

Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos



Las crisis financieras y los programas de ajuste profundizan las desigualdades y tienen consecuencias sociales devastadoras. Sin embargo, la desigualdad también puede contribuir a desencadenar las crisis económicas. ¿Conduce la desigualdad a más inestabilidad financiera?, ¿redunda la inestabilidad financiera en mayores niveles de desigualdad?, ¿cómo afecta a los derechos humanos el aumento de la desigualdad? Preguntas medulares que guían este informe.

I. Introducción

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

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

Sin embargo, hay un aspecto concreto

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

Desde ese planteamiento, el informe tratará exclusivamente la relación entre los derechos humanos y la desigualdad económica, y concretamente la desigualdad de ingresos y de riqueza. Por consiguiente, a menos que se indique

otra cosa, deberá entenderse que el término “desigualdad” se refiere en el informe a esos dos tipos de desigualdad.

[...]

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

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

En segundo lugar, según la mayoría de los estudios, las crisis financieras y las

Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos

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

En el informe se han examinado las numerosas dimensiones sociales y de derechos humanos de la desigualdad y se han delineado las correspondientes obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. La constatación de que la desigualdad puede contribuir al desencadenamiento de crisis financieras, que a su vez agravan la desigualdad y afectan negativamente a los derechos humanos, tiene consecuencias políticas y jurídicas de largo alcance. Pone en evidencia que los aspectos sociales, económicos y de derechos humanos están inextricablemente relacionados entre sí, lo que hace necesario adoptar un enfoque holístico para prevenir y enfrentar las crisis financieras. El informe sugiere que puede resultar imposible prevenir las crisis financieras si no se abordan las deficiencias en materia de derechos humanos que las alimentan, entre las que destacan las relacionadas con la desigualdad. Lo mismo cabe decir de las medidas de respuesta a las crisis: toda reacción a las crisis financieras que no tenga en cuenta los efectos sobre los derechos humanos y la desigualdad no sólo

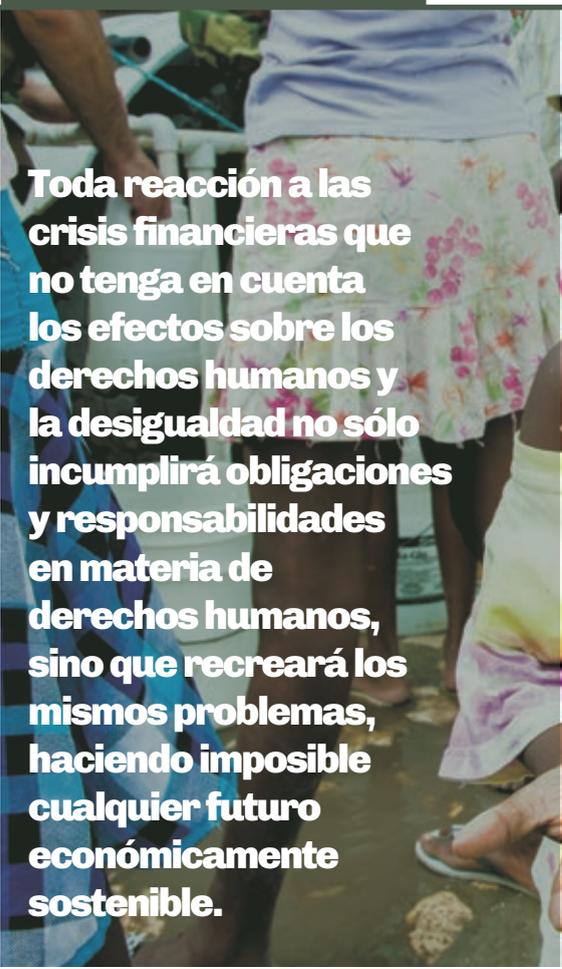
incumplirá obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos, sino que correrá el riesgo de crear una y otra vez los mismos problemas, haciendo imposible cualquier futuro económicamente sostenible. Esta conclusión hace todavía más importante el compromiso de la comunidad internacional con la reducción de la desigualdad, reflejado en el Objetivo 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

B. Recomendaciones

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

1. Regulación de los mercados financieros

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



Toda reacción a las crisis financieras que no tenga en cuenta los efectos sobre los derechos humanos y la desigualdad no sólo incumplirá obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos, sino que recreará los mismos problemas, haciendo imposible cualquier futuro económicamente sostenible.

crucial, y deben servir para ayudar a los Estados deudores a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

2. Políticas laborales

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



Por último, a fin de combatir en forma sostenible el aumento de las diferencias de riqueza, los Estados deben desarrollar y fortalecer marcos que alienten y apoyen el ahorro en pequeña escala.

3. Políticas fiscales

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

La tributación de los ingresos debe atenerse a diversos principios. Ante todo, la progresividad de los impuestos es un factor importante para promover una mayor igualdad, por lo que debe erigirse en prominente principio orientador de los sistemas tributarios. La tendencia de los últimos decenios a la disminución de la progresividad ha contribuido en medida muy importante al aumento de las diferencias de riqueza y de ingresos. Ade-

más, la progresividad fiscal reduce la probabilidad de crisis financieras y de impagos. El tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta debe fijarse, pues, a un nivel considerablemente más elevado de lo que es hoy corriente. El ingreso mínimo imponible debe situarse siempre por encima del umbral de la pobreza.

