governmentspendingwatch.org/news/150-sdgs-what-lessons-can-be-learned-from-the-mdgs>
- 74 N. Lustig (2012). *Taxes, Transfers, and Income Redistribution in Latin America*. Grupo Banco Mundial. *Inequality in Focus*. <http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/InequalityInFocusJuly2012FINAL.pdf>
- 75 El gasto puede ser progresivo, ya que sin él la desigualdad sería mayor, sin ser a favor de los pobres. Así, el gasto en salud, por ejemplo, puede dejar a un país más igualitario de lo que sería sin él, incluso si ese gasto sigue beneficiando desproporcionadamente a los que están mejor. Pero si ese gasto se mejora, no sólo reduce la desigualdad general en el país, sino que también beneficia a los pobres más que a los ricos, por ejemplo, eliminando los pagos?costes médicos? de los usuarios, el gasto se convierte no sólo en progresivo sino también en favor de los pobres.
- 76 Datos de UNESCO (2013) aportan evidencia sobre cómo la educación impacta en el desarrollo: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/excel/dme/Press-Release-En.pdf>
- 77 Banco Mundial (2014). *Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity*.
- 78 C. Melamed (2016). *Women's Work: Mothers, children and the global childcare crisis*. Overseas Development Institute. Working Paper. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10468.pdf>
- 79 E. Samman et al. (2016). *Women's Work: Mothers, children and the global childcare crisis*. Overseas Development Institute
- 80 T. Bhatkal (2016). *Women's Work*. Blog. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2016/05/womens-work>
- 81 Recientemente, el FMI ha realizado una extensa investigación y asesoramiento en este ámbito. Véase <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/26/14/42/NA072816-New-IMF-Study-Data-Tool-Track-Fiscal-Policies>
- 82 Ver, por ejemplo, UNESCO (2013). *Girls Education: The facts*. <http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/girls-factsheet-en.pdf>
- 83 Véase M. Martin y J. Walker (2015). *Financing the Sustainable Development Goals: Lessons from government spending on the MDGs*. Government Spending Watch Report 2015. Oxfam y Development Finance International. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/financing-the-sustainable-development-goals-lessons-from-government-spending-on-556597>
- 84 Todos son países de renta alta (PRA) excepto Brasil y Costa Rica, que son PRMB.
- 85 Se ha demostrado que la salud, la educación y las transferencias de efectivo son altamente progresivas; por ejemplo, contribuyen a aumentar la igualdad en Costa Rica. Véase P. Sauma y J. Diego Trejos (2014). *Social Public Spending, Taxes, redistribution of income, and poverty in Costa Rica*. CEQ Working Paper 18. [http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/Costa%20Rica/CEQWPNo18%20PubSpendTaxRedistIncandPover%20Costa%20Rica.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Costa%20Rica/CEQWPNo18%20PubSpendTaxRedistIncandPover%20Costa%20Rica.pdf)
- 86 Por ejemplo, sus indicadores de mortalidad infantil y esperanza de vida son comparables a los de los países ricos en Europa. Véase <http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/CostaRicaNo11.pdf>
- 87 Véase M. del Rocío Sáenz, J. L. Bermúdez y M. Acosta (2010). *Universal Coverage in a Middle Income Country: Costa Rica*. OMS. Informe sobre la salud en el mundo (2010) Documento informativo 11. [http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/Costa%20Rica/CEQWPNo18%20PubSpendTaxRedistIncandPover%20Costa%20Rica.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Costa%20Rica/CEQWPNo18%20PubSpendTaxRedistIncandPover%20Costa%20Rica.pdf)
- 88 OCDE (2016). *All together: Making growth more inclusive in Costa Rica*. In *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, Paris: Publicaciones de la OCDE. DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2016-4-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-4-en)
- 89 M. Bucheli, N. Lustig, M. Rossi y F. Amábile (2013). *Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay*. Commitment to Equity Institute. CEQ Working Paper 10,
- 90 Sus sistemas de protección social han demostrado tener un impacto variado en la desigualdad. Véase una discusión sobre esto en OCDE (2015). *In It Together*. Op. cit. Contributory pensions are equalizing in Brazil and are very slightly unequalizing in Chile, véase N. Lustig (2015). *Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa*. Center for Global Development. Working Paper 410,
- 91 N. Lustig y C. Pessino (2013). *Social Spending and Income Redistribution in Argentina During the 2000s: The rising role of non-contributory pensions*. Commitment to Equity. CEQ Working Paper No. 5. [http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/Argentina/CEQWPNo5%20SocSpendRedist2000sArgentina%20Jan%202013%20REVISED%20Aug%2031%202013.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Argentina/CEQWPNo5%20SocSpendRedist2000sArgentina%20Jan%202013%20REVISED%20Aug%2031%202013.pdf)
- 92 N. Lustig (2012). *Taxes, Transfers, and Income Redistribution in Latin America*. Op cit.
- 93 N. Lustig (2015). *Most Unequal on Earth*. FMI. *Finance and Development*. Volume 52.

