



Oficina  
Internacional  
del Trabajo  
Ginebra

# BOLETÍN INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SINDICAL



## El desafío de las desigualdades

2014 / VOLUMEN 6 / NÚMERO 1

El *Boletín Internacional de Investigación Sindical* es una publicación de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT. Brinda un panorama de las recientes investigaciones en materia de políticas sociales y laborales llevadas a cabo por investigadores sindicales y académicos en distintos lugares del mundo. El *Boletín Internacional de Investigación Sindical* es de carácter multidisciplinario; sus destinatarios son los investigadores sindicales, ministros de trabajo y académicos de todas las disciplinas pertinentes, como relaciones laborales, sociología, derecho, economía y ciencias políticas. Aparece dos veces al año en español, inglés y francés.

Editor: PIERRE LALIBERTÉ

Redactor invitado: ALEXANDER GALLAS

Comité editorial: ELLEN EHMKE, HANSJÖRG HERR,  
FRANK HOFFER y CHRISTOPH SCHERRER

**Oficina de Actividades para los Trabajadores**

Directora: MARIA HELENA ANDRÉ

**Boletín Internacional de Investigación Sindical**

**2014**

vol. 6

núm. 1

# El desafío de las desigualdades

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014  
Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Boletín Internacional de Investigación Sindical*  
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2014

ISSN 2076-9865

*Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión  
y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

*Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos,  
lectura y corrección de pruebas, impresión, edición electrónica y distribución.*

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados  
de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: DTP-CORR-WEI-ATA

# Sumario

## 7 Prefacio

## 11 Editorial. Crisis de desigualdad

Alexander Gallas

## 21 El mundo que necesitamos

Richard Wilkinson y Kate Pickett

En la mayoría de las sociedades, el aumento de la desigualdad está asociado con una serie de flagelos sociales que van más allá del nivel de ingresos por habitante. Ello se debe a que la desigualdad afecta directamente a la forma en que la gente percibe su propio estatus social. El incremento reciente en el nivel de inequidad no debe desatenderse, puesto que no solo tiene un impacto negativo sobre el bienestar general, sino que, además, dificulta la tarea de enfrentar el desafío climático, dado que las personas oponen resistencia a los cambios que pudieran ir en detrimento de su estándar de vida. Por ende, la lucha contra el cambio climático y la lucha en pos de la reducción de la desigualdad quedan íntimamente ligadas.

---

PALABRAS CLAVE desarrollo económico y social / distribución del ingreso / igualdad de derechos / historia / países en desarrollo / países de la OCDE

## 41 Los sindicatos y la desigualdad económica: perspectivas, políticas y estrategias

Edlira Xhafa

A partir de una encuesta mundial en la que participaron sindicatos de 37 países, este artículo ofrece un panorama de la manera en que los sindicatos perciben la desigualdad económica y de sus respuestas a nivel político. Las conclusiones sugieren que aunque los sindicatos conceden gran importancia a la desigualdad económica en la sociedad en general, las políticas y estrategias que utilizan para combatirla pueden ser insuficientes. Aunque el entorno político y económico influye en la elección de estas políticas y estrategias, el déficit aparente en las respuestas políticas indica también que los recursos y la capacidad de los sindicatos son limitados. El artículo proporciona un análisis detallado de las conclusiones de la encuesta y contribuye a ampliar el debate en el movimiento sindical sobre las políticas y estrategias necesarias para combatir la desigualdad económica.

---

PALABRAS CLAVE desarrollo económico y social / condiciones económicas / condiciones sociales / igualdad de derechos / actitud sindical

## 65 Mercados de trabajo, dispersión salarial y políticas sindicales

Hansjörg Herr, Bea Ruoff y Carlos Salas

Durante las últimas décadas, la dispersión salarial ha ido en alza en la mayoría de los países del planeta. Las razones de este fenómeno pueden explicarse por los cambios políticos e institucionales ocurridos, más que por la evolución tecnológica. Entre los factores que han influido en la dispersión salarial están la globalización descontrolada, la externalización, la emergencia de un sistema de gobernanza corporativa basado en el valor del accionista, la erosión de los mecanismos de extensión, las reformas neoliberales del mercado de trabajo, los aumentos insuficientes de los salarios mínimos, la insuficiente gestión de la demanda y el alto desempleo. Las políticas contra la alta dispersión salarial deben hacer frente a todos esos factores; restringir la dispersión salarial significa cambiar la estructura de consumo y producción. Si un bajo nivel de dispersión salarial es sostenido por una forma adecuada de gestión de la demanda, la dispersión salarial puede coexistir con una situación de pleno empleo.

---

PALABRAS CLAVE distribución del ingreso / ingreso de los hogares / diferencia del salario / empleo / actitud sindical / países de la OCDE

## 85 Focalización y universalismo: ¿complementarios o competidores en la política social? Los casos del Brasil, India y Sudáfrica

Bernhard Leubolt, Karin Fischer y Debdulal Saha

El presente artículo aborda los paradigmas predominantes en la política social. A partir de la distinción entre las políticas de bienestar social universalistas (basadas en derechos) y focalizadas (centradas en la pobreza), los autores examinan los regímenes de bienestar y las innovaciones políticas recientes que tuvieron lugar en el Brasil, India y Sudáfrica, específicamente transferencias condicionadas en efectivo, esquemas de transferencia de alimentos y programas de empleo. A fin de reevaluar la relación entre focalización y universalismo, analizan la dinámica histórica y contemporánea de la inclusión y de la exclusión. Llegan a la conclusión de que los dos paradigmas no se excluyen mutuamente. Proponen que la lucha contra la pobreza y la desigualdad en las economías emergentes en las cuales estos dos factores son persistentes debe asentarse en un «universalismo focalizado», con lo que se eludirían los inconvenientes de los enfoques dominantes.

---

PALABRAS CLAVE política social / indicador social / gasto público / Brasil / India / República de Sudáfrica

## 107 Reforma tributaria progresiva en los países de la OCDE: oportunidades y obstáculos

Sarah Godar, Christoph Paetz y Achim Truger

En la mayor parte de los países de la OCDE, el efecto redistributivo del sistema tributario ha sido sustancialmente debilitado por deliberadas políticas impositivas a lo largo de las últimas décadas. Si bien existen algunos signos de que esta tendencia se habría detenido, no se puede decir que

esté en marcha un amplio cambio de política. Un argumento importante planteado en contra de este cambio es el de la tensión entre equidad y eficiencia: según la visión dominante, los impuestos más altos a la renta de las personas físicas, a la renta de las sociedades y al patrimonio van en detrimento del crecimiento y del empleo. Este artículo sostiene que hasta el mismo marco teórico dominante deja un margen sustancial para una tributación redistributiva. Desde una perspectiva macroeconómica keynesiana, la redistribución debe incluso conducir al crecimiento y al empleo. Así, independientemente de los intentos de coordinación y armonización internacional de los impuestos, las políticas fiscales nacionales deberían usar de forma activa su espacio de maniobra para la tributación progresiva a fin de corregir las disparidades de la distribución del ingreso y al mismo tiempo ampliar el espacio fiscal.

---

PALABRAS CLAVE reforma tributaria / tributación / tendencia / países de la OCDE

## 127 El papel del sector público en el combate de la desigualdad

Christoph Hermann

En las últimas décadas, los méritos del sector público, incluidos la infraestructura y los servicios públicos, han sido objeto de debate, primordialmente con respecto a su eficiencia. No se ha prestado la debida atención a los efectos redistributivos de los servicios públicos, aun cuando el acceso equitativo a servicios básicos como la salud, la educación, el transporte y la energía redundan en un beneficio mayor para quienes perciben bajos ingresos que para quienes perciben ingresos más altos, a la vez que contribuye a alcanzar la igualdad social. Son varias las dimensiones que de ello se derivan: primero, el valor (en metálico) de los servicios públicos representa una proporción más significativa de los ingresos de los hogares con menos recursos; por ejemplo, quienes perciben remuneraciones bajas usan el transporte público con más frecuencia. Segundo, el sector público ofrece empleo comparativamente decente para aquellos trabajadores no cualificados o marginados, además de que la desigualdad salarial tiende a ser menor que en el sector privado. Tercero, al prestar el mismo servicio a todos por igual, el sector público garantiza un trato equitativo a todos los ciudadanos. No obstante, la privatización, la mercantilización y, de forma más reciente, los recortes en el sector público implementados como respuesta a la crisis financiera han ido en detrimento del efecto redistributivo de los servicios públicos.

---

PALABRAS CLAVE servicios públicos / gasto público / distribución del ingreso / privatización / tendencia

## 147 El impacto de la liberalización financiera en la desigualdad de ingresos

Trevor Evans

En los años 1970, la estrecha regulación de los sistemas financieros se encontró bajo el ataque de autores económicos neoclásicos, que argumentaban que la liberalización aseguraría una mayor provisión de divisas para

la inversión. En los Estados Unidos, la liberalización financiera llevada a cabo en las décadas de 1980 y 1990 condujo a una importante expansión de instituciones financieras que pagaban salarios altísimos y que, juntamente con la presión ejercida sobre las empresas no financieras para que redujeran gastos y elevaran sus ganancias, acarrearón un significativo aumento de la desigualdad. En el Brasil el sistema financiero fue liberalizado en los años 1990, pero los esfuerzos determinados del Gobierno desde 2003 por elevar los salarios mínimos y las pensiones, además de hacer más ampliamente disponibles los servicios financieros a toda la población, resultaron en un notable descenso de la desigualdad. En Alemania, los intentos gubernamentales por promover un mayor desempeño de los mercados financieros en la década de 1990 tuvieron un impacto limitado y, si la desigualdad se elevó en los años 2000, ello se debió principalmente a las reformas altamente regresivas del mercado de trabajo. En la India, la liberalización del fuertemente regulado sistema financiero en los años 1990 llevó al abandono de programas prioritarios destinados a las áreas rurales y, a medida que los bancos privados y extranjeros fueron girando hacia la provisión de finanzas al sector empresarial, se dio un llamativo aumento de la desigualdad.

---

PALABRAS CLAVE distribución del ingreso / mercado financiero / reforma económica / política financiera / países desarrollados / países en desarrollo

## 163 Desigualdad, el talón de Aquiles de la democracia de libre mercado

Alexander Gallas, Christoph Scherrer y Michelle Williams

Ante los cambios producidos tanto en el norte como en el sur, los autores analizan en este artículo: 1) los factores más importantes que han generado la desigualdad económica en los últimos veinte años; 2) los mecanismos por los cuales este incremento de la desigualdad ha comprometido la calidad democrática; 3) la profundización de dichos cambios durante la crisis financiera y económica mundial; 4) algunos de los desafíos que deben afrontar las fuerzas políticas que tratan de abordar la desigualdad, y 5) las recientes campañas con participación sindical desarrolladas en Alemania, Namibia y Sudáfrica que intentaron resolver el problema de la desigualdad y así contribuyeron positivamente a revitalizar la democracia. Los autores afirman que estas campañas se asemejan a experiencias llevadas a cabo en otros países y, por ende, abordan cuestiones cuyo alcance trasciende los límites de cada país. Sobre la base del análisis de esas campañas, concluyen con algunas reflexiones acerca de lecciones estratégicas para el movimiento sindical, que tienen que ver con distintas formas de profundizar la democracia.

---

PALABRAS CLAVE democracia / economía de mercado / intervención estatal / igualdad de derechos / países de la OCDE



# Prefacio

**Maria Helena André**

Directora, Oficina de Actividades para los Trabajadores

**E**ste número del *Boletín Internacional de Investigación Sindical* plantea la discusión de uno de los retos centrales de nuestros tiempos: el de superar las crecientes desigualdades en nuestras sociedades. Esta tendencia, ahora reconocida, es preocupante no solo por su impacto económico, sino – más importante aún – porque amenaza el tejido social mismo de nuestras sociedades y puede, con el tiempo, volverse una amenaza contra la propia democracia.

No es de sorprender entonces que haya sido elegido como tema para el simposio de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de diciembre último. Dicha reunión permitió a sindicalistas y académicos hacer un balance de la situación, compartir diagnósticos y medios para enfrentar el problema. Se proporcionó allí la oportunidad, tan necesaria, de reflexionar sobre cómo abordar este problema de múltiples dimensiones, pero también de discutir cuál podría ser la contribución de la Organización Internacional del Trabajo a esos esfuerzos. Naturalmente, gran parte de las discusiones giraron en torno a formas de fortalecer la negociación colectiva y de mejorar la capacidad de los sindicatos para defender las necesarias reformas económicas y sociales.

Huelga decir que el problema de la desigualdad siempre ha estado en el centro de las preocupaciones y acción sindicales. De hecho, entre los logros que se cuentan en la larga historia del movimiento sindical, uno de los más incuestionables es seguramente su contribución a la reducción de las desigualdades. A lo largo del siglo XX, organizando a un número cada vez mayor de trabajadores bajo la cobertura de la negociación colectiva y movilizándolo a sus miembros por mejores condiciones de trabajo y programas de protección social, los sindicatos fueron arquitectos clave de la democracia laboral y del Estado de bienestar. Hasta el presente, la fuerza del Estado de bienestar y el nivel de igualdad en nuestras sociedades permanecen íntimamente ligados a la cobertura de la negociación colectiva.

Sin embargo, la historia dio un giro brusco en los años ochenta, sentando las bases para el lento desmantelamiento de los acuerdos institucionales

que habían permitido una impactante reducción de las desigualdades. Las mismas instituciones que habían mejorado la vida de la vasta mayoría de los trabajadores de pronto eran consideradas perversas porque pasaron a ser vistas como obstáculos al trabajo y al espíritu emprendedor, además de muy costosas de mantener. En otras palabras, la igualdad podía ser una idea atractiva, pero resultaba perjudicial para el desarrollo económico.

Mirando hacia atrás, es de veras notable cómo la noción de tensión entre igualdad y desarrollo se tornó dominante e incuestionable en las investigaciones y discusiones de políticas de la corriente de pensamiento mayoritaria. El establecimiento de un nuevo orden económico mediante la liberalización de los flujos financieros y comerciales, mediante las numerosas rondas de programas de ajuste estructural y mediante el establecimiento de cadenas de abastecimiento globales condujo al debilitamiento de la capacidad tanto del movimiento sindical organizado como de los gobiernos para cumplir con sus promesas de seguridad económica y justicia social. De esa forma, conforme el mundo se tornaba más neoliberal, más difícil parecía abandonar la concepción política que aceptaba las crecientes desigualdades.

Luego vino el colapso financiero de 2008, que dejó al descubierto algunas de las más groseras disfunciones de ese andamiaje ideológico. Aquellos que eran los responsables más directos por una crisis que costó billones de dólares y casi arrojó al planeta a una depresión mundial apenas si perdieron un salario, mientras decenas de millones de personas eran empujadas hacia el desempleo y la precariedad. El daño causado por el experimento político neoliberal en términos de desigualdad e inseguridad quedó en evidencia ante todos. En muchos círculos provocó un cambio positivo de razonamiento: ya no solo el crecimiento es necesario, sino que tiene que ser un crecimiento integrador. No obstante, si bien en la superficie el objetivo ha cambiado, las políticas, en su mayoría, no lo han hecho. Está claro que esto no será alcanzado sin la seria presión de los sindicatos y otros grupos de la sociedad civil.

Y resulta que, en muchos lugares de todo el mundo, la voz de las calles se está haciendo oír, mostrando su impaciencia ante la aparente incapacidad de los gobiernos para llevar a cabo esos cambios. Hay, efectivamente, una sensación cada vez más fuerte de que las fuerzas políticas tradicionales son incapaces de trascender el marco de referencia neoliberal. En este sentido, la crisis de 2008 parece haber dado inicio a una suerte de interregno político que va a exigir una nueva creatividad de parte de aquellos que buscan la justicia social, pero también su intensa vigilancia ante las más mórbidas formas de reacción política.

Este número del *Boletín* es un modesto intento de inducir la reflexión en los círculos sindicales acerca de las raíces de las crecientes desigualdades y de lo que se puede hacer para superarlas. Algunos de los artículos que se publican fueron presentados en el mencionado simposio. Vale la pena señalar que la mayor parte de ellos tiene su origen en un proyecto de investigación de la Global Labour University (GLU), una red de instituciones de investigación

y de centros sindicales nacionales e internacionales con sede en Alemania, Brasil, India y Sudáfrica, y apoyada por la OIT-ACTRAV. La GLU, con sus esfuerzos por reunir a jóvenes sindicalistas de todo el mundo en torno a una reflexión común y al intercambio de experiencias sobre prácticas sindicales, espera que nuevos pensamientos, estrategias y alianzas surjan desde el interior del movimiento sindical y nos guíen hacia la salida de este periodo tan difícil.

Los artículos pretenden ser provocadores, y nosotros esperamos que alcancen su propósito. Con nuestro sincero agradecimiento a los colaboradores de este número del *Boletín*, les deseamos una fructífera lectura.

# Editorial

## *Crisis de desigualdad*

**Alexander Gallas**

Universidad de Kassel, Alemania  
Redactor invitado

«Hambre cero» fue el mensaje de Luiz Inácio Lula da Silva, eminente sindicalista, al ser electo presidente del Brasil en 2002. En ese momento en toda América Latina las personas empezaban a votar por líderes políticos preocupados con la desigualdad económica. Hoy las propagaciones de esa ola parecen haber alcanzado, al fin, el centro de las finanzas globales:

Nueva York ha enfrentado un colapso fiscal, una epidemia de criminalidad, ataques terroristas y desastres naturales. Pero ahora, en nuestros días, enfrentamos una crisis diferente, una crisis de desigualdad. No es materia habitual de los titulares de sus periódicos. Se trata de una crisis silenciosa, pero no menos perniciosa que aquellas que vinieron antes. Su urgencia se lee en los rostros de nuestros vecinos y sus hijos, cuando las familias luchan para superar las crecientes adversidades.

Las palabras que preceden representan el núcleo central del discurso inaugural del nuevo alcalde de Nueva York, Bill de Blasio, pronunciado en enero de 2014. Algunas semanas antes De Blasio había vencido en las elecciones municipales de forma aplastante, consiguiendo el 73 por ciento de los votos con una campaña centrada en la desigualdad económica, la pobreza y otros temas sociales. Es el sucesor de Michael Bloomberg, magnate de los negocios y uno de los hombres más ricos del mundo, que defendía un enfoque de libre mercado para la política urbana.

Indudablemente, la campaña de De Blasio estaba focalizada en Nueva York, no en los Estados Unidos o en la situación del mundo, pero como bien lo indica la atención prestada a su victoria por parte de la prensa internacional, su observación sobre la existencia de una «crisis de desigualdad» tiene un significado que va más allá de los límites de una ciudad. De hecho, la desigualdad de ingresos ha crecido considerablemente en los últimos decenios en casi todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo

Económicos (OCDE) y en las economías emergentes. Según un reciente informe de la organización no gubernamental Oxfam, las 85 personas más ricas del planeta ganan más que toda la mitad inferior de la población mundial (Fuentes-Nieva y Galasso, 2014, pág. 2). Como demuestran las contribuciones a este número, el incremento de la desigualdad está relacionado con el avance de las estrategias de libre mercado en política económica en todo el planeta desde los años setenta en adelante y, más recientemente, con el predominio de los modos de gestión de la crisis económica y financiera mundial que protegen a los propietarios de activos y golpean duro a las personas de bajos ingresos.

### **El proyecto de investigación internacional «Combatir la desigualdad»**

Este número recoge trabajos del proyecto de investigación internacional «Combatir la desigualdad» de la Global Labour University (GLU). La GLU es una red de instituciones de educación superior e investigación de Alemania (Universidad de Kassel y Berlin School of Economics and Law), Brasil (Universidad de Campinas), India (Tata Institute of Social Sciences) y Sudáfrica (University of the Witwatersrand). En estas instituciones se ofrecen cursos de maestría destinados a sindicalistas de todo el mundo. A principios de 2013 la GLU lanzó el proyecto sobre desigualdad, su primera gran iniciativa en el campo de la investigación, financiada por la Fundación Hans Böckler.

El proyecto «Combatir la desigualdad» parte de la premisa de que los sindicatos representan a personas que pueden ser afectadas negativamente por el aumento de la desigualdad mundial y, además, son entidades que cuentan con un fuerte historial de lucha contra la desigualdad económica. Sobre esta base el proyecto se plantea la pregunta de cómo podrían los sindicatos responder a la crisis de desigualdad, o sea, cuáles podrían ser las demandas políticas útiles de ser reivindicadas por los sindicatos en este contexto, y qué harían estos en términos de movilización alrededor de este tema. En el marco del proyecto se examinan las causas de la desigualdad económica, se escudriña su desarrollo en los últimos decenios, se evalúan algunas posibles contramedidas, así como las estrategias para su implementación y las fuerzas sociales que pueden servirles de apoyo<sup>1</sup>.

El presente número puede ser visto como un informe parcial del proyecto sobre desigualdad. Con la excepción de Richard Wilkinson y Kate Pickett, el resto de los colaboradores participan directamente de este proyecto y presentan los resultados de investigaciones en curso. Representan

---

1. Para más información véase <[www.global-labour-university.org](http://www.global-labour-university.org)> y <[www.global-labour-university.org/298.html](http://www.global-labour-university.org/298.html)>.

las seis áreas temáticas del proyecto, a saber: mercados de trabajo y gobernanza macroeconómica; sistema financiero; políticas redistributivas; concepciones de desarrollo sostenible; contramedidas, y estrategias y campañas de implementación.

## Una crisis mundial múltiple

El aumento de la desigualdad económica contribuye a la crisis de hoy, que es una crisis económica, social, política y ambiental. El orden político y económico se caracteriza actualmente por una «crisis múltiple» (Bader y otros, 2011), y la crisis de desigualdad es parte integrante de esa situación mundial: la carga de la crisis es compartida de forma tan despareja como los frutos del auge que condujo hasta ella y, por regla general, las ganancias fueron privatizadas y las pérdidas socializadas.

En correspondencia con esta idea, los artículos contenidos en el presente número del *Boletín* subrayan que el alto nivel de desigualdad de ingresos refuerza las actuales tendencias de crisis en el mundo del trabajo en todos los ámbitos de la sociedad. En esta línea, Herr, Ruoff y Salas critican la suposición compartida entre los economistas de la corriente de pensamiento mayoritaria de que existe una incompatibilidad inherente entre crecimiento e igualdad de ingresos. Siguiendo la línea keynesiana de razonamiento de los autores, la desigualdad económica no es un subproducto inevitable de una política económica exitosa, sino un obstáculo para el crecimiento y el empleo. Esto es así porque las personas tienden a consumir más de sus ingresos si son pobres que si son ricos, lo que comporta que una concentración de la riqueza en lo alto de la pirámide hace caer la demanda y, consecuentemente, la inversión productiva. Una forma de hacer frente a ese problema de la que suelen echar mano los gobiernos es la de generar condiciones que favorezcan la extensión del crédito y las hipotecas a los grupos de bajos ingresos, pero esto crea a su vez riesgos crediticios y burbujas de activos. Por lo tanto, la desigualdad trae aparejada la inestabilidad económica y contribuye a las crisis económicas.

Llevándonos más allá de la esfera económica, Wilkinson y Pickett señalan – retomando su estudio de 2009, *The spirit level* – que la desigualdad tiende a estar sistemáticamente ligada a todo un conjunto de problemas sociales y sanitarios, que se presentan de forma más seria en las sociedades más desiguales entre todos los grupos de ingresos. En otras palabras, una sociedad más desigual es peor para todos los miembros de la sociedad, no solo para los pobres. Esto significa que el incremento de la desigualdad económica puede socavar la cohesión social y corroer el tejido social. Una señal de este fenómeno pueden ser las revueltas que estallaron en el Reino Unido en 2011 y en Estocolmo en 2013.

Wilkinson y Pickett señalan, además, una conexión entre la desigualdad y la crisis ambiental que enfrenta la humanidad. En particular, destacan la

proliferación del consumismo, es decir, un estilo de vida de desperdicio de recursos centrado en la adquisición competitiva de bienes de consumo. Los autores argumentan que el estatus crece en importancia en las sociedades más desiguales, lo que se refleja en la competencia por el estatus.

A primera vista, parece haber una tensión entre la visión de Herr, Ruoff y Salas y la de Wilkinson y Pickett acerca de la desigualdad: mientras que los primeros sostienen que existe un déficit de demanda debido a la desigualdad, los segundos sugieren que desde un punto de vista ambiental, la desigualdad provee un estímulo para una demanda excesiva. Pero es posible reconciliar esas perspectivas: Herr, Ruoff y Salas están preocupados con la demanda como un todo, sin alusión al contenido específico de las elecciones de los participantes del mercado; Wilkinson y Pickett se refieren a un modelo de consumo guiado por la competencia por el estatus y se centran en esas elecciones. Se puede entender entonces que deben de existir formas de crear una demanda adicional sin necesariamente reforzar el modelo consumista, por ejemplo si los gobiernos empezaran a extender los servicios públicos universales o subsidiaran los bienes durables de ahorro de energía o formas locales de producción y distribución de comida.

Finalmente, los incrementos en la desigualdad económica se traducen en desigualdad política, minando la democracia misma, como observan Gallas, Scherrer y Williams en su artículo. Estos autores argumentan que formas extremas de distribución de la riqueza hacen las cosas más fáciles para los grupos más acomodados y más difíciles para los más pobres a la hora de presionar a los responsables de la formulación de políticas. Esto se traduce en la aplicación de políticas que afianzan y fortalecen la existencia de desequilibrios de poder en los ámbitos económico y político, tanto nacional como internacionalmente.

Queda demostrado pues que la desigualdad económica es un problema fundamental que afecta a las sociedades capitalistas y que, además, está ligada a la dinámica de crisis económica, social, ambiental y política que caracteriza el orden político y económico mundial. En vista de esto, existen fuertes razones para inferir que las sociedades más igualitarias son también sociedades económicamente más estables, cohesionadas, sostenibles y democráticas.

### Aperturas discursivas

El discurso de De Blasio es significativo no solo por su contenido, sino también por su contexto. Como apunta Evans en su contribución al presente número, el proceso de liberalización financiera en curso en los Estados Unidos desde la década de 1980 ha tenido efectos dramáticos sobre la distribución de la riqueza: «Los altos ingresos aumentaron dramáticamente, tanto en el sector financiero como en las empresas no financieras, mientras el ingreso de los sectores medios y clases trabajadoras permanecieron estancados

o solo aumentaron muy lentamente». Se podría decir que Nueva York es un microcosmos de este fenómeno. En este sentido, lo ocurrido en dicha ciudad puede simbolizar un cambio político. Esto es particularmente claro si comparamos la posición de De Blasio sobre el tema de la desigualdad con la de su predecesor. Cuando fue interrogado acerca del alto nivel de desigualdad de ingresos en Nueva York en una conferencia de prensa en septiembre de 2012, Bloomberg respondió: «Esto no es algo de lo que nos tengamos que avergonzar» (citado en Colvin, 2012).

En Europa parecen darse situaciones similares. Eso es particularmente notorio en el Reino Unido, uno de los países (junto con los Estados Unidos) con un alto grado de desigualdad económica y una fuerte dependencia económica del sector financiero. Peter Mandelson, secretario de Comercio e Industria del primer Gobierno de Tony Blair, hizo una broma notable en 1998: «Estamos sumamente relajados con respecto a las personas que se están volviendo obscenamente ricas [...] siempre y cuando paguen sus impuestos» (citado en Rentoul, 2013). Hoy, los políticos que ocupan el poder en el Reino Unido están más preparados para reconocer que hay un problema. Ed Miliband, actual dirigente del Partido Laborista, se hizo eco del análisis de Wilkinson y Pickett en una declaración de julio de 2010, poco antes de su elección: «El hecho de que seamos la sociedad más desigual de Europa occidental, según toda evidencia, genera menos bienestar, menos felicidad y todo el resto; por eso pienso que esas cuestiones deben ser encaradas y tienen que cambiar» (citado en Straw, 2010). Incluso David Cameron, cuyo Gobierno impuso medidas severas de ajustes y reducción de gastos públicos a la población británica, al mismo tiempo que disminuía los impuestos para los grupos de mayores ingresos, explícitamente refrendó un punto de *The spirit level*, aunque antes de asumir el poder: «La investigación de Richard Wilkinson y Katie Pickett ha demostrado que entre los países más ricos, los más desiguales son los que presentan peores resultados en casi todos los indicadores de calidad de vida» (citado en Devichand, 2010).

En Alemania la liberalización de los mercados de trabajo a comienzos de la primera década del siglo XXI dio como resultado un masivo incremento del sector de bajas remuneraciones. Tras quince años de campaña del movimiento sindical y de otras fuerzas políticas, el nuevo Gobierno finalmente se ha comprometido a introducir un salario mínimo legal. En Suiza hubo una aplastante mayoría que votó en una iniciativa por una regulación más estricta de los bonos (en una iniciativa posterior, empero, la proposición de limitar la remuneración a doce veces el valor del salario más bajo en una empresa fue derrotada).

En las economías emergentes la desigualdad de ingresos es en general significativamente más alta que en el norte global. Los discursos sobre el asunto varían. El crecimiento de los gobiernos de centroizquierda en América Latina ha ayudado seguramente a convertir la desigualdad en un tema de discusión; y en el caso de la Argentina, Brasil y Uruguay, y algunos otros países, de hecho



la desigualdad se ha reducido. En la India y Sudáfrica la cuestión de la desigualdad ha sido debatida, en distintos niveles, por un largo tiempo, y se han introducido algunos programas importantes de transferencia de ingresos, pero parece haber obstáculos significativos para reducir la desigualdad general.

Con este telón de fondo, surge una imagen contradictoria, al menos en el norte global: la crisis financiera y sus consecuencias han creado un extraño interregno político. Por un lado está claro que las políticas que sembraron las semillas de la crisis fueron las mismas políticas que llevaron al aumento de la desigualdad. Esta verdad básica no se le ha escapado a la mayoría de las personas y ha estado en el corazón de muchas protestas, tales como la de Ocupa Wall Street, la de los Indignados y las huelgas políticas contra la austeridad en Europa meridional y occidental. La desigualdad se ha convertido genuinamente en un tema alrededor del cual se puede construir un alegato y – es de esperar – un programa alternativo.

Por otro lado, los grupos dominantes han logrado «usar» la crisis para sus propios fines, a saber, los de profundizar el programa de la liberalización. Ello fue posible por numerosas razones, pero estas se resumen en gran parte debido al fracaso de las fuerzas progresistas, entre ellas los sindicatos, de articular una alternativa creíble. La reciente capitulación incondicional del presidente francés François Hollande a los dictados de la ley de Say lo ilustra bien.

Al mismo tiempo, está claro que han surgido aperturas discursivas. Resulta relevante que instituciones mundiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE e incluso algunos políticos conservadores se sientan forzados a reconocer el problema. Esto suscita una serie de cuestiones políticas para los sindicatos: ¿cómo pueden usar las aperturas discursivas para movilizar a la gente contra la desigualdad?, ¿qué tipo de campañas deberían emprender? y ¿cuáles son las reivindicaciones más útiles, tanto en términos de ganar apoyo para los proyectos igualitarios como para cambiar de verdad la distribución de la riqueza?

## Combatir la desigualdad

Históricamente, los movimientos de trabajadores han estado al frente de la lucha contra la desigualdad. Como señala Xhafa en su artículo basado en una encuesta realizada en el mundo sindical, los sindicatos siguen considerando la desigualdad económica como un tema central para ser tratado por ellos. Cuatro de cada cinco entrevistados declararon que su sindicato considera la desigualdad como un tema clave para toda la sociedad.

No sorprende entonces que los sindicatos de todo el mundo sigan ocupando un importante papel en las luchas contra la desigualdad, cada vez más también en el contexto de movimientos sociales más amplios y coaliciones en campañas sobre demandas específicas. Como muestran Gallas, Scherrer y Williams en su artículo, no todas esas campañas se refieren directamente a la

desigualdad, pero defienden demandas que tienen un impacto positivo sobre ella. Las principales campañas discutidas por estos autores son la Campaña por Emmerly en Alemania, el Subsidio del Ingreso Básico (BIG) en Namibia, la iniciativa del Sindicato Nacional de Trabajadores Metalúrgicos de Sudáfrica (NUMSA) por energía renovable de propiedad social, y la Campaña de Acción Protratamiento (TAC) por el acceso a la medicación contra el VIH/sida. Los autores observan que esas campañas divergen en algunos aspectos de la lucha tradicional en las plantas fabriles; que el sindicalismo no está siempre a la vanguardia; y que se basan en tácticas novedosas y creativas, por ejemplo, los proyectos piloto, un enfoque global para temas que conectan diferentes plantas de producción y son transfronterizas, un énfasis en la política simbólica para ganar el apoyo de la población y – algo muy importante – la formación de alianzas con otros actores tales como las ONG.

Algunas de las contramedidas que los sindicatos podrían promover para combatir la desigualdad son discutidas en casi todos los demás artículos. Herr, Ruoff y Salas recomiendan un ingreso mínimo y una negociación colectiva coordinada basada en el desarrollo de la productividad macroeconómica. Estos autores argumentan que, de ser necesario, la coordinación se puede alcanzar a través de legislación que fuerce a los empleadores a hacerse miembros de las asociaciones patronales, mecanismos legales de extensión y tasas de negociación pagadas a los sindicatos por los trabajadores no sindicados de una empresa, a fin de evitar el efecto de aparecer como una suerte de oportunistas que se aprovechan del esfuerzo ajeno. Proponen, además, medidas destinadas a limitar y regular la subcontratación mediante la preservación de las condiciones de trabajo existentes. Los autores sugieren un «planteamiento de valor de las partes interesadas» para la gobernanza corporativa, que conlleva dar a los sindicatos influencia sobre las decisiones de inversión, introducir protección estricta contra despidos injustos, y evitar el arbitraje regulador a través de legislación laboral, por ejemplo, forzando a los subcontratistas a pagar los mismos salarios que las empresas matrices y haciendo que estas se hagan responsables por el cumplimiento de los derechos laborales de sus trabajadores tercerizados.

De forma similar, Evans usa el ejemplo del Brasil para mostrar cómo pueden los gobernantes contrarrestar los efectos de la liberalización sobre la desigualdad. El Gobierno brasileño contuvo la tendencia hacia una creciente desigualdad elevando los salarios mínimos y las pensiones, introduciendo sistemas de transferencia directa de ingresos para las familias pobres, ofreciendo crédito para la inversión por medio de bancos de desarrollo controlados por el Estado y promoviendo la inclusión financiera, es decir, sistemas de préstamos deducibles de la nómina de pagos, que permiten a los hogares de bajos ingresos adquirir bienes de consumo durables y viviendas.

Según Hermann, extender el sector público es otro instrumento importante en la lucha contra la desigualdad. El autor argumenta que los servicios públicos son más beneficiosos para los grupos de bajos ingresos que para los

grupos de altos ingresos ya que su valor representa un porcentaje mayor de los ingresos de quienes ganan menos. Señala como punto importante, además, haciendo referencia a los sistemas de salud de Europa oriental y de la India, que si el acceso a los servicios públicos es circunscrito a los sectores más pobres de la población, probablemente se conviertan en servicios de baja calidad.