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

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

Otra medida que los Estados deben considerar es la introducción de un impuesto sobre el patrimonio. En un contexto de desigualdad creciente, ese tipo de impuestos han sido objeto de renovada atención en los últimos tiempos y pueden constituir un instrumento para incrementar la recaudación fiscal al tiempo que se promueve la igualdad. Los Estados deben también reevaluar otras formas de tributación por el patrimonio, incluida la transferencia de activos. Esa ampliación de la base tributaria, unida a la eliminación de las lagunas de la legislación fiscal, permite promover a la vez la eficiencia y la equidad.

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

ner alcance internacional.

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

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

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

Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos

fundizando las diferencias de ingresos y de riqueza y propiciando una utilización muy ineficiente de los recursos financieros.

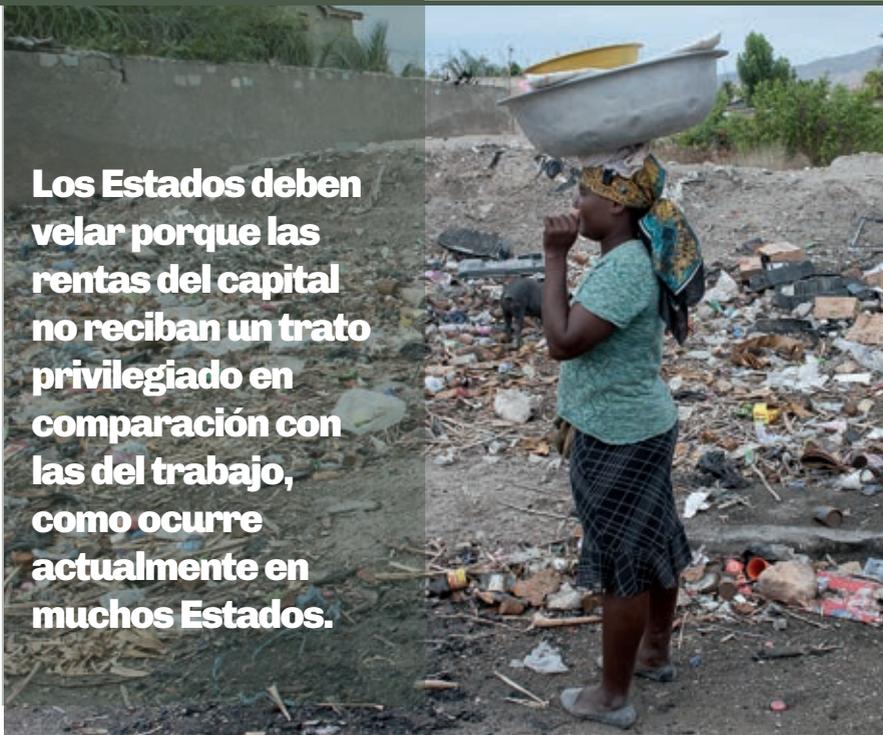
4. Otras medidas

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

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

5. Respuestas a las crisis

Nunca está de más insistir en que cualesquiera respuestas a las crisis financieras, en particular a las crisis de deuda soberana, deben ceñirse plenamente al derecho de los derechos humanos. En su informe, la entonces Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, formuló ya recomendaciones muy detalladas sobre cómo diseñar medidas de respuesta a las crisis que no vulneren los



Los Estados deben velar porque las rentas del capital no reciban un trato privilegiado en comparación con las del trabajo, como ocurre actualmente en muchos Estados.

derechos humanos. El presente informe se centra, pues, en unos pocos aspectos importantes de la relación entre las desigualdades y las crisis financieras. La estabilidad fiscal y el PIB no pueden ser los únicos objetivos del ajuste ni pueden reemplazar, suspender o diluir las obligaciones y responsabilidades existentes en materia de derechos humanos. Debe garantizarse el mantenimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la atención de salud, a la vivienda y a la educación. Al aplicar las medidas de respuesta a las crisis deben tenerse plenamente en cuenta las desigualdades socioeconómicas existentes. Algunos recortes del gasto pueden resultar temporalmente necesarios, pero los Estados de que se trate deben respetar siempre los límites fijados por el principio de no regresión. Han de procurar que, en la medida de lo posible, las partidas de gasto social sean las últimas y las menos afectadas. Los Estados en cuestión deben centrar principalmente sus esfuerzos en encontrar e idear formas progresivas de incrementar los ingresos. Es necesario otorgar la mayor prioridad a la protección de los grupos vulnerables, que puede requerir, por ejemplo, exenciones de los recortes o incluso la aplicación de nuevos programas de protección social. Las recientes experiencias de Islandia demuestran que este enfoque es realista y puede dar buenos resultados.

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

* Experto Independiente sobre Deuda Externa y Derechos Humanos de la ONU.

Nota

La presente nota reproduce la introducción, conclusiones y recomendaciones del informe que el autor presentó el 7 de marzo de este año ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. La versión en español que aquí se reproduce corresponde a la traducción oficial (aunque sin notas de referencia) y puede ser descargada en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/31/60&referer=/english/&Lang=S