- 94 El grado de diferentes servicios y el papel que éstos desempeñan en la redistribución varía de un país a otro (a menudo ponderado en función del nivel de desigualdad preexistente, desigualdad de ingresos antes de impuestos y transferencias) y de la estructura del gasto. Por ejemplo, la OCDE ha demostrado que Nueva Zelanda se centra en transferencias altamente orientadas a reducir la pobreza; Alemania adopta un enfoque del ciclo de vida para la redistribución; Suecia utiliza un modelo más nórdico de grandes transferencias de efectivo en su mayoría universales, un alto nivel de gasto. Para más información, véase I. Joumard, M. Pisu y D. Bloch (2012). *Tackling Income Inequality: The role of taxes and transfers*. OECD Journal: *Economic Studies*. Publicado en internet, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2012-5k95xd61651t](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd61651t)
- 95 Esto concuerda con la opinión de que históricamente el gasto público sólo comienza a desempeñar un papel más redistributivo una vez que se ha alcanzado cierta riqueza nacional. Véase Lindert sobre el desarrollo de los estados de bienestar <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/139597/Lindert.pdf>. Sin embargo, la evidencia más reciente demuestra que no hay una relación lineal de los patrones que se desarrollaron en las economías occidentales. Por ejemplo, Lisbet apunta a una mayor redistribución en el mundo ahora desarrollado cuando era tan pobre como una serie de países en desarrollo, lo que desafía a la "sabiduría convencional", por ejemplo Cuesta (2013), Bastagli, Coady, y Gupta (2012), indican que la política fiscal suele tener un papel más importante en la reducción de la desigualdad de ingresos en las economías avanzadas que en las economías en desarrollo. Pero las diferencias también son importantes dentro de los países en desarrollo, incluso dentro de la misma región. Estudios de N. Lustig et al. (2011) para seis países Latinoamericanos muestran que la teoría anterior, según la cual las políticas fiscales en la región tienen una reducida capacidad de redistribución debido al menor tamaño de sus gobiernos y a sus políticas fiscales menos progresivas – como indicaron antes Goñi, Lopez y Servén (2008), y Breceda, Rigolini, y Saavedra (2008)–, sólo se cumple de manera parcial. Sus resultados demuestran que cada país representa una realidad muy distinta. Esto también parece estar vinculado en términos de desarrollo con una visión del "Estado social" que depende de una mayor proporción de impuestos respecto al PIB, como indica Piketty.
- 96 Como señala Lustig, a juzgar por la proporción de los ingresos totales dedicados al gasto social, Etiopía parece estar muy comprometida con el progreso social: su nivel de gasto es mucho más alto que en los países hoy día ricos cuando sus ingresos per cápita eran tan bajos como los de Etiopía en la actualidad, y hay un buen nivel de gasto en favor de los pobres, aunque sea menos redistributivo (pero dados los altos niveles de pobreza y baja desigualdad, esto es normal). Véase Banco Mundial (2015). *Ethiopia Poverty Assessment*. [http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/Ethiopia/WorldBank%202014EthiopiaPovAssess%20CEQChapt5%20Feb%202015.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Ethiopia/WorldBank%202014EthiopiaPovAssess%20CEQChapt5%20Feb%202015.pdf) o N. Lustig (2015). *The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project*. CEQ Working Paper 30, [http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/Comparative/CEQWPNo30%20RedisImpactGovntSpendEducHealth%20March%202015.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Comparative/CEQWPNo30%20RedisImpactGovntSpendEducHealth%20March%202015.pdf)
- 97 R. Desai (2015). *Does the Developing World Need a Welfare State to Eliminate poverty? Some insights from history* Brookings Institute.
- 98 Campaña Mundial por la Educación (2016). *Beneficios privados, pérdidas públicas*.
- 99 Datos de falta de escolarización en Nigeria: <http://www.premiumtimesng.com/news/top-news/188590-10-5m-children-out-of-school-in-nigeria-unicef.html>
- 100 En base a datos de WIDE: los datos para Nigeria dicen que el 93% de las personas en el quintil más rico han completado la educación básica y sólo el 22% en el quintil más pobre.
- 101 Los datos de mortalidad infantil en Nigeria están disponibles en <http://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT>
- 102 Banco Mundial (2016). *Cambodia Economic Update 2016*. <http://www.worldbank.org/en/country/cambodia/publication/cambodia-economic-update-october-2016-enhancing-export-competitiveness>
- 103 Banco Asiático de Desarrollo (2014). *Índice de Protección Social*.
- 104 OMS y Reino de Camboya (2015). *Cambodia Health Systems Review*. Asia Pacific Observatory on Health Systems [http://www.wpro.who.int/asia\\_pacific\\_observatory/hits/series/cambodia\\_health\\_systems\\_review.pdf](http://www.wpro.who.int/asia_pacific_observatory/hits/series/cambodia_health_systems_review.pdf)
- 105 OMS y Reino de Camboya (2015). Op. cit.
- 106 OMS y Reino de Camboya (2015). Op. cit.
- 107 Los Estados Unidos destinan el 16% del PIB a salud, combinando gasto público y privado. Su gasto público (de un 8,3% del PIB), es comparable con otros países con cobertura universal como Francia o el Reino Unido, donde el gasto privado es insignificante. Este hecho por sí solo muestra la escala de la ineficiencia del sistema estadounidense. El gasto público estadounidense en salud, por ejemplo en Medicare para los ancianos, es comparable al gasto público en el resto de la OCDE y tiene impacto en la reducción de la desigualdad.
- 108 Especialmente la atención terciaria; por ejemplo, en un estudio de la OCDE de 2010 (Koechlin et al., 2010) se encontró que el nivel de precios de los servicios hospitalarios en los Estados Unidos sería más del 60% superior al promedio de otros 12 países de la OCDE en 2007. <https://www.oecd.org/unitedstates/49084355.pdf>
- 109 Véase D. Mangan (2013). *Medical Bills Are the Biggest Cause of US Bankruptcies*. <http://www.cnn.com/id/100840148>