Tanto Evans como Hermann sostienen que el Estado de bienestar tiene un importante papel que desempeñar en la lucha contra la desigualdad. En su colaboración al presente número, Leubolt, Fischer y Saha avanzan en esta línea y discuten distintos enfoques de política social con referencia al sur global. Desde su punto de vista, programas que son solamente basados en los seguros en muchos casos fracasan a la hora de tener un alcance universal y tienden a no cubrir a todas las personas, incluidas las que necesitan más apoyo. Por otra parte, a los programas focalizados les falta una fuerte base social que sea capaz de defender las medidas existentes contra los ataques de las personas que no se benefician de ellas. Los autores argumentan que sería necesaria una combinación de ambos puntos de vista, esto es, un «universalismo focalizado» que se encargue de las necesidades de toda la población pero centre su atención en los grupos subalternos. De esta forma, se estará contribuyendo también a disminuir la desigualdad.

Todo esto suscita la cuestión de cómo se puede financiar una ampliación del sector público y del Estado de bienestar. Con relación a los países de la OCDE, Godar, Paetz y Truger sostienen que hay un considerable espacio de maniobra para elevar la recaudación fiscal del Estado. Argumentan que, en principio, existe un consenso político acerca de la necesidad de combatir la evasión y la elusión fiscal y de introducir un impuesto a las transacciones financieras. Desde su punto de vista, este consenso puede ser usado para promover un nuevo régimen impositivo internacional, que podría basarse en planes recientes de la Unión Europea y la OCDE. Asimismo, demandan una «estrategia de tributación unitaria», que evitaría la elusión fiscal por transferencias internacionales forzando a las empresas multinacionales a someter sus cuentas globales a las autoridades fiscales locales, y también tasas impositivas mínimas para evitar la competencia fiscal. Pero el punto más importante que plantean concierne al ámbito nacional. De acuerdo con esta visión, hay margen de maniobra suficiente para que los gobiernos nacionales aumenten la carga impositiva de los que ganan más, tanto como para extender la tributación del capital y elevar el impuesto a la renta del capital.

En conclusión, existen ejemplos positivos de cómo emprender campañas contra la desigualdad y las cuestiones vinculadas a la misma, y los sindicatos están dispuestos a comprometerse. Además, hay todo un conjunto de reivindicaciones concretas que pueden sostener esas campañas. Combatir la desigualdad puede no ser algo sencillo de hacer, pero de ninguna manera es una causa perdida. En el contexto de los estragos causados por la crisis global, las campañas contra la desigualdad deben contribuir a revitalizar el movimiento sindical en todo el planeta.

## Referencias

- Bader, Pauline; Becker, Florian; Demirović, Alex, y Dück, Julia. 2011. «Die multiple Krise. Krisendynamiken im neoliberalen Kapitalismus», en Alex Demirović, Julia Dück, Florian Becker y Pauline Bader (directores): *VielfachKrise im finanzdominierten Kapitalismus*. Hamburgo (Alemania), VSA.
- De Blasio, Bill. 2014. Discurso inaugural, 1.º de enero. *The New York Times*, Nueva York, 2 de enero. Disponible en <[www.nytimes.com/2014/01/02/nyregion/complete-text-of-bill-de-blasios-inauguration-speech.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/01/02/nyregion/complete-text-of-bill-de-blasios-inauguration-speech.html?_r=0)> [consulta: 18/02/14].
- Colvin, Jill. 2012. «Mayor bloomberg unfazed by growing income gap in New York City», *Huffington Post*, Nueva York, 28 de septiembre. Disponible en <[www.huffingtonpost.com/2012/09/28/mayor-bloomberg-unfazed-b\\_n\\_1923028.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/09/28/mayor-bloomberg-unfazed-b_n_1923028.html)> [consulta: 18/02/14].
- Devichand, M. 2010. «The spirit level: Britain's new theory of everything?», BBC News, 12 de octubre [consulta: 26/02/2014].
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2011. *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. París, OCDE. Disponible en <[www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries\\_9789264119536-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en#page1)> [consulta: 18/02/14].
- Fuentes-Nieva, Ricardo, y Galasso, Nick. 2014. «Working for the few: Political capture and economic inequality», *Oxfam Briefing Paper 178*, Oxfam International, Oxford (Reino Unido). Disponible en <<http://oxfamilibrary.openrepository.com/oxfam/bitstream/10546/311312/19/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en.pdf>> [consulta: 18/02/14].
- Rentoul, John. 2013. «Intensely relaxed about people getting filthy rich», *The Independent – Blogs*, Londres, publicado el 14 de febrero. Disponible en <<http://blogs.independent.co.uk/2013/02/14/intensely-relaxed-about-people-getting-filthy-rich/>> [consulta: 18/02/14].
- Straw, Will. 2010. «Ed Miliband: Greater income equality should be an 'explicit goal'», *Left Foot Forward*, publicado el 8 de julio. Publicación digital disponible en <[www.leftfootforward.org/2010/07/ed-miliband-income-equality-explicit-goal/](http://www.leftfootforward.org/2010/07/ed-miliband-income-equality-explicit-goal/)> [consulta: 18/02/14].
- Wilkinson, Richard, y Pickett, Kate. 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. Londres, Allen Lane.

# El mundo que necesitamos

## **Richard Wilkinson**

Profesor emérito de Epidemiología Social,  
Universidad de Nottingham

## **Kate Pickett**

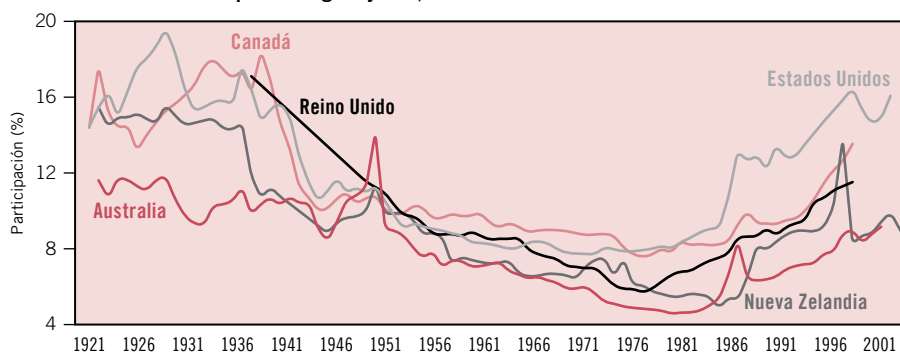
Profesora de Epidemiología,  
Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad de York

## Cambios en la desigualdad

En la historia reciente la tendencia que prevalece para todas las mediciones de desigualdad parece seguir un modelo en forma de «U» en la mayoría de los países desarrollados, como se observa en el gráfico 1. No fue sino hasta bien entrada la década de 1930 cuando se inició un declive prolongado en la desigualdad. El punto temporal exacto del comienzo de este declive varía entre cinco y diez años según el país y según la medición. La desigualdad continúa su pendiente en descenso hasta algún momento de la década de 1970. A partir de 1980 aproximadamente o poco más, en algunos lugares la desigualdad comienza a crecer nuevamente hasta que, en los primeros años del siglo XXI, algunos países retornaron a niveles de desigualdad que no se habían experimentado desde la década de 1920.

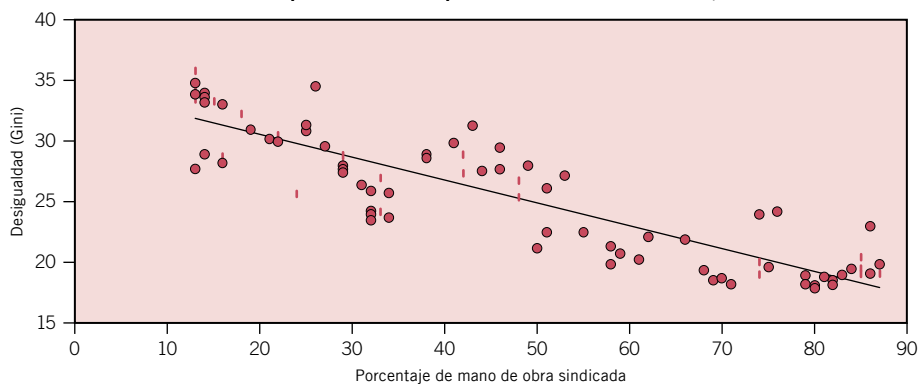
Lo que refleja este modelo es el fortalecimiento y posterior debilitamiento del movimiento obrero durante el siglo XX. Si se considera la

**Gráfico 1. Participación en el ingreso del 1 por ciento más rico en los países anglosajones, 1921-2002**



Fuente: Atkinson y Leigh, 2004.

**Gráfico 2. Los países con sindicatos vigorosos tienen menores niveles de desigualdad (datos correspondientes a 16 países miembros de la OCDE, 1966-1994)**



Fuente: Gustafsson y Johansson, 1999.

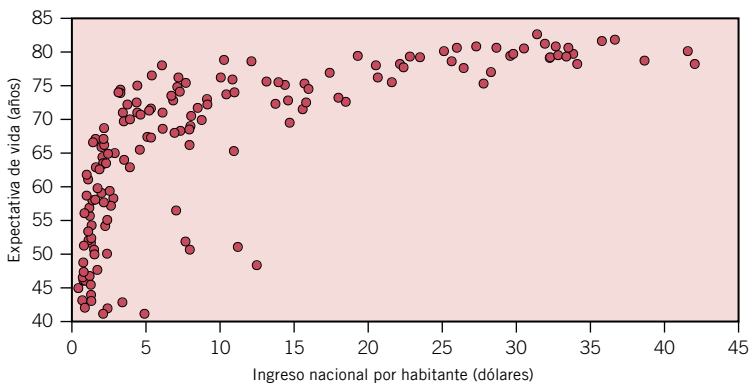
proporción de trabajadores sindicados como medida de la fuerza del movimiento obrero, que con su voz y energía hace las veces de contrapeso en la sociedad, la relación con la desigualdad se torna muy clara. El gráfico 2 muestra la relación entre la falta de equidad y la proporción de trabajadores sindicados en 16 países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en varios puntos cronológicos entre 1966 y 1994. Cada punto representa a un país en una fecha específica (Gustafsson y Johansson, 1999). A medida que disminuía la afiliación sindical (hacia la izquierda del gráfico), aumentaba la desigualdad. Si se analizan los datos correspondientes a la afiliación sindical de los países en forma individual durante el siglo XX, se verá una suerte de versión invertida de la tendencia de desigualdad que se observa en el gráfico 1. Este es el caso de los Estados Unidos (Eisenbrey y Gordon, 2012). No obstante, la conexión entre la afiliación sindical y la desigualdad no debe percibirse únicamente como el reflejo de lo que los sindicatos logran hacer en favor de los salarios de sus miembros. Por el contrario, esta relación sirve de indicador del afianzamiento seguido del debilitamiento de la influencia política e ideológica que tiene la izquierda sobre el total de la sociedad. El aumento de la desigualdad que se dio alrededor de 1980 es, por cierto, atribuible en gran medida al poder político de la ideología neoliberal que hizo su entrada con Reagan y Thatcher. Para la consecución de un descenso sustancial de la desigualdad en el futuro, será necesario recrear un movimiento político perdurable.

### La importancia del ingreso relativo

No siempre se llega a comprender cuán perjudiciales pueden ser las desigualdades de gran magnitud. Suele aceptarse que solo debe atenderse a la falta de equidad si esta crea pobreza o si el sentido común la señala como injusta, es decir, que ni ricos ni pobres se merecen lo que les toca. Pero esta es una concepción que peca de ingenua. De hecho, la desigualdad es mucho más profunda y tiene efectos mucho más poderosos sobre el bienestar de la gran mayoría. Como seres humanos, tenemos respuestas psicológicas sumamente arraigadas ante la desigualdad. Nuestra tendencia a equiparar la riqueza exterior de una persona con su valor interior significa que la desigualdad tiñe los juicios que nos hacemos de los demás. Invoca la lógica de las jerarquías de dominio animal, que pone de relieve los sentimientos de dominio y subordinación, de superioridad e inferioridad de la gente.

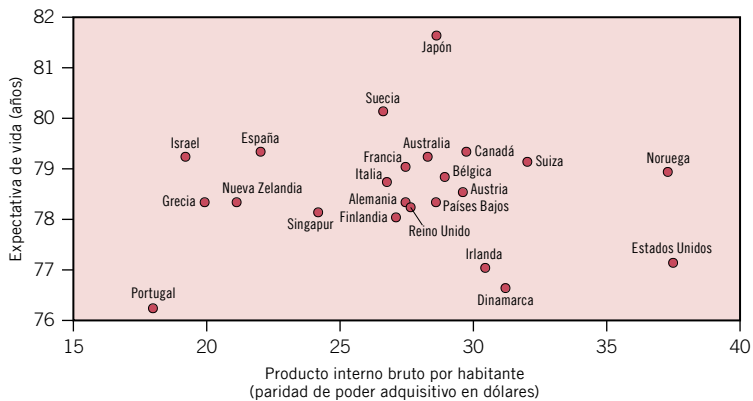
Pero más que describir estos procesos, debemos señalar que lo que aquí nos ocupa es, de hecho, una cuestión de desigualdad – de diferencias en los ingresos de una sociedad – y no una cuestión referida a cómo nos vemos afectados por los estándares absolutos de la vida material. Es un proceso social que concierne a las relaciones de clase y estatus más que un efecto práctico directo de nuestras circunstancias materiales con independencia de los otros.

**Gráfico 3. Ingresos por habitante y expectativa de vida: países ricos y pobres**



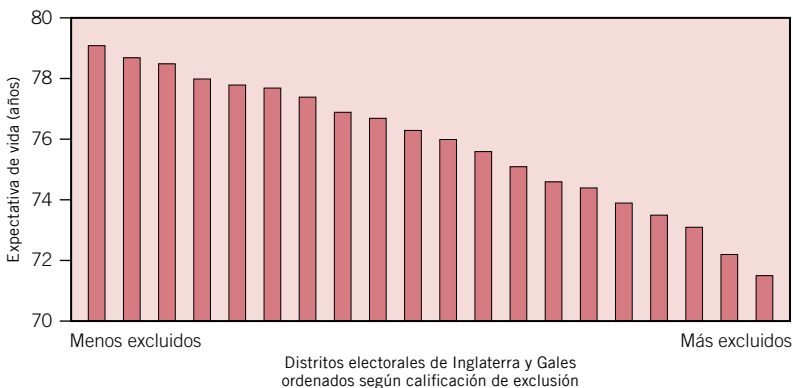
Fuente: Wilkinson y Pickett, 2010, pág. 7.

**Gráfico 4. La expectativa de vida en los países ricos ya no guarda relación con el ingreso nacional por habitante**



Fuente: Wilkinson y Pickett, 2010, pág. 12.

**Gráfico 5. La salud está relacionada con las diferencias en las sociedades ricas**



Fuente: Wilkinson y Pickett, 2009.



Esto queda claro cuando observamos la expectativa de vida y el ingreso, primero entre sociedades y, luego, dentro de una misma sociedad. En el gráfico 3 se muestra cómo sube la expectativa de vida en las fases iniciales del desarrollo económico a medida que los países acrecientan sus riquezas; luego (extremo superior derecho) se nivela. Entre los países más ricos la expectativa de vida deja de tener relación alguna con los incrementos de ingreso nacional por habitante. Eso no significa que los países ricos hayan alcanzado los límites de longevidad humana. Lo que significa es que la expectativa de vida continúa mejorando entre estos países ricos al mismo paso acelerado que antes; pero esas mejoras ya no guardan relación con el crecimiento económico. La curva del gráfico 3 tiene una tendencia ascendente sostenida, por lo que cualquier nivel dado de ingresos se relaciona con niveles cada vez más altos de la expectativa de vida.

El gráfico 4 presenta los mismos datos que el gráfico 3, pero solo muestra los países ricos. Su finalidad no es más que la de enfatizar la falta de relación entre la expectativa de vida y el ingreso nacional por habitante en estos países, a la vez que llama la atención sobre una paradoja significativa que surge del contraste entre los gráficos 4 y 5.

El gráfico 5 muestra la estrechísima relación entre la expectativa de vida y los niveles de marginación social en distritos electorales de Inglaterra y Gales. Los vecindarios más pobres siempre tienen la expectativa de vida más baja. Ni una sola de las columnas del gráfico 5 cae fuera de este modelo. Aunque la escala de desigualdades en la salud que se muestra para los casos de Inglaterra y Gales en el gráfico 5 varía según el país, en casi todos los países existe una gradación que coincide con esta escala cuando se trata de la relación entre la salud y los ingresos dentro de una sociedad. Esto no se trata únicamente de una diferencia entre la salud de los pobres y la del resto de la sociedad. Es una gradación que atraviesa la sociedad de un extremo al otro. Incluso quienes se encuentran inmediatamente por debajo del nivel de ingresos de los más ricos no tienen los mismos medios que estos últimos; es por ello que esta gradación no puede explicarse por la mera exclusión ni por la existencia de dificultades.

Entonces, ¿por qué la expectativa de vida no guarda relación con las diferencias de los ingresos entre los países ricos (gráfico 4) pero sí está íntimamente relacionada con la diferencia de ingresos entre los vecindarios más pudientes dentro de un mismo país (gráfico 5)? La explicación de esta paradoja es que, dentro de las sociedades, analizamos los efectos que tienen sobre la salud los ingresos relativos o el estatus social. Lo que importa es dónde se encuentra cada quien en relación con los demás en la sociedad, cuál es el lugar que se ocupa dentro de la jerarquía social. La clave para comprender el estatus social reside en observar cómo se comparan los ingresos de cada quien con los de los demás dentro de cada país. Esta interpretación se ve respaldada por una cantidad interesante de investigación a nivel individual que distingue entre los efectos del ingreso absoluto y relativo (Wood y otros, 2012; Kondo y otros, 2008, y Elgar y otros, 2013). Asimismo, se dispone de encuestas en las que se

pregunta si se prefiere vivir con estándares materiales más bajos pero conformando las clases pudientes dentro de una sociedad más pobre; o si se preferiría gozar de mejores condiciones materiales, pero como parte de las clases menos favorecidas dentro de una sociedad más rica. Los resultados reflejan que a la gente le interesa más la posición y el estatus social que los estándares de vida absolutos (Solnick y Hemenway, 1998). Parece que J. S. Mill (1907) no se equivocaba cuando escribió «Lo que los hombres desean no es ser más ricos, sino ser más ricos que otros hombres».

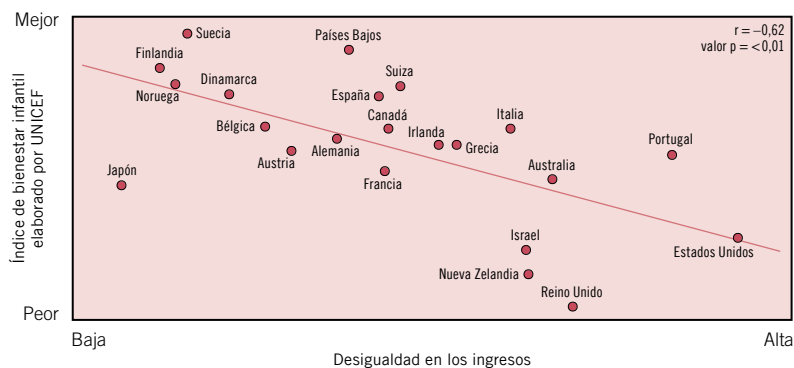
En los países emergentes los niveles absolutos de ingresos también son relevantes, como queda claro en el gráfico 1: la expectativa de vida aumenta con rapidez en las primeras etapas del desarrollo económico. Lo mismo cabe decir del bienestar y la felicidad. Los países más pobres necesitan, efectivamente, estándares materiales más altos; son solo los países ricos, representados en la parte plana de la curva del gráfico 3 los que no los necesitan. Sin embargo, tanto en los países ricos como en los pobres, la posición que se ocupa en la jerarquía social tiene un efecto insondable sobre la población.

### Los daños que causa la desigualdad

Tras haber reconocido la importancia del ingreso relativo y de la posición social, debemos concentrarnos en qué cosas cambiarían si se incrementaran o disminuyeran las desigualdades entre las personas de cualquier sociedad. ¿Qué sucedería si la brecha entre ricos y pobres se ampliara? Nuestra propia investigación y la de muchos otros investigadores de todo el mundo muestra que casi todos los problemas sociales y de la salud que tienden a ser más frecuentes en los peldaños más bajos de la escalera social (como insalubridad y violencia) también registran ser proclives a agravarse en sociedades en que las asimetrías entre los ingresos de ricos y pobres son más considerables.

Por ejemplo, el gráfico 6 muestra que los países con más desigualdad tienen peores calificaciones según el índice de bienestar infantil elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El gráfico 7 muestra que los países con más desigualdad reciben peores calificaciones según un índice de problemas sociales y de salud (Wilkinson y Pickett, 2010). En este índice se incluyen datos para cada país sobre la expectativa de vida, pruebas en matemática y alfabetización dirigidas a los jóvenes, mortalidad infantil, tasas de homicidio, proporción de la población recluida en penitenciarías, tasas de embarazos adolescentes, medida en que la gente cree que puede confiar en otros en la sociedad, tasas de obesidad, problemas de salud mental (entre los que se incluyen la drogadicción y el alcoholismo) y movilidad social. Estos problemas son más comunes en las sociedades que registran mayores diferencias entre los ingresos de ricos y pobres. Cuanto más alta es la tasa de cada uno de estos problemas, más sube la puntuación de un país, lo que significa una mala calificación. Pero al igual que lo que sucede con la expectativa de vida que se

**Gráfico 6. El mayor bienestar infantil se registra en los países ricos con más equidad**

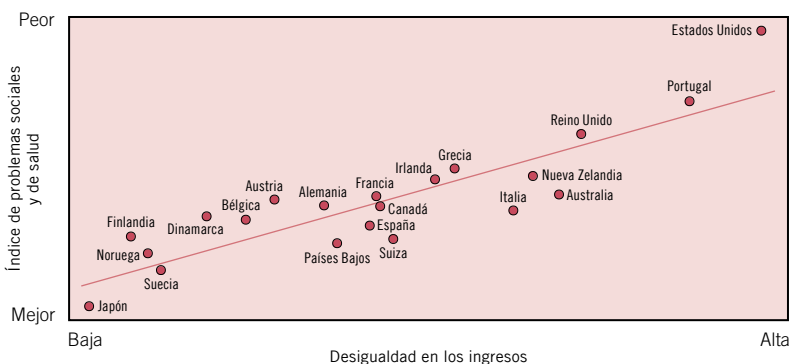


Fuente: Wilkinson y Pickett, 2010, pág. 23.

representó en el gráfico 4, con el índice de bienestar infantil del UNICEF o con el índice de problemas sociales y de salud, estos problemas no guardan relación alguna con el producto interno bruto por habitante en los países ricos. A los países más ricos como los Estados Unidos no les va mejor que a los países como Grecia y Portugal, que tienen la mitad de la riqueza de aquel.

Lo que parece suceder es que si las diferencias de ingresos son más grandes, se agudizan los efectos de diferenciación de la clase y el estatus social. Todas las formas en que la clase repercute sobre las personas desde la primera infancia y por el resto de sus vidas se refuerzan a causa de las asimetrías más significativas entre los ingresos de ricos y pobres. Todos los problemas que se incluyen en el índice de problemas sociales y de salud tienen una frecuencia, aproximadamente, entre 2 y 10 veces mayor en los países ricos que presentan disparidades más considerables de ingreso que en los países con más equidad. La magnitud de la disparidad entre lo bien o lo mal que le va a un país radica en que los efectos perjudiciales de una mayor desigualdad recaen sobre todos nosotros. La desigualdad no afecta solo a los pobres; antes bien, perjudica a todo el entramado social. Como ha quedado demostrado en varios estudios, las sociedades con mayores brechas de ingresos entre ricos y pobres pierden cohesión social: la vida en comunidad se debilita y se carece de confianza recíproca. Estas diferencias en la cohesión social no son en absoluto superficiales. En un estudio que compara 30 países europeos se determinó que la población de los países más desiguales está mucho menos dispuesta a la ayuda mutua, incluso para los ancianos y discapacitados (Inter-university Consortium, 2005). Un estatus más alto parece ser conducente a un comportamiento más carente de ética. El psicólogo Paul Piff (2014; véase también Piff y otros, 2012) llegó a la conclusión de que quienes conducen automóviles más costosos eran menos propensos a ceder el paso a los peatones o a otros automóviles. También comprobó que cuanto más elevado era el estatus de una persona, más posibilidades había de que se sirviera caramelos que, según se le

**Gráfico 7. Los problemas sociales y de salud son más graves en los países con mayores niveles de desigualdad**



Fuente: Wilkinson y Pickett, 2010, pág. 20.

había advertido, eran para los niños, y de que además esta fuera menos generosa en un juego económico.

Allí donde hay más desigualdad, la vida consiste en valerse por uno mismo y en luchar por la competencia por el estatus. Se ve un declive en la reciprocidad, a medida que la vida en comunidad se debilita y la violencia crece. Son casi 50 los estudios que han demostrado que las tasas de homicidio son proclives a ser más altas – en ocasiones mucho más altas – en las sociedades más desiguales. La explicación no es que los pobres comienzan a atacar a los ricos, sino que la violencia se desencadena con más asiduidad cuando la gente no se siente respetada, cuando sufre humillaciones o afrentas. En las sociedades en las que se juzga a las personas según su estatus, hay más propensión a sensibilizarse en mayor grado ante cualquier signo de agravio.

Las tasas más altas de delito también son parte de la razón por la que en los países con más desigualdad la población carcelaria representa una mayor proporción sobre la población total. Pero lo que reviste mayor importancia para explicar las tasas más elevadas de reclusión es que el sistema judicial es más severo en los países con más desigualdad. Ya sea porque los ricos temen a los pobres o por la falta de confianza o empatía que recorre toda la jerarquía social, allí se encuentra otro indicio del daño que causa la desigualdad sobre la calidad de las relaciones sociales.

Como seres sociales, la percepción propia de los individuos se construye a través de la mirada ajena. Cuanto más se valore a algunas personas sobre otras, más amenazados nos sentiremos por cómo nos juzgue la sociedad. Nos preocupamos más por nuestro aspecto y por la impresión que causamos. Como consecuencia, hay quienes se abrumen en extremo por la ansiedad social y por la falta de confianza. Para otros, la experiencia del contacto social es un calvario o solo logran relajarse en la privacidad de sus hogares. Ante un ambiente social tan desafiante y hostil, no es de sorprender que los datos revelen que los problemas de salud mental, en particular los problemas de

ansiedad, depresión y esquizofrenia, sean más comunes en las sociedades con más desigualdad (Wilkinson y Pickett, 2010; Messias, Eaton y Grooms, 2011, y Burns, Tomita y Kapadia, 2013). Las adicciones relacionadas con la droga y el alcohol también ascienden con la desigualdad (Wilkinson y Pickett, 2010); podría afirmarse, casi con seguridad, que ello se debe a que la gente recurre a las adicciones para aplacar las ansiedades sociales y para relajarse de forma que les permita disfrutar de la compañía de los demás (Robinson y otros, 2009).

Otra forma, bastante diferente, en que la gente responde a las preocupaciones acrecentadas acerca de cómo nos vemos y nos juzgamos unos a otros supone varios modos de autoperfeccionamiento (Loughnan y otros, 2011); aquí se incluye todo el espectro que va desde la cirugía estética hasta un aumento del narcisismo (Twenge y Campbell, 2008) y la sobrestima. En lugar de mostrarnos modestos con respecto a nuestras capacidades y logros, los ostentamos y los exageramos.

Lo que hace tan poderosa a la desigualdad es que dirige sus ataques al corazón mismo de la vida social. El rango y la valoración diferenciada llegaron a ser las características dominantes de la vida social. Pero en repetidas ocasiones se ha comprobado que la amistad y la vida en comunidad son aspectos centrales tanto para la salud como para la felicidad. Por ejemplo, en un estudio que combinó datos provenientes de 150 trabajos de investigación sobre la amistad y la salud, se estableció que tener amigos es, cuando menos, tan importante para la supervivencia como no fumar. En la actualidad es indiscutible que el estrés crónico, primordialmente el que se origina en fuentes sociales, tiene efectos potentes sobre los sistemas inmunológico y cardiovascular. Se ha corroborado mediante experimentos que las heridas cicatrizan más rápido y que somos menos propensos a contraer infecciones cuando estamos rodeados de buenas relaciones sociales (Kiecolt-Glaser y otros, 2010; Cohen y otros, 1997). Sin duda, los efectos del estrés persistente incrementan nuestra vulnerabilidad frente a una serie de enfermedades y nos exponemos a un envejecimiento más acelerado.

Los resultados que arrojó la investigación sobre las condiciones necesarias para alcanzar la felicidad indican la relevancia de la participación social y de las buenas relaciones sociales. Ya se trate de comprometerse en la vida de la comunidad, de participar en trabajos voluntarios, de tener amigos o de vivir en pareja en lugar de permanecer célibes, el escenario es siempre el mismo: los seres humanos necesitan contacto social y amistad. Quienes tenemos la fortuna de tener mejores vidas en lo social somos más felices y más longevos (Layard, 2005; Dunn, Aknin y Norton, 2008).

La desigualdad lleva a un aumento de las ansiedades sociales y la competencia por el estatus y, al mismo tiempo, reemplaza a la comunidad y a la compañía humana genuina, que son fundamentales para el bienestar personal. Los estudios al respecto sugieren que, si bien los estándares materiales absolutos ya no son cruciales en las sociedades más ricas, el ambiente social (nuestra vida social y nuestras circunstancias) ha adquirido un carácter crítico

para el bienestar, en especial en las sociedades más desiguales. Difícilmente pueda exagerarse la importancia de esta transformación. Significa que si las sociedades más ricas se consagran a lograr mejoras reales en la calidad de vida, es en la calidad del ambiente social y en las relaciones sociales donde deberán concentrarse. En las sociedades en desarrollo la calidad de vida es pasible de mejoras mediante un mayor fomento económico y la promoción del ambiente social. La política más efectiva para el progreso de las relaciones sociales y el concomitante bienestar psicológico de poblaciones enteras consiste en reducir las desigualdades materiales.

### Crear una sociedad más igualitaria

Existen varios puntos de vista bastante diversos para incrementar la igualdad. La mayoría piensa en términos de tributación más progresiva y de sistemas de seguridad social más generosos. Debemos poner fin a la elusión impositiva y a los paraísos fiscales; del mismo modo, debemos lograr un carácter progresivo para el sistema fiscal, de forma que quienes tienen más recursos paguen impuestos sobre una proporción más elevada de sus ingresos que quienes tienen menos recursos. Sin embargo, esta estrategia presenta dos puntos débiles: primero, cualquier avance sobre impuestos y seguridad social puede ser derogado con facilidad por un nuevo gobierno; segundo, siempre existe una tendencia a que la gente crea que los impuestos son una suerte de robo legalizado, que el gobierno les roba el dinero. Esto se da a pesar de que casi toda la producción y la creación de riqueza se basan en un proceso cooperativo. Los ingresos individuales y los estándares de vida de todos y cada uno dependen del conjunto de la sociedad y de su infraestructura. Los ricos no serían adinerados si no fuera por la existencia de una población educada, el suministro eléctrico, los sistemas viales, el cúmulo de saberes técnicos y científicos, por citar algunos ejemplos. Los estándares de vida son el producto de los esfuerzos combinados de un sinnúmero de personas.

El problema de la elusión fiscal no se limita a los impuestos sobre los individuos con mayores recursos. En 2008, la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos informó de que 83 de las 100 corporaciones más grandes de ese país tenían filiales en paraísos fiscales. La Red para la Justicia Fiscal divulgó que 99 de las 100 empresas más importantes de Europa también recurrían a paraísos fiscales. Es considerable la proporción de empresas de gran magnitud que logran pagar muy pocos impuestos o que no los pagan. Urge afrontar estos problemas de elusión impositiva; pero dada la facilidad con que las empresas e individuos ricos pueden escaparse de una jurisdicción nacional, las iniciativas requerirán de acuerdos internacionales.

Una estrategia fundamental para reducir la desigualdad consiste en disminuir las asimetrías entre los ingresos antes de deducir impuestos. Según nuestra investigación, algunas de las sociedades más equitativas alcanzan sus

mayores grados de igualdad mediante la redistribución, pero otras parten de diferencias menos pronunciadas en los ingresos antes de la deducción impositiva (Wilkinson y Pickett, 2010). Los beneficios sociales que se derivan de una mayor equidad no parecen depender del método que se emplee.

En muchos países las diferencias entre los ingresos van en constante ascenso; ello responde a que los ingresos en lo más alto de la escala salarial crecen con más velocidad que los ingresos del resto de la sociedad. En los últimos decenios, las grandes corporaciones internacionales han sido poderosas generadoras de desigualdad. Durante el periodo comprendido entre la década de 1970 y los primeros años de la década de 1980, los gerentes ejecutivos de las 350 empresas más grandes de los Estados Unidos percibían remuneraciones que superaban en 20 o 30 veces las del trabajador promedio del sector productivo. Hacia la primera década del siglo XXI ganaban entre 200 y 400 veces más que estos últimos (Mishel y Sabadish, 2012). En el caso de las 100 empresas británicas más importantes (que componen el FTSE 100 Index), un director ejecutivo promedio percibía una remuneración 300 veces superior al salario mínimo (Equality Trust, 2012). Estos niveles de remuneraciones, que en el mejor de los casos guardan escasa relación con las mediciones de desempeño, funcionan como indicadores de que no hay un sistema efectivo de rendición de cuentas para las personas en lo más alto de la escala jerárquica (Tosi y otros, 2000). Aunque la amplitud de la brecha es más extrema en los Estados Unidos que en muchos otros países, los diferenciales han aumentado en la mayor parte del mundo. Esta brecha, en constante crecimiento ante la ausencia de sindicatos fuertes y de un movimiento obrero efectivo (como ya se expuso), parece reflejar la falta de toda supervisión democrática y eficaz a los ingresos más altos de la escala. Si esto es cierto, parte de la solución estriba en configurar límites efectivos: para ello sería necesario extender la democracia hacia nuestras instituciones económicas.

Debemos incrementar la representación de los empleados en los consejos de administración de las empresas; asimismo, debe ampliarse la participación que le corresponde en la economía a las empresas mutuales, cooperativas y de propiedad de los trabajadores. Las empresas más democráticas tienden a registrar una diferencia mucho menor entre los salarios de su personal. En el grupo español de cooperativas Mondragón (que tiene 84.000 empleados y cuyas ventas anuales llegan a 13.000 millones de libras esterlinas) la relación de la diferencia salarial se ubica en un promedio de 1 sobre 5. En las grandes entidades del sector público, la relación oscila entre 1 sobre 10 y 1 sobre 20. Alrededor de la mitad de los países que componen la Unión Europea han elaborado alguna normativa que contempla la representación de los empleados en los consejos administrativos empresariales<sup>1</sup>.

---

1. Las diversas disposiciones legales europeas pueden obtenerse en el sitio web de Eurofound en: <[www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/09/study/tn9809201s.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/09/study/tn9809201s.htm)>. Algunas de estas normativas son muy laxas y deberían adquirir un carácter más riguroso y universal.

Además de menores diferencias entre ingresos, las empresas cooperativas y de propiedad de los trabajadores presentan otras ventajas. La última generación ha sido testigo de cómo languidece la vida en comunidad en los países ricos; pero, como señala Oakeshott (2000), cuando una empresa es adquirida por sus empleados pasa de ser una mera propiedad a una comunidad. Quizás el sentido reforzado de comunidad en el trabajo pueda reemplazar al sentido de comunidad que ha ido en descenso en las áreas residenciales. También es posible que la creación de estructuras menos jerárquicas en el trabajo pueda iniciar el cambio de la experiencia laboral, lo que facilitaría que más personas adquieran un sentido de autoestima y de que se las valore en sus trabajos.

Los niveles de remuneraciones máximas y de elusión impositiva son dos indicadores del desfase entre la búsqueda de utilidades y el interés público. Otros indicadores son la financiación aportada por las corporaciones para impugnar los datos empíricos sobre el daño asociado a sus productos, por ejemplo, la oposición esgrimida por las empresas petroleras contra la climatología, la manipulación de los organismos reguladores establecidos para la salvaguardia del interés público y la compra de influencia política a una escala que amenaza el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas (Freudenberg, 2014; Oreskes y Conway, 2010).

El resurgir del interés en que las estructuras institucionales de tipo económico sean más democráticas no se debe únicamente a las consideraciones anteriores. El informe *Workers on Board* (Trabajadores a bordo), elaborado por el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC, 2013), puso de relieve cómo la forma tradicional de tenencia accionaria se ha vuelto un sistema cada vez más inadecuado para la titularidad y el control de una empresa. Allí se destaca que en la década de 1960 la mayor parte de las acciones estaban en manos de individuos que podían tener intereses a más largo plazo en un número reducido de empresas. Pero ahora, en muchos países, la vasta mayoría de las acciones son propiedad de instituciones financieras que distribuyen sus inversiones en cientos, y aun miles, de empresas y generan dividendos a través del intercambio bursátil a corto plazo, además de tener poco o ningún conocimiento de las empresas ni interés a largo plazo en ellas. El informe del TUC sostiene que se ha llegado a un punto en el que una empresa de envergadura que cotice en bolsa puede llegar a tener miles o decenas de miles de accionistas; en esos casos, se presentan dificultades hasta para obtener la información completa sobre quiénes son sus accionistas.

A su vez, la producción moderna integra cada vez más la experiencia y el conocimiento de muchos profesionales diferentes; el valor de una empresa tiene menos que ver con sus instalaciones y sus bienes de capital que con el valor de su grupo integrado de empleados, con sus competencias y conocimientos prácticos. Esto comporta que la compra y venta de una empresa se traduce en la compra y venta de un grupo de personas, un proceso atrozmente anacrónico, en especial cuando ese grupo de personas podría estar al frente de su propia empresa de manera democrática. Resulta interesante que, según



estudios llevados adelante en lugares de trabajo de grandes dimensiones, la falta de control en el trabajo representa un riesgo significativo para la salud (Bosma y otros, 1997).

## Sostenibilidad ambiental

En especial, desde la crisis financiera de 2008 los comités de expertos, organizaciones de beneficencia y grupos de investigación de todo el mundo han publicado una gran cantidad de estudios que apuntan a la necesidad de una transformación fundamental de la conducta económica y social; de tal manera que la idea de que podemos seguir operando como hasta ahora y fingir que «aquí nada va a cambiar» se reconoce como una falsedad. Varios ejemplos se pueden incluir: el German Advisory Council on Global Change (2011), el Stockholm Environment Institute (2002) y la ONG Share the World's Resources (2012). Muchos de estos informes se ocupan no solo de la necesidad de reducir las emisiones de carbono, sino también del problema del aumento de la desigualdad, de la necesidad de ponerle fin a la pobreza y otros temas más.

La necesidad de desarrollar sistemas económicos sostenibles y con bajas emisiones de carbono adquiere en el presente un matiz de urgencia apremiante. En mayo de 2013 los niveles de dióxido de carbono en la atmósfera alcanzaron por primera vez las 400 partes por millón (ppm). Ello representa un 40 por ciento por encima de los niveles preindustriales, el punto más alto de cualquier otro periodo de la existencia humana, y significativamente más alto que las 350 ppm que James Hansen (NASA) y un equipo internacional calcularon como el límite que garantiza que podamos mantener la subida de las temperaturas globales por debajo de los 2 grados Celsius (Hansen y otros, 2008). Como consecuencia, los climatólogos ven cada vez más lejos la esperanza de que los aumentos de la temperatura global puedan mantenerse por debajo de este límite. En 2009 el Foro Humanitario Internacional, con sede en Ginebra y presidido por Kofi Annan, estimó que el cambio climático ya era responsable de la muerte de 300.000 personas por año y del desplazamiento de 26 millones de personas; se cree que esta cifra se triplicará para la década de 2020. El 90 por ciento de las muertes se produjeron en los países emergentes y no en los países ricos, donde se dan los niveles más altos de emisiones de carbono por habitante. Se prevé que la cantidad anual de muertes ascienda a 500.000 para 2030; pero desde el momento en que se hizo tal pronóstico, los indicios apuntan a que el calentamiento global avanza con más rapidez de la que se preveía. Algunos de los efectos que ya se han puesto en marcha a causa del incremento en los niveles de dióxido de carbono tardan en manifestarse; es por eso que, aun cuando logremos prevenir aumentos futuros en las emisiones de dióxido de carbono, el ascenso del nivel del mar (que en la actualidad sube alrededor de 3 milímetros por año) y el cambio climático continuarán en un

futuro lejano (Rahmstorf, 2012). Para estabilizar las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, se estima que las emisiones de carbono producidas por la actividad humana deberían disminuirse hasta estar en un 80 por ciento por debajo de los niveles de 1990 (Parry y otros, 2008).

Cabe mencionar, no obstante, que la crisis ambiental es más que el cambio climático. Como señala el profesor Clive Spash, también es la erosión del suelo, la deforestación, la salinización del agua, los efectos sistémicos de los insecticidas y pesticidas, las partículas en el aire, la contaminación por ozono troposférico y la pérdida del ozono estratosférico, el vertido de químicos tóxicos, la desaparición de especies, la acidificación de los océanos, la disminución de las reservas ictícolas, el vertido de hormonas en la red de suministro de agua, y así sigue la lista (Spash, 2013).

Con frecuencia, se piensa en la sostenibilidad en términos de minimización del impacto ambiental de un modo de vida dado; para lograrlo se vislumbra la combinación de una tecnología más eficiente con la modificación de tales estilos de vida solamente en lo que hace a la introducción de pequeños cambios para aminorar el consumo excesivo. Se considera que el problema radica en preservar los estilos de vida tanto como sea posible dentro de los límites de la sostenibilidad. Sin embargo, el reto es identificar los cambios en los modos de vida y en la estructura social que permitan aumentar el bienestar, a la vez que se reduce la huella ecológica de una sociedad.

En este contexto, resulta obvio que se necesitan nuevas tecnologías y combustibles más eficientes. Lo que representa una dificultad mayor es cómo nos ocupamos de las disfuncionalidades en lo que hace a la organización social y los gastos, como la suma de 1,75 billones de dólares estadounidenses (2,5 por ciento del PIB mundial) que se gastaron en el planeta en armamentos durante 2012 (Stockholm International Peace Research Institute, 2012), o las desigualdades internacionales que significan que el 20 por ciento más rico de la población del mundo consume el 86 por ciento de sus bienes, mientras que el 20 por ciento más pobre consume apenas un 1,3 por ciento, o cómo podemos poner coto al consumismo insaciable de las sociedades ricas.

La razón primordial por la que los gobiernos aún no han dado una respuesta adecuada a la amenaza del cambio climático resultante del calentamiento global radica en que las políticas ambientales se perciben como una amenaza para los estándares y la calidad de vida. La transición hacia la sostenibilidad se ve como si comportara vivir tal como lo hacemos ahora, pero con menos de todo. La gente se imagina que esta es la solución y les causa desagrado; muchos incluso terminan rechazando la evidencia del calentamiento global.

Antes que arriesgar los ingresos que fundamentan nuestro lugar en la sociedad y la búsqueda de estatus, preferimos arriesgar el planeta. Y como el estatus adquiere mayor relevancia en las sociedades más desiguales, el dinero como símbolo de estatus también crece en importancia. Por ello en las sociedades con más desigualdad la gente trabaja más horas (Bowles y Park, 2005),

se endeuda más y queda más expuesta a la bancarrota (Kumhof y Ranciére, 2010, y Adkisson y Saucedo, 2012). Vivimos toda amenaza que pesa sobre nuestro poder adquisitivo como una amenaza a nuestra existencia social, aunque, para la sociedad toda, la competencia por el estatus es un juego de suma cero: si la ganancia de una persona conlleva la pérdida de otra, es imposible que todos mejoremos nuestro estatus en relación con los demás. Pero como el consumismo daña el planeta y representa el mayor obstáculo para cualquier tentativa de reducir las emisiones de carbono es peor que un juego de suma cero.

## Sostenibilidad y mayor bienestar

Es imperioso que cambiemos nuestra forma de pensar. Los cambios necesarios para la consecución de la sostenibilidad también son los cambios que se necesitan para mejorar la calidad real de nuestras vidas. Ante nosotros yace la posibilidad de escribir un nuevo capítulo en el proceso de la emancipación del hombre. Aunque las poblaciones de los países desarrollados viven en una situación de confort y lujo sin precedentes, están inmersas en problemas sociales y económicos con grandes costos humanos. Como ya se ha mencionado, estas problemáticas nos afectan a todos, ya sea que se trate de la prevalencia de problemas de salud mental, depresión y ansiedad, carencia de vida en comunidad, las preocupaciones sobre cómo nos perciben y nos juzgan (que dañan nuestras relaciones sociales), sin olvidar los problemas que guardan estrecha relación como la violencia, la drogadicción y una menor valorización individual, lo que hace que las personas se sientan inferiores.

La disminución de la desigualdad es un factor clave no solo para vigorizar estos aspectos de la vida social, sino también para limitar el consumismo. El consumismo no refleja la naturaleza de la necesidad adquisitiva básica del hombre. En cambio, hace las veces de marcador del poder disfuncional que tiene la competencia por el estatus sobre las relaciones sociales. El consumismo, en realidad, es una forma muy alienada de diferenciación social, a través de la que intentamos mantener algún sentido de autoestima y comunicarlo unos a otros.

Las reducciones en la presión por consumir también significan que, en las sociedades más ricas las personas estarían más dispuestas a emplear los beneficios obtenidos a partir del incremento de productividad para disfrutar de esparcimiento en lugar de invertir esos beneficios en niveles más altos de consumo material. El centro británico de estudio, investigación y acción independiente Fundación para la Nueva Economía (NEF) ha sugerido que debería implementarse una semana laboral de 21 horas como norma (Coote y otros, 2010). Además de presentar datos que indican el déficit social de la vida moderna, las encuestas también han demostrado que existe la siguiente percepción generalizada: el consumismo conlleva sacrificar tiempo que resultaría

de mayor provecho si este se pasara junto a los amigos, la familia y la comunidad (Harwood Group, 1995).

Cabe recordar que las sociedades más igualitarias logran una disminución trascendente de los problemas sociales y de salud porque esta problemática atañe a la vasta mayoría de su población. Con la contracción de la desigualdad no solo se reduciría el consumismo, sino que también se mejoraría la calidad real de vida de una amplia mayoría. Si el esfuerzo principal para la supresión de la desigualdad se concentrara en la propagación de la democracia económica en todas sus formas (representación sindical y de los empleados en los consejos administrativos empresariales, mutuales, empresas de propiedad de los trabajadores y cooperativas), también se iniciaría el camino de transformación de la experiencia laboral. La vida de la comunidad se vería fortalecida a la par que se aminorarían las inseguridades relacionadas con el estatus.

Los últimos veinticinco años del siglo xx fueron testigo del debilitamiento del movimiento sindical a la vez que perdíamos toda orientación de cómo mejorar nuestras sociedades. Las políticas progresistas fueron perdiendo el rumbo por el que se debía avanzar para conseguir un cambio social y económico que redundara en una mejor calidad de vida para todos. En lugar de que la economía estuviera al servicio de las personas, se instalaba cada vez más la idea de que no nos quedaba más opción que estar al servicio de la economía y que la dirección del cambio escapaba a nuestro control. La política perdió todo idealismo y capacidad de inspirar. Los intentos de reforma se desarticularon, perdiendo toda coherencia y dirección.

Ahora es cuando debemos recrear un movimiento con influencia política y social como la que permitió que el movimiento obrero alcanzara las mayores reducciones en la desigualdad a mediados del siglo xx. Necesitamos una nueva visión, capaz de hacer aflorar lo mejor de nosotros. La tarea consiste en responder a la amenaza del calentamiento global con acciones que contribuyan a un avance de la calidad real de vida de todos. En el último periodo de la política progresista, en los años sesenta y setenta, se evidenció la incapacidad de generar cambios estructurales que garantizaran la continuidad del progreso. Se debe seguir trabajando en la discusión, desarrollo y puesta en práctica de una visión que garantice que en el futuro podamos avanzar con pasos certeros en pos de la optimización de un bienestar sostenible para los seres humanos.

La disminución de la desigualdad en los estándares de vida entre los países es fundamental no solo porque la escala de desigualdad entre ricos y pobres es inaceptable o porque la huella de carbono de los ricos es mucho mayor que la de los pobres: la magnitud de las diferencias entre las naciones en cuanto a estándares de vida también es un obstáculo significativo para alcanzar acuerdos internacionales sobre cómo reducir las emisiones de carbono. Oxfam (2013) informó de que los ingresos combinados de las 100 personas más ricas del planeta alcanzaban los 240.000 millones de dólares estadounidenses, cuatro veces la suma que sería necesaria para poner fin a la pobreza extrema en todo el mundo.

Una encuesta internacional acerca de las opiniones de los líderes empresariales revela que en los países con mayores niveles de igualdad se tiende a dar prioridad a los temas relacionados con el medio ambiente (Wilkinson, Pickett y De Vogli, 2010). Asimismo, los datos ponen de manifiesto que las sociedades más equitativas se muestran más sensibles ante las desigualdades internacionales (Wilkinson y Pickett, 2010). El marco de «contracción y convergencia» para la reducción de las emisiones de carbono consiste en un intento por acometer contra la desigualdad internacional y lograr un acuerdo sobre los pasos a seguir con respecto al calentamiento global. Es claro que si las sociedades ricas le dieran mayor prioridad al esparcimiento que al consumo, se abriría un margen para el crecimiento económico que los países emergentes aún necesitan.

El reto es de enormes proporciones. Pero los problemas que tenemos por delante se conectan de forma tal que al solucionar uno se allana el camino para la solución de los demás; a la inversa, cada problema que no se atiende exagera los demás. Al trabajar sobre la pobreza mundial se facilitará la consecución de un acuerdo internacional para poner freno al calentamiento global. Un marco legal internacional más sólido hará más viable la contracción del gasto militar, lo que, por su parte, simplificará las iniciativas contra el mal previsible que representan las enfermedades en los países más pobres. Las medidas efectivas a escala internacional que apunten a evitar los paraísos fiscales harían más factible la disminución de la desigualdad, con lo que descendería el grado de competencia por el estatus y el consumismo y, por ende, mejoraría la calidad de vida de todos.

El progreso no dependerá únicamente de las iniciativas gubernamentales; también estará subordinado a la acción de la sociedad civil y, en especial, a una alianza mundial de organizaciones dedicadas a estos temas. Muchos gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de todo el mundo han estado trabajando para delinear el camino que se debe seguir para lograr la sostenibilidad. El Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas dio a conocer los Objetivos para el Desarrollo posterior a 2015, en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible Río+20; en este documento se reúne una serie de metas para el desarrollo sostenible acordadas por Estados miembros de las Naciones Unidas. El impulso más vigoroso a esta iniciativa en Europa estuvo a cargo de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). También hay muchos grupos influyentes que promueven campañas en el ámbito de la beneficencia, entre otros, Oxfam y Save the Children, que trabajan para erradicar la pobreza y la desigualdad; otros, como la Fundación Vida Silvestre (WWF), Friends of the Earth y Greenpeace se concentran en la temática ambiental. Un sinnúmero de otras organizaciones como Avaaz, Occupy, la Red para la Justicia Fiscal y Make Poverty History han hecho propio un amplio abanico de problemas relacionados y han llevado adelante campañas efectivas. A los sindicatos les compete un papel central en esta alianza progresista.

La transición hacia la sostenibilidad y hacia la optimización del bienestar conlleva el cambio de algunos de los aspectos contraproducentes de nuestros sistemas social y económico. La humanidad no puede establecer formas sostenibles de vida sobre la base de enormes desigualdades internacionales, de un consumismo desenfrenado, de una conflictividad mundial, con una vida económica dominada por corporaciones de un poder inconmensurable que evitan todo control democrático y efectivo. La búsqueda de la solución de cada uno de estos problemas no debe limitarse a la eliminación de los obstáculos que se interponen en el camino hacia la sostenibilidad; también se trata de impulsar progresos significativos en el bienestar.

### Referencias

- Adkisson, R.V., y Saucedo, E. 2012. «Emulation and state-by-state variations in bankruptcy rates», *The Journal of Socio-Economics*, vol. 41, núm. 4, págs. 400-407.
- Atkinson, A. B., y Leigh, A. 2004. *Understanding the distribution of top incomes in Anglo-Saxon countries over the twentieth century*, documento de trabajo.
- Bosma, H.; Marmot, M. G.; Hemingway, H.; Nicholson, A. C.; Brunner, E. S., y Stansfeld, A. 1997. «Low job control and risk of coronary heart disease in Whitehall II (prospective cohort) study», *British Medical Journal*, vol. 314, núm. 7080, págs. 558-565.
- Bowles, S., y Park, Y. 2005. «Emulation, inequality, and work hours: Was Thorsten Veblen right?», *The Economic Journal*, núm. 115, págs. F397-F412.
- Burns, J. K.; Tomita, A., y Kapadia, A. S. 2013. «Income inequality and schizophrenia: Increased schizophrenia incidence in countries with high levels of income inequality», *International Journal of Social Psychiatry* (abril).
- Cohen, S.; Doyle, W. J.; Skoner, D. P.; Rabin, B. S., y Gwaltney, J. M. (hijo). 1997. «Social ties and susceptibility to the common cold», *Journal of the American Medical Association*, vol. 277, núm. 24, págs. 1940-1944.
- Coote, A.; Franklin, J.; Simms, A., y Murphy, M. 2010. *21 hours: Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century*. Londres, New Economics Foundation.
- Dunn, E.W.; Aknin, L. B., y Norton, M. I. 2008. «Spending money on others promotes happiness», *Science*, vol. 319, núm. 5870, págs. 1687-1688.
- Eisenbrey, R., y Gordon, C. 2012. *As unions decline, inequality rises*. Washington, Economic Policy Institute. Disponible en <[www.epi.org/publication/unions-decline-inequality-rises](http://www.epi.org/publication/unions-decline-inequality-rises)> [consulta: 27/02/14].
- Elgar, F. J.; De Clercq, B.; Schnohr, C. W.; Schnohr, Ch. W.; Bird, P.; Pickett, K. E.; Torsheim, T.; Hofmann, F., y Currie, C. 2013. «Absolute and relative family affluence and psychosomatic symptoms in adolescents», *Social Science and Medicine*, vol. 91, págs. 25-31.
- Equality Trust. 2012. *One society. A third of a percent*. Londres.
- Freudenberg, N. 2014. *Lethal but legal: Corporations, consumption, and protecting public health*. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.
- German Advisory Council on Global Change. 2011. *World in transition: A social contract for sustainability*. Berlín.

- Gustafsson, B., y Johansson, M. 1999. «In search of smoking guns: What makes income inequality vary over time in different countries?», *American Sociological Review*, vol. 64, núm. 4, págs. 585-605.
- Hansen, J.; Sato, M.; Kharecha, P.; Beerling, D.; Berner, R.; Masson-Delmotte, V.; Pagani, M.; Raymo, M.; Royer, D. L., y Zachos, J. C. 2008. «Target atmospheric CO<sub>2</sub>: Where should humanity aim?», *Open Atmospheric Science Journal*, núm. 2, págs. 217-231.
- Harwood Group. 1995. *Yearning for balance: Views of Americans on consumption, materialism, and the environment*. Takoma Park (Estados Unidos), Merck Family Fund.
- Inter-university Consortium for Political and Social Research, 2005. European Values Study Group and World Values Survey Association. *European and world values survey integrated data file, 1999-2001* (primera edición), Ann Arbor (Michigan).
- Kiecolt-Glaser, J. K.; Loving, T. J.; Stowell, J. R.; Malarkey, W.B.; Lemeshow, S.; Dickinson, S. L., y Glaser, R. 2010. «Hostile marital interactions, proinflammatory cytokine production, and wound healing», *Archives of General Psychiatry*, vol. 62, núm. 12, págs. 1377-1384.
- Kondo, N.; Kawachi, I.; Subramanian, S. V.; Yasuhisa, T., y Yamagata, Z. 2008. «Do social comparisons explain the association between income inequality and health? Relative deprivation and perceived health among male and female Japanese individuals», *Social Science and Medicine*, vol. 67, núm. 6, págs. 982-987.
- Kumhof, M., y Rancière, R. 2010. *Inequality, leverage and crises*, IMF Working Paper, WP/10/268. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Layard, R. 2005. *Happiness: Lessons from a new science*. Londres, Allen Lane.
- Loughnan, S.; Kuppens, P.; Allik, J.; Balazs, K.; Lemus, S. de; Dumont, K.; Gargurevich, R.; Hidegkuti, I.; Leidner, B.; Matos, L.; Park, J.; Realo, A.; Shi, J.; Sojo, V. E.; Tong, Y.; Vaes, J.; Verduyn, P.; Yeung, V., y Haslam, N. 2011. «Economic inequality is linked to biased self-perception», *Psychological Science* (Washington, Association for Psychological Science), vol. 22, núm. 10, págs. 1254-1258.
- Messias, E.; Eaton, W. W., y Grooms, A. N. 2011. «Economic grand rounds: Income inequality and depression prevalence across the United States: An ecological study», *Psychiatric Services*, vol. 62, núm. 7, págs. 710-712.
- Mill, J. S. 1907. «Posthumous essay on social freedom», *Oxford and Cambridge Review*.
- Mishel, L., y Sabadish, N. 2012. *Pay and the top 1%: How executive compensation and financial-sector pay have fuelled income inequality*, Issue Brief. Economic Policy Institute, Washington.
- Oakeshott, R. 2000. *Jobs and fairness: The logic and experience of employee ownership*. Norwich (Reino Unido), Michael Russell.
- Oreskes, N., y Conway, E. M. 2010. *Merchants of doubt: How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. Nueva York, Bloomsbury.
- Oxfam. 2013. *The cost of inequality: How wealth and income extremes hurt us all*, Oxfam Media Briefing, Oxford (Reino Unido).
- Parry, M.; Palutikof, J.; Hanson, C., y Lowe, J. 2008. «Squaring up to reality», *Nature Reports Climate Change*, núm. 2, págs. 68-70.

- Piff, P. K. 2014. «Wealth and the inflated self: Class, entitlement, and narcissism», *Personality and Social Psychology Bulletin* (Society of Personality and Social Psychology), vol. 40, núm. 1, enero, págs. 34-43.
- ; Stancato, D. M.; Côté, S.; Mendoza-Dentona, R., y Keltner, D. 2012. «Higher social class predicts increased unethical behavior», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 109, núm. 11, págs. 4086-4091.
- Rahmstorf, S. 2012. «Modeling sea level rise», *Nature Education Knowledge*, vol. 3, núm. 10, pág. 4.
- Robinson, J.; Sareen, J.; Cox, B. J., y Bolton, J. 2009. «Self-medication of anxiety disorders with alcohol and drugs: Results from a nationally representative sample», *Journal of Anxiety Disorders*, vol. 23, núm. 1, págs. 38-45.
- Share The World's Resources. 2012. *Financing the global sharing economy*. Londres.
- Solnick, S. J., y Hemenway, D. 1998. «Is more always better? A survey on positional concerns», *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 37, núm. 3, págs. 373-383.
- Spash, C. 2013. «Myths in the political economy of radical greenhouse gas emissions reductions», presentación en la Royal Society of London for Improving National Knowledge. Disponible en <[http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/clive\\_spash\\_presentation\\_royal\\_society\\_10th\\_dec\\_2013.pdf](http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/clive_spash_presentation_royal_society_10th_dec_2013.pdf)> [consulta: 02/04/2014].
- Stockholm Environment Institute. 2002. *Great transition: The promise and lure of the times ahead*. Estocolmo.
- Stockholm International Peace Research Institute. 2012. *SIPRI Yearbook 2012*. Estocolmo.
- Tosi, H. L.; Werner, S.; Katz, J. P., y Gomez-Mejia, L. R. 2000. «How much does performance matter? A meta-analysis of CEO pay studies», *Journal of Management*, vol. 26, núm. 2, págs. 301-339.
- TUC (Congreso de Sindicatos Británicos). 2013. *Workers on board: The case for workers' voice in corporate governance*. Londres. Disponible en <[www.tuc.org.uk/economic-issues/corporate-governance/workers-board-case-workers%E2%80%99-voice-corporate-governance](http://www.tuc.org.uk/economic-issues/corporate-governance/workers-board-case-workers%E2%80%99-voice-corporate-governance)> [consulta: 04/03/14].
- Twenge, J. M., y Campbell, W. K. 2008. «Increases in positive self-views among high school students: Birth-cohort changes in anticipated performance, self-satisfaction, self-liking, and self-competence», *Psychological Science*, vol. 19, núm. 11, págs. 1082-1086.
- Wilkinson, R.G., y Pickett, K. 2010. *The spirit level: Why equality is better for everyone*, edición actualizada. Londres, Bloomsbury.
- , y —. 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. Londres, Allen Lane.
- ; —, y De Vogli, R. 2010. «Equality, sustainability, and quality of life», *British Medical Journal*, núm. 341, pág. c5816.
- Wood, A. M.; Boyce, C. J.; Moore, S. C., y Brown, G. D. 2012. «An evolutionary based social rank explanation of why low income predicts mental distress: A 17 year cohort study of 30,000 people», *Journal of Affective Disorders*, vol. 136, núm. 3, págs. 882-888.



# Los sindicatos y la desigualdad económica

*Perspectivas, políticas y estrategias*

**Edlira Xhafa**

Investigadora, International Center for Development  
and Decent Work (ICCD), Universidad de Kassel (Alemania)

## Introducción

La presente crisis financiera global puso en el centro del debate público el tema de la desigualdad económica. La trascendencia de este problema se pone de relieve ante la evidencia cada vez mayor de su impacto negativo sobre importantes cuestiones sociales, políticas y económicas tales como crecimiento económico y desarrollo, corrupción, delito e inestabilidad, pobreza y privaciones, inmovilidad social y discriminación en el mercado laboral, estrés e insatisfacción, fracaso del desarrollo y la educación infantil, ruptura familiar y embarazo adolescente, polarización y fragmentación entre comunidades, grupos étnicos, regiones y clases sociales (OIT, 2008 y 2013; Wilkinson y Pickett, 2009; Seguino, 2010, y McKnight y Nolan, 2012). No obstante, esta tendencia hacia una desigualdad creciente viene observándose desde hace tiempo, y puede haber contribuido efectivamente a la crisis financiera global. Tal como lo expresó la OIT en su Informe sobre el Trabajo en el Mundo de 2008, el periodo entre 1990 y 2005 se destaca por una progresiva desigualdad salarial (medida por las variaciones en el índice de Gini) en aproximadamente dos tercios de todos los países observados. La participación de los salarios en la renta total disminuyó en 51 de los 73 países de los que se dispone de datos (OIT, 2008).

Pero ¿cómo ven los sindicatos la desigualdad económica? En un intento por comprender mejor las opiniones, políticas y respuesta estratégica sindical ante la desigualdad económica, la red de graduados de la Global Labour University ha dirigido el proyecto de investigación internacional «Combatir la desigualdad». En este artículo se presentan algunas de las conclusiones principales de la valoración preliminar de esta investigación en curso<sup>1</sup>. La primera parte describe los puntos de vista sindicales acerca de la desigualdad económica: sus principales indicadores, causas e impacto.

La segunda parte analiza algunas de las principales proposiciones y estrategias que buscan o proponen los sindicatos para encarar los temas relativos a la desigualdad económica. La tercera evalúa si las estrategias y proposiciones de políticas de los sindicatos tienen éxito, enumera algunos de los factores principales que pueden influir en el éxito de esas medidas y estrategias sindicales, y ofrece una visión general de los actores principales con los que cooperan los sindicatos y las formas de cooperación elegidas. Por último, en la última parte se resumen algunas de las conclusiones y valoraciones de la encuesta.

---

1. Para más información acerca de la metodología y perfil de los encuestados en los sindicatos véase el anexo.

## La postura gremial sobre la desigualdad económica

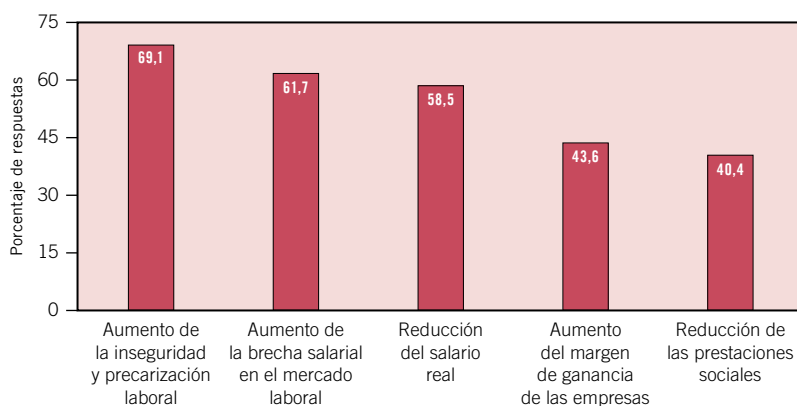
La investigación se propuso evaluar el punto de vista de los sindicatos acerca del problema de la desigualdad económica. Se llevó a cabo pidiéndoles que identificaran los indicadores principales de desigualdad económica, además de sus causas y efectos. También se les requirió que indicaran la importancia del tema para sus respectivos proyectos.

### Indicadores de la desigualdad económica

Se les solicitó a los sindicatos que señalaran algunos de los principales indicadores de la desigualdad económica en sus respectivos países. El cuestionario proporcionaba una lista, pero los encuestados tenían la posibilidad de agregar otros indicadores específicos para sus propios países. Las respuestas muestran que los indicadores más frecuentes, mencionados por más de la mitad de los encuestados, son: la mayor inestabilidad laboral y la precarización del trabajo, seguidas del deterioro del salario real y del crecimiento de la brecha salarial en el mercado laboral. Menos de la mitad de los encuestados señaló los crecientes márgenes de ganancia para las compañías y la reducción de las prestaciones sociales (gráfico 1).

Más de uno de cada cuatro encuestados (26,6 por ciento) señaló otros indicadores, muchos de los cuales están relacionados con los que se muestran en el gráfico 1. Entre estos se incluyen: aumento de la subcontratación y de los contratos laborales que conllevan diferencias salariales entre los trabajadores regulares y los contratados; concentración de la riqueza en pocas manos; crecimiento de la brecha salarial entre hombres y mujeres; insuficiencia de beneficios con relación a las necesidades básicas; acceso desigual a los servicios sociales; y disminución del espacio para la participación de los trabajadores en la toma de decisiones.

Gráfico 1. Principales indicadores de la inequidad económica



## Causas de la desigualdad económica

Casi todos los encuestados (95 por ciento) dieron detalles sobre la forma en que su sindicato percibe las causas de la desigualdad económica. Aquí pueden identificarse dos principales: *a)* las relacionadas con tendencias políticas más amplias en todo el mundo, y *b)* las relacionadas con medidas laborales específicas.

**Tendencias políticas más amplias.** La mayoría de los encuestados relacionan la creciente inequidad económica con la globalización y el capitalismo neoliberales. Los encuestados identificaron una cantidad de temas, tales como: el progresivo poder de las empresas transnacionales y la subordinación de las economías nacionales al capital internacional; las medidas y regulaciones gubernamentales a favor del capital y desigual distribución del poder y la riqueza en la sociedad; un sistema impositivo regresivo; corrupción; el hecho de que a menudo la política económica está alejada de la política social y la inexistencia de intervenciones dirigidas a ayudar a los pobres; la reducción de beneficios sociales; las inversiones escasas o privatización de los servicios públicos, y la ausencia de reformas agrarias. Es evidente que las opiniones de los sindicatos sobre las causas más amplias de la creciente desigualdad también reflejan la historia particular y las condiciones específicas de sus respectivos países. Así sucede en el Brasil, donde la mayoría de los encuestados señaló la larga historia de inequidad, o en Nepal, donde los sindicatos mencionaron la falta de estabilidad política.

**Políticas laborales.** Según los encuestados, entre las causas más comunes en esta área se incluyen: ausencia de políticas a favor de los trabajadores tales como leyes que se aplican a aquellos obreros que se desempeñan en trabajos atípicos, trabajadores de la economía informal y en micro y pequeñas empresas con protección social y derechos laborales; ausencia de políticas de empleo que incluyan medidas para elevar la capacitación de los trabajadores; crecimiento de un sector de bajos salarios y empleo atípico y por contrato; intensificación del trabajo e incrementos de productividad cuyos beneficios no se comparten con los trabajadores; políticas de ingreso que contienen los salarios para crear un ambiente más receptivo a las inversiones; congelación de salarios en el sector público; escaso cumplimiento de leyes laborales, y persistencia de las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Entre las causas menos citadas pueden enumerarse: las dificultades que enfrentan los sindicatos al tratar de organizar a los trabajadores (especialmente por la expansión del sector de servicios); disminución de los niveles de sindicación y sindicatos débiles y fragmentados; y debilitamiento de los cuerpos tripartitos (limitado papel de los sindicatos en la formulación de políticas) y del marco para las negociaciones colectivas.

## Impacto de la desigualdad económica

El impacto de la desigualdad económica es analizado por una abrumadora mayoría de los encuestados (91,5 por ciento), en función de cómo afecta a la sociedad en general; y de cómo afecta a los trabajadores en particular.

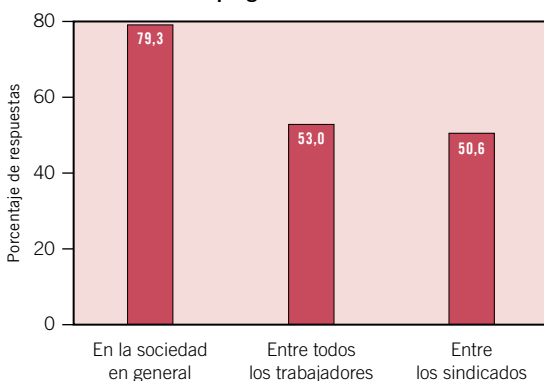
**El impacto de la desigualdad económica sobre la sociedad** se considera especialmente preocupante. No solo conduce a la inestabilidad social y política y amenaza a la democracia; también origina pobreza (aun entre los que están en situación de empleo), problemas de salud (incluso problemas mentales), y más interrupciones en los servicios sociales y públicos; problemas sociales (algunos de los cuales afectan en especial a los jóvenes), tales como exclusión e injusticia social, criminalidad, prostitución, incremento de la violencia familiar y contra las mujeres en particular, migración y la resultante fuga de cerebros, aumento de la inseguridad y de las tasas de suicidio, y mayor dependencia intrafamiliar. Algunos encuestados también comentaron que la desigualdad económica lleva a la degradación ambiental, a la desaceleración del crecimiento económico y al empeoramiento de la situación socioeconómica, además de un aumento del autoritarismo.