- 110 Los datos de este informe están bastante desactualizados en algunos casos, pero decidimos no actualizarlos ya que la OIT tiene una metodología específica para calcular lo que cuenta como protección social. La OIT publicará un informe de seguimiento a mediados de 2017, que nos permitirá actualizar estos números.
- 111 En total, utilizamos datos a nivel de país para la incidencia del gasto para 60 países, mediante una combinación de datos de la OCDE y datos de estudios realizados por el *Commitment to Equity*, generosamente compartido con Oxfam.
- 112 J. Martínez-Vazquez, B. Moreno-Dodson y V. Vulovic (2011). *The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution*. Georgia State University: Andrew Young School of Public Policy Studies.
- 113 OIT (2014). Informe Mundial de Protección Social 2014/2015. Op. cit.
- 114 Oxfam (2016). *Fiscal Justice Global Track Record: Oxfam's tax, budget and social accountability work*. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/fiscal-justice-global-track-record-oxfams-tax-budget-and-social-accountability-620087>
- 115 Decidimos no utilizar los gastos personales porque algunos países, como Sri Lanka, por ejemplo, tienen un alto gasto personal en salud; pero esto es por la gente más rica, no la más pobre. Su sistema de salud gubernamental es progresivo, por lo que sería injustamente penalizado por un indicador que simplemente penalizaba los altos gastos personales. Cuando se disponga de datos sobre los gastos directos de los diferentes grupos de la sociedad, podremos incluir esto.
- 116 M. Devereux et al. (2016). *G20 Corporation Tax Ranking*. Oxford: Oxford University Centre for Business Taxation.
- 117 Véase C. Daude et al. (2014). *The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic*. Centro de Desarrollo de la OCDE, Working Paper 322. Área de investigación: Perspectivas Económicas de América Latina, enero. [http://www.oecd-ilibrary.org/development/the-political-economy-of-tax-incentives-for-investment-in-the-dominican-republic\\_5jz3wkh45kmw-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/the-political-economy-of-tax-incentives-for-investment-in-the-dominican-republic_5jz3wkh45kmw-en) Véase también R. Cañete et al. (2015). Privilegios que niegan derechos. Op. cit.
- 118 Datos procedentes de la base de datos de Development Finance International. Los datos sobre los cambios en la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas se comparan con los cambios en el PIB; los relativos al IVA y los impuestos sobre las ventas se comparan con los cambios en el consumo.
- 119 Para leer más sobre Indonesia, véase L. Gibson (2017). *Towards a More Equal Indonesia: How the government can take action to close the gap between the richest and the rest*. <http://oxf.am/ZbM5>
- 120 Para más detalles véase: J. Birchall y F. Marzia (2015). *The Gender Dimensions of Expenditure and Revenue Policy and Systems*. IDS y DFID; C. Capraro (2014). *Taxing Men and Women: Why Gender is Crucial for a Fair Tax System*. Christian Aid; GTZ (2008). *Why Care About Taxation and Gender Equality*. y Swiss Development Cooperation (2015). *Conclusions of a Facilitated E-Discussion on Gender and Taxation*. Disponible en: <https://www.shareweb.ch/site/Gender/en/About%20Us/Documents/E-Discussion%202015/Gender%20and%20Taxation%20Summary.pdf>
- 121 C. Grown e I. Valodia (2010). *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*. Londres y Nueva York: Routledge.
- 122 Puede consultarse revisión de presupuestos con enfoque de género en el mundo que llega a una conclusión similar, en S. Quinn (2016). *A Survey of Gender Budgeting Efforts*. Documento de trabajo del FMI 16/155. <http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Europe-A-Survey-of-Gender-Budgeting-Efforts-44148>
- 123 Para el Reino Unido, véase por ejemplo el Women's Budget Group, [www.wbg.org](http://www.wbg.org)
- 124 La incidencia del impuesto de sociedades se complica con factores globales, como el impacto de los paraísos fiscales. También para las corporaciones multinacionales, con propietarios y accionistas domiciliados en todo el mundo, el impacto de una mayor tributación sobre la reducción de la riqueza de los accionistas se distribuye en muchas naciones diferentes, no simplemente el que se cobra el impuesto de sociedades.
- 125 Foro Económico Mundial (2016). *Global Competitiveness Report 2016–2017*. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>
- 126 La manera en que esto se ha medido se explica en detalle en la Nota metodológica.
- 127 Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos (2015). <https://www.gao.gov/products/GAO-16-363>
- 128 CEPAL y Oxfam (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39949-tributacion-un-crecimiento-inclusivo>
- 129 Para más información sobre esto a nivel de país véase Development Finance International (2016). *IMF Tax Policy Advice and TA: Is It Living Up To (Progressive) Expectations?*. Informe de investigación política para Oxfam Internacional, abril; y a nivel mundial, véase FMI (2015). *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*. Staff Report. Octubre. <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101515.pdf>
- 130 Tax Justice Network in África y ActionAid (2016). *Still Racing Toward the Bottom? Corporate Tax Incentives in East Africa*.