**El impacto de la desigualdad económica sobre los trabajadores** es también significativo. Varios encuestados señalaron que la inequidad tiene un efecto retroactivo sobre las causas principales que provocaron su crecimiento. Por ejemplo, los sindicatos consideran que la inequidad económica contribuye a un aumento del desempleo, a salarios bajos, inseguros e inestables (lo que afecta en especial a las mujeres y a los jóvenes); y al debilitamiento de los sindicatos. Además, la inestabilidad económica erosiona la solidaridad sindical y la cobertura de las negociaciones colectivas, ya que a los sindicatos les resulta más difícil negociar mejores condiciones de trabajo y empleo. El impacto negativo de la desigualdad económica sobre los trabajadores refuerza las inequidades sociales; por ejemplo, el acceso de los niños a la educación es deficiente o limitado.

## Importancia de la desigualdad económica para el programa sindical

Se les pidió a los sindicatos que evaluaran la incidencia del tema de la desigualdad en diversos ámbitos, como la sociedad en general, entre todos los trabajadores, sindicados o no, y entre los sindicados con respecto a su proyecto (en términos de proposiciones de estrategias y políticas). La investigación demuestra que la cantidad de sindicatos que le adjudican un altísimo grado de importancia a la desigualdad económica en la sociedad en general es mucho mayor que aquellos que le confieren el mismo grado de incidencia a la desigualdad económica para todos los trabajadores o para los sindicados

**Gráfico 2. Importancia de la inequidad económica en el programa sindical**



(gráfico 2). Del 93 por ciento de los encuestados sindicados que respondieron a esta pregunta, casi cuatro de cada cinco (79,3 por ciento) afirmaron que su sindicato considera que el tema de la desigualdad económica en la sociedad en general es muy importante. Esta cifra desciende al 53 por ciento cuando se le pregunta sobre la inequidad económica entre todos los trabajadores e incluso más cuando se indaga sobre la inequidad económica entre los sindicados (50,6 por ciento).

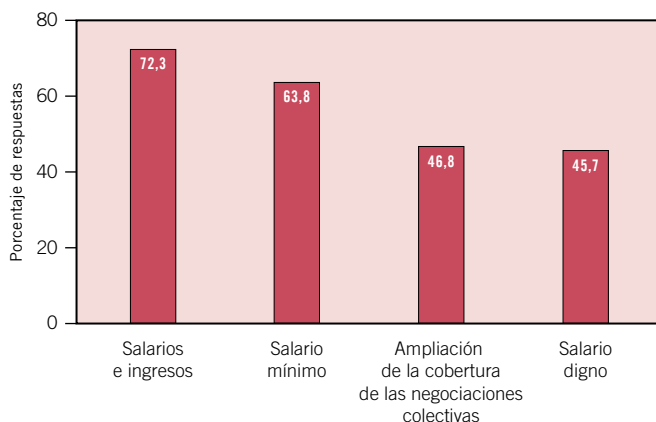
### **Políticas y estrategias sindicales sobre la desigualdad económica**

Esta investigación demuestra que los sindicatos opinan que la desigualdad económica presenta un reto muy serio para la sociedad y los trabajadores, y que el problema ocupa un lugar muy importante en su programa. Pero ¿cuál es la respuesta sindical a la inequidad económica? ¿Qué tipo de políticas y estrategias buscan para combatirla?

### **Políticas y estrategias salariales y de ingresos**

El estudio señala que casi tres de cada cuatro (72,3 por ciento) de los encuestados indican que son los sindicatos los que generalmente buscan o proponen tratar los temas referidos a políticas salariales y de ingreso (gráfico 3). En cuanto al área de la política salarial y de ingresos, los encuestados a menudo citan el principio de «a igual trabajo, igual remuneración», con acento en la situación de las mujeres y de los trabajadores precarizados. Mencionan una cantidad de medidas y estrategias tales como el salario mínimo, el aumento de salarios en el sector público, el régimen de jubilación universal y subsidios

**Gráfico 3. Políticas y estrategias sindicales predominantes**



para los niños, el aumento de la cobertura de salud, políticas impositivas, planes de participación en la productividad y la ampliación de las negociaciones colectivas. No obstante, las políticas y estrategias preponderantes se refieren a salarios mínimos, que son citados por casi dos de cada tres (63,8 por ciento) de los encuestados; y ampliación de la cobertura de las negociaciones colectivas y de las políticas y estrategias para lograr un salario digno (46,8 y 45,7 por ciento, respectivamente).

**Salario mínimo.** La encuesta revela que el salario mínimo se encuentra entre las principales políticas y estrategias de los sindicatos para abordar los problemas de la inequidad. Las exigencias de un salario mínimo se enmarcan fundamentalmente en torno a la necesidad de establecer índices salariales mínimos ya sea a escala sectorial o nacional, o del aumento de los índices del salario mínimo (indexación según la inflación, índices de salario mínimo digno para sostener los gastos de la familia). Muchos encuestados se refirieron a las iniciativas para extender y mejorar las disposiciones de un salario mínimo a trabajadores informales, precarizados y a otros grupos que normalmente están excluidos de la cobertura del salario mínimo. La necesidad de reformar la metodología para establecer el salario mínimo, o sea, el cambio de un método descentralizado o regional a un sistema de alcance nacional, es otra iniciativa de acción citada por varios encuestados. Por último, también hay proposiciones para democratizar las estructuras tripartitas que en algunos países fijan el salario mínimo, ya sea mediante la participación sindical o el fortalecimiento del compromiso de los sindicatos.

**Ampliación de la cobertura de las negociaciones colectivas.** La mayoría de las iniciativas de políticas y estrategias que se refieren a la ampliación de la cobertura de las negociaciones colectivas apuntan a la introducción de disposiciones legales que: *a)* faciliten los procedimientos sindicales de certificación y lleven a los trabajadores a una unidad de negociación; *b)* aborden

la exclusión a los derechos de negociación para grupos específicos de trabajadores (informales, precarios y atípicos); y *c*) disminuyan el umbral para los acuerdos de las negociaciones colectivas.

**Salario digno.** La encuesta revela que las exigencias de un salario digno se consideran un medio «para abordar las inequidades más generales en la sociedad» (encuestado sudafricano). Los encuestados parecen utilizar indistintamente los términos de salario mínimo y de salario digno. En Sudáfrica se entiende como tal «un salario mínimo suficiente para cubrir una cantidad y calidad específica de vivienda, alimentación, servicios, transporte, atención de la salud y recreación». Al igual que con el salario mínimo, las proposiciones sobre salario digno incluyen primordialmente una o más de las que se enumeran a continuación: establecer o aumentar los índices de salario digno para satisfacer condiciones de vida digna; establecer un salario digno en el sector privado; y aspirar a más de un salario mínimo para comenzar a exigir salarios dignos.

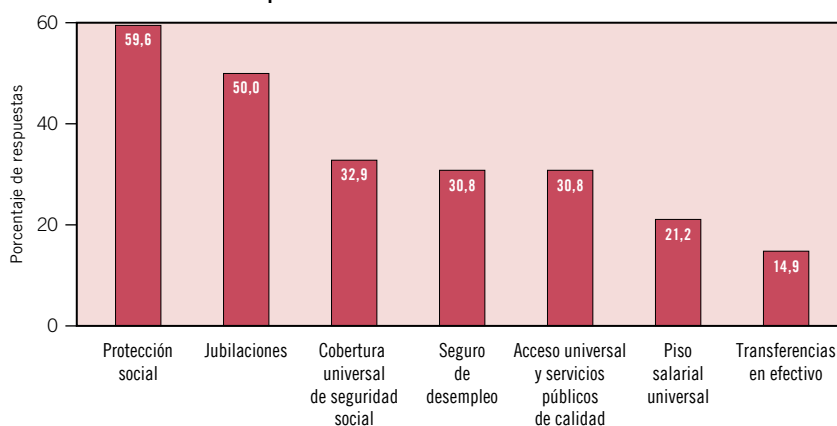
### Políticas y estrategias sindicales sobre protección y seguridad social

La investigación muestra que la protección y la seguridad social constituyen para los sindicatos otra importante área de políticas y estrategias. La mencionan casi tres de cada cinco encuestados (59,6 por ciento) (gráfico 4). Junto con las políticas salariales y de ingreso, el área de políticas de protección social también incluye otras medidas y estrategias que se proponen el incremento de la seguridad social y de la protección para los trabajadores. Además de las demandas para ratificar los convenios que son relevantes para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las intervenciones propuestas por el área de políticas de protección social incluyen fundamentalmente el establecimiento o la adaptación de los beneficios del plan de seguridad social a los estándares de vida predominantes o la ampliación de ese plan para proporcionarles a todos los ciudadanos una protección social más amplia y sin condicionamientos. Algunos encuestados también sugirieron:

- ingresos comunes e individuales para mujeres y jóvenes (para facilitar su ingreso al mercado laboral);
- planes de jubilación universal que brinden estándares dignos de vida y asignación universal por hijo sin ninguna condición;
- seguro de salud para empleados públicos y sus hijos, un sistema universal de atención a la salud, cobertura de salud para los trabajadores y sus familias proporcionada por sus empresas, y
- servicios públicos de calidad, que incluyan incentivos apropiados para retener a los trabajadores cualificados que pueden brindar servicios de calidad.



**Gráfico 4. Protección y seguridad social: políticas y estrategias sindicales predominantes**



Como se observa en el gráfico 4, entre las diversas políticas y estrategias sindicales para aumentar la protección social, las más comunes son las jubilaciones (mencionadas por la mitad de los encuestados) y la cobertura universal de seguridad social (citadas por uno de cada tres). A continuación se incluye un resumen de las principales iniciativas sindicales en algunas de las áreas de políticas y estrategias más citadas.

**Jubilaciones.** Las proposiciones sobre jubilaciones se refieren principalmente a establecer o mejorar los beneficios de la jubilación y los planes de jubilación pública para así poder ofrecer estándares de vida dignos a los mayores y a los trabajadores en edad de jubilarse. Algunos sindicatos propusieron la disminución de la edad para jubilarse, una defensa de los actuales planes de jubilación y medidas impositivas que subvencionen dichos planes.

**Cobertura universal de seguridad social.** La seguridad social universal no constituye una estrategia sindical de mayor importancia para resolver los temas de la inequidad económica, ya que solo el 32,9 por ciento de los encuestados mencionaron esta área de políticas y estrategias. Además de algunas de las iniciativas analizadas en el área de la protección social, los encuestados propusieron la cobertura universal de seguridad social para los trabajadores en micro y pequeñas empresas y para los que se desempeñan en trabajos informales, atípicos o precarios.

**Subsidios por desempleo.** Casi uno de cada tres (30,8 por ciento) de los encuestados mencionó que los subsidios por desempleo deben constituirse en un área de políticas y estrategias para combatir la desigualdad (gráfico 4). La mayoría de las iniciativas incluyen exigencias de cumplimiento con los estándares mínimos fijados por la OIT para la seguridad social, aplicación de las normas y planes vigentes de legislación laboral para incrementar los subsidios por desempleo, por ejemplo, subsidios por desempleo que ponen en situación de igualdad los salarios mínimos para aquellos empleados que solo trabajaron

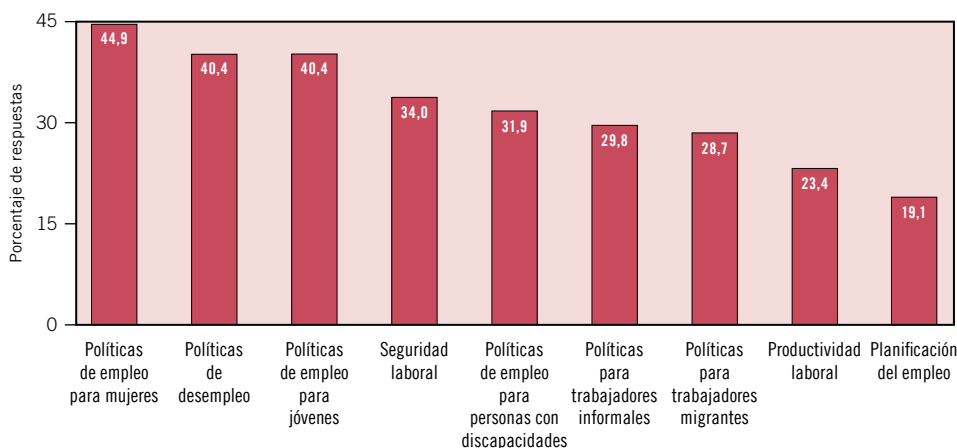
menos de un año y la relación de esos subsidios con un ingreso justo o un salario digno. También hay algunas proposiciones para simplificar los requisitos de acceso a los subsidios por desempleo e impedir que se produzcan interrupciones en dichos subsidios. Solo unos pocos encuestados mencionaron alguna sugerencia de planes de seguro de desempleo proporcionados por los sindicatos.

**Acceso universal y servicios públicos de calidad.** Se repite el hecho de que casi uno de cada tres encuestados mencionara el acceso universal y los servicios públicos de calidad como un área de medidas y estrategias en las que su sindicato ha de ocuparse para resolver los problemas de la inequidad económica. Los pocos comentarios hechos por los encuestados sindicados ofrecen una escueta explicación acerca de estas particulares medidas o estrategias. Con pocas excepciones, la mayoría de los encuestados solo reiteró la importancia del acceso universal y de servicios públicos de calidad y el apoyo de su sindicato a las luchas y campañas por servicios públicos de calidad.

### Políticas y estrategias del mercado laboral

El empleo de políticas y estrategias del mercado laboral para abordar los problemas de la inequidad económica se mencionan con menor frecuencia si se compara con otras áreas. El estudio indica que más de la mitad de los encuestados no menciona ninguna de las políticas del mercado laboral. Las políticas prioritarias son: de empleo para mujeres, de desempleo, de empleo para jóvenes y políticas de seguridad laboral (gráfico 5). A continuación se ofrece un resumen de las principales iniciativas sindicales en algunas de las áreas de políticas más citadas.

Gráfico 5. Mercado laboral: políticas y estrategias sindicales predominantes



**Políticas de empleo para las mujeres.** Aunque las mencionan menos de la mitad de los encuestados (44,9 por ciento), las políticas de empleo para las mujeres se constituyen en las políticas del mercado laboral más utilizadas por los sindicatos para afrontar el tema de la inequidad económica (gráfico 5). El bajo número de encuestados que se refieren a esta área, comparada con otras, puede reflejar una línea general de pensamiento expresada por los sindicatos brasileños, que exigen un modelo de crecimiento que mejore el empleo de todos los grupos, inclusive de las mujeres. La mayoría de las iniciativas políticas presenta exigencias para la aplicación plena de leyes existentes que plantean asegurar condiciones de empleo justas, inclusive los derechos de sindicación y la no discriminación en términos de contratación, salarios y beneficios de seguridad social para todas las mujeres. A estos efectos, los sindicatos intentaron presionar a los gobiernos para que introduzcan o cumplan con los compromisos referidos a un presupuesto con perspectiva de género. Por otra parte, reclaman la incorporación del análisis de género, leyes, políticas y programas que tengan en cuenta la cuestión de género (auditoría con perspectiva de género) a escala nacional.

**Políticas de desempleo.** La siguiente política del mercado laboral más mencionada es la de desempleo. La citan más de dos de cada cinco encuestados, y las discusiones en esta área van desde articulaciones sencillas que apoyan la implementación de una política de desempleo (y subsidios al desempleo) en el país y la priorización y apoyo del empleo de ciertos grupos (mujeres y jóvenes) para así concretar proposiciones de políticas para aumentar el empleo y la seguridad social y acrecentar la empleabilidad de los trabajadores. Las iniciativas políticas para el incremento del empleo incluyen exigencias de crecimiento económico con la creación de puestos de trabajo, y también planes de distribución de ingresos. Varios encuestados se refirieron a proposiciones que consisten en la disminución de la jornada laboral (sin reducción del salario) y de las horas extra y la creación de otro turno (quinto turno) para aumentar el empleo (mediante disposiciones en los acuerdos de negociación colectiva). Aquí también se hizo mención a negociaciones colectivas (en empresas públicas) que incluyan disposiciones para crear más puestos de trabajo (por ejemplo, mediante contrataciones públicas) y para mejorar la calidad de los servicios públicos.

**Políticas de empleo para jóvenes.** El número de encuestados que se refiere a una política de empleo para los jóvenes es relativamente menor que el de los que se refieren a una política de empleo para las mujeres (40,4 y 44,9 por ciento, respectivamente). Al igual que con esta última, el número de respuestas relativamente menor puede reflejar las opiniones expresadas por un encuestado sindicado, quien adujo que el sindicato se opuso a una política gubernamental de «subvención al salario joven» con el argumento de que el problema del desempleo «debería solucionarse de manera holística, sin sectorizaciones». No obstante, esto no significa que los sindicatos ignoren la

importancia del tema del empleo joven; de hecho, aquellos que analizan esta área se concentran en la necesidad de abordar los problemas del desempleo joven. Al igual que en otras áreas de acción, el eje de la posición de los sindicatos incluye movilizaciones o la activa participación en la formulación e implementación de una política nacional para el empleo joven, con fuerte acento en la educación y la formación.

**Seguridad laboral.** El tema de la seguridad laboral surgió en varias áreas. Más de uno de cada tres encuestados tuvo en cuenta proposiciones específicas de políticas que se plantean por un lado el fortalecimiento de la protección del empleo de los trabajadores actuales, y por el otro lado la prohibición, reducción y regularización del trabajo precario. Con respecto al primer grupo de iniciativas políticas, los encuestados se refirieron a políticas y estrategias respecto de los convenios colectivos que protegen a los trabajadores durante la reestructuración de las empresas o las reformas en el sector público; exigen seguridad laboral para los trabajadores de más edad; y recomiendan el recorte del gasto público a cambio de mantener el empleo en el sector público. En el segundo grupo de iniciativas los encuestados mencionaron mociones que cambian el estatus de los trabajadores de subcontratados a permanentes, y de informales a formales, e introducen disposiciones laborales que impiden la precariedad del empleo y la extensión del trabajo por contrato mediante la regularización de ese tipo de trabajo; así se aseguraría que estos trabajadores tengan el mismo salario e iguales condiciones que las del trabajador permanente.

**Políticas de empleo para personas con discapacidad.** Casi uno de cada tres encuestados se refirió a la postura sindical respecto a las políticas de empleo para personas con discapacidad. La mayoría de los encuestados expresó el apoyo de su sindicato a la implementación de las disposiciones legales vigentes respecto al empleo de personas con discapacidad. Otros formularon sugerencias para la creación o el perfeccionamiento de una política nacional para el empleo de personas con discapacidad que incluye cuotas para el desempleo de personas con discapacidad (el 5 por ciento en la Argentina), programas específicos de capacitación que solucionen las necesidades específicas de esas personas, y eliminación de las barreras de acceso a los lugares de trabajo.

**Políticas sindicales para los trabajadores informales.** Resulta sorprendente que una proporción relativamente pequeña (29,8 por ciento) de encuestados indicaran que su sindicato tiene una política para los trabajadores informales (gráfico 5). Aunque las iniciativas de acción en esta área se refieren fundamentalmente a los trabajadores informales, en unos cuantos casos los encuestados mencionaron a los trabajadores temporales extranjeros y a los informales, atípicos o irregulares. La política más común es la de regularizar la situación de los trabajadores informales y atípicos para que obtengan los mismos derechos y programas de ayuda social gubernamental (salario digno,

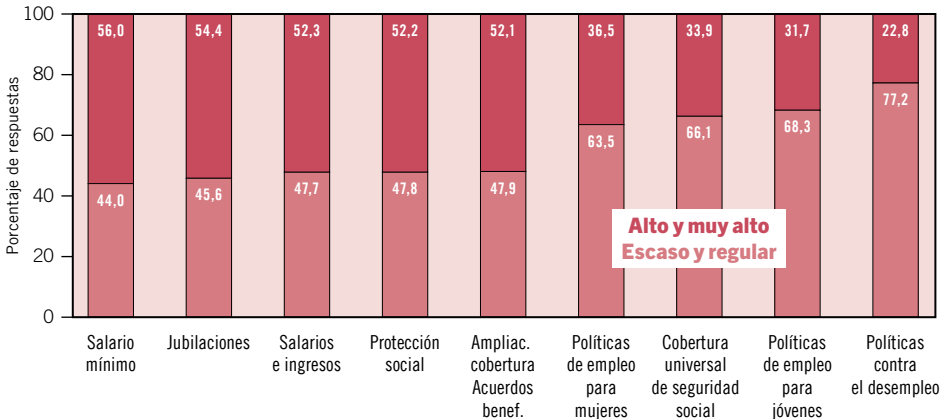
seguridad social, derecho a licencias) que los trabajadores formales. En relación con este tema, los sindicatos proponen la creación de disposiciones que aseguren la misma protección e iguales beneficios para los trabajadores formales y los informales y fortalezcan el papel del sistema nacional de inspección laboral.

**Política sindical para los trabajadores migrantes.** Como ocurre con respecto a las políticas para los trabajadores informales, solo un porcentaje relativamente pequeño (28,7 por ciento) de los encuestados mencionó que su sindicato tiene una posición determinada acerca de los trabajadores migrantes. Las proposiciones de políticas más citadas en esta área incluyen exigencias de derechos universales, protección completa y no discriminación (inclusive el reconocimiento de todos los años trabajados, imprescindible para acceder a la jubilación sin importar dónde trabajaron dichas personas, sugerida por los sindicatos en el Brasil; y el derecho al voto en las elecciones generales después de dos años de residencia en el país, recomendada por los sindicatos en la Argentina). En algunos casos, los sindicatos (especialmente aquellos de los países que envían migrantes) desarrollaron una cantidad de proyectos referidos a los trabajadores migrantes de sus propios países (Filipinas, Kirguistán y Nepal).

### Evaluación general

Se les pidió a los sindicatos que evaluaran el éxito de sus propias iniciativas políticas y de estrategias (gráfico 6). De las tres políticas y estrategias más importantes de cada una de las tres principales áreas de acción, las que se valoran como exitosas o muy exitosas incluyen los salarios mínimos (56 por ciento), la protección social (52,2 por ciento) y la ampliación de la cobertura de los convenios colectivos de trabajo (52,1 por ciento).

Gráfico 6. Evaluación sindical del éxito de las políticas y estrategias predominantes



## Proposiciones exitosas sobre políticas y estrategias

También se solicitó a los sindicatos que identificaran y analizaran un plan sobre políticas o una estrategia que fuera especialmente exitosa en la lucha contra la inequidad económica. Del 64,9 por ciento de los encuestados que ofreció respuestas detalladas a esta pregunta, la mayoría mencionó iniciativas políticas y de estrategias en el área de salarios, además de diálogo social y la ampliación de convenios colectivos. A continuación se presenta un resumen de dichas sugerencias de políticas y estrategias, además de fragmentos de algunas de las respuestas sindicales.

**Salarios e ingresos** constituye la principal área valorada como exitosa por el 24,5 por ciento de los encuestados. Las políticas y estrategias exitosas incluyen por lo general fijar o aumentar los salarios mínimos; aumentar los salarios o comprimir la estructura salarial; y ejercer presión por un salario digno o mejorar los cálculos del salario digno (en el recuadro 1 se ofrecen ejemplos de estrategias en esta área). Al exigir aumentos del salario mínimo, los sindicatos pueden mejorar significativamente los salarios de los sectores pobres, y hasta cierto punto, también del conjunto de los trabajadores.

### Recuadro 1. Campañas sindicales por el salario mínimo en Alemania y Tailandia

#### La campaña por un salario mínimo en el sector de alimentos y bebidas en Alemania

En los últimos diez años se ha visto un progreso en las exigencias sindicales por salarios mínimos y la nueva regulación del mercado laboral. Se observa que hay en la sociedad mayor aprobación o reconocimiento de la necesidad de salarios mínimos y de volver a regular el mercado laboral, aumentar impuestos y aspirar a políticas de justicia distributiva. Los partidos de la oposición adoptaron las exigencias sindicales, y esta aprobación general de la sociedad podría contribuir a que después de las elecciones se produzca un giro hacia una mayor regulación y adopción de un salario mínimo. Además, la directiva sobre el desplazamiento de trabajadores produjo salarios mínimos sectoriales (Ver.di, Alemania)\*.

#### Campaña por el salario mínimo en Tailandia

En Tailandia los sindicatos desarrollaron una campaña de concienciación y así pudieron persuadir a los principales partidos políticos tailandeses de que la falta de un salario mínimo constituye una de las causas fundamentales de la inequidad económica. La elección de 2011 demostró la importancia de este argumento ya que todos los partidos políticos incluyeron el salario mínimo como su principal política. Después de la elección, el sindicato pudo supervisar y presionar al Gobierno para que impusiera una política nacional de salario mínimo, que alcanza los 300 bahts (Comisión de Solidaridad Laboral de Tailandia).

\* Debe observarse que la fecha de la elección general en Alemania es de septiembre de 2013, es decir, posterior a este estudio. El nuevo Gobierno, una coalición amplia entre la democracia cristiana y los socialdemócratas, dio muestras de su intención de fijar un salario mínimo por etapas desde 2015 a 2017.

**El diálogo social y la ampliación de la negociación colectiva** es la siguiente área de estrategias y proposiciones políticas: el 12,8 por ciento de los encuestados opinaron que es particularmente importante. Se considera primordial debido a sus efectos positivos sobre los sueldos y los salarios dignos; los empleos; la igualdad de género, la protección para los trabajadores informales y precarios, y la productividad. Si se incluye a los trabajadores temporales en las negociaciones paritarias, se contribuye a reducir la brecha de beneficios sociales que reciben los trabajadores formales y los temporales, y se regulariza su estatus de empleo.

**A igual trabajo, igual remuneración** es otra de las áreas de la tarea sindical que se reconoce como especialmente exitosa por el 7,4 por ciento de los encuestados. Aquí se incluyen las campañas por el reconocimiento de todos los derechos laborales para los trabajadores domésticos, igualdad de género, y tratamiento igualitario de los trabajadores del sector público (docentes).

**Las campañas por protección social** son identificadas como estrategias exitosas por un 7,4 por ciento de los encuestados. Dichas campañas se proponen universalizar la cobertura de la protección social a quienes quedan aún excluidos; mejorar la calidad e igualdad de los beneficios; extender la protección a los niños y eliminar el trabajo infantil (en el recuadro 2 se brindan ejemplos de campañas en esta área llevadas a cabo en la Argentina y Dinamarca).

Otras políticas exitosas que aquí se mencionan incluyen modificaciones a las leyes laborales; ofrecimiento de empleo y otros servicios especiales por parte de los sindicatos; programas dirigidos a capacitar a sus afiliados; freno a la privatización de sectores estratégicos de la economía; y participación de los trabajadores en la discusión de la política industrial nacional.

## Recuadro 2. Ampliación y perfeccionamiento de la protección social en la Argentina y Dinamarca

### Asignación universal por hijo en la Argentina

A raíz de la presión ejercida en varias movilizaciones y otras actividades desarrolladas por el Frente Nacional contra la Pobreza en 2009, el Gobierno argentino se vio obligado a implementar la iniciativa de la campaña por la asignación universal por hijo. Esta asignación, con la que se beneficiaron cerca de 3 millones de niños, ha contribuido a disminuir la pobreza, especialmente entre los sectores más carenciados (Asociación de Trabajadores del Estado, Argentina).

### Equidad en la salud en Dinamarca

Los sindicatos asumieron el problema de la inequidad en la salud que resulta del contexto social y del trabajo duro. El sindicato pudo hacer participar a 6.000 afiliados en su compromiso político, y así obligar al Gobierno a priorizar en su proyecto los problemas de la inequidad en la salud (3F, Dinamarca).

## Alianzas

También se solicitó a los encuestados que identificaran y analizaran algunas de las principales alianzas que forjaron o en las que ingresaron para poder presionar a favor de proposiciones de políticas que combatan la inequidad económica. El estudio muestra que, además de la cooperación intersindical, los principales actores estratégicos que colaboran con los sindicatos son los partidos políticos de izquierda; movimientos sociales; grupos laborales que concentran a los trabajadores precarios, atípicos, migrantes e informales; organizaciones comunitarias; movimientos rurales como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y Vía Campesina y grupos ambientalistas; institutos de investigación y universidades progresistas, y los medios de comunicación social. Algunos encuestados citaron organizaciones internacionales como la OIT y la agrupación Global Unions; la campaña por servicios públicos de calidad de la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM); la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA); la Internacional de Servicios Públicos (ISP); el Centro Estadounidense de Solidaridad; la Fundación Friedrich Ebert; el International Labour Research and Information Group; y la Campaña Ropa Limpia.

Las formas principales de colaboración y compromiso incluyen acciones conjuntas (tales como campañas nacionales de concienciación y presión); referéndums y peticiones, protestas y movilizaciones (durante audiencias públicas), defensoría (inclusive apoyo activo en los medios) y cabildeo para lograr la presentación e implementación de leyes laborales y otras proposiciones políticas; la redacción de decretos, documentos y resoluciones de posición y la gestión de investigaciones sobre el tema; conferencias y mesas redondas conjuntas, seminarios, foros, reuniones y conferencias, y la presentación de denuncias.

## Factores facilitadores e inhibidores

Se requirió a los sindicatos que identificaran los factores más críticos que impiden el éxito de sus estrategias y proposiciones políticas.

### *Los factores facilitadores*

Se pueden reunir en dos importantes grupos: aquellos relacionados con las estructuras internas de los sindicatos, sus procesos y puntos de vista, y los relacionados con el contexto político y económico.

**Factores relacionados con los sindicatos.** Algunos de los factores que aquí se estudian están más relacionados con la fuerza de los sindicatos en general, y otros con una iniciativa política específica. Con respecto a los primeros, los



encuestados mencionaron los altos niveles de sindicación y la exitosa apertura del sindicato hacia sectores no tradicionales; la fortaleza general y persistencia de un sindicato; convenios colectivos efectivos (que incluyen temas nuevos, tales como la seguridad del trabajo y otros problemas que afectan a trabajadores informales); y la activa participación sindical en cuerpos tripartitos.

Los factores facilitadores que se relacionan con proposiciones específicas de políticas incluyen la priorización de dichas iniciativas; movilización de recursos, sensibilización y formación de los afiliados, trabajadores y público en general sobre las proposiciones de políticas; unidad laboral y acción coordinada a escala nacional e internacional sobre este tema; conocimiento de este tema específico y negociadores profesionales; disposición de lugares para la discusión de la iniciativa, y cooperación con otros grupos de la sociedad civil y con partidos políticos; y empleo de medios de comunicación alternativos.

**Los factores relacionados con la creación de un contexto político y económico propicio** incluyen un marco legal y planes nacionales y regionales que faciliten la puesta en práctica de una política específica (por ejemplo, fijar un salario mínimo, planes de seguridad social y políticas del mercado laboral); compromiso gubernamental para combatir la inequidad económica y asignar los recursos necesarios para implementar una propuesta política específica; fuertes estructuras tripartitas que permitan mejores negociaciones en cualquier ámbito; la existencia de experiencias exitosas (Bolsa Familia en el Brasil, o programas de apoyo alimentario, tales como Bait-ul-Mall, el Instituto de Prestaciones de Vejez para Empleados y el Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos en el Pakistán); esfuerzos conjuntos de organismos públicos y mayor coordinación, a los efectos de desarrollar políticas que se concentren en el mercado laboral; financiación de socios internacionales; y la existencia de condiciones económicas favorables.

### *Factores inhibidores*

Se pueden clasificar en tres grupos: los relacionados con el contexto político y económico; los concernientes a la actitud de los empleadores y los relativos a las estructuras, procesos y puntos de vista sindicales.

**Factores relacionados con un contexto económico y político desfavorable u hostil.** Algunos de los factores se relacionan más con tendencias políticas y económicas generales, tales como la crisis financiera global y la inequidad salarial; las políticas neoliberales de la Unión Europea a escala global; el empeoramiento de la situación económica en el país; la alta incidencia del desempleo; el trabajo informal y atípico generalizado que limita el impacto de leyes y políticas vigentes en los más pobres; la hostilidad de los medios hacia los sindicatos y las campañas sindicales, y los grupos de estudio y de poder conservadores que se oponen a las iniciativas políticas progresistas.

Otros factores están más directamente ligados a la voluntad política de los gobiernos. Entre ellos se incluyen la ausencia y falta de coordinación de políticas integradas; carencia de un marco legal o de apoyo político para esa política en particular (tales como la inexistencia de un plan nacional integrado que promueva los salarios mínimos); la capacidad limitada o reticencia de los gobiernos para hacer cumplir leyes vigentes y poner en práctica políticas (inclusive el número limitado de inspectores laborales comparado con la gran cantidad de empresas, y disposiciones gubernamentales que eximen a las compañías del cumplimiento de ciertas leyes y políticas como la del salario mínimo); un marco legal que debilita a los sindicatos y los convenios colectivos (lo que provoca, por ejemplo, una mayor fragmentación sindical al obstaculizar una negociación centralizada y la ampliación de los acuerdos de las convenciones colectivas); débiles estructuras tripartitas y reticencia a ofrecer espacio e información a los sindicatos en el proceso de formulación de políticas; tribunales laborales que favorecen a los empleadores; gobiernos que atribuyen baja prioridad a las leyes referidas al trabajo y apoyan las sugerencias patronales; países que se niegan a ratificar los convenios correspondientes de la OIT, y gobiernos que transfieren a las instituciones privadas su responsabilidad de hallar puestos de trabajo para los desempleados.

**Resistencia de las organizaciones patronales.** La siguiente limitación más citada es la resistencia patronal a proposiciones como las del salario mínimo, o a la puesta en práctica de leyes y reglamentaciones vigentes. Otras restricciones se refieren a la preferencia patronal de organizar o trabajar con sindicatos *amarillos*; sus estrategias de prolongar y fragmentar las negociaciones colectivas; contextos de trabajo autoritarios que dificultan la implementación hasta de los derechos más básicos de los trabajadores; y empleadores que impiden que los asalariados administren sus propios planes de jubilación.

**Un movimiento sindical débil y dividido** es considerado por muchos encuestados como un factor inhibitorio. Más concretamente, mencionaron la baja densidad sindical; la incapacidad de los sindicatos para lograr el apoyo a sus iniciativas de acción; una ausencia de cooperación intersindical en torno a esa sugerencia específica; limitaciones de organización sindical entre trabajadores informales, atípicos y precarios; y la disminución de la influencia sindical sobre la maquinaria política (algunos sindicatos desarrollaron una relación especial con partidos políticos que tradicionalmente pertenecían a la izquierda pero que ahora defienden políticas neoliberales). Varios encuestados también indicaron la ausencia o la vaguedad de políticas y estrategias, que resulta de la falta de conocimiento y capacidades referidas al área en cuestión, por ejemplo planes de jubilación, ampliación de los convenios colectivos e incremento de la calidad de las negociaciones colectivas.

## Principales conclusiones y apreciaciones

La creciente desigualdad económica es juzgada por los sindicatos como una amenaza para la democracia y la estabilidad política, y como causante de una mayor desigualdad social y de una serie de problemas sociales. Ya sea en el norte o en el sur global, los encuestados identificaron varios indicadores de inequidad económica en sus respectivos países. Los tres prioritarios son: el aumento de la inseguridad laboral y precarización; la disminución de los salarios reales y las crecientes brechas salariales en el mercado laboral. De igual modo, algunas de las razones importantes de la desigualdad económica mencionadas por los sindicatos son las políticas y regulaciones gubernamentales a favor del capital; políticas económicas aisladas de las políticas de carácter social; poca inversión y privatización de los servicios públicos; sistemas impositivos regresivos, políticas de ingreso que contienen el salario; y la carencia o limitación de reglamentaciones legales que amparen a los trabajadores informales y no regularizados.

Es evidente que la opinión sindical sobre la inequidad económica – sus causas, impacto e indicadores – agrupa los retos más importantes que enfrenta el movimiento sindical en todo el mundo. En consecuencia, el enfoque de este tema conlleva no solo hacerle frente a las causas subyacentes del debilitamiento de los sindicatos, sino a algunas de las fuerzas que socavan la democracia y la justicia social en nuestras sociedades. No sorprende entonces ver que los sindicatos le atribuyen mayor trascendencia a los problemas de la inequidad económica en la sociedad en general que a los que afectan a todos los trabajadores o a los sindicatos en particular.

Pero ¿hasta qué punto las políticas y estrategias elegidas por los sindicatos reflejan el altísimo grado de trascendencia acordada a la desigualdad económica en la sociedad en general?

El estudio revela que hay tres áreas de políticas principales o generales en las que intervienen los sindicatos: la de políticas de salarios e ingresos; la de políticas de protección y seguridad social, y la de políticas del mercado laboral. Entre las enumeradas, son predominantes las del salario mínimo establecido por ley y las relacionadas con las políticas sobre jubilación, que forman parte de las políticas de salarios e ingresos y de protección social, respectivamente (las mencionan al menos la mitad de los encuestados: el 63,8 y el 50 por ciento). Aunque las políticas de salario mínimo y jubilaciones desempeñan un papel muy importante en la disminución de la inequidad económica, su impacto sobre dicha inequidad puede ser relativamente insuficiente por diversos motivos. Para empezar, si las políticas y estrategias de aumento de los salarios mínimos no están dirigidas a determinados sectores o grupos de trabajadores, ejercen un efecto limitado en comprimir la estructura salarial, y su aporte a la reducción de la inequidad económica puede ser bastante limitado. Además, en aquellos países donde se extiende el trabajo precario e informal, una porción significativa de trabajadores se ve excluida

de la aplicación del salario mínimo y del alcance de la jubilación. Al mismo tiempo, en esos países a menudo los mecanismos para la ampliación de las negociaciones colectivas son limitados o están ausentes. En efecto, menos de la mitad de los encuestados menciona la extensión de la cobertura de las negociaciones colectivas como una política o estrategia sindical (gráfico 3), y muchos señalan obstáculos tales como la creciente falta de solidaridad entre los trabajadores.

Mientras tanto, los sindicatos se concentran solo hasta cierto punto en las políticas y estrategias que podrían tener un impacto más fuerte en la disminución de la desigualdad económica concebida en amplios términos, tales como el alcance de la seguridad social universal (32 por ciento), acceso universal y servicios públicos de calidad (30,8 por ciento), ingreso mínimo universal (21,2 por ciento) y transferencias en efectivo (14,9 por ciento). Por otra parte, mientras el indicador del aumento de la inequidad económica más citado es la creciente inseguridad laboral y la precarización del trabajo, apenas uno de cada tres sindicatos afirma que se ocupa o trata de buscar políticas que fortalezcan la seguridad laboral. El estudio también muestra que aquellas políticas que se proponen proteger a los grupos más vulnerables, como los trabajadores informales y migrantes, solo son mencionadas por una porción relativamente menor de sindicatos (29,8 y 28,7 por ciento, respectivamente).

La aparente brecha entre la gran importancia que le otorgan los sindicatos a los temas relacionados con la desigualdad económica en la sociedad en general y las políticas concretas que se buscan o proponen para abordar estos temas podría explicarse apelando a varios argumentos. En tanto que los sindicatos son conscientes de la importancia de abordar la inequidad económica en la sociedad en general, sus capacidades y recursos concretos podrían limitarlos. La elección de concentrarse fundamentalmente en las políticas de salario mínimo y jubilaciones también puede haber sido influenciada por la experiencia pasada de otros sindicatos que adoptaron exitosamente estas políticas (gráfico 6). Al respecto, la elección de un sindicato y la positiva adopción de una referencia política (como una acción estatal, por ejemplo) son el resultado de una cantidad de factores que pueden facilitar o restringir su adopción o puesta en práctica. Entre estos factores se incluyen el contexto político y económico y la actitud patronal hacia los sindicatos, leyes y políticas laborales. Es cierto que un entorno político y económico propicio juega un papel fundamental; sin embargo, el estudio demuestra que el poder, la capacidad, unidad y habilidad de los sindicatos para construir alianzas con otros grupos tienen la misma trascendencia.

En verdad, aquí puede ser especialmente importante la capacidad y experiencia de los sindicatos para desarrollar sólidas proposiciones políticas. Esta investigación revela que muchos sindicatos no adoptan un enfoque macroeconómico con respecto a la política de salarios e ingresos. De igual modo, a muchas iniciativas de políticas sindicales les falta claridad o están

poco desarrolladas (en áreas tales como transferencias en efectivo, políticas de empleo para personas con discapacidad y para trabajadores informales y migrantes). El hecho de que los sindicatos empleen indistintamente las expresiones «piso salarial universal» y «salario mínimo» refleja su comprensión limitada de estos términos. Tres de cada cuatro encuestados provienen de una federación o un sindicato local, mientras que en la práctica las iniciativas de políticas son tratadas a escala de confederación. Esto explicaría en parte el poco desarrollo o la falta de claridad de ciertas iniciativas políticas<sup>2</sup>. De esta manera, crece la necesidad de que las confederaciones comprometan en el proceso de gestión a más afiliados y a otros trabajadores. En este estudio se citan como factores que facilitan la exitosa adopción de las iniciativas políticas específicas de crear conciencia y educar a los afiliados. No obstante, si la falta de claridad y las insuficientes políticas sindicales sobre la desigualdad económica reflejan limitadas capacidades sindicales, surge la urgente necesidad de proporcionar a los sindicatos las herramientas y competencias para formular iniciativas que les permitan ocuparse de la inequidad económica de forma más significativa.

## Referencias

- McKnight, A., y Nolan, B. 2012. *Social impacts of inequalities*. AIAS; Gini Intermediate Work Package 4 Report. Amsterdam.
- OIT. 2013. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2013: Reparando el tejido económico y social*. Oficina Internacional del Trabajo e Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ginebra, OIT. Versión en inglés disponible en <[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_214476.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_214476.pdf)> [consulta: 06/03/14].
- . 2008. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global*. Oficina Internacional del Trabajo e Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ginebra, OIT. Disponible en <[www.ilo.org/public/spanish/bureau/inst/download/world08\\_s.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inst/download/world08_s.pdf)> [consulta: 06/03/14].
- Seguino, S. 2010. *Globalización e inequidad*. University of Vermont, Burlington (Estados Unidos), junio.
- Wilkinson, R., y Pickett, K. 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. Londres, Allen Lane.

2. Una federación es un organismo de alcance nacional formado por sindicatos locales que agrupan a trabajadores del mismo sector. La mayoría de las federaciones nacionales están afiliadas a una confederación general o central nacional.

## Anexo. Metodología y perfil de los encuestados sindicados

El cuestionario del estudio se envió en diciembre de 2012 a alrededor de 270 graduados de la Global Labour University (GLU) en 60 países. Se les pidió que completaran el cuestionario mediante entrevistas a funcionarios sindicales responsables de políticas y estrategias en sus respectivos sindicatos, o en aquellos con los que colaboran. Hasta el 15 de noviembre de 2013 respondieron 94 sindicalistas de 37 países<sup>1</sup>. Los resultados se analizaron mediante el programa estadístico para las ciencias sociales (SPSS).

Los encuestados en este estudio pertenecen a todos los grupos de ingresos<sup>2</sup>: el 18 por ciento proviene de países con ingresos bajos; el 36 por ciento de países con ingresos medios y bajos; el 30 por ciento de países con ingresos medios y altos; y el 16 por ciento de países con ingresos altos (gráfico A1).

La mitad de las respuestas fueron proporcionadas por representantes de federaciones sindicales, casi uno de cada cuatro (24,5 por ciento) de algún sindicato local, y casi uno de cada cinco (19,1 por ciento) de una confederación (gráfico A2). El resto (6,4 por ciento) representa a una asociación o a una organización regional o interregional o a un consejo juvenil. La mayoría (45 por ciento) de los sindicatos que participaron en el estudio han operado entre 21 y 40 años, y más de uno de cada tres (35,2 por ciento) durante 40 años o más. La gran mayoría (78 por ciento) de los que respondieron a la pregunta relativa a su afiliación a algún partido político (94 por ciento) manifestó que no lo están.

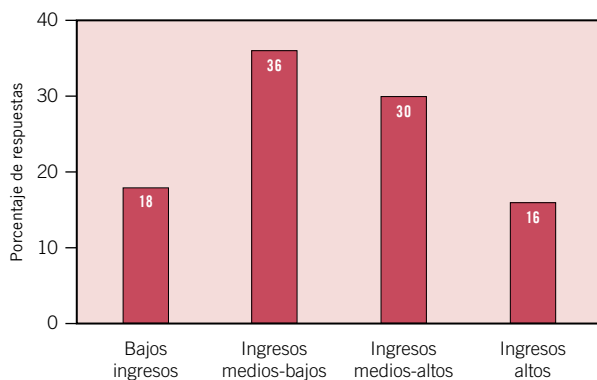
En términos de afiliación, la mayoría (63 por ciento) de los encuestados procede de múltiples sectores y el resto (37 por ciento) de un único sector sindical. El número de mujeres afiliadas a los sindicatos y que participaron en el estudio es relativamente alto. Del 77 por ciento de encuestados que informaron sobre la cantidad de mujeres afiliadas, la mayoría (36 por ciento) pertenece a un sindicato que tiene una afiliación de mujeres del 41 al 60 por ciento, seguido de uno cada cuatro con una afiliación del 21 al 40 por ciento y hasta el 20 por ciento, respectivamente. Un 12,5 por ciento afirma que el porcentaje de mujeres afiliadas sobrepasa el 60 por ciento (gráfico A3).

---

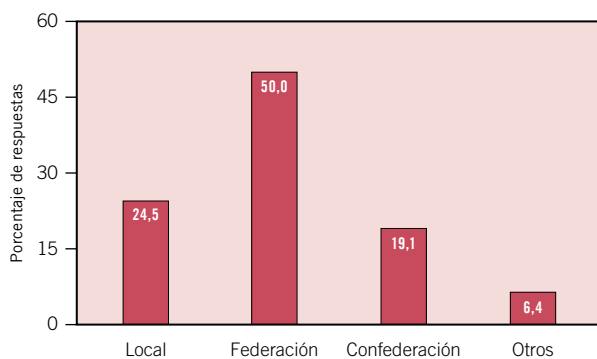
1. Alemania, Argentina, Bangladesh, Barbados, Botswana, Brasil, Camboya, Canadá, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Filipinas, Ghana, India, Indonesia, Islas Cook, Japón, Kirguistán, Lesoto, Malawi, Mongolia, Namibia, Nepal, Nigeria, Nueva Zelandia, Pakistán, Federación de Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Tailandia, República Unida de Tanzania, Tonga, Turquía, Ucrania, Zambia y Zimbabwe, además de la región de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC).

2. Clasificación del Banco Mundial: <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>> [consulta: 26/02/14].

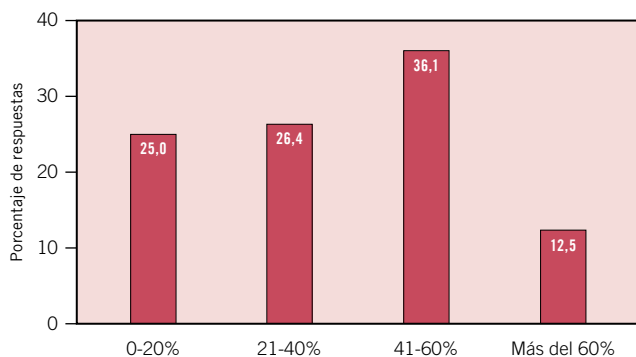
**Gráfico A1. Encuestados por nivel de ingresos**



**Gráfico A2. Encuestados por tipo de sindicato**



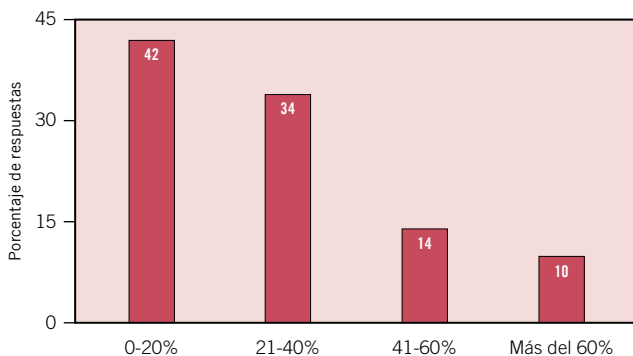
**Gráfico A3. Mujeres afiliadas entre los encuestados sindicados**



La afiliación de los jóvenes<sup>3</sup> a los sindicatos que participaron en el estudio es relativamente inferior a la de mujeres (gráfico A4). De los sindicatos que respondieron a esta pregunta (53 por ciento), la mayoría (42 por ciento)

3. La definición más común de joven empleada por los sindicatos es reflejar la franja etaria entre 18 y 35 años.

**Gráfico A4. Jóvenes afiliados entre los encuestados sindicados**



informa de que los afiliados jóvenes llegan al 20 por ciento; más de uno de cada tres de los encuestados sindicados reporta que dicha afiliación varía entre el 21 y el 40 por ciento; una pequeña porción (14 por ciento) declara que está entre el 41 y el 60 por ciento; y el resto (10 por ciento), que la afiliación de los jóvenes es superior al 61 por ciento.



# Mercados de trabajo, dispersión salarial y políticas sindicales

## **Hansjörg Herr**

Profesor de Integración Supranacional,  
Berlin School of Economics and Law

## **Bea Ruoff**

Investigadora, Berlin School of Economics and Law

## **Carlos Salas**

Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo (CESIT),  
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, Brasil

## Introducción

El giro hacia una distribución más desigual del ingreso y la riqueza ha sido uno de los elementos clave del desarrollo económico en la mayoría de los países del mundo durante los últimos decenios. Esto no solo mina la justicia y amenaza la cohesión social, sino que, además, se vuelve un factor limitante para el crecimiento y el empleo. La mayor desigualdad de ingresos y riqueza conlleva una menor propensión al consumo y una demanda insuficiente, porque los ricos consumen una proporción menor de sus ingresos que los pobres. De igual manera, la inversión pierde sentido cuando la demanda es insuficiente. Una demanda de consumo basada en el crédito o la presión hacia mayores exportaciones para aumentar los superávits exportadores no son beneficiosas para la economía mundial y pueden conducir a crisis financieras y a largos periodos de crecimiento lento. Por todo ello, la reducción de la desigualdad de ingresos resulta central para el desarrollo económico y social.

La distribución de los ingresos de mercado entre los hogares depende de la distribución funcional del ingreso entre salarios y ganancias y, dada esa distribución, de la estructura del flujo de ganancias y salarios hacia los hogares. La distribución del ingreso disponible refleja la situación después de la aplicación de políticas redistributivas gubernamentales. El cuadro muestra que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), entre mediados de la década de 1980 y finales de la de 2000, el coeficiente de Gini se incrementó sustancialmente para los ingresos disponibles y más aún para los ingresos de mercado. En muchos otros países del mundo se pueden encontrar procesos similares.

Encontramos las razones principales para estos cambios en la «revolución neoliberal» (Harvey, 2005, pág. 29) de los años setenta y ochenta, que acarreó cambios estructurales en el sistema capitalista. Como parte de ese proyecto político, los mercados financieros nacionales e internacionales y los mercados laborales fueron desregulados. La financiarización, al igual que el rentismo (o búsqueda de renta económica) de las instituciones financieras y de las empresas en general, significó un gran aumento de las ganancias. En la medida en que la mayor parte de las ganancias en la forma de intereses, dividendos y otros queda en manos de un pequeño número de personas, ese aumento de los beneficios incrementa la desigualdad. Si los pagos de bonificaciones a los cargos directivos se consideran como parte de los beneficios,

**Cuadro. Evolución del coeficiente de Gini en los países de la OCDE (promedio)**

	Ingresos de mercado		Ingresos disponibles	
	Población total	Población activa (18-65)	Población total	Población activa (18-65)
Mediados de 1980	0,412	0,376	0,294	0,290
Finales de 2000	0,463	0,419	0,314	0,315
Cambio de porcentaje	0,051	0,043	0,020	0,025

Fuente: OCDE, 2012.

se puede concluir que estos últimos han aumentado aún más (Dünhaupt, 2013). Además, los cambios en la dispersión salarial también desempeñan un papel importante en la distribución de los ingresos simplemente porque en la mayoría de los países los salarios representan entre el 60 y el 70 por ciento del total de los ingresos; esto significa que hasta pequeños cambios en la dispersión salarial pueden tener efectos devastadores en la distribución de los ingresos disponibles.

La OCDE ha calculado que entre mediados de la década de 1980 y mediados de la de 2000 más del 70 por ciento de los cambios en la distribución de los ingresos disponibles fue causado por el aumento de la dispersión salarial en los países miembros (OCDE, 2011, pág. 240)<sup>1</sup>. En algunos países un sector de bajos salarios se desarrolló de modo paralelo a un sector de salarios muy altos; en otros países la parte más baja de la estructura salarial no cambió mucho, pero el sector de altos salarios experimentó una subida explosiva. También existen casos en los que la dispersión salarial apenas cambió o incluso decreció. La OCDE (2011, pág. 88) hace el siguiente resumen:

En general, usando series cronológicas de datos, la dispersión salarial aumentó en la mayoría (16 de 23) de los países de la OCDE durante este periodo en un nivel estadísticamente significativo del 5 por ciento. Solo dos países (España y Francia) registraron un moderado y estadísticamente significativo decrecimiento de su desigualdad salarial, mientras que para otros cinco países (Bélgica, República de Corea, Finlandia, Japón e Irlanda) no se ha estimado ninguna tendencia significativa de cambio.

En la mayor parte de los países «la distancia entre el 10 por ciento de asalariados mejor pagados y la franja del medio ha crecido más rápidamente que la distancia entre esta última y los peor pagados» (*ibid.*, pág. 86). Las divergencias existentes entre países ponen de relieve las dificultades de atribuir los aumentos en la desigualdad a factores transnacionales tales como el desarrollo tecnológico o la globalización.

En lo que se refiere a la brecha salarial de género, que es definida aquí por la diferencia entre los salarios brutos por hora de hombres y mujeres, en los países de la OCDE los salarios medios de las mujeres en 2008 eran un 17,6 por ciento inferiores a los salarios medios de los hombres. En la República de Corea la brecha salarial de género es de más del 35 por ciento, la más alta entre los países de la OCDE, seguida por el Japón y Alemania. Con menos del 10 por ciento, Nueva Zelanda y Bélgica tienen la menor brecha salarial de género. En general, la brecha de género para los empleos a tiempo parcial (mayoritariamente ocupados por mujeres) y los trabajadores de más edad es mayor que para los empleos a tiempo completo y los trabajadores más jóvenes

---

1. La OCDE incluye en este análisis a Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Israel, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

(Eurostat, 2013). Las diferentes facetas de la brecha de género demuestran, una vez más, que existen otros factores en acción cuando se trata de tendencias de desigualdad.

Este artículo se concentrará en la dispersión salarial establecida por el mercado. El paradigma keynesiano es usado para explicar por qué hay un aumento mundial de la dispersión salarial<sup>2</sup>. En contraste con las explicaciones neoclásicas, los keynesianos subrayan que esto ocurre a causa de cambios institucionales más que debido a cambios tecnológicos sesgados a favor del trabajo cualificado. En nuestra opinión, el punto de vista neoclásico tiene problemas metodológicos y empíricos fundamentales cuando trata de explicar los cambios en la dispersión salarial. Estas cuestiones son discutidas en la sección siguiente. En la sección subsiguiente se presenta un análisis del desarrollo de la dispersión salarial a lo largo de los últimos decenios. Antes de exponer las conclusiones se comentan las estrategias que los sindicatos deberían seguir para reducir la dispersión salarial<sup>3</sup>.

## Salarios, dispersión salarial y empleo

### Una explicación teórica

El núcleo del pensamiento keynesiano se encuentra en la separación entre la teoría de la distribución y la teoría del nivel de producción y empleo, lo que está en franco contraste con el pensamiento neoclásico. En el paradigma neoclásico tanto la teoría de la distribución como la determinación de la producción y el empleo son idénticas. La producción y el empleo dependen únicamente de las condiciones de la oferta. Según esta línea de pensamiento, el libre juego de los mercados conduce a una estructura de precios relativos, incluidos los salarios, que asegura la distribución óptima y el pleno empleo. En el paradigma keynesiano el nivel de producción y empleo depende de la demanda agregada, que se compone de demanda de inversión, demanda de consumo, demanda pública y demanda externa neta. El empleo depende del nivel de producción y de la productividad existente. Una variación porcentual en el empleo es el resultado de la variación porcentual en la producción menos la variación porcentual de la productividad. Solo en los casos de utilización de la capacidad total, la demanda adicional puede no incrementar la producción y el empleo.

---

2. Cuando hablamos del paradigma keynesiano debe quedar claro que existen diferentes escuelas keynesianas. Nuestro argumento se basa en la obra original de Keynes (1930 y 1936, en especial), al igual que en el modelo poskeynesiano desarrollado en esa tradición. Este modelo es fundamentalmente diferente de la síntesis neoclásica (el modelo keynesiano de pensamiento económico dominante después de la Segunda Guerra Mundial) y del nuevo keynesianismo (la escuela que predomina en el pensamiento actual); véase Heine y Herr (2013) para una visión de conjunto.

3. Para una versión más detallada de este artículo, véase Herr y Ruoff, 2014.

El sistema de negociación salarial y su arraigo institucional son los factores más importantes para determinar la estructura salarial. Keynes (1936) sostenía que el poder relativo de las diferentes fracciones de la clase trabajadora es de gran importancia para la dispersión salarial. Si un sector de la clase trabajadora organizada en sindicatos es capaz de presionar para obtener salarios relativamente altos, mientras que otros segmentos no organizados no pueden hacerlo, la dispersión salarial puede ser alta. Diversas dimensiones del sistema de negociación salarial influyen en la estructura de salarios: el nivel de las negociaciones, el grado de coordinación del proceso de negociación colectiva, los mecanismos de extensión y los salarios mínimos legales, entre otros.

La dispersión salarial es un factor crucial para la determinación de los precios relativos y la estructura de producción y consumo. Por ejemplo, suponiendo que la estructura salarial se comprima desde abajo, un primer efecto será que toda producción de uso intensivo de mano de obra se encarecerá. Se vuelve más costoso emplear a trabajadores domésticos o ir a la peluquería, por ejemplo. En alguna medida, el estándar de vida de la clase media se verá afectado de forma negativa por el incremento de los salarios del sector de menores ingresos, mientras que el nivel de vida de los que ganan menos se elevará. De igual modo, se puede esperar una reducción en la brecha salarial de género, ya que habitualmente más mujeres que hombres trabajan en el sector de bajos salarios. Se dan también algunos efectos secundarios, en la medida en que el producto del sector de bajos salarios es un insumo para otros sectores. Los diferentes sectores de la producción se verán afectados de forma diversa y diferirán, por ende, en su forma de alterar los precios. El sistema de precios relativos queda por lo tanto invertido. Los cambios pueden ser aún más complicados si las empresas, confrontadas con una estructura diferente de precios relativos, deben tender hacia una técnica de producción diferente. De hecho, los precios relativos y la estructura de consumo y producción dependen no solo de la dispersión salarial, sino también de otros factores tales como la tecnología disponible, las preferencias de los hogares, la distribución funcional del ingreso, la integración del país en el mercado mundial y las políticas gubernamentales de impuestos y subsidios.

Evidentemente, las fuerzas del mercado pueden crear escasez en algunos segmentos del mercado laboral y desempleo en otros. Eso es parte del cambio estructural y del desarrollo económico. Pero la manera en que esto se refleja en la evolución de los salarios relativos depende de factores institucionales, del poder relativo de los diferentes grupos en el mercado de trabajo y de las políticas gubernamentales, y no simplemente de productividades, que son marginales (véase, por ejemplo, Levy y Temin, 2010). De modo habitual los trabajadores cualificados cobran salarios más altos que los trabajadores no cualificados, y así queda reflejado en la mayoría de los casos de convenios específicos. Es imposible determinar de manera definitiva si un trabajador cualificado debe cobrar dos o tres veces más que un trabajador no cualificado:

en muchos casos, los trabajadores sin cualificación perciben mayores salarios que los trabajadores cualificados. Por ejemplo, en Alemania las enfermeras ganan menos que los conductores de los vehículos transportadores de palés (Gehaltsvergleich, 2013). La brecha salarial de género se basa en convenios y factores institucionales, y no puede ser explicada sencillamente por la productividad marginal. Además, la dispersión de los salarios tiene que ver con concepciones de justicia social y equidad. El modelo neoclásico intenta explicar la dispersión salarial definiendo las productividades marginales específicas de los trabajadores. Nosotros pensamos que ese planteamiento está condenado al fracaso, en la medida en que las productividades marginales no pueden ni siquiera ser medidas en un sentido significativo<sup>4</sup>.

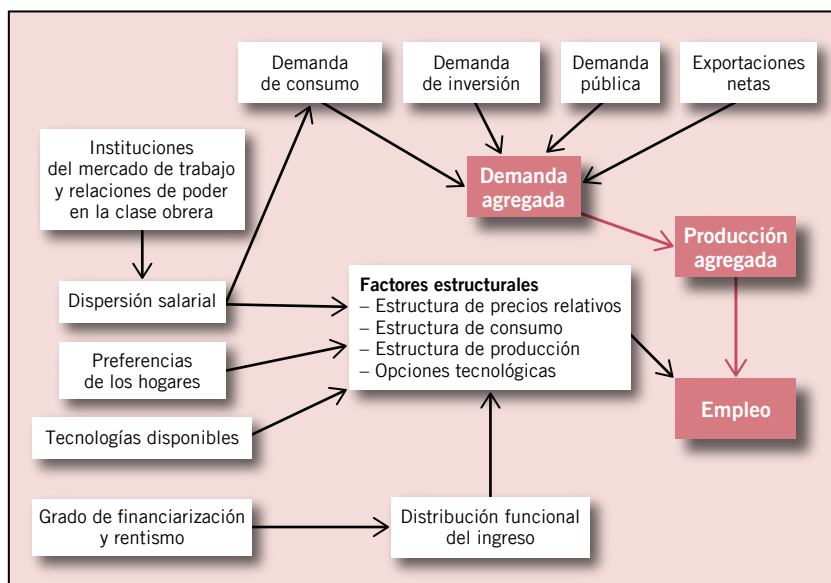
### Dispersión salarial y empleo

La independencia entre distribución, nivel de producción y empleo permite llegar a la conclusión de que no existe una relación clara entre dispersión salarial, crecimiento del producto interno bruto (PIB) y empleo. Puede haber países con una dispersión salarial tanto alta como baja con crecimiento del PIB y bajo desempleo. Esa apertura teórica no debería sorprender, ya que la dispersión salarial es solo un elemento explicativo de la estructura de precios y de la configuración económica general de un país, que también depende de la demanda agregada. Sin embargo, la alta dispersión salarial, como uno de los factores más importantes para la distribución del ingreso personal, puede convertirse en un obstáculo para un desarrollo económico próspero. Una dispersión de salarios muy alta conducirá, con mucha probabilidad, a una mayor desigualdad de ingresos personales. Esto, a su vez, reducirá la demanda de consumo, que representa una parte considerable de la demanda total. La demanda de consumo depende, entre otros factores, de la distribución del ingreso. Una distribución desigual del ingreso llevará – tarde o temprano – a una pérdida de demanda agregada a medida que la demanda de consumo se vuelva insuficiente. Los grupos de ingresos más altos sin duda consumen más que los de ingresos más bajos en términos absolutos, pero los grupos de ingresos más altos tienen una menor propensión a consumir la mayor parte de sus ingresos que los de bajos ingresos. Este conocido argumento keynesiano (Keynes, 1936, libro III) comporta una distribución más equitativa del ingreso que aumenta la demanda agregada y, por lo tanto, la producción y el empleo. En el gráfico se resume el punto de vista keynesiano, donde el argumento central es que la demanda

---

4. La medición de las productividades marginales depende de la estimación de las funciones de producción. Más allá de las críticas derivadas de la Controversia de Cambridge, las estimaciones econométricas de las funciones de producción no pasan de un juego de identidades algebraicas, sin ningún contenido económico real (Felipe y McCombie, 2013).

**Gráfico. La estructura de salarios, precios, producción y empleo en el paradigma keynesiano**



agregada determina la producción. Entre la producción y el empleo hay una relación positiva, que, sin embargo, no es de uno a uno<sup>5</sup>. Depende del desarrollo tecnológico pero también de la estructura de la producción. Por ejemplo, cierto valor de demanda crea más empleo si más productos intensivos en mano de obra son consumidos y producidos. Así como la estructura de precios relativos tiene una influencia en la estructura de la demanda y la producción, también influye en la relación entre producción y empleo. De la misma manera que la estructura de precios repercute (entre otros factores) en los precios relativos, también lo hace con la relación entre producción y empleo. Sea cual sea la estructura de precios relativos, una demanda suficiente puede crear pleno empleo.

Una gran desigualdad impedirá con toda probabilidad el desarrollo económico sostenible porque crea una falta estructural de demanda. Para los sindicatos y para algunos políticos esto puede aparecer como una buena noticia pues significa que la dispersión salarial puede ser cambiada radicalmente sin efectos negativos sobre el empleo. Una estructura salarial de baja dispersión en una situación de alta desigualdad no solo conduce hacia una sociedad más igual, sino que es también una característica de un régimen económico con suficiente demanda agregada y dinámica económica.

5. Por ejemplo, un aumento de la producción del 5 por ciento aumenta el empleo en un 2 por ciento cuando la productividad del trabajo aumenta un 3 por ciento.

## El camino hacia la mayor dispersión salarial

### Globalización descontrolada del comercio y del capital

El comercio mundial (exportaciones más importaciones de bienes y servicios) como porcentaje del PIB mundial aumentó desde alrededor del 24 por ciento a finales de la década de 1960 hasta más del 50 por ciento a principios de la de 2010 (Trading Economics, 2013). Nuevos actores cambiaron de modo sustancial el modelo de la distribución internacional del trabajo: China, India y muchos otros países se integraron con rapidez al mercado mundial. La Organización Mundial del Comercio (OMC), orientada por un programa radical de libre comercio, presionó para conseguir la desregulación del comercio bajo un paradigma ideológico que solo tenía en cuenta los efectos positivos del libre comercio.

Es una opinión común en estos días que el nivel nacional de los salarios y la estructura salarial nacional son importantes para la competitividad de un país<sup>6</sup>. Es posible, obviamente, hablar de competitividad de una empresa o de la competitividad internacional de un sector industrial. En cambio, siguiendo a Krugman (1994, pág. 41), la competitividad internacional de un país es un «concepto sin sentido». De hecho, todos los países son competitivos si se elige la correcta tasa de cambio. Desde los tiempos de David Ricardo sabemos que sin flujos de capital neto la cuenta corriente de un país debe ser equilibrada y que la estructura de precios relativos determina las ventajas comparativas de costos entre países, mientras que las últimas determinan la estructura del comercio. De esta manera, una dispersión salarial dada conduce a cierta estructura de precios y a cierta estructura de comercio internacional y crea algunas ventajas comparativas. Incluso la ausencia completa de un sector de bajos salarios o el más suntuoso Estado de bienestar es compatible con una cuenta corriente equilibrada<sup>7</sup>.

---

6. Se da por sentado que los países tienen sus propias monedas. Para las regiones con unión monetaria, se aplican diferentes procesos económicos. Así, por ejemplo, el análisis no puede ser aplicado a países de la Unión Monetaria Europea.

7. Pensemos en un ejemplo con dos países: supongamos que la industria textil y del calzado de los Estados Unidos pierde competitividad porque China entra en el mercado y produce esos bienes más baratos (medidos en dólares estadounidenses) que en los Estados Unidos. Los consumidores norteamericanos ahora empiezan a comprar zapatos chinos. Sin flujos de capital, la única posibilidad para que los consumidores norteamericanos consigan yuanes o renminbi chinos para comprar los zapatos y textiles es que las empresas estadounidenses vendan más bienes a China o que los Estados Unidos importen menos de otros bienes de China. En la situación supuesta el valor del dólar estadounidense cae y el valor del renminbi aumenta hasta que los chinos empiezan a comprar productos norteamericanos, por ejemplo, aviones, o los ciudadanos norteamericanos compran menos productos chinos, digamos cámaras fotográficas baratas. Entonces, se comercializan más aviones contra textiles y calzados, mientras que los ciudadanos norteamericanos están comprando menos máquinas fotográficas chinas. Supongamos, entonces, que bajo las mismas condiciones, los Estados Unidos aumentan de modo radical sus salarios mínimos y el sector de bajas pagas desaparece.



El total mundial de activos de inversión extranjera se incrementó en 1990 de 10 billones a 96 billones de dólares estadounidenses en 2010. En comparación, el PIB nominal de los Estados Unidos fue de 14,66 billones de dólares estadounidenses, aproximadamente. De esos 96 billones de dólares estadounidenses, 31 billones eran préstamos no titulizados, 21 billones eran títulos de deuda, 14 billones eran títulos de capital, 21 billones correspondían a la inversión extranjera directa y 9 billones a las reservas internacionales oficiales (Roxburgh, Lund y Piotrowski, 2011, pág. 31). Los flujos de capital internacional son muy volátiles y crean enormes perturbaciones para el comercio internacional por medio de movimientos de tasa de cambio y desequilibrios de cuentas corrientes insostenibles.

Los cambios repentinos y profundos de la división internacional del trabajo son un problema para todas las economías. Tales cambios afectarán a algunos sectores de la industria, pero no a otros. Los sectores industriales pueden perder competitividad internacional de la noche a la mañana si las tasas de cambio se alteran rápidamente u ocurren crisis del mercado internacional. En esos sectores las empresas luchan por sobrevivir y se defienden con recortes salariales o con la extensión de los bajos salarios. No es muy probable que los sindicatos de estos sectores sostengan las mismas reivindicaciones salariales que los sindicatos del sector público o de los sectores no afectados por el mercado mundial. En contraste, cuando un sector desaparece de modo paulatino y los trabajadores y el capital se mudan lentamente hacia otros sectores de la industria y el gobierno apoya el cambio estructural por medio de subsidios de apoyo a la movilidad, un escenario diferente por completo se instala, como fue el caso de la reducción de la producción de carbón en Alemania en las décadas de 1950 y 1960. Asimismo las crisis del mercado mundial pueden empujar a los sectores dependientes de la exportación hacia una crisis profunda. La Gran Recesión, por ejemplo, llevó a una profunda crisis a las industrias exportadoras a partir de la reducción de las exportaciones mundiales en muchos países.