- 131 Edward Mwachinga (2013). *Results of investor motivation survey conducted in EAC*. Banco Mundial, presentación realizada el 12.02.13 en Lusaka, citada por ActionAid (2013). *Give Us a Break: How big companies are getting tax free deals*. Junio 2013.
- 132 Para consultar declaraciones de los países de renta baja oponiéndose a estas prácticas, véase el comunicado de los Ministros de economía de los países francófonos disponible en [www.development-finance.org](http://www.development-finance.org)
- 133 ICRICT (2015). *Declaration of the Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation*, citando UNCTAD, disponible en: <http://www.icriict.org/declaration/>.
- 134 G. Zucman (2015). *The Hidden Wealth of Nations*. University of Chicago Press.
- 135 Véase A. Cobham y L. Gibson (2016). *Ending the Era of Tax Havens: Why the UK government must lead the way*. Oxfam GB.
- 136 Para más información, véase E. Berkhout (2016). *Guerras fiscales: la carrera a la baja en la fiscalidad empresarial*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/es/informes/guerras-fiscales-la-carrera-la-baja-en-la-fiscalidad-empresarial>
- 137 Para más información sobre los efectos negativos de los acuerdos tributarios, véase ActionAid (2016). *Mistreated: How shady tax treaties are fuelling inequality and poverty*. <http://www.actionaid.org/2016/02/mistreated-how-shady-tax-treaties-are-fuelling-inequality-and-poverty>
- FMI (2014). *Spillovers in International Corporate Taxation*. Policy Paper. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>; SOMO (2013). *Should the Netherlands Sign Tax Treaties With Developing Countries?* Centre for Research on Multinational Corporations. y F. Weyzig (2013). *Analysing Effects of Dutch Corporate Tax Policy on Developing Countries*. Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Noviembre 2013.
- 138 Véase Fenochietto, R y Pessino, C. (2013), Understanding Countries' Tax Effort, IMF Working Paper 13/244; y Torres, J. (2013), Revenue and Expenditure Gaps, IMF Working Paper 13/05; y estudios posteriores en documentos nacionales y Perspectivas de las Economías Regionales del FMI y estudios sobre fiscalidad. Y CERDI (2016) Tax Potential and Tax Effort: An Empirical Estimation for Non-resource Tax Revenue and VAT's Revenue . Véase también Jimenez, J.P.; Gomez Sabaini, J.C.; y Podesta, A (2013), Tax Gaps and Equity in Latin America and the Caribbean, GTZ/BMZ/CEPAL Fiscal Studies Paper 16
- 139 E. Berkhout (2016). *Guerras fiscales: la carrera a la baja en la fiscalidad empresarial*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/es/informes/guerras-fiscales-la-carrera-la-baja-en-la-fiscalidad-empresarial>
- 140 Tax Justice Network. Índice de Secreto Financiero <http://www.financialsecrecyindex.com/>
- 141 D. Hardoon (2015). *Una economía para el 1%*. Op. cit
- 142 D. Hardoon (2015). *Una economía para el 1%*. Op. cit.
- 143 D. Hardoon (2015). *Una economía para el 1%*. Op. cit.
- 144 Andy Haldane. Economista Jefe del Banco de Inglaterra, citado en <http://www.bbc.co.uk/news/business-33660426>
- 145 <http://www.bbc.co.uk/news/business-33660426>
- 146 <http://www.bbc.co.uk/news/business-33660426>
- 147 R. Wilshaw et al. (2015). *In Work But Trapped in Poverty: A summary of five studies conducted by Oxfam, with updates on progress along the road to a living wage*. Oxfam. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/in-work-but-trapped-in-poverty-a-summary-of-five-studies-conducted-by-oxfam-wit-578815>
- 148 R. Wilshaw et al. (2015). *In Work But Trapped in Poverty*. Op. cit.
- 149 Workers' Rights Consortium (2013). *Global Wage Trends for Apparel Workers, 2001–2011*. <https://www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2013/07/11/69255/global-wage-trends-for-apparel-workers-2001-2011/>
- 150 Workers Rights Consortium. (2013). *Global Wage Trends for Apparel Workers, 2001–2011*. Op. cit.
- 151 Workers Rights Consortium. (2013). *Global Wage Trends for Apparel Workers, 2001–2011*. Op. cit.
- 152 Estimaciones de Ergon Associates for Oxfam. Sin publicar, disponible por petición directa.
- 153 F. Jaumotte y C. Osario Bultron (2015). *Power From The People*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm>
- 154 Véase por ejemplo F. Jaumotte y C. Osario Bultron (2015). *Power From The People*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/pdf/jaumotte.pdf> .
- 155 A. Bruce y R. Skovoroda (2015). The Empirical Literature on Executive Pay: Context, the pay-performance issue and future directions. Nottingham University Business School. [http://highpaycentre.org/files/academic\\_literature\\_review\\_FINAL.pdf](http://highpaycentre.org/files/academic_literature_review_FINAL.pdf)
- 156 Fair Trade Advocacy Office (2014). Nota de prensa. <http://www.fairtrade-advocacy.org/ftao-publications/press-releases/press-release-2014/781-who-s-got-the-power-new-study-confirms-imbalances-in-agricultural-supply-chains>