La deslocalización de ciertos procesos de la cadena de valor, o incluso de la producción como un todo, puede adoptar diferentes formas (Feenstra y Hanson, 1996). Puede significar comprar un insumo o proceso en el mercado internacional de bienes o usar una empresa extranjera independiente que trabaje probablemente solo para la empresa madre. En el tipo más abarcador

---

Como resultado, los turistas chinos deben dejar de viajar a los Estados Unidos, ya que las hamburguesas, el hospedaje y el transporte habrán aumentado de precio. En este caso, la demanda por dólares estadounidenses decrecerá. El dólar debilitado debe aumentar nuevamente la demanda china por aviones norteamericanos y reducir la demanda por cámaras fotográficas chinas. En el mismo sentido, la introducción de un suntuoso Estado de bienestar cambiaría la estructura del comercio sin empujar a los Estados Unidos a un déficit de cuenta corriente. Por supuesto, pueden surgir complicaciones. Por ejemplo, los costos de ajuste estructural son posibles o la depreciación del dólar estadounidense puede aumentar la tasa de inflación en los Estados Unidos. Esto, empero, no invalida el argumento teórico.

de deslocalización, los procesos o líneas de producción completas son transferidos a una empresa mixta o a una subsidiaria en el exterior. En el último caso las inversiones extranjeras directas desempeñan un papel destacado y, de hecho, se han disparado en los últimos quince años. Blinder (2006) se pregunta si la deslocalización no será la próxima revolución industrial. La deslocalización le otorga a la dirección de las empresas un instrumento muy poderoso para presionar a los sindicatos. Hay una asimetría fundamental: muchas empresas pueden volverse globales, mientras que los sindicatos en casi todos los casos se organizan a escala nacional. Existe el peligro de que la deslocalización lleve a una carrera internacional «cuesta abajo» (Stiglitz, 2012, págs. 58 y siguientes), con aumentos en la incidencia de sectores de bajos salarios y la erosión de las condiciones de trabajo. En la medida en que los sindicatos de diferentes empresas puedan enfrentar variados grados de presión competitiva, es probable que la dispersión salarial aumente y no haya una evolución coherente de los salarios en los países afectados.

### Valor para el accionista

Un importante mecanismo de transmisión de poder financiero y su lógica inherente al sector empresarial es el planteamiento del valor para el accionista. Las estructuras de gestión empresarial basadas en el valor para el accionista teóricamente deben proveer un retorno por encima del promedio de las inversiones de sus accionistas. Los esquemas de compensación en este sector de altos salarios se basan en la concepción ideológica de que el dinero también es el mejor motivador para conseguir beneficios sociales (*ibid.*). A fin de crear una estructura óptima de incentivo, la dirección de las empresas es recompensada parcialmente por opciones sobre acciones y pagos de bonificaciones basados en los beneficios. El sistema de valor para el accionista ha sustituido al sistema de gestión empresarial de las partes interesadas. En el sistema de las partes interesadas la dirección empresarial establecía un compromiso entre las diferentes partes interesadas en una empresa, especialmente los sindicatos, los propietarios, los acreedores y la comunidad local. La dirección era controlada por todas las partes interesadas y no podía aumentar los salarios más allá del incremento normal de los ingresos. Tal sistema existió no solo en los países corporativistas de la Europa continental, sino también en los Estados Unidos (véase Galbraith, 1967). El nuevo sistema de gestión empresarial impulsado por las finanzas es una verdadera declaración de guerra contra los sindicatos, porque se basa en una estrategia orientada a la maximización a corto plazo de las ganancias, que conlleva asumir riesgos, pagar altos dividendos y tener una base de menor equidad, al igual que una falta de inversión a largo plazo y de creación de empleo (véase Hein, 2012).

Por un lado, el sistema de valor para el accionista ha conducido a la generación de salarios obscenamente altos para los cargos de gestión de primer

nivel, los cargos intermedios de gestión y los intermediarios financieros. Por otro lado, la dirección de las empresas ha usado todas las estrategias disponibles para reducir los salarios de los trabajadores cualificados y no cualificados, incluidas aquellas de deslocalización y de presión hacia la precarización de los empleos y la flexibilización.

### Densidad sindical, mecanismos de extensión y coordinación salarial

Entre 1980 y finales de 2010 la densidad sindical declinó netamente en los países europeos del 55 al 39,5 por ciento, y en los países de la OCDE del 32,7 al 17,5 por ciento. Entre los países que perdieron más de la mitad de su densidad sindical en esos treinta años están Australia, República de Corea, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda, Portugal, Turquía y Reino Unido (OCDE, 2013). Esto se debió a las políticas de desregulación radical de los mercados que crearon un entorno legal e ideológico hostil a los sindicatos. En los países de la OCDE los sectores industriales con alta densidad sindical perdieron en importancia con relación a los sectores con una tradicional densidad sindical baja. Las empresas empezaron a externalizar la producción hacia empresas libres de sindicatos, lo que llevó a un incremento de los empleos precarios.

El debilitamiento de los sindicatos permitió una mayor dispersión salarial. La explicación de esto es que los sindicatos casi siempre introducen un elemento de solidaridad en el proceso de negociación salarial e intentan impedir el desarrollo de un sector con salarios muy bajos o con salarios muy altos. De los análisis empíricos se desprende un consenso general en torno al hecho de que una mayor densidad sindical tiene como correlato una menor dispersión salarial (véase Kierzenkowski y Koske, 2012).

Un proceso de negociación salarial coordinado es clave no solo para un desarrollo salarial macroeconómico funcional, sino también para impedir una dispersión salarial inaceptable. La coordinación vertical en un sector industrial es crucial para superar las deficiencias de las negociaciones a escala de empresa. Las negociaciones descentralizadas por empresa no solo aumentan la dispersión salarial, sino que, además, presionan por aumentos salariales exagerados si en un determinado sector los salarios en las empresas más rentables se usan como estándar de comparación para todos los aumentos salariales de ese sector. Soskice (1990, pág. 48) se refiere aquí a «un sistema coordinado perverso» que lleva al incremento de los altos salarios. En una situación de crisis los incentivos microeconómicos para recortar salarios pueden conducir, inversamente, a recortes generalizados de salarios y a la deflación<sup>8</sup>.

8. La deflación en el Japón puede ser explicada de esa manera (Herr y Kazandziska, 2010).

Sin embargo, se necesita además una coordinación horizontal entre los diferentes sectores. Allí donde solo hay una coordinación vertical se da una tendencia a que la productividad sectorial se tome como uno de los criterios para el desarrollo salarial sectorial. Consecuentemente, los salarios aumentan en los sectores con ganancias de alta productividad y permanecen bajos en los sectores con baja o ninguna productividad. Es decir, un sector con altas ganancias – como el sector de la minería – paga salarios muy altos, mientras que otros sectores mantienen los salarios muy bajos.

En cuanto a la evolución reciente del nivel y grado de la coordinación de la negociación salarial, existe una tendencia inequívoca hacia la negociación en el ámbito de la empresa y hacia una coordinación salarial menor (Du Caju y otros, 2008). En los Estados Unidos, por ejemplo, mientras que después de la Segunda Guerra Mundial la negociación coordinada predominaba, hoy por hoy no subsiste ningún grado de coordinación salarial (Levy y Temin, 2010).

Es posible que exista una gran diferencia entre la densidad sindical y la cobertura laboral por la negociación salarial colectiva. En algunos países hay instituciones del mercado de trabajo que extienden los resultados de la negociación colectiva a un mayor número de trabajadores que aquellos sindicados. En Francia, por ejemplo, los resultados de la negociación salarial son por ley extendidos de modo casi automático a todos los trabajadores del sector. En muchos países de la OCDE la cobertura de los trabajadores por la negociación colectiva no ha disminuido tan severamente como la densidad sindical (Du Caju y otros, 2008). En Europa, sin embargo, la denominada troika (en referencia a la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional) está ahora presionando a los países en crisis tales como España, Grecia, Italia y Portugal hacia modelos de negociación salarial a escala de empresa y hacia una reducción radical de los mecanismos de extensión (véase Blanchard, Jaumotte y Loungani, 2013).

Para resumir, tenemos en un extremo las negociaciones salariales a escala de empresa que toman los niveles de productividad de la empresa en cuestión como pauta para el desarrollo salarial y en las que no existen mecanismos de extensión; mientras que en el otro extremo tenemos un sistema de negociación salarial coordinado vertical y horizontalmente a escala sectorial o incluso nacional, que tiene a la productividad macroeconómica como pauta para el desarrollo salarial en todos los sectores de la industria. En este sistema son generalizados los mecanismos de extensión. Cabe esperar que la dispersión salarial sea mucho más alta en el primer escenario que en el segundo.

### Políticas de mercado de trabajo y salarios mínimos

En muchos países las políticas gubernamentales han dado lugar a condiciones de trabajo precarias con bajos salarios y han alentado activamente la formación de un sector de bajos salarios (OCDE, 1994). Por ejemplo, en los

países de la OCDE las políticas de protección de los trabajadores no han cambiado mucho, pero la protección de los trabajadores temporales ha declinado drásticamente en 11 de los 23 países, donde se han creado mercados de trabajo duales con empleos precarios y habitualmente mal remunerados. En el extremo inferior de la escala salarial de estos países una política clave ha sido mantener los salarios mínimos bajos. En Australia, Bélgica, República Checa, España, Estados Unidos, Irlanda, Países Bajos y Polonia los salarios mínimos han decrecido en relación con los salarios medios. Los niveles de los salarios mínimos legales son particularmente bajos en el Canadá, Estados Unidos y Japón, alrededor o por debajo del 40 por ciento de los salarios medios (OCDE, 2011, pág. 101).

En la medida en que un sector menos regulado se desarrolla en el mercado laboral – como es el caso de los trabajadores temporales –, existe un fuerte incentivo para externalizar la producción o ciertos procesos hacia este sector desregulado o para sustituir trabajadores regulares por irregulares. Más aún, ciertos empleos originalmente ocupados por empleados son ahora derivados a trabajadores autónomos. Es obvio que esos fenómenos acarrearán frecuentemente una alta dispersión salarial y una mayor desigualdad. El arbitraje regulador lleva a una acelerada erosión del sector regulado de la economía, ya que las empresas cuentan con un incentivo y son guiadas por la competencia a usar cada vez más el sector desregulado de la economía.

### Desarrollo de segmentos de altos salarios

Las remuneraciones de los cargos directivos en general y más específicamente en el sector financiero se han elevado de modo espectacular desde los años setenta mediante incrementos salariales y pagos de bonificaciones. Las superestrellas del deporte, del cine, de la televisión y de la moda también obtienen ingresos inimaginables treinta años atrás debido, en muchos casos, a las nuevas tecnologías de la comunicación de masas. Los ingresos de los altos directivos empresariales y de las celebridades posiblemente han cambiado la percepción de lo que constituye un salario justo.

### Recomendaciones de política

Las siguientes recomendaciones de política están vinculadas a diferentes niveles de acción política y también a la posibilidad de ser implementadas en el futuro predecible. Incluso si algunas de ellas son de improbable implementación en el corto plazo por razones políticas, están integradas aquí para exponer la gravedad del problema, y con la esperanza de que puedan – más tarde o más temprano – inspirar a los activistas y a los responsables de la formulación de políticas.

## Salarios mínimos

Un salario mínimo legal puede reducir directamente la dispersión salarial desde abajo y es un instrumento efectivo que puede ser usado por los gobiernos. La mejor forma de fijar salarios mínimos es a partir de la negociación a escala nacional por parte de un órgano tripartito. Un posible modelo es la Comisión sobre los Salarios Bajos (LPC) del Reino Unido, compuesta por representantes de los trabajadores y empleadores junto con expertos independientes, en la que cada grupo tiene un tercio de los miembros de la Comisión. La LPC recomienda un determinado aumento de los salarios mínimos, sin embargo el Gobierno es quien tiene la última palabra. El número de trabajadores con salarios mínimos en un país debería ser lo más reducido posible para evitar ambigüedades; deben hacerse ajustes anuales para reflejar apropiadamente cambios tales como los referentes a la productividad macroeconómica o estrategias para alcanzar cierta correspondencia entre los salarios mínimos y los salarios medios o el promedio de los salarios. De igual modo, el salario mínimo no debe estar automáticamente vinculado a las pensiones o a las transferencias sociales para evitar problemas presupuestarios; un porcentaje de los salarios medios o del promedio salarial parece ser una referencia mejor para determinar el nivel del salario mínimo que la de una canasta de bienes, que nunca puede ser definida de una forma satisfactoria (Herr y Kazandziska, 2011). Sin embargo, debe decirse que hasta las instituciones mejor proyectadas no servirán de nada si los sindicatos y los partidos políticos cercanos a estos no se movilizan a favor de salarios mínimos más altos y carecen de poder para implementarlos o para velar por su aplicación (Benassi, 2011).

En algunos países la aplicación de los salarios mínimos reemplaza, de hecho, la coordinación macroeconómica de salarios. Las alteraciones en los salarios mínimos legales determinan la evolución de los salarios en toda la economía. Esto puede ser funcional en países con sindicatos muy débiles y si factores como la productividad macroeconómica y las metas de inflación sirven de pauta para los aumentos salariales. En algunos países los salarios mínimos varían por región e incluso por ocupaciones específicas. Como ya se ha mencionado, en los países con un sindicalismo débil ese modelo puede ser útil en la medida en que coordina los desarrollos salariales con las necesidades macroeconómicas. Sin embargo, es un modelo que no contribuye a una estructura salarial igualitaria y no otorga a los sindicatos un papel de importancia en las negociaciones salariales; por tales razones, no se trataría del mejor modelo. Los salarios mínimos legales deben fijar un piso salarial para todos, en especial en sectores donde los sindicatos son relativamente débiles. Los convenios salariales deben, entonces, negociar los salarios por encima del salario mínimo.

El Brasil ofrece un ejemplo positivo de política de salario mínimo. Entre 2004 y 2013 el salario mínimo aumentó un 64 por ciento en términos reales.

Este firme crecimiento es el resultado, en parte, de negociaciones importantes entre el Gobierno y los sindicatos (Barbosa y otros, 2012). Sus repercusiones van más allá de los ingresos de los trabajadores dado que muchas políticas sociales tienen el salario mínimo como base; es el caso, por ejemplo, de las pensiones y el seguro de desempleo y otros beneficios sociales. Además, a medida que el salario mínimo aumenta, también lo hacen los ingresos de los trabajadores con bajos salarios. Como resultado, toda la estructura de los ingresos laborales se ve afectada.

## Densidad sindical y sistemas de negociación salarial

Una mayor densidad sindical es obviamente un buen medio de reducir la dispersión salarial. Sin embargo, no se crean sindicatos fuertes de un día para el otro; se necesita cierta combinación de situaciones sociales y políticas. La legislación puede fortalecer a los sindicatos y, en especial, el proceso de negociación colectiva.

La negociación salarial a escala de empresa conduce de modo casi automático a un alto nivel de dispersión salarial en cada sector y en la economía como un todo. Eso hace que las negociaciones sectoriales sean muy deseables. No obstante, si algunos sectores de un país tienen mayor capacidad de presión por mejores salarios que otros, la dispersión salarial también puede terminar siendo alta. Una coordinación horizontal de la evolución salarial es pues importante<sup>9</sup>. En un sistema coordinado de negociación salarial la productividad macroeconómica debería desempeñar un papel central en las negociaciones. Una pauta podría ser el desarrollo de la productividad a mediano plazo para eliminar fluctuaciones de corto plazo de la productividad estadísticamente medida por los efectos del ciclo de negocio. De modo adicional, podría tenerse en cuenta la meta de inflación de los países (Herr y Horn, 2012). Un sistema de negociación salarial de este tipo incrementa el precio relativo de los productos con poca ganancia de productividad con relación a los sectores con altas ganancias de productividad.

Si la densidad sindical no es lo suficientemente alta y las asociaciones de empleadores no están representadas de modo tal que garanticen un desarrollo equitativo de los salarios en un sector específico, la regulación y la acción gubernamental se hacen necesarias para extender los resultados de las

---

9. Teóricamente, la negociación modelo puede funcionar en un sistema con negociaciones salariales a escala de empresa. En tal caso, la ronda salarial empieza en algunas grandes empresas y el resultado de la negociación tiene un efecto orientador y de referencia para el desarrollo salarial de otras empresas (como se ha dado, tradicionalmente, en el Japón o en los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial). Las organizaciones de empleadores fuertes también conducen a un desarrollo más equitativo de los salarios (véase Soskice, 1990). No obstante, esos mecanismos son imperfectos y pueden erosionarse con facilidad en tiempos de crisis.

negociaciones. Un caso interesante es el de Austria, donde todas las empresas están obligadas a afiliarse a asociaciones de empleadores. En muchos países con baja dispersión salarial y baja densidad sindical el gobierno declara el resultado de las negociaciones salariales obligatorio para todas las empresas del sector. Francia es un ejemplo positivo de ello, ya que utiliza mecanismos de extensión de modo casi automático, y ha logrado reducir la dispersión salarial a pesar de la baja densidad sindical y a contramano de las tendencias internacionales. La desventaja de los mecanismos de extensión es que los trabajadores no sindicados pueden aparecer como una suerte de oportunistas que se aprovechan del esfuerzo del otro. Por ejemplo, en algunos países de África una tasa de negociación (que es inferior a la contribución sindical) es cobrada a los trabajadores no sindicados para fortalecer la capacidad financiera de los sindicatos.

### La deslocalización, la subcontratación y la gestión empresarial

Subcontratar dentro de un país y deslocalizar la producción fortalece al capital y debilita a los trabajadores. La deslocalización no es mala en sí misma y puede – así como el comercio internacional – aumentar el bienestar de las naciones gracias a la especialización y el perfeccionamiento de la división internacional del trabajo. Puede ser beneficiosa hasta para los trabajadores de una empresa subcontratada si ayuda a expandir la producción en la empresa madre. Lo que se necesita es que sea una deslocalización socialmente gestionada. Esto puede lograrse a partir de un enfoque de valor para las partes interesadas que garantice a los sindicatos influencia en las decisiones de inversión y aumente los costos de deslocalización mediante una estricta protección contra el despido y otros obstáculos legales. Las empresas extranjeras que intervienen en los procesos deslocalizados deben respetar las condiciones de trabajo decente. Esto podría alcanzarse con el apoyo a los sindicatos y mediante legislación laboral del país en donde se instala la producción y también a través del control de los proveedores por parte de la empresa subcontratada. La movilización política por el trabajo decente junto a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la solidaridad internacional entre sindicatos pueden darle sustento a este proyecto.

Es necesario evitar la subcontratación dentro de un país cuando se fundamenta en el arbitraje regulador. Se puede reducir a partir de la máxima cobertura posible de trabajadores que participan en la negociación colectiva y por un proceso de negociación horizontalmente coordinado. Otra posibilidad es forzar a las empresas que intervienen en los procesos de subcontratación a pagar los mismos salarios que la empresa subcontratante. Existen, además, otros medios para reducir el impacto de la subcontratación: por ejemplo, bajo la legislación laboral brasileña las empresas que someten parte de sus procesos a subcontratación mantienen alguna responsabilidad sobre los derechos



laborales de los trabajadores de las subcontratistas. Esto significa que incluso las empresas de servicios – es decir, los contratistas – deben cumplir con la legislación laboral brasileña (Tilly y otros, 2013).

El abandono del actual sistema predominante de gestión empresarial de valor para el accionista se hace necesario por varios motivos. Uno importante es que con ello se reduce la dispersión salarial y, al mismo tiempo, aumenta la calidad de la gestión empresarial. En primer lugar, en un sistema de partes interesadas la estrategia de gestión para impulsar un segmento de bajos salarios con empleos precarios se ve limitada por el hecho de que los sindicatos fuertes tienen influencia en las decisiones de gestión. En segundo lugar, en un sistema de partes interesadas los cargos directivos son controlados también por los sindicatos, por lo cual los salarios y bonificaciones obscenamente altos no podrían prevalecer. Reintroducir la gestión empresarial orientada por las partes interesadas se convierte entonces en una medida necesaria para allanar el camino hacia un sistema más igualitario.

## Conclusión

Las políticas gubernamentales son claves para reducir la dispersión salarial. Son varias las áreas de importancia a este respecto. En primer lugar, los gobiernos deberían usar los salarios mínimos legales para reducir la brecha salarial desde abajo. En segundo lugar, los gobiernos pueden implementar mecanismos de extensión declarando que los resultados de las negociaciones salariales son vinculantes para la totalidad de cada sector. En tercer lugar, los gobiernos pueden regular los mercados de trabajo a fin de luchar contra todo tipo de trabajo precario. La retracción del sector desregulado o informal es de importancia clave para reducir la dispersión salarial<sup>10</sup>. Reducir la jornada laboral también es importante tanto en los países desarrollados como en desarrollo, dando prioridad a la reducción de la jornada para contratos estándar y a la disminución del número de empleos precarios y a tiempo parcial. En cuarto lugar, los gobiernos pueden fortalecer el poder de los sindicatos por medio de los derechos de codeterminación en la gestión de las empresas. En quinto lugar, los gobiernos pueden aplicar una política macroeconómica que promueva el pleno empleo y reduzca las crisis económicas. Igualmente, pueden usar su poder de influencia para impulsar un sistema de gestión global más estable; las mujeres trabajadoras, en particular, pueden beneficiarse de estas medidas.

---

10. En años recientes el Brasil ha tenido cierto éxito en reducir el sector informal dando a las pequeñas empresas incentivos para formalizarse por medio de exenciones, subsidios y acceso al crédito formal, que es más barato que el de los prestamistas. Un incentivo importante para reducir el sector informal es permitir a los trabajadores y pequeños emprendedores el acceso al sistema de seguridad social cuando pasan a ser parte del sector formal. Finalmente, está creciendo la aplicación de la ley por parte del Gobierno a fin de reducir el sector informal (Baltar y otros, 2010).

Las políticas destinadas a reducir la desigualdad de los ingresos también deberían incrementar la participación de los salarios en la economía. En este sentido, la regulación de los mercados financieros nacionales e internacionales es de vital importancia, al igual que las operaciones en contra del rentismo; esto supone la creación de una competencia entre las empresas, la estandarización de los productos financieros, dejando que los monopolios naturales sean parte del dominio público, entre otras medidas. Los gobiernos pueden asimismo asumir un papel destacado en la redistribución a partir de la implementación de los impuestos y del sistema de transferencias y la provisión de bienes públicos.

No obstante todo lo dicho, la dispersión salarial depende también en gran medida de la solidaridad en el seno de la clase trabajadora: los sindicatos necesitan avanzar hacia una coordinación salarial vertical y horizontal y hacia una baja dispersión salarial. No todos los colectivos de la clase trabajadora se posicionan a favor de reducir la dispersión salarial. Pero se trata de algo necesario para superar la desigualdad.

La reducción de la dispersión salarial no destruye empleos; por el contrario, incrementa la demanda del consumo ya que los grupos de bajos ingresos consumen una proporción mayor de sus ingresos que los grupos de altos ingresos. Pero reducir la dispersión salarial – pese a sus efectos positivos sobre la demanda – no garantiza de modo automático el aumento del empleo. Las políticas destinadas a reducir la dispersión salarial son tan solo un elemento dentro de una política general a favor de una sociedad incluyente con pleno empleo y niveles aceptables de desigualdad de ingresos. Es necesaria una gestión activa de la demanda, que incluya la demanda de inversión y la demanda pública. Además, un sistema coordinado de negociación salarial con baja dispersión salarial queda bajo presión cuando las empresas individuales o los sectores económicos individuales tienen que lidiar con las conmociones económicas, que normalmente son causadas por profundas crisis económicas y movimientos repentinos y sustanciales de las tasas de cambio. Una buena política de ingresos debería aspirar a asegurar una baja dispersión salarial, una economía estable y el pleno empleo. Para conseguirlo se necesitan amplias reformas políticas e institucionales en diversos ámbitos (véase Dullien, Herr y Kellermann, 2011).

## Referencias

- Baltar, P. E.; Santos, A. L.; Krein, J. D.; Leone, E.; Weishaupt Proni, M.; Moretto, A.; Maia, A. G., y Salas, C. 2010. *Moving towards decent work. Labour in the Lula government: Reflections on recent Brazilian experience*, Global Labour University, documento de trabajo núm. 9. Berlín, GLU.
- Barbosa de Melo, F. L.; Figueiredo, A.; Mineiro, A. S., y Arbulu Mendonça, S. E. 2012. «La revalorización del salario mínimo como instrumento de desarrollo en el Brasil», *Boletín Internacional de Investigación Sindical* (Ginebra, OIT), vol. 4, núm. 1, págs. 33-52.

- Benassi, C. 2011. *The implementation of minimum wage: Challenges and creative solutions*, Global Labour University, documento de trabajo núm. 12. Ginebra, OIT.
- Blanchard, O.; Jaumotte, F., y Loungani, P. 2013. *Labour market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession*, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Estudios, SDN/13/02, marzo. Washington, FMI.
- Blinder, A. 2006. «Offshoring: The next industrial revolution?», *Foreign Affairs* (Nueva York, Council on Foreign Relations), vol. 85, núm. 2, págs. 113-128.
- Du Caju, P.; Gautier, E.; Momferatou, D., y Ward-Warmedinger, M. 2008. *Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan*, Banco Central Europeo, documento de trabajo núm. 974, diciembre. Frankfurt (Alemania), BCE. Disponible en <[www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp974.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp974.pdf)> [consulta: 11/01/14].
- Dullien, S.; Herr, H., y Kellermann, C. 2011 *Decent capitalism: A blueprint for reforming our economies*. Londres, Pluto Press.
- Dünhaupt, P. 2013. *Determinants of functional income distribution: Theory and empirical evidence*, Global Labour University, documento de trabajo núm. 18. Ginebra, OIT.
- Eurostat. 2013. Base de datos de Ingresos de la Comisión Europea, estadísticas sobre brecha salarial de género. Disponible en <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>> [consulta: 11/01/14].
- Feenstra, R., y Hanson, G. H. 1996. *Foreign investment, outsourcing and relative wage*, National Bureau of Economic Research, documento de trabajo núm. 5121. Cambridge (Estados Unidos), NBER.
- Felipe, J., y McCombie, J. 2013. The aggregate production function and the measurement of technical change «Not Even Wrong». Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar.
- Galbraith, J. K. 1967. *The new industrial state*. Boston (Estados Unidos), Houghton Mifflin.
- Gehaltsvergleich. 2013. Base de datos digital. Disponible en alemán en <[www.gehaltsvergleich.com/berufe-g.html](http://www.gehaltsvergleich.com/berufe-g.html)> [consulta: 11/01/14].
- Harcourt, C. G. 1972. *Some Cambridge controversies in the theory of capital*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press.
- Harvey, D. 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.
- Hein, E. 2012. *The macroeconomics of finance-dominated capitalism – and its crisis*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar.
- Heine, M., y Herr, H. 2013. *Volkswirtschaftslehre: Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie*. Munich (Alemania), Oldenbourg.
- Herr, H. 2011. «International monetary and financial architecture», en E. Hein y E. Stockhammer (directores): *A modern guide to Keynesian macroeconomics and economic policies*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar.
- , y Horn, G. 2012. *Wage policy today*, Global Labour University, documento de trabajo núm. 16. Ginebra, OIT.

- , y Kazandziska, M. 2011. *Principles of minimum wage policy: Economics, institutions and recommendations*, Global Labour University, documento de trabajo núm. 11. Ginebra, OIT.
- , y —. 2010. «El mercado laboral y la deflación en el Japón», *Boletín Internacional de Investigación Sindical* (Ginebra, OIT), vol. 2, núm. 1, págs. 87-108.
- , y Ruoff, B. 2014. *Wage dispersion: Empirical developments, explanations, and reform options*, Global Labour University, documento de trabajo núm. 24. Berlín, GLU.
- Keynes, J. M. 1936. *The general theory of employment, interest and money*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press.
- . 1930. *Treatise on money*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press.
- Kierzenkowski, R., y Koske, I. 2012. *Less income inequality and more growth: Are they compatible?*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Departamento Económico, documento de trabajo núm. 931. París, OCDE.
- Krugman, P. 1994. «Competitiveness: A dangerous obsession», *Foreign Affairs* (Nueva York, Council on Foreign Relations), vol. 73, núm. 2, págs. 28-44.
- Levy, F., y Temin, P. 2010. «Institutions and wages in post-World War II America», en C. Brown, B. Eichengreen y M. Reich (directores): *Labour in the era of globalization*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, págs. 15-50.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2013. Base de datos sobre distribución del ingreso. Disponible en <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)> [consulta: 11/01/14].
- . 2012. Estadísticas. Disponibles en <[www.oecd.org/statistics/](http://www.oecd.org/statistics/)> [consulta: 11/01/14].
- . 2011. *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. París, OCDE.
- . 1994. *The OECD Jobs Study: Facts, analysis, strategies*. París, OCDE.
- Roxburgh, C.; Lund, S., y Piotrowski, J. 2011. *Mapping global capital markets 2011*. Nueva York, McKinsey Global Institute.
- Soskice, D. 1990. «Wage determination: The changing role of institutions in advanced industrialized countries», *Oxford Review of Economic Policy* (Oxford (Reino Unido), Oxford University Press), vol. 6, núm. 4, págs. 36-61.
- Stiglitz, J. E. 2012. *The price of inequality*. Londres, Allen Lane.
- Tilly, C.; Agarwala, R.; Mosoetsa, S.; Salas, C., y Sheikh, H. 2013. *Final Report: Informal worker organizing as a strategy for improving subcontracted work in the textile and apparel industries of Brazil, South Africa, India and China*. Los Angeles (Estados Unidos), University of California, Institute for Research on Labor and Employment.
- Trading Economics. 2013. Publicación digital. Nueva York y Lisboa. Disponible en <[www.tradingeconomics.com/world/trade-percent-of-gdp-wb-data.html](http://www.tradingeconomics.com/world/trade-percent-of-gdp-wb-data.html)> [consulta: 11/01/14].

# Focalización y universalismo: ¿Complementarios o competidores en la política social?

*Los casos del Brasil, India y Sudáfrica*

**Bernhard Leubolt**

Facultad de Ciencias Empresariales y Economía de la Universidad de Viena

**Karin Fischer**

Universidad de Linz (Austria)

**Debdulal Saha**

Instituto Tata de Ciencias Sociales, Guwahati (India)

Desde la década de 1980 la focalización es una de las prioridades del programa social en el denominado sur global. A raíz de los programas de ajuste estructural, los gobiernos imprimieron mayor disciplina a sus políticas fiscales. En ese contexto, la focalización se ha adoptado de forma extensa. Quienes propugnan las políticas sociales focalizadas (véase, por ejemplo, Seekings, 2012) han celebrado las respectivas reformas por considerarlas favorables para los pobres. Los esquemas de transferencia en efectivo y de subsidios con contraprestación laboral son ejemplos destacados de los programas focalizados, de reciente implementación, para la reducción de la pobreza. Los gobiernos argumentaron que este vuelco hacia las políticas sociales según los ingresos de los beneficiarios no respondía únicamente al grado de generalización de la pobreza. Una de las mayores críticas en contra de las redes de seguridad social del sur global apuntaba a que solo favorecen a un número muy limitado de personas, concretamente, a los partícipes originales del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Los trabajadores de la industria, los empleados del sector público y las fuerzas armadas quedaban amparados por los esquemas de seguridad social, mientras que a la vasta mayoría de la fuerza laboral (trabajadores del sector informal, trabajadores rurales y campesinos, pueblos indígenas y mujeres desempleadas) permanecían excluidos (Wehr, 2009). Ahora bien, mientras que los sistemas sociales bismarckianos se extendieron por Europa continental durante un periodo de varios decenios, cubriendo a grandes sectores de la población, no ocurrió lo mismo en los países en desarrollo. En el sur global la formalización de los mercados de trabajo ha estado mucho menos extendida. En casos como los de la India o el Brasil, los regímenes bismarckianos de seguro social dieron lugar a una focalización regresiva y a un «universalismo estratificado» (Filgueira, 2005): dada la dimensión del sector informal y la alta segmentación de los mercados laborales, es el estrato de ingresos más elevados el que más se beneficia con las transferencias públicas. En otras palabras, los denominados enfoques universales son incapaces de pasar la prueba del universalismo en tanto y en cuanto reflejan un mercado laboral segmentado según género y raza e excluyen a una serie de grupos. El universalismo estratificado o «falso universalismo» (Powell, 2009) no toma en cuenta las diversas posiciones que ocupan los individuos en términos económicos y sociales. Al proveer protección social a una parte de la fuerza de trabajo, no puede reducir la desigualdad general y, en particular donde la cobertura es muy limitada, refuerza las desigualdades existentes.

Sin embargo, el «paradigma focalizador» tampoco ha podido eludir las críticas. Este paradigma se suele presentar como la característica clave del «neoliberalismo humanizado» (*JEP*, 2003) o del «liberalismo inclusivo» (Porter y Craig, 2004), con lo que los críticos ponen de relieve problemas tales como asimetrías en la información, errores de inclusión y exclusión, procesos de inscripción onerosos para quienes tienen menos recursos, distorsión de incentivos o la estigmatización de los beneficiarios. Asimismo, en más de una

oportunidad se ha esgrimido el argumento de que la focalización favorece a los pobres para así dismantelar los derechos asociados con el empleo formal.

Thandika Mkandawire (2005), reconocido crítico de la focalización, afirma que esta va en detrimento de los derechos sociales: solo los «pobres que son sujetos de derecho a recibir ayuda», tras la comprobación de sus ingresos, tienen acceso a los beneficios. La comprobación de ingresos es por lo general costosa y produce relaciones de clientelismo entre los pobres y los funcionarios estatales. Por otra parte, si bien las medidas de corte universalista crean una solidaridad de clase entre las clases trabajadora y media, la focalización excluye a las clases medias de los servicios sociales.

Por ende, Mkandawire (2004) se manifiesta a favor del «bienestar del desarrollo»: en lugar de limitar la atención en las estrategias de reducción de la pobreza, las políticas de bienestar deben integrarse en un panorama más amplio de políticas sociales y económicas; se deben concebir como «intervenciones colectivas en la economía para influir tanto en el acceso a una vida y un salario justos y seguros como en las incidencias que de ellos se deriven» (una visión similar es la que presentan Seekings y Natrass, 2005). Siguiendo este enfoque integrador, en el presente artículo volveremos a evaluar la relación entre focalización y universalismo en el sur global. Analizaremos sucesos recientes en tres países en los que hace poco se han reformado las políticas sociales: el Brasil y Sudáfrica han implementado transferencias en efectivo; la India, por su parte, ha adoptado esquemas de transferencia de alimentos y un programa de empleo.

Con relación a estos países, examinaremos diferentes tipos de incorporación social, es decir, seguro social, asistencia focalizada y universalismo. Además, analizaremos cuáles son los grupos que históricamente se han incluido o excluido en el sistema de bienestar social. A partir de estas nociones, nos concentraremos en las siguientes preguntas relacionadas con situaciones recientes: ¿se ha registrado un incremento en las prestaciones sociales o en la cantidad de beneficiarios?, ¿cuál es el estatus legal de las personas que reciben las prestaciones sociales? Asimismo, analizaremos las partidas presupuestarias con el fin de evaluar la relación entre la infraestructura social y los servicios, prestaciones en efectivo y planes sociales con contraprestación laboral. Además, nos ocuparemos brevemente de los usuarios de servicios.

## Brasil

El Brasil fue uno de los últimos países en abolir la esclavitud, lo que se realizó en 1888. Incluso tras la abolición, la amplia mayoría de quienes fueron esclavos continuó siendo víctima de la exclusión. La implementación de las políticas sociales a inicios del siglo XX reprodujo el modelo histórico de exclusión: los derechos sociales y laborales solo se garantizaban a una minoría

de trabajadores: quienes estaban en el sector formal (predominantemente industrial). Para los trabajadores en el sector informal, prevalecían las formas de clientelismo y de asistencialismo de socorro a los pobres; en otras palabras, ayuda por medio de redes familiares o de la filantropía ejercida por los terratenientes o por la iglesia. Este sistema se ha descrito como «conservador informal» (Barrientos, 2004), debido a que los derechos solo asistían a grupos designados (y por ello se percibían como privilegios); quienes quedaban fuera de estos grupos dependían de medidas informales. Este sistema siguió vigente, con modificaciones leves, hasta el final de la dictadura militar de la década de 1980 (Leubolt, 2013). Durante el proceso de democratización, los movimientos sociales comenzaron a demandar, por un lado, una prestación de servicios más democrática y, por el otro, una ampliación de los derechos sociales para que se incluyera a los grupos hasta entonces excluidos y marginados. Su influencia es tangible en la Constitución de 1988, que marcó un cambio en la trayectoria de las políticas de bienestar del Brasil: estableció estándares mínimos de seguridad social (ANFIP, 2008), lo que puede entenderse como un paso relevante en pos de la universalización de los derechos sociales y del bienestar. Por primera vez, la población rural se incluyó en el sistema de bienestar social.