- 157 Make Fruit Fair (2015). *Banana Splits: Bananas, supermarkets, and a tale of unfair trading practices*. [http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana\\_splits\\_media\\_briefing\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana_splits_media_briefing_FINAL_WEB.pdf), p6
- 158 Make Chocolate Fair. *Cocoa Prices and Income of Farmers*. <https://makechocolatefair.org/issues/cocoa-prices-and-income-farmers-0>
- 159 M. Lavoie y E. Stockhammer (eds.) (2014). *Resumen ejecutivo - Crecimiento impulsado por los salarios: una estrategia equitativa para la recuperación*. OIT. [http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_234601/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_234601/lang-es/index.htm); informe completo en inglés : [http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_218886/lang-de/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_218886/lang-de/index.htm)
- 160 Legislación francesa: Clifford Chance briefing (2017). [https://www.cliffordchance.com/briefings/2017/03/new\\_french\\_law\\_imposingduediligenc.html](https://www.cliffordchance.com/briefings/2017/03/new_french_law_imposingduediligenc.html)  
Legislación holandesa: Liesbeth Unger (2017). <https://www.linkedin.com/pulse/due-diligence-child-labour-netherlands-new-law-liesbeth-unger>
- 161 KPMG (2015). KPMG Economic Analysis. Raising the minimum wage to the Living Wage would benefit staff and businesses. <http://www.livingwage.org.uk/news/kpmg-economic-analysis-raising-minimum-wage-living-wage-would-benefit-staff-and-businesses>
- 162 S. Machin y A. Manning (1996). Employment and the Introduction of a Mimum Wage in Britain. *The Economic Journal*. 106:436. pp. 667–76. cited in S. Dhanani and I. Islam (2004). *Indonesian Wage Structure and Trends, 1976–2000*, OIT. [www.ilo.int/public/english/protection/ses/download/docs/indonesia\\_wage.pdf](http://www.ilo.int/public/english/protection/ses/download/docs/indonesia_wage.pdf)
- 163 A. Smith (2015). *Where There's a Political Will ...* Blog. Ethical Trade Initiative. <http://www.ethicaltrade.org/blog/where-theres-political-will>
- 164 The Jakarta Post (2016). <http://www.thejakartapost.com/news/2016/06/03/indonesia-to-propose-minimum-wage-for-asean-workers.html>
- 165 F. Rhodes et al. (2016). *Underpaid and Undervalued: How inequality defines women's work in Asia*. Oxfam. <http://oxf.am/ZXPr>
- 166 F. Rhodes et al. (2016). *Underpaid and Undervalued*. Op. cit.
- 167 Informe de Desarrollo Humano del PNUD: Índice de Desarrollo de Género. <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-de-g%C3%A9nero> y Foro Económico Mundial, *The Global Gender Gap Report*. <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/>