No obstante, los años noventa resultaron ser una década de reformas económicas neoliberales. Estas reformas tuvieron su inicio en 1990 y aceleraron su ritmo a partir de 1994 con un programa de control de la inflación denominado Plano Real, implementado por el entonces ministro de Hacienda Fernando Henrique Cardoso, que en 1995 llegó a la presidencia. Si bien los sectores con menos recursos en un principio se vieron favorecidos con los éxitos logrados en la lucha contra la hiperinflación, la inestabilidad económica dio paso a una serie de crisis y tuvo como consecuencia el deterioro de las condiciones laborales. Por otro lado, los fondos estatales se emplearon para el rescate de bancos e inversores internacionales. Los problemas fiscales que se originaron pusieron en peligro la materialización de los derechos sociales por medio de las políticas sociales: el gasto social del Gobierno central creció apenas desde un 11,24 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 1995 a un 13,82 por ciento en 2005, a pesar de que el sistema reformado de pensiones y los flamantes programas de asistencia social exigían inversiones equivalentes a un 2,77 por ciento (IPEA, 2011). Una consecuencia inmediata de la universalización de la política social en un contexto de financiación insuficiente fue la disminución en la calidad de los servicios del sector público, lo cual provocó un éxodo de las clases alta y media que abandonaron el sistema público para ingresar en escuelas, hospitales y sistemas de seguros del ámbito privado. En 1990 el 86,9 por ciento de los niños que se contaban entre el 10 por ciento más rico de la población asistía a escuelas públicas. Esta cifra descendió a apenas el 18,49 por ciento en 1998. La participación del 10 por ciento más rico en el sistema de salud pública se desplomó del 15,95 al 3,46 por ciento durante el mismo periodo



(Ramos, 2000). Durante la presidencia de Cardoso se promovió una forma de liberalismo inclusivo: solo los pobres que son sujetos de ayuda recibirían asistencia pública; por el contrario, los segmentos de la población no digna de ayuda debían pagar sus servicios.

El cambio en la prioridad de las erogaciones (Leubolt, 2013) refleja la modificación del paradigma: mientras que el gasto en la infraestructura social (por ejemplo, salubridad o vivienda) y en los servicios (por ejemplo, educación y salud) se redujo, el gasto asignado a la asistencia social focalizada se elevó; así, de un 1,6 por ciento del PIB en 1980 subió a un 4,8 por ciento en 2005. En 2001 el Gobierno de Cardoso introdujo los primeros programas de transferencia condicional en efectivo a escala nacional (Bolsa Escola y Bolsa Alimentação). Se otorgaba a las familias con bajos recursos una pequeña suma de dinero por cada niño, a condición de que se comprobara su escolaridad y asistencia sanitaria. De la misma forma, en 2002 los subsidios estatales para el gas licuado fueron reemplazados por modestas transferencias en efectivo para los sectores más necesitados (Auxílio Gás). En ese momento estos programas alcanzaban a 5,1 millones de familias (Bolsa Escola), 900.000 familias (Bolsa Alimentação) y 8,5 millones de familias (Auxílio Gás) (IPEA, 2007, pág. 104).

Como consecuencia de la focalización se registró una merma en la pobreza extrema, a la vez que algunos indicadores asociados como el de alfabetización mejoraron. Por otra parte se produjo un deterioro de las condiciones laborales: el sector informal creció desde un 53,6 por ciento en 1992 a un 55,5 por ciento en 2002; además, en el mismo periodo, el desempleo se elevó desde un 6,4 a un 9,2 por ciento (OIT, 2009). La distribución funcional del ingreso sufrió una modificación que perjudicó a los asalariados: la participación de los sueldos y salarios en los ingresos totales decayó desde el 45,4 por ciento en 1990 a un 36,1 por ciento en 2002 (Vernengo, 2007). El índice de Gini se estancó en un nivel elevado (entre 0,602 en 1996 y 0,589 en 2002; véase el sitio web del IPEA <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>).

Luiz Inácio Lula da Silva fue el ganador en las siguientes elecciones presidenciales y estuvo al frente del Gobierno entre 2003 y 2010. Su sucesora, Dilma Rousseff, continúa por una senda similar a la que marcara Lula. En lo que concierne a la estrategia económica, solo hubo cambios modestos hasta 2006, lapso durante el que continuaron las políticas monetarias liberales ortodoxas. Desde la reelección de Lula en 2006 el modelo fijado en materia de políticas económicas se acercó más y más al Estado desarrollista, es decir, al desarrollo capitalista impulsado por el Estado, cuya consecución se busca mediante la inversión en infraestructura; esta inversión registró un alza desde el 0,31 por ciento del PIB (1,42 por ciento, incluidas las empresas estatales) en 2003 al 1,25 por ciento (3,27 por ciento) en 2010 (Novy, 2012).

Cuando Lula asumió en 2003 afirmó que su Gobierno se concentraría en la erradicación del hambre. Inicialmente, el programa Fome Zero (hambre cero) se situó en el centro de la escena y tuvo su principal sustento en la cooperación con actores privados. Pronto la atención se trasladó a la expansión y

una mejor coordinación de los programas anteriores de transferencia condicional en efectivo; a tal fin, se lanzó un programa denominado Bolsa Família, que se convirtió en la piedra angular del primer mandato de Lula (Singer, 2012). El programa consiste en una suerte de sustituto o suplemento de ingresos para las familias pobres. Los montos que percibe cada familia varían según la cantidad de niños y la situación de sus ingresos. Cuando se compara con los programas de transferencia en efectivo hasta entonces existentes se observa que el Gobierno incrementó el gasto<sup>1</sup> y logró extender la cobertura a más de 13 millones de familias en 2012 (MDS, 2012). Bolsa Família significó una mejora efectiva en las condiciones de vida de más de 50 millones de brasileños pobres; tal cifra representa alrededor de una cuarta parte de la población total. Por lo tanto, la lógica de la focalización cambió de manera fundamental: la cobertura se ha expandido más allá de los segmentos más pobres de la sociedad y llega a un grupo mucho más grande de personas que, con anterioridad, quedaban marginadas. Ello puede percibirse como un paso crucial en dirección de la universalización de la focalización.

Un análisis presupuestario (Leubolt, 2013) indica que las tasas de inversión en los servicios sociales han ido en baja entre 1995 y 2005: el gasto en educación disminuyó de un 0,95 por ciento del PIB en 1995 a un 0,77 por ciento en 2005; por su parte, el gasto en salud sufrió una caída que fue desde el 1,79 al 1,59 por ciento durante el mismo periodo. De 2006 en adelante esta tendencia se ha revertido con flujos de inversiones adicionales en estos sectores: el gasto en educación ascendió al 1,03 por ciento del PIB en 2009, a la vez que las erogaciones en salud se incrementaron al 1,85 por ciento (IPEA, 2011). La inversión pública en infraestructura (redes cloacales y vivienda) también ha registrado un alza considerable a partir de 2005. Este incremento en las tasas de inversión es el resultado, mayormente, del programa de aceleración del crecimiento económico (PAC), que coordinó Dilma Rousseff desde inicios de 2007. Al contrario de otros programas similares que apuntan a la promoción de un Estado desarrollista, el PAC prioriza la infraestructura social en vecindarios carenciados, en especial en lo relacionado a viviendas y redes cloacales. Cabe señalar que el Estado ha aumentado la inversión en políticas de empleo de forma significativa: de un 0,59 por ciento del PIB en 2005 pasó al 0,91 por ciento en 2009. Estas inversiones se justifican con un discurso keynesiano de «crecimiento económico mediante la redistribución», que adquiere un papel relevante en la política brasileña y que se reforzó tras la elección de Rousseff en 2010 (Leubolt, 2013). A diferencia del enfoque

---

1. Según el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre del Brasil (MDS, 2012), las familias en situación de pobreza extrema lograron percibir hasta 308 reales mensuales en 2012, y las familias en situación de pobreza, hasta 236 reales. Las familias que cumplen con los requisitos (con ingresos inferiores a 140 reales por habitante) reciben 32 reales por cada niño (hasta un máximo de 160 reales), 38 reales por cada adolescente de entre 16 y 17 años (dos adolescentes como máximo); a las familias que perciben menos de 70 reales por habitante se les otorga un pago mensual adicional de 70 reales.

aplicado en los años noventa, los programas focalizados de reducción de la pobreza no reemplazaron a la provisión de servicios públicos; antes bien, complementaron las nuevas inversiones que se dedicaron a servicios e infraestructura. Por ende, esto puede entenderse como una tendencia general hacia la universalización.

En la primera década del siglo XXI la desigualdad disminuyó. Los factores que tuvieron mayor impacto para lograr tal disminución fueron la expansión trascendental de las transferencias en efectivo y el aumento del salario mínimo, que casi se triplicó entre 2003 y 2013 (una subida del 195 por ciento entre enero de 2003 y enero de 2013; véase el sitio web del IPEA <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>). El aumento del salario mínimo no solo tuvo un impacto positivo sobre las condiciones laborales, sino también sobre las prestaciones sociales para los sectores de bajos recursos, habida cuenta de los significativos beneficios ligados al salario mínimo que se establecieron en la Constitución de 1988. En el caso brasileño la expansión de las transferencias en efectivo se vio acompañada de una leve caída en la inversión dirigida a los servicios sociales y a la infraestructura hasta 2005. Esta tendencia tiene su correlato en las concepciones neoliberales de la política social y se puede caracterizar como un proceso de monetarización (Fischer y Leubolt, 2012). A partir de 2006 la tendencia hacia la monetarización se ha revertido mientras que, en paralelo, las inversiones en los servicios sociales y en la infraestructura experimentaron un incremento considerable. La estrategia general se desplazó desde una posición de liberalismo inclusivo hacia el bienestar del desarrollo, donde la reducción de desigualdades con la ayuda de la intervención estatal se distingue como un factor importante para elevar el consumo e impulsar el crecimiento económico (Leubolt, 2013). Un aspecto sustancial de la nueva estrategia consistió en la fortificación de las políticas sociales universalistas.

## India

En la India el crecimiento económico representaba el núcleo mismo del proyecto político tras su independencia y era la base para alcanzar un mayor bienestar (Palriwala y Neetha, 2009). A pesar de que en los principios directivos de la Constitución se formalizaron promesas de amplio alcance para acrecentar el bienestar, el Estado apenas si tuvo alguna intervención en programas de protección social. Uno de los objetivos que continuaba pareciendo como alcanzable era el compromiso para proveer a todos de agua potable y salubridad, servicios de salud y educación primaria, con independencia de su posición en la jerarquía social y económica. Puede afirmarse, por lo tanto, que en las primeras etapas de planificación, el fundamento de la universalización prevalecía en el discurso público y en su lógica: el énfasis residía en la provisión de servicios estatales en el marco del programa para el desarrollo de la comunidad.

La redistribución de las tierras no era una prioridad y solo se logró algún éxito en unos pocos estados. En lo que respecta a la población rural, se hizo hincapié en la estabilidad de los precios de los productos agrícolas y en lograr que los alimentos fueran asequibles. La seguridad social (definida como pensiones, salud, cuidados para la maternidad, indemnizaciones por accidentes laborales) estuvo y aún está únicamente al alcance de los trabajadores del sector formal y sindicado. En la actualidad, el 8 por ciento de la fuerza laboral queda cubierta por esta forma de «universalismo estratificado» (NCEUS, 2007). Ante la falta de políticas de bienestar integrales, la generación de bienestar y de seguridad social quedaba en gran medida – como sucede hasta el presente – en las manos de las instituciones tradicionales de la familia, la población y las castas, al igual que de las comunidades religiosas.

Hacia finales de la década de 1960 era evidente que el crecimiento económico no resultaba suficiente para generar el volumen de empleo que se requería para absorber la fuerza laboral que crecía a pasos acelerados. Cuando la crisis de la agricultura agravó la situación se instaló la idea del «crecimiento con redistribución» (Shankar y Shah, 2010, pág. 118). Los servicios sociales básicos se incluyeron en el «programa de necesidades mínimas». Por supuesto, se subrayaron los requisitos básicos para una vida digna, como salud, nutrición y alfabetización, al igual que los bienes y servicios necesarios para materializarlos, como vivienda, salubridad, alimentos, salud pública, suministro de agua y educación primaria. Otra medida de seguridad social que goza de larga trayectoria en la India es el sistema de distribución pública (PDS, por sus siglas en inglés) para la provisión de alimentos y cereales para consumo. Si bien era un programa de acceso universal, en términos generales se ha entendido el PDS como un instrumento para garantizar el acceso a los alimentos a precios subsidiados para los pobres. Mientras que el Gobierno central establecía las directrices más generales de la política, la implementación y, en algunos casos, la financiación quedaban a cargo de los gobiernos provinciales. Desde aquellos días, las disparidades regionales acentuadas son una característica habitual del régimen de bienestar de la India (Kohli, 2010).

En paralelo con el programa de necesidades mínimas, se pusieron en marcha programas focalizados para el empleo y contra la pobreza. Entre ellos se incluyeron programas de trabajo autónomo y programas de empleo con salarios modestos en los que las remuneraciones consistían, en parte, en alimentos; de esta manera, se crearon programas para creación de activos y de crédito subsidiado. Desde la década de los ochenta, la «universalización de las necesidades básicas» fue complementada con la participación del sector privado. La política nacional de salud de 1983, por ejemplo, tenía una base sólida en los principios universales: recomendaba atención primaria de la salud de tipo integral y universal para todos. A la vez, propugnaba la expansión del sector privado de la salud. Los servicios más onerosos para los estratos más altos de la sociedad debían ser provistos por el sector privado (véase Shankar y Shah, 2010).

La tendencia hacia la focalización que tuvo su origen a mediados de los años ochenta se tornó aún más pronunciada durante el periodo de reforma económica. Se dio un giro generalizado hacia un enfoque neoliberal de las políticas públicas, tras lo cual los programas para combatir la pobreza se cortaron; la política de cobertura universal basada en la distribución pública de cereales para consumo que garantizaba la seguridad de alimentos fue reemplazada con programas focalizados. En otras palabras, el otrora universal PDS y demás programas sociales se limitaron a quienes percibieran ingresos por debajo de la línea de pobreza<sup>2</sup>.

El aumento del gasto en el sector social en términos reales, en particular tras la formación de una coalición de centroizquierda en 2004, «reflejó el imperativo que dictaba la universalización», pero «el resultado fue un estiramiento de los mismos recursos en áreas más grandes», como señalan Shankar y Shah (2010, pág. 121). No obstante, a largo plazo surge una tendencia al alza en el gasto destinado al agua y a la salubridad (del 0,15 por ciento en 1990-1991 al 2,08 por ciento en 2012-2013), salud y bienestar familiar (del 0,22 por ciento en 1990-1991 al 2,06 por ciento en 2012-2013) y a la educación (del 0,30 por ciento en 1990-1991 al 4,52 por ciento en 2012-2013) de los presupuestos estatales. Los datos indican que, en términos relativos, el Gobierno ha destinado más recursos a la educación en el pasado reciente (Mooij y Dev, 2004; GoI, 2013a).

Si excluimos la dimensión de la pobreza que no guarda relación con los ingresos (es decir, el acceso a la salud y a la educación para los hogares de bajos recursos), bien puede decirse que la incidencia de la pobreza se redujo en los últimos decenios; lo mismo ocurrió en las áreas urbanas, a un paso más acelerado. La desigualdad (según surge de la medición del promedio de gasto por habitante en los hogares), sin embargo, creció de forma significativa durante los años posteriores a la reforma. El incremento fue sustancial en las áreas rurales, pero resultó mucho más pronunciado en el sector urbano (OCDE, 2010).

Con la finalidad de identificar los diferentes tipos de incorporación social, se considerarán dos esquemas relevantes en la política social y en el sistema de educación de la India. En la Constitución se consagró la universalización de la educación del nivel primario y sus metas centrales: el aumento en la matrícula escolar y la lucha contra el analfabetismo. Una enmienda que data de 2002 decreta la educación gratuita y obligatoria para todos los niños de entre 6 y 14 años de edad. A causa del incremento en el gasto, la matrícula escolar, en especial de las niñas, experimentó un crecimiento notorio aunque no suficiente si se compara con el mayor número de niños que deben ingresar en el sistema de escolarización. La tasa de deserción escolar era alta y,

---

2. En la India, al igual que en casi todas las latitudes, el método basado en los ingresos por debajo de la línea de pobreza, empleado por el estándar de la Comisión de Planificación, es objeto de muchas controversias (véase, por ejemplo, Deaton y Kozel, 2005).

por ende, el analfabetismo masivo se mantuvo como una característica persistente de la sociedad india. Una comisión para la educación elevó un pedido urgente para que se mejorara la calidad de la educación, a la vez que recomendó en su informe final, publicado en 1966, que se elevara el porcentaje del PIB destinado a la educación. Los líderes políticos implementaron las medidas sugeridas y se verificó una subida en la cantidad de escuelas primarias y de los índices de matriculación, pero la tasa de deserción escolar siguió siendo muy alta. La Nueva Política Educativa, anunciada en 1986, prestó particular atención a las mujeres, a ciertas castas y tribus, a otras clases postergadas y minorías religiosas. Además de centrarse en los grupos marginados o desamparados, exigía una mejora en la calidad de la enseñanza y de la infraestructura escolar. Pero ni las cifras de la deserción escolar ni las de las tasas de analfabetismo registraron mejoras tangibles. En tal contexto, el Gobierno lanzó un programa de descentralización en 1994: las comunidades locales debían contribuir con una participación más activa en la titularidad y en la administración de las escuelas. Con el apoyo del Estado central, aunque con deficiencias severas en la financiación, este proceso de descentralización podía denominarse «modelo de retirada del Estado» (Shankar y Shah, 2010, pág. 134). Empeoró, si cabe, el modelo existente de bajo costo en el nivel de enseñanza primaria. Con el objetivo de alcanzar la universalización, los gobiernos provinciales y los organismos locales emplearon a cambio de sueldos bajos a docentes que no estaban capacitados (llamados paradoscentes). Ello dio como resultado una pérdida severa en la calidad; considerado de otra forma, se dio una «universalización sin calidad» (*ibid.*, pág. 120). Por lo tanto, las clases más altas no fueron las únicas que se volcaron a las instituciones privadas, sino que las clases medias hicieron lo mismo.

El sistema de distribución pública (PDS) ha sido un componente vital de las medidas para garantizar la seguridad de alimentos en el país. En este escenario del nuevo sistema de distribución pública focalizado (TPDS, por sus siglas en inglés), implementado en 1997, los «pobres identificados» reciben una cuota específica de cereales a precios altamente subsidiados. La transformación del PDS, que ha pasado de ser un programa universal a uno focalizado, ha recibido críticas vehementes por parte de los analistas a raíz de ciertos problemas como la ineficiencia en la focalización de los destinatarios, incremento en el costo unitario de la transferencia de beneficios, desvíos de recursos, distribución desigual y sesgada de los beneficios a los segmentos con ingresos más elevados (entre los pobres), disparidades regionales en el desempeño, entre otros. Algunos críticos se aventuran a afirmar que este giro en la política resulta adverso para los pobres (véase, por ejemplo, Kannan y Pillai, 2007; Sen y Rajasekhar, 2010, y Haan, 2011). Sin perjuicio de todos estos comentarios, los datos demuestran que el TPDS ha mejorado la cobertura para los hogares de bajos recursos en las áreas rurales de las provincias pobres (Kundu y Srivastava, 2004). A la vez, es de amplio reconocimiento que la mejora general del estatus nutricional de la población que puede adscribirse

al TPDS y a otros programas focalizados de transferencia de alimentos es bastante baja (OCDE, 2010).

Otro de los pilares de las políticas públicas del área social de la India, el programa de garantías del empleo rural (NREG, en la actualidad Ley NREG Mahatma Gandhi (MGNREGA)) fue implementado en 2006. Este programa es uno de los proyectos insignia del Gobierno. Según este plan, a cada hogar rural se le garantiza por ley un máximo de 100 jornadas de trabajo remunerado por año. Si el Estado no cumple con el otorgamiento de las 100 jornadas, el beneficiario queda facultado a percibir la remuneración sin la contraprestación laboral. La Ley NREG se fundamenta en un enfoque en base a los derechos: para lograr que el acceso a este programa sea universal se recurre a la autofocalización, para lo que se establecen salarios mínimos<sup>3</sup>. Por lo tanto, este esquema representa un universalismo *de jure*, pero recurre a una focalización *de facto*; en otras palabras, es un ejemplo de universalismo focalizado (Powell, 2009). Las cifras que corresponden a la cantidad de hogares empleados, al índice de personas por días de empleo generado y al promedio de días de empleo para las mujeres son impresionantes. Si bien las cifras registran una merma general desde 2011, el programa NREG ha creado una cantidad significativa de puestos de trabajo en 636 distritos de la India hasta 2013 y ha beneficiado a alrededor de 128 millones de hogares (GoI, 2013b). Sin embargo, los datos revelan que hay algunas razones para preocuparse. De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Rural (Srivastava, 2013), el desempeño del esquema alcanzó su grado máximo durante el periodo 2009-2010, pero desde entonces se registra una disminución en los siguientes conceptos: hogares que acceden al empleo por medio del esquema (de 53 millones en 2009-2010 a 48,1 millones en 2012-2013), personas por días de empleo (de 2.836 millones en 2012-2013 a 1.874 millones en 2012-2013) y promedio de días de empleo por cada hogar (de 54 días en 2009-2010 a 39 días en 2012-2013). Por otra parte, el programa adquiere un matiz proactivo en lo que se refiere a la promoción de las mujeres. Por ejemplo, el porcentaje de días de empleo para las mujeres ha aumentado de 48 en 2009-2010 a 52 en 2012-2013.

Las dificultades administrativas, al igual que la disparidad en la distribución a escala provincial del proyecto, han sido objeto de fuertes críticas. No obstante, el programa NREG, además de ser un esquema de transferencia en efectivo, apunta a la mejora de la infraestructura rural, como los caminos y la conservación del agua, irrigación y obras de control de inundaciones. De esta manera, se lograría el fomento de la producción y del comercio en el

---

3. Los programas autofocalizados están abiertos para todos los interesados, pero su orientación alienta a que solo los sectores más pobres aprovechen la transferencia. Los salarios bajos, la lista de espera y la calidad inferior de las transferencias en especie son elementos que desalientan la participación de los segmentos no pobres. La autofocalización suele ser menos costosa y es menos probable que genere desvío de recursos que el sistema que se basa en la identificación de los pobres por vías administrativas, casi siempre mediante el criterio en base a los ingresos (Slater y Farrington, 2009).

sector agrícola. No cabe duda de que es un aspecto importante en lo que hace al desarrollo sostenido. La Ley NREG vigente en la India prevé incluso una dimensión para la adaptación al cambio climático, por cuanto pone el acento en la obra pública destinada a la conservación del agua y del suelo (Arnold, Conway y Greenslade, 2011, pág. 53).

## Sudáfrica

Durante la mayor parte del siglo xx una alianza racista conformada por ingleses y neerlandeses estuvo al frente del gobierno de Sudáfrica, esta alianza también dejó su huella en el régimen de bienestar social (Van der Merwe, 1997). Fueron cuatro ideologías diferentes las que moldearon las políticas sociales: *a)* el racismo, *b)* la creencia centroeuropea o bismarckiana de que la intervención del Gobierno es necesaria, lo que a su vez entraba en contradicción tanto con *c)* el liberalismo británico del *laissez-faire* como con *d)* la «tradición de la Ley de Pobres británica, por la que se entendía el desempleo como un problema primordialmente moral» (*ibid.*, pág. 101). Esta alianza racista dio forma a la política social: instauró programas de obras públicas y una pensión social a (comparativamente) gran escala para los blancos pobres, que se implementó a inicios del siglo xx (Pelham, 2007). El esquema asociado de pensiones era no contributivo, pero estaba destinado estrictamente a los pobres, que debían probar mediante una evaluación de ingresos que eran sujetos con derecho a ayuda. Debían demostrar que ni ellos mismos ni sus familias tenían los medios para sostenerse. Solo los blancos y mestizos podían acceder al esquema. Esta legislación racista obtuvo su legitimación oficial tomando como referencia el trasfondo agrícola de los africanos negros, a quienes se trataba como no sujetos de ayuda o sin derecho a ella puesto que eran capaces de subsistir con la ayuda de la red de sus familiares no inmediatos. Seekings y Natrass (2005, pág. 83) llegan a la conclusión de que «el Estado fomentó entre los ciudadanos blancos el modelo del hogar encabezado por el varón que se gana el pan y, entre los habitantes africanos negros, el modelo de un hogar familiar, de raíz campesina».

Los gobiernos del periodo del apartheid (1948-1994) radicalizaron las leyes racistas: hacia la década de 1970, las reformas aprobadas sobre el sistema del apartheid habían mejorado la situación de los neerlandeses, cuyas «bonificaciones por cualificaciones» les permitían competir en el mercado. Ya no necesitaban el respaldo estatal para eliminar de la competencia a sus contendientes negros. El Gobierno puso freno al intervencionismo estatal y adoptó una estrategia política más liberal. El puntapié inicial de las privatizaciones se dio en las industrias clave, pero estas también tuvieron lugar en el campo de las políticas sociales. Un área de particular importancia fueron las pensiones públicas, que fueron privatizadas en los años ochenta (Hendricks, 2009). Otra área que se vio afectada fue la de la salud, donde el porcentaje de



inversiones estatales, que oscilaba entre un 50 y un 60 por ciento a lo largo de los años setenta y hacia el inicio de los años ochenta, cayó a un 30 por ciento en el periodo 1992-2003 (Seekings y Natrass 2005, pág. 155).

La democratización en Sudáfrica tuvo su foco puesto en el ámbito político, mientras que las transformaciones socioeconómicas obtuvieron un grado de institucionalización mucho menor, a pesar de que ocupaban un lugar destacado en el discurso político (Webster y Adler, 1999). El punto crucial residió en la reforma de la política social y en el hecho de que el racismo institucionalizado se dejó de lado por completo. En este proceso, se dio el colapso de uno de los cuatro pilares ideológicos de las políticas sociales sudafricanas: el racismo institucionalizado estaba ligado al enfoque intervencionista estatal bismarckiano que, de todas formas, había perdido importancia a partir de los años setenta. Gracias a los privilegios racistas que los asistían, los blancos lograron procurarse beneficios bastante generosos. La universalización de las prestaciones sociales en el curso del proceso opuesto a la racialización no vino acompañada de un aumento del gasto ni de la recaudación estatal: el gasto cayó desde un 31,32 por ciento del PIB en 1994 al 25,81 por ciento en 2002. En 2007 el Gobierno aplicó un incremento sustancial en el gasto por primera vez, hasta alcanzar el 28,05 por ciento. Llegó a su pico del 33,03 por ciento en 2009, tras lo cual volvió a caer al 32,09 por ciento en 2011 (FMI, 2013).

Los resultados del estancamiento en las inversiones durante el periodo de transición fueron una seria «limitación fiscal» (Lund, 2001) y el fortalecimiento de la política social liberal, en particular referido a lo que se percibía como una necesidad de focalización. La abolición de los privilegios no originó ninguna gran ola de protestas, debido a que muchas personas asociaban las políticas sociales del apartheid con privilegios injustos basados en el racismo. Por esta razón, aun cuando la universalización fuera un tema crucial, los políticos liberales la reivindicaban con mayor frecuencia que los de tendencia socialdemócrata. En consecuencia, los liberales pretendían que las políticas sociales implementadas favorecieran a los pobres y que no se universalizaran los antiguos privilegios.

El Gobierno tuvo éxito en este sentido (Seekings y Natrass, 2005), sin embargo no hubo un aumento sustancial del gasto social, lo que refleja los efectos negativos de la rigurosidad de la política fiscal vigente desde la instauración de la estrategia de «crecimiento, empleo y distribución» (Marais, 2011). En lo que respecta a los diversos campos de las políticas sociales, es sorprendente que la inversión en la educación cayera de un 7 por ciento del PIB en 1995 a un 5,8 por ciento en 2007. La educación bantú en el marco del apartheid (Giliomee, 2009) tenía la meta explícita de ofrecer alfabetización básica a los niños negros a modo de preparación para trabajos semicualificados. He ahí una de las principales razones de la escasez actual de mano de obra cualificada en el mercado laboral. La inversión pública en el sistema de salud también quedó inerte entre el 3,1 y el 3,2 por ciento del PIB entre 1995 y 2007 (Van der Berg y Siebrits, 2010, pág. 11).

Si se consideran los problemas sociales de Sudáfrica, el hecho de que el gasto social quedara anquilosado resulta notable: como producto de las epidemias de VIH/sida y de tuberculosis (Marais, 2011), el índice de desarrollo humano de Sudáfrica se estancó durante los años noventa y durante la primera década del siglo XXI (PNUD, 2013). La transformación que tuvo lugar tras la caída del apartheid estuvo caracterizada por la consolidación de la atención primaria de salud, a la vez que la reducción de los recursos que se debían asignar a los demás servicios sanitarios se tradujo en una mayor importancia del sector privado; no debe olvidarse que este último cuenta con financiación estatal, puesto que los gastos médicos en ese sector pueden deducirse de los impuestos (Fonn, Schneider y Barron, 2007). Mientras tanto, hay informes que señalan que el sector público es víctima de un grave problema en lo que hace a las cualificaciones de su personal (Holdt y Murphy, 2007). La escasez de personal y de cualificaciones se ve aún más agravada por el impacto del VIH/sida. En términos comparativos, la universalización de los servicios sociales entraña dificultades a corto plazo, dado que requiere una expansión considerable del gasto estatal en educación.

Al contrario de lo hasta aquí descrito, las transferencias en efectivo y las subvenciones gubernamentales han sido el área de mayor dinamismo en la política social: registraron un incremento que fue del 20 por ciento del gasto social en 2000 al 30 por ciento en 2006 (Van der Berg y Siebrits, 2010). Las subvenciones se basan en evaluaciones de ingresos para diferenciar a los pobres sujetos de ayuda de los ciudadanos que no tienen derecho a ella; por ende, forman parte de la tradición liberal de políticas sociales. Las subvenciones más relevantes son la de la tercera edad (una pensión social graciable para los pobres, vigente desde 1928), la de discapacidad (EPRI, 2004) y la de manutención infantil (una transferencia en efectivo no condicional para madres de bajos recursos; Lund, 2008). El sistema sudafricano de subvenciones ha sido reconocido como «la herramienta contra la pobreza más efectiva jamás implementada desde 1994» (Marais, 2011, pág. 3, con referencia a EPRI, 2004): las estadísticas para el periodo 2008-2009 muestran que las subvenciones gubernamentales generan, en promedio, un 47,5 por ciento de los ingresos de los pobres, mientras que la proporción que corresponde a quienes no son pobres es solamente del 13,6 por ciento (SSA, 2012, pág. 46). En el caso del decil más pobre de sudafricanos, la proporción que representan, en promedio, las transferencias en efectivo sobre sus ingresos totales fue del 73 por ciento en 2008, lo que significó un incremento notable desde 1993, cuando esta proporción era de solo del 15 por ciento (Leibbrandt y otros, 2010, pág. 26).

El sistema sudafricano de subvenciones sigue al pie de la letra la ideología liberal de las leyes de pobres: los programas se someten a evaluaciones de ingresos. Dado lo elevado de las tasas de desempleo, una cantidad considerable de sudafricanos (y de migrantes) no cumplen con los requisitos para ingresar al sistema de subvenciones porque, en teoría, pueden proveerse su propio sustento. Como las tasas de desempleo no han registrado un descenso

pronunciado durante los últimos decenios, es cuestionable que haya empleos decentes para los desocupados.

La idea central de nuestro argumento es que las políticas sociales de Sudáfrica llevan el sello de una transformación radical que tiene que ver con la herencia histórica del racismo y, en menor medida, con el intervencionismo estatal de la tradición bismarckiana. En este proceso, la tradición liberal británica ha salido fortalecida, ya que vino de la mano de una expansión considerable de transferencias en efectivo, que se tornaron en un instrumento importante en la lucha contra la pobreza. En relación con las transferencias en efectivo, los críticos se limitan a concentrarse en la evaluación de ingresos, que excluye a los desocupados.

A pesar de las críticas internas, el Gobierno sudafricano se ha apegado a la concepción liberal de la política social, que consiste en la focalización de los pobres que son sujetos de ayuda; en paralelo, intenta dar solución al problema del desempleo con ayuda de los planes sociales con contraprestación laboral. Los sucesivos gobiernos han tomado la senda de la universalización de los derechos sociales y han abandonado por completo el racismo en la política social, sin embargo, este cambio de dirección no fue producto de la tradición universalista de la socialdemocracia: ni los servicios sociales ni la infraestructura social; han sido la meta principal de la intervención estatal. Ni siquiera la Iniciativa de Crecimiento Acelerado y Compartido para Sudáfrica (AsgiSA), el programa que apunta a la construcción de un Estado desarrollista (para más información véase Turok, 2008), preveía inversiones sociales a gran escala (que eran una característica predominante en el caso brasileño).

En su lugar, la provisión de servicios sufre de consecuencias no deliberadas y que son efecto de otras políticas públicas, sobre todo, del ambicioso programa de acción afirmativa (B-BBEE, por sus siglas en inglés). Visto que las empresas privadas se ven forzadas a emplear a un número considerable de personas que atravesaron situaciones previas de desamparo y a ubicarlas en puestos de todos los diferentes niveles jerárquicos, se produce un «efecto de desplazamiento» del personal estatal cualificado (Southall, 2007). Además, la subida en las tasas de mortalidad a causa de la tuberculosis y del VIH/sida también hace sentir sus efectos sobre el sector público y disminuye, aún más, la cantidad de trabajadores cualificados. Es por ello que la tarea de dar impulso a la provisión de servicios públicos será de difícil consecución.

## Reflexiones finales

Mkandawire (2005) afirma que los asesores políticos no han aprendido de la experiencia histórica con la focalización y que las sociedades con mayor equidad tienden al universalismo. Muchos países de industrialización tardía que afrontan una pobreza generalizada han adoptado políticas sociales universales. La focalización ha resultado demasiado costosa y ha exigido

demasiados recursos en términos de competencias y capacidades de la administración. No obstante, la focalización no se contradice necesariamente con la universalización de las políticas sociales, porque el universalismo no excluye la focalización. En efecto, Skocpol (1991) resalta el papel potencialmente progresista de la «focalización incluida en el universalismo». Esta autora expone el caso de las pensiones de la guerra civil y el de los regímenes de protección de la maternidad y de seguridad social en los Estados Unidos, que distribuían de forma proporcional más ingresos en concepto de jubilación entre los trabajadores que percibían menos remuneraciones. Todos estos programas recibieron amplio apoyo aunque favorecían a grupos específicos. Los sistemas universales de salud y educación también suelen gozar de amplia aceptación en todos los segmentos de la sociedad.

La contradicción entre la focalización y el universalismo solo surge si las medidas focalizadas, en especial las transferencias en efectivo, se hacen a expensas de la inversión pública en políticas sociales y en infraestructura. En este caso, la focalización «tiende a reforzar una noción residual de política social, que se concentra únicamente en las fallas de los mercados en lugar de estar dirigida a la transformación de las instituciones» (Haan, 2011, pág. 15).

Las inversiones en los servicios sociales y en la infraestructura son cruciales porque tienen la facultad de incrementar la movilidad social y la solidaridad. El ejemplo brasileño demuestra que las políticas sociales universalistas pueden ser exitosas en lo político y en lo económico. La inclusión de los sectores de bajos recursos contiene el potencial de promover un aumento en la demanda; a su vez, ello tiene un impacto positivo sobre la demanda y sobre el crecimiento económico. De igual manera, el fomento por parte de los gobiernos de la universalización de los programas focalizados puede acarrear éxitos electorales. En este contexto, es importante promover el proceso opuesto al clientelismo de las políticas sociales.

El caso sudafricano pone de relieve una serie de problemas relacionados con la historia del racismo institucionalizado: como resultado de las políticas educativas del pasado y de las políticas de acción afirmativa del presente, se hace tangible la escasez de cualificaciones en el sector público. Es difícil dar una solución rápida a estos problemas, pero es importante sin embargo aplicarse a su resolución por medio de la inversión en la educación pública.

El caso indio pone de manifiesto que los programas focalizados son costosos y están repletos de errores de focalización. La bibliografía referida a este tipo de problemas revela que es muy probable que la focalización que se basa en los ingresos y en los gastos sea dificultosa, mientras que la autofocalización o la focalización fundamentada en las características del grupo suele ser menos costosa y menos proclive al desvío de recursos. No solo en este sentido el Programa de Garantías del Empleo Rural Mahatma Gandhi parece ser más exitoso. Con todo su fundamento legal, el programa NREG es un ejemplo de estrategia de la política social basada en derechos, en contraste con la de la asistencialidad discrecional. Los programas universales en la India muestran, empero,

una tendencia hacia la universalización a bajo costo y sin calidad. Puede afirmarse, entonces, que consisten en una forma de falso universalismo: la educación y la salud públicas suelen ser servicios pobres para los pobres. Quienes cuentan con más recursos económicos recurren a los servicios privados.

A este respecto, el universalismo focalizado podría ofrecer un planteamiento más adecuado para las economías emergentes, que deben hacer frente a la pobreza generalizada y a la desigualdad social persistente. La política social basada en el universalismo focalizado no favorece solamente a un único grupo de electores. Este enfoque «respalda las necesidades particulares a la vez que nos recuerda que todos somos parte del mismo entramado social» (Powell, Menendian y Reece, 2009). Su cometido es atender las necesidades tanto de los grupos dominantes como de los subalternos, pero presta particular atención a la situación del grupo subalterno. Las políticas universales focalizadas mejoran las vidas de la totalidad de la población y, además, eliminan las brechas y las disparidades entre grupos (Grassroots Policy Project, sin fecha). En combinación con un enfoque basado en derechos, el programa NREG de la India podría tomarse como un ejemplo positivo de universalismo focalizado: los avances en la infraestructura para todos se combinan con oportunidades laborales para los pobres y con las necesidades de las comunidades locales.

Con una política universal focalizada se evitarían las dificultades de un falso universalismo y de la responsabilidad política que comporta limitar el alcance de una medida a un determinado grupo o sección de la población. Como señala Chibber (2010, pág. 178), «al excluir a grandes sectores de la población de su ámbito, [la focalización] crea automáticamente un segmento del electorado que no gana nada con los programas». Lo limitado de su base social explica por qué las políticas sociales focalizadas son más proclives a encontrar algún tipo de oposición política. Como contrapartida, los programas universales cuentan, por lo general, con un respaldo político más amplio de parte de las clases medias. Si se implementa con corrección, el universalismo focalizado podría actuar como una estrategia que fortalezca alianzas interraciales e interclasistas.

## Referencias

- ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil). 2008. *20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social*. Brasília, ANFIP.
- Arnold, Catherine; Conway, Tim, y Greenslade, Matthew. 2011. *Cash Transfers: Literature Review*. UK Department for International Development, abril. Londres, DFID UK. Disponible en <r4d.dfid.gov.uk/PDF/Articles/cash-transfers-literature-review.pdf> [consulta: 27/02/14].
- Barrientos, Armando. 2004. «Latin-America: Towards a liberal-informal welfare regime», en Ian Gough y Geof Wood (directores): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, págs. 121-168.

- Castro, Jorge Abrahão de; Ribeiro, José Aparecido; Campos, André Gambier, y Matijasic, Milko. 2009. «A CF/88 e as políticas sociais Brasileiras», en José Celso Cardoso Jr. (director): *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*, vol. 1. Brasília, IPEA, págs. 55-121.
- Chibber, Vivek. 2010. «Organized Interests, Development Strategies and Social Policies», en R. Nagaraj (director): *Case Study India*, encargado para el Proyecto sobre la reducción de la pobreza del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, junio. Ginebra, UNRISD, págs. 163-181.
- Deaton, Angus, y Kozel, Valerie. 2005. «Data and Dogma. The Great Indian Poverty Debate». *World Bank Research Observer*, vol. 20, núm. 2, septiembre, págs. 177-200. Banco Mundial.
- EPRI (Economic Policy Research Institute). 2004. *The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System*. Informe final, Economics and Finance Directorate, Department of Social Development. Ciudad del Cabo (Sudáfrica).
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge (Reino Unido), Polity Press.
- Filgueira, Fernando. 2005. *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*, documento preparado para el Proyecto Democratización y Política Social del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra.
- Fischer, Karin, y Leubolt, Bernhard. 2012. «Auf dem Weg zu mehr Gleichheit? Sozialpolitik in Brasilien und Chile nach dem Linksruck», *Momentum Quarterly*, vol. 1, núm. 1, págs. 45-56. Disponible en <<http://momentum-quarterly.org/cms/wp-content/uploads/MQVIN1-fischer-leubolt.pdf>> [consulta: 27/02/14].
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. «Public Finances in Modern History», *IMF DataMapper*. Disponible en <<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>> [consulta: 27/02/14].
- Fonn, Sharon; Schneider, Helen, y Barron, Peter. 2007. «The Promise and the Practice of Transformation: The state of South Africa's health system», en Sakhela Buhlungu, John Daniel, Roger Southall y Jessica Lutchman (directores): *State of the Nation: South Africa 2007*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), HSRC Press, págs. 289-311.
- Giliomee, Hermann. 2009. «A Note on Bantu Education, 1953 to 1970», *South African Journal of Economics* (Pretoria (Sudáfrica), Economic Society of South Africa), vol. 77, núm. 1, págs. 190-198.
- GoI (Gobierno de la India). 2013a. *Economic Survey 2012–2013*. Nueva Delhi.
- . 2013b. Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA). Disponible en <[www.nrega.nic.in/netnrega/home.aspx](http://www.nrega.nic.in/netnrega/home.aspx)> [consulta: 26/02/14].
- Grassroots Policy Project. Sin fecha. *Race, Power and Policy: Dismantling Structural Racism*. Documento de trabajo a cargo de Sandra Hinson, Richard Healey y Nathaniel Weisenberg. Washington.
- Haan, Arjan de. 2011. *Rescuing exclusion from the poverty debate: Group disparities and social transformation in India*. Documento de trabajo núm. 517, marzo, Institute of Social Studies, La Haya.
- Hall, Anthony. 2006. «From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula», *Journal of Latin American Studies* (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press), vol. 38, núm. 4, págs. 689-709.

- Hendricks, Fred. 2009. *The Private Affairs of Public Pensions in South Africa: Debt, Development and Corporatization*, Social Policy and Development Programme Paper No. 38, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra, UNRISD. Disponible en <[www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/EDEF2C87F707D65DC125756000477706?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/EDEF2C87F707D65DC125756000477706?OpenDocument)> [consulta: 26/02/14].
- Holdt, Karl von, y Murphy, Mike. 2007. «Public Hospitals in South Africa: Stressed institutions, disempowered management», en Sakhela Buhlungu, John Daniel, Roger Southall y Jessica Lutchman (directores): *State of the Nation: South Africa 2007*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), HSRC Press, págs. 312-341.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2011. *15 anos de gasto social federal: notas sobre o período de 1995 a 2009*, Comunicado do IPEA 98. Disponible en <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/110708\\_comunicadoipea98.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/110708_comunicadoipea98.pdf)> [consulta: 26/02/14].
- . 2007. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Edición especial núm. 13. Brasília, IPEA.
- JEP (*Journal für Entwicklungspolitik*). 2003. *Neue internationale Armutsprogramme: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht?*, Viena, Mandelbaum Ed. Südwind, vol. 19, núm. 2.
- Kannan, K. P., y Pillai, N. 2007. *Social Security in India: The Long Lane Treaded and the Longer Road Ahead Towards Universalization*. MPRA Paper No. 9601, Centre for Development Studies, Kerala (India). Disponible en <<http://mpra.ub.unimuenchen.de/9601>> [consulta: 26/02/14].
- Kohli, Atul. 2010. «Politics and Redistribution», en N. G. Jayal y P. B. Mehta (directores): *The Oxford Companion to Politics in India*. Nueva Delhi, Oxford University Press, págs. 499-509.
- Kundu, A., y Srivastava, R. 2004. «Meeting the Food Security Challenges in India: Medium Term Goals and Strategies», texto preparado para el Ministerio de Alimentos y Bienestar del Consumidor, Gobierno de la India. Nueva Delhi, GoI.
- Leibbrandt, Murray; Woolard, Ingrid; Finn, Arden, y Argent, Jonathan. 2010. *Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 101. París, OCDE.
- Leubolt, Bernhard. 2013. «Institutions, discourse and welfare: Brazil as a distributional regime», *Global Social Policy*, vol. 13, núm. 1, págs. 66-83.
- Lund, Francie. 2008. *Changing Social Policy: The Child Support Grant in South Africa*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), HSRC Press.
- . 2001. «Die Transformation der Sozialpolitik in Südafrika», en Johannes Jäger, Gerhard Melinz y Susan Zimmermann (directores): *Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*. Frankfurt (Alemania), Brandes & Apsel, págs. 117-137.
- Marais, Hein. 2011. *South Africa Pushed to the Limit: The Political Economy of Change*. Londres, Zed.
- Marques, Rosa Maria, y Mendes, Áquilas. 2007. «Lula and Social Policy: In the Service of Financial Capital», *Monthly Review* (Nueva York), vol. 58, núm. 9, págs. 22-31.
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). 2012. *Relatórios de Informações Sociais*, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, SAGI. Disponible en <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>> [consulta: 26/02/14].

- Mehrotra, Santosh. 2008. *National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) 2005*, Comisión de Planificación del Gobierno de la India. Disponible en <[www.levyinstitute.org/pubs/EFFE/Mehrotra\\_Rio\\_May9\\_08.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/EFFE/Mehrotra_Rio_May9_08.pdf)> [consulta: 26/02/14].
- Mkandawire, Thandika. 2005. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Social Policy and Development Programme Paper No. 23, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra, UNRISD. Disponible en <[www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument)> [consulta: 26/02/14].
- . 2004. *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan.
- Mooij, Jos, y Dev, S. Mahendra. 2004. «Social Sector Priorities: An Analysis of Budgets and Expenditures in India in the 1990's», *Development Policy Review*, vol. 22, núm. 1, págs. 97-120.
- NCEUS (National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector). 2007. *Report on Conditions of Work and Promotion of Livelihoods in the Unorganised Sector*. Nueva Delhi, Academic Foundation.
- Novy, Andreas. 2012. «Widersprüche des brasilianischen Entwicklungsstaats», en Ivan Lesay y Bernhard Leubolt (directores): *Lateinamerika nach der Krise: Entwicklungsmodelle und Verteilungsfragen*. Viena, LIT, págs. 117-130.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2010. *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa. The role of labour market and social policies*. Versión revisada, agosto de 2013. París, OCDE Publishing.
- OIT. 2009. *Decent Work Country Profile Brazil*. Ginebra, OIT.
- Palriwala, Rajni, y Neetha, N. 2009. *The Care Diamond: The State Social Policy and the Market*, India Research Report for the Political and Social Economy of Care Project No. 3, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra, UNRISD.
- Pelham, Larissa. 2007. *The politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*, CPRC Working Paper 83, Chronic Poverty Research Center.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. Nueva York, PNUD.
- Porter, Doug, y Craig, David. 2004. «The third way and the third world: Poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism», *Review of International Political Economy*, vol. 11, núm. 2, págs. 387-423.
- Powell, John A. 2009. «Post-racialism or Targeted Universalism?», *Denver University Law Review*, vol. 86, núm. 1, págs. 785-806.
- ; Menendian, Stephen, y Reece, Jason. 2009. «The Importance of Targeted Universalism», *Poverty & Race* (Washington, Poverty & Race Research Action Council), vol. 18, núm. 2, marzo/abril.
- Ramos, Carlos Alberto. 2000. *Programas Sociais: Trajetória Temporal do Acesso e Impacto Distributivo*, Instituto de Investigación Económica Aplicada, Texto para discusión núm. 771. Brasilia, IPEA.



- Seekings, Jeremy. 2012. «Pathways to Redistribution: The Emerging Politics of Social Assistance across the Global South», *Journal für Entwicklungspolitik* (Viena), vol. 28, núm. 1, págs. 14-34.
- , y Natrass, Nicoli. 2005. *Class, Race, and Inequality in South Africa*. New Haven (Estados Unidos), Yale University Press.
- Sen, Gita, y Rajasekhar, D. 2010. «Social Protection Policies, Experiences, Challenges», en R. Nagaraj (director): *Case Study India*, encargado para el Proyecto sobre la reducción de la pobreza del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, junio. Ginebra, UNRISD, págs. 79-112.
- Shankar, P. S. Vijay, y Shah, Mihir. 2010. «Rethinking Reforms: A New Vision for the Social Sector in India», en R. Nagaraj (director): *Case Study India*, encargado para el Proyecto sobre la reducción de la pobreza del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, junio. Ginebra, UNRISD, págs. 113-162.
- Singer, André. 2012. *Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo (Brasil), Companhia das Letras.
- Skocpol, Theda. 1991. «Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States», en C. Jencks y Paul E. Peterson (directores): *The Urban Underclass*. Washington, The Brookings Institution, págs. 411-436.
- Slater, Rachel, y Farrington, John. 2009. *Targeting of social transfers: A review for DFID*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Southall, Roger. 2007. «The ANC State: More dysfunctional than developmental?», en Sakhela Buhlungu, John Daniel, Roger Southall y Jessica Lutchman (directores): *State of the Nation: South Africa 2007*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), HSRC Press, págs. 1-24.
- Srivastava, Ravi. 2013. *A Social Protection Floor for India*. Nueva Delhi, OIT.
- SSA (Statistics South Africa). 2012. *Poverty Profile of South Africa: Application of the poverty lines on the LCS, 2008/2009*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), SSA.
- Turok, Ben (director). 2008. *Wealth Doesn't Trickle Down: The Case For a Developmental State in South Africa*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), New Agenda.
- Van der Berg, Servaas, y Siebrits, Krige. 2010. *Social assistance reform during a period of fiscal stress*, Stellenbosch Economic Working Papers No. 17, Stellenbosch University, Stellenbosch (Sudáfrica). Disponible en <[www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2010/wp172010/wp-17-2010.pdf](http://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2010/wp172010/wp-17-2010.pdf)> [consulta: 26/02/14].
- Van der Merwe, Theo. 1997. «Events, views and ideologies which shaped social security in South Africa», *South African Journal of Economic History* (University of South Africa Press), vol. 12, núm. 1 y 2, págs. 77-102.
- Vernengo, Matias. 2007. «Fiscal Squeeze and Social Policy during the Cardoso Administration (1995-2002)», *Latin American Perspectives* (California (Estados Unidos), SAGE), vol. 34, núm. 5, págs. 81-91.
- Webster, Edward, y Adler, Glenn. 1999. «Toward a Class Compromise in South Africa's Double Transition: Bargained Liberalization and the Consolidation of Democracy», *Politics & Society*, vol. 27, núm. 3, págs. 347-385.
- Wehr, Ingrid. 2009. «Esping-Andersen travels South: Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung», *Peripherie*, vol. 29, núm. 114/115, págs. 168-193.

# Reforma tributaria progresiva en los países de la OCDE

*Oportunidades y obstáculos*

**Sarah Godar**

**Christoph Paetz**

**Achim Truger**

Facultad de Economía,  
Berlin School of Economics and Law

Los aumentos sustanciales de la disparidad en la distribución de riqueza e ingresos ocurridos en los últimos decenios, en combinación con la necesidad de aumentar los impuestos debido al estrés presupuestario experimentado desde la Gran Recesión, han producido demandas de reformas tributarias progresivas en muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, el argumento económico dominante contra tales reformas es el de que estas irían en detrimento del crecimiento y del empleo y llevarían a un alto nivel la elusión fiscal. En este artículo se ofrece una evaluación crítica de los argumentos más utilizados y se complementa con una perspectiva macroeconómica. En nuestra opinión, existe un mayor margen de maniobra de lo que se suele sugerir para que los gobiernos incrementen la progresividad del sistema tributario y eleven los ingresos adicionales. Se comienza con una revisión de las tendencias de tributación regresiva presentes desde la década de 1980 y se demuestra que, más allá de algunos cambios, no hay signos de una reversión amplia de la tendencia, precisamente a causa de la presunta tensión entre eficiencia y equidad que supuestamente no permitiría tales cambios. Se examina luego el conocimiento común sobre los efectos de las reformas tributarias progresivas. Finalmente, se introduce una perspectiva macroeconómica en este análisis y se trazan algunas conclusiones acerca de futuras políticas tributarias en los ámbitos nacional e internacional.

### **Tendencias tributarias desde la década de 1980: los estándares tradicionales de justicia bajo presión<sup>1</sup>**

Tradicionalmente los objetivos de la tributación en los países industrializados en el área de la distribución han sido: *a*) evitar privilegios fiscales para fuentes específicas de ingresos (planteamiento de la utilidad integral), y *b*) alcanzar un alto grado de progresividad. No obstante, estos objetivos se han visto bajo creciente presión desde la década de 1980. De acuerdo con la OCDE (2011, pág. 267), los ingresos de mercado se han vuelto más desiguales en la mayoría de los países de la OCDE desde mediados de los años ochenta. Además, la redistribución por parte del Estado se ha tornado menos efectiva, especialmente desde mediados de los años noventa. Es imposible establecer el nivel de responsabilidad que sobre este estado de cosas tienen los cambios en los sistemas impositivos. Sin embargo, las tendencias tributarias reflejadas en algunos importantes indicadores apuntan a una conexión. Las fuertes bajas en el tipo marginal superior del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, sumadas a una creciente dualización del impuesto sobre la renta (es decir, crecientes privilegios para las rentas del capital), demuestran

---

1. Para un panorama más completo véase Godar y Truger (2014a).

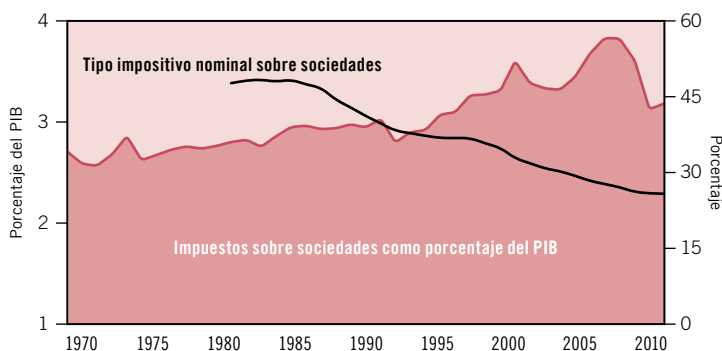
que los estándares tradicionales de justicia tributaria han estado bajo severa presión en los últimos decenios.

En general el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) solía ser la más importante fuente de recaudación para los países de la OCDE; correspondía a alrededor de un 30 por ciento del total de impuestos recaudados en los años ochenta. Desde entonces, su importancia relativa ha disminuido a alrededor de un 24 por ciento, mientras que el peso de las contribuciones a la seguridad social se ha incrementado (OCDE, 2012a, pág. 23). Con el objetivo de evaluar cómo funcionan los sistemas tributarios progresivos, podemos usar los tipos impositivos legales superiores como un indicador de grandes tendencias internacionales, que representen además los efectos redistributivos deseados de los sistemas de impuestos sobre la renta. Desde la década de 1970 las tasas de los impuestos sobre la renta bajaron en casi todos los países de la OCDE. En 1981 la tasa legal superior combinada del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países de la OCDE era en promedio del 65,7 por ciento. Si consideramos solo los países ya incluidos en la base de datos desde 1981, la tasa media decreció a un 50,7 por ciento en 1990, a un 48,9 por ciento en 2000 y a un 45,8 por ciento en 2010 (OCDE, 2012b, pág. 33). Mientras tanto, otros países se han integrado a la organización; si los incluimos, la tasa media del impuesto en 2010 fue del 41,7 por ciento.

Recientemente, muchos gobiernos europeos rompieron deliberadamente con el enfoque integral de los ingresos, subordinando la renta de capital de las personas a un calendario fiscal separado con un único tipo impositivo, limitando la tributación progresiva al área de la renta del trabajo. En muchos países de la OCDE (por ejemplo, Alemania, Austria, España, Finlandia, Irlanda, Japón y Suecia), ciertos tipos de renta de capital de las personas (como intereses, dividendos y ganancias de capital) quedan excluidos de la tributación progresiva sobre la renta (OCDE, 2013a, y Deloitte, 2013). Como apunta Schratzenstaller (2004, pág. 23), muchos países de Europa occidental han reformado su tributación sobre la renta a partir de comienzos de los años ochenta, pasando de un planteamiento integral de los ingresos a una dualización del impuesto sobre la renta. Las ganancias de capital son muchas veces gravadas con tasas más bajas que el tipo impositivo marginal para personas físicas. Además, existe un sinnúmero de deducciones fiscales que se aplican a diversas clases de ganancias de capital (Deloitte, 2013). Desde 1981 la carga impositiva superior sobre dividendos ha declinado significativamente (OCDE, 2013a).

La tributación sobre la renta de las empresas ha experimentado durante alrededor de tres decenios una caída cuesta abajo a escala internacional en términos de tipos impositivos nominales sobre sociedades. Si examinamos los países según la información de la OCDE disponible desde 1981, la media (no ponderada) combinada de las tasas de impuesto sobre la renta de las sociedades cayó más de 20 puntos porcentuales: del 47,5 por ciento en 1981 a tan

**Cuadro 1. Impuestos sobre sociedades como porcentaje del PIB  
y tipos impositivos nominales sobre sociedades.  
Medias de la OCDE 1970-2010**



Fuente: OCDE (2013a).

solo el 27,2 por ciento en 2012. La media refleja bastante bien las tendencias individuales, en la medida en que prácticamente todos los países de la muestra redujeron de forma significativa los impuestos sobre las sociedades<sup>2</sup>.

Sin embargo, no debemos olvidar que las bajas en las tasas impositivas no se reflejan a primera vista en los ingresos generados: hasta 2007 los impuestos sobre sociedades como porcentaje del PIB aumentaron significativamente en casi todos los países de la OCDE si se comparan con los niveles de las décadas de 1970 y 1980 (cuadro 1). Pese a declinar considerablemente en 2008-2009, el nivel medio en 2010 todavía era más alto que en los años setenta y ochenta. Parte de la explicación para este rompecabezas puede ser que la caída de las tasas nominales iba acompañada en alguna medida por políticas para ampliar la base impositiva. Otra explicación puede ser que «estimulada por la caída en picado de los impuestos sobre sociedades, que en algunos países están ahora por debajo de la tasa superior del impuesto sobre la renta de las personas físicas, un crecimiento de las sociedades estaría empujando hacia arriba la recaudación del impuesto sobre la renta de sociedades en detrimento del impuesto sobre la renta de las personas físicas» (CE, 2012, pág. 23). No obstante, la causa más probable de este fuerte desarrollo de los ingresos provenientes de impuestos sobre sociedades reside en la creciente participación de las ganancias empresariales en el PIB (Devereux, Griffith y Klemm, 2004, pág. 26).

En comparación con la década de 1970, los ingresos provenientes de impuestos sobre la propiedad como porcentaje del PIB han permanecido bastante estables, en promedio, en los países de la OCDE. Esto indica una caída

2. Medidas más sofisticadas para tipos impositivos efectivos, tales como los Tipos Impositivos Marginales Efectivos (EMTR) y Tipos Impositivos Medios Efectivos (EATR) sobre nuevas inversiones basados en modelos microeconómicos de inversión (Spengel y otros, 2012), al igual que los tipos impositivos implícitos agregados calculados por Eurostat (CE, 2012) muestran ampliamente un cuadro similar.

considerable de la efectiva tributación de la riqueza privada, porque, como muestran Piketty y Zucman (2013), desde 1970 la ratio de riqueza privada con relación al ingreso nacional ha subido considerablemente en muchos países ricos. De ahí que el desarrollo de la tributación a la propiedad haya afectado de forma negativa tanto a la justicia tributaria como a la distribución del ingreso.

## Las tendencias actuales y las proposiciones de política

Frente a las crecientes desigualdades y fuertes presiones presupuestarias sufridas por muchos países de la OCDE desde la Gran Recesión, se vislumbran algunos signos de que la tendencia de baja en la tributación redistributiva puede haber llegado a su fin recientemente<sup>3</sup>. En la mayoría de los países de la OCDE las tasas legales superiores del impuesto sobre la renta fueron elevadas tras la crisis financiera (FMI, 2013, pág. 26). Desde entonces, una serie de países también aumentaron sus tasas superiores de impuestos sobre la renta de capital de las personas físicas. De forma notable, desde la crisis económica el nivel medio de las tasas de impuestos sobre sociedades parece haberse estabilizado (OCDE, 2013a) y algunos países experimentaron una ampliación de su base del impuesto sobre la renta de las sociedades. Bélgica, Grecia, Irlanda, Portugal, España y Reino Unido elevaron sus impuestos sobre bienes inmuebles (CE, 2012, págs. 29, y FMI, 2013, pág. 26).

Si bien los desarrollos mencionados significan pasos hacia una mayor justicia tributaria, también hay pasos dados en la dirección contraria: desde 2009 muchos gobiernos han aumentado sus impuestos sobre el valor añadido con el objetivo de generar ingresos adicionales (CE, 2013a, pág. 31, y FMI, 2013, pág. 26). Además, hay numerosos incrementos en impuestos sobre bienes específicos. Como señala la Comisión Europea (CE, 2013a, pág. 30), las medidas de generación de ingresos desde 2009 se han centrado fuertemente en impuestos sobre el consumo, que son regresivos por naturaleza, lo que constituye un claro movimiento en contra de la justicia tributaria y la redistribución.

En los últimos años numerosas instituciones internacionales importantes han presentado iniciativas sobre cómo responder a la necesidad de una consolidación fiscal en términos de reformas impositivas socialmente aceptables (CES, 2010; CE, 2012 y 2013c; Red ATTAC Europa, 2013; Consejo Europeo, 2012; OIT, 2011; FMI, 2013; CSI, 2010; OCDE, 2012c, 2012d y 2013b, Tax Justice Network, 2013, y UNCTAD, 2012). Aunque parece haber una creencia ampliamente difundida de que combatir la evasión fiscal, limitar la elusión e introducir un impuesto a las transacciones financieras deberían ser prioridades, las opiniones difieren cuando se trata de la necesidad de reformas impositivas verdaderamente progresivas. Mientras los sindicatos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Conferencia de las Naciones

3. Para un panorama más completo véase Godar y Truger (2014a).

Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) sostienen tales reivindicaciones, al mismo tiempo, las instituciones dominantes de la corriente de pensamiento mayoritaria, como la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE son muy titubeantes, cuando no abiertamente opuestas a tales reformas<sup>4</sup>.

La propuesta convencional del FMI (2013) es la consolidación de los aspectos concernientes a la recaudación, es decir, se centra en la ampliación de la base imponible del impuesto sobre el valor añadido así como de los impuestos sobre la renta de personas físicas y sociedades, en el incremento de los impuestos recurrentes sobre la propiedad residencial y en la extensión de la tributación ambiental. El objetivo es elevar los ingresos adicionales sin afectar demasiado a los hogares de bajos ingresos, una visión que es compartida por la OCDE (2012c). Ambas instituciones sugieren la introducción de transferencias adicionales con el objetivo de mitigar el impacto regresivo de los cambios propuestos. Una de las proposiciones más reiteradas de la OCDE (2012c, pág. 3) es la de eliminar los vacíos tributarios y reducir «los gastos fiscales que benefician sobre todo a los más pudientes» con la finalidad de promover el crecimiento y reducir la desigualdad. De acuerdo con esta organización, los impuestos menos distorsivos, tales como los gravámenes a los bienes inmuebles y al consumo, supuestamente mejoran los estándares de vida, aunque podrían conducir a una mayor desigualdad. La OCDE (2012c, pág. 3) concluye que «las transferencias focalizadas [...] pueden reducir la severidad de esta interrelación de tensión». De forma similar, «el Consejo Europeo invita a los Estados miembros, cuando proceda, a que revisen sus sistemas impositivos con el fin de hacerlos más eficaces y eficientes, suprimiendo exenciones injustificadas, ampliando la base tributaria, aliviando la presión fiscal sobre el trabajo, mejorando la eficacia en la recaudación de impuestos y atajando la evasión fiscal» (Consejo Europeo, 2012, pág. 7).

Algunas de las medidas propuestas pueden llevar a una reducción de la desigualdad de los ingresos o al menos muestran una preocupación por los efectos negativos de la tributación, pero las instituciones en cuestión no toman en consideración otras reformas que son más fundamentales: la elevación de la tributación sobre las personas físicas y las sociedades, así como la tributación general del patrimonio, no están en el programa<sup>5</sup>. En términos de la OCDE (2012d, pág. 39): «Simplemente aumentar los tipos impositivos marginales del impuesto sobre la renta de personas físicas de altos ingresos no traerá necesariamente gran magnitud de ingresos adicionales, debido a los efectos sobre la intensidad del trabajo, decisiones de carrera, elusión fiscal y otras respuestas comportamentales».

---

4. Para un panorama más completo véase Godar y Truger (2014b).

5. Para ser justos, debe decirse que el FMI por lo menos discute extensamente y no ha excluido *a priori* un aumento en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (FMI, 2013, págs. 33).

## Los argumentos comunes contra la tributación progresiva puestos en observación<sup>6</sup>

Los argumentos habituales utilizados contra la tributación progresiva se basan en la explicación de que crea incentivos negativos para los hogares familiares y las empresas y refuerza la elusión fiscal. Sin embargo, se puede constatar, sobre la base de argumentos de la misma corriente de pensamiento mayoritaria (por ejemplo, Rosen y Gayer, 2008, y Salanié, 2011) y otra bibliografía, que tales efectos no son necesariamente importantes. Esto sugiere que la tensión entre la equidad y la eficiencia es probablemente bastante reducida. Además, los gastos públicos financiados con la recaudación adicional pueden compensar o hasta sobrecompensar los efectos negativos de la tributación en la producción y el empleo.

En lo que atañe al sector de los hogares familiares, los efectos de incentivo negativo más significativos discutidos se refieren a la oferta de empleo, a los ahorros y – más recientemente – a la elusión fiscal. El típico argumento usado contra la tributación progresiva sobre la renta es que los impuestos reducen la compensación por el trabajo y, por lo tanto, disminuyen el costo de la posibilidad del tiempo libre. Teóricamente, empero, el efecto general sobre la oferta de empleo es impreciso en la medida en que el efecto de ingreso puede ser mayor que el efecto de sustitución (Salanié, 2011, pág. 18). Como se supone que las personas de altos ingresos son en general trabajadores de alta productividad, Salanié sugiere que el hecho de desalentarlos a ofrecer su trabajo puede generar una pérdida mayor de bienestar que el desalentar la oferta de trabajo de un asalariado de baja productividad (*ibid.*, pág. 88). Sin embargo, como plantea Corneo (2005, pág. 17), el efecto de sustitución solo es relevante en el caso de que el potencial de trabajo de una persona no se haya agotado. En general, considerando la necesidad de ganarse la vida en combinación con las normas sociales, la noción de que las personas deciden sobre su participación en el mercado de trabajo en función del impuesto sobre la renta no parece muy convincente.

De esta manera, no sorprende que empíricamente la oferta de trabajo parezca más bien inelástica en relación con los salarios, y que no responda negativamente a caídas en los salarios reales. En un metaestudio, Evers, De Mooij y Van Vuuren (2008) revisan estimaciones empíricas de la elasticidad de los salarios no compensados de la oferta de trabajo. La media de la distribución empírica de las elasticidades estimadas para la oferta de trabajo para hombres es de 0,07 y la mediana es 0,08. Los respectivos valores para mujeres son 0,43 y 0,27, o 0,34 y 0,26 excluyendo los casos atípicos (*ibid.*, pág. 32). Esto comporta que, en promedio, una variación porcentual en la tasa salarial neta por hora, manteniendo igual lo demás, lleva a un cambio porcentual del 0,07 en horas trabajadas por hombres y del 0,43 (0,34) por mujeres. Las cifras

6. Para un panorama y discusión más completos véase Godar y Truger (2014c).



que atestiguan que la oferta de trabajo para mujeres es más sensible a los salarios pueden ser parcialmente explicadas por el hecho de que en general las mujeres todavía «realizan una carga mucho mayor de trabajo no remunerado que los hombres» (OCDE, 2012e, pág. 73). De acuerdo con la OCDE, en los países con altos costos para el cuidado infantil las mujeres son mucho más propensas a trabajar a tiempo parcial.

Asimismo, Alvaredo y otros (2013, pág. 9) sugieren que el modelo de determinación de la remuneración usado en gran parte de la literatura del impuesto óptimo debe estar sobresimplificada. Los autores consideran la posibilidad de que el creciente poder de negociación de los sectores con mayores sueldos los ayude a incrementar sus salarios a expensas de otros grupos de la pirámide de ingresos. Desde esta perspectiva, reducir los tipos impositivos marginales del extremo superior de la escala de ingresos ofrece un incentivo para aumentar los esfuerzos de negociación, que no tiene nada que ver con esfuerzos de mejora en la productividad en el trabajo. Los ingresos superiores deben ser entonces el resultado de la redistribución entre grupos de la escala de ingresos más que de una actividad económica adicional. Si incluimos el efecto de los tipos impositivos marginales de los ingresos superiores sobre los esfuerzos de negociación, debe haber lugar para un tipo impositivo marginal más alto, ya que desalentar los esfuerzos de negociación puede tener efectos positivos sobre la eficiencia económica.

Aunque a menudo se argumenta que los impuestos sobre las rentas del capital desestiman el ahorro y por ende la inversión y el crecimiento, la teoría económica no ofrece resultados claros que sostengan esta visión. Esto no es difícil de aceptar, ya que hasta en un sencillo modelo de consumo de ciclo de vida el efecto del ingreso puede pesar más que el efecto negativo de sustitución de la tributación sobre el ahorro (Salanié, 2011). Banks y Diamond (2010) revisan diferentes versiones de modelos comúnmente aplicados en la teoría del impuesto óptimo, que estima que el tipo impositivo óptimo sobre la renta del capital es