- 168 Cuando se tiene en consideración todo el trabajo (remunerado y no remunerado), las mujeres trabajan más horas que los hombres. Según el informe de Naciones Unidas de 2015, *Las Mujeres del Mundo*, las mujeres en países desarrollados emplean una media de 30 minutos al día más que los hombres en trabajos no remunerados y no remunerados, y 50 minutos más en países en desarrollo. Véase NNUU (2015). *The World's Women 2015*. <http://unstats.un.org/unsd/gender/worldswomen.html>
- 169 The Economist (12 de marzo de 2016). *A Proper Reckoning*. *The Economist*. <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21694529-feminist-economics-deserves-recognition-distinct-branch-discipline>
- 170 Véase CSI. *Informe sobre las violaciones de los Derechos Sindicales*. <http://survey.ituc-csi.org/Sri-Lanka.html?lang=es>
- 171 E. Kwibuka (2016). *Rwanda: Why setting a new minimum wage is taking longer*. AllAfrica <http://allafrica.com/stories/201605110020.html>
- 172 *Liberia: Decent Work Bill Passed, Minimum Wage Set at \$6/Day*. Africa Speaks 4 Africa. <http://africaspeaks4africa.org/liberia-decent-work-bill-finally-passed-with-minimum-wage-set-at-u-s-six-per-day/>
- 173 This box is drawn from OECD (2015). *In It Together*. Op. cit.
- 174 Fair Labor Association (2016). *Toward Fair Compensation in Global Supply Chains: Factory pay assessments in 21 countries*. <http://www.fairlabor.org/report/toward-fair-compensation-global-supply-chains-factory-pay-assessments-21-countries>
- 175 Clean Clothes Campaign (2013). *Bangladesh Minimum Wage*. <https://cleanclothes.org/livingwage/bangladesh-minimum-wage>
- 176 OIT (2014). *Salarios y tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado*. [http://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS\\_300643/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_300643/lang-es/index.htm)
- 177 Hay quienes argumentan que el sector informal es una buena cosa en el sentido de que proporciona puestos de trabajo para aquellos que de otro modo no los tendrían, por lo que al descontarlo no lo estamos tomando en cuenta. Sin embargo, la realidad es que el sector informal es donde se encuentran los peores abusos de los derechos de los trabajadores y de las mujeres, que no pueden recurrir a los sindicatos ni a la protección. Cuanto más pequeño es el sector informal y mejor regulado está, mejor es para las personas vulnerables
- 178 A. Cobham y A. Sumner (2013). *Putting the Gini back in its bottle? The 'Palma' as a more policy relevant measure of inequality*. Center for Global Development
- 179 Para consultar más estudios y datos sobre aquellos países que tienen datos para el 1% y el 0,1% más rico, véase la bases de datos de Riqueza e Ingresos (*Wealth and Income Database*), <http://wid.world/>

## AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido producido por un pequeño equipo integrado por miembros de Oxfam y Development Finance International.

En Oxfam, Max Lawson es el autor principal del informe final, y ha dirigido el equipo global de Oxfam. Deborah Haroon ha hecho una labor inestimable controlando la calidad y mejorando la metodología del índice y los datos empleados al escribir la nota metodológica y revisar los datos sobre desigualdad. Rachel Wilshaw y Beck Wallace han hecho aportaciones clave en el texto y los indicadores sobre el empleo; Esme Berkhout en el indicador sobre los paraísos fiscales; Luke Gibson y Oli Pearce en los indicadores sobre fiscalidad; Diana Sarosi y su equipo en los indicadores sobre género y empleo, e Isabel Munilla sobre la fiscalidad de las industrias extractivas. En el grupo asesor también se encuentran Nick Bryer, Nick Galasso, Íñigo Macías Aymar, Anna Marriott, Mikhail Maslennikov y Chiara Mariotti.

La mayoría de las oficinas nacionales y regionales de Oxfam, así como los 20 afiliados de la Confederación Oxfam ha hecho excelentes aportaciones que han ayudado a actualizar y mejorar los datos globales a partir de fuentes nacionales, así como a mejorar la metodología general del índice para reflejar de manera más precisa la realidad de los países.

Por parte de DFI, Matthew Martin es coautor del informe final y ha dirigido la conceptualización y la construcción del índice y de la redacción de la nota metodológica. La responsable de programas Jo Walker ha desempeñado un papel clave en el diseño del índice, ha dirigido la recolección inicial de datos en materia de gasto y empleo y ha redactado gran parte de los borradores iniciales del informe. David Waddock ha dirigido la gestión general de la base de datos del índice y la labor de los equipos encargados de los datos sobre fiscalidad. Maria Holloway ha dirigido al equipo encargado de los datos sobre gasto, y Jeannette Laouadi y Lance Karani han hecho importantes contribuciones a los datos sobre gasto y de otra índole.

Hemos recibido una excepcional ayuda adicional por parte de revisores externos y personal de la OIT (sobre empleo y protección social), del FMI (sobre fiscalidad) y del Banco Mundial (sobre fiscalidad y género y empleo), así como de Nanak Chand Kakwani y Alex Cobham de la Tax Justice Network. Damos un agradecimiento especial a Nora Lustig y su equipo del CEQ dirigido por Ludovico Feoli por facilitarnos datos de sus estudios de incidencia (ver nota 121 para una referencia más completa); y para Alistair Usher y Brett Dodge, de Ergon Associates, por sus aportaciones sobre los indicadores de empleo. Las aportaciones del personal del Banco Asiático de Desarrollo, la CEPAL, la OIT y la OCDE, así como de funcionarios de muchos países en desarrollo, han sido de gran utilidad al proporcionar y explicar sus datos sobre gasto, fiscalidad y empleo al DFI. Michaela Saisana y Beatrice Dhombres, del Competence Center on Composite Indicators and Scoreboards (COIN) han proporcionado un excelente apoyo y asesoramiento y han llevado a cabo la adjunta evaluación de la solidez de la investigación.

Oxfam y Development Finance International han elaborado conjuntamente este informe para compartir los resultados de sus investigaciones, contribuir al debate público, y recibir comentarios y sugerencias.

Si desea más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con [max.lawson@oxfaminternational.org](mailto:max.lawson@oxfaminternational.org) o [matthew.martin@dri.org.uk](mailto:matthew.martin@dri.org.uk)

© Oxfam Internacional y Development Finance International; julio de 2017

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con nosotros por correo electrónico a través de la dirección: [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con 978-1-78748-015-5 en julio de 2017. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

## DEVELOPMENT FINANCE INTERNATIONAL

Development Finance International Group es un grupo sin fines de lucro dedicado al fortalecimiento de las capacidades, la promoción, el asesoramiento y la investigación que trabaja con más de 50 Gobiernos y organismos internacionales en todo el mundo para ayudar a que el financiamiento del desarrollo contribuya a la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Para más información, visite [www.development-finance.org](http://www.development-finance.org) y [www.governmentspendingwatch.org](http://www.governmentspendingwatch.org)

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))

Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))

Oxfam-en-Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))

Oxfam Brasil ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))

Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))

Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))

Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))

Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))

Oxfam IBIS (Dinamarca) ([www.ibis-global.org](http://www.ibis-global.org))

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Oxfam Intermón (España) ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))

Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))

Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Oxfam México ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org))

Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))

Oxfam Novib (Países Bajos) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))

Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Oxfam Sudáfrica ([www.oxfam.org.za](http://www.oxfam.org.za))



[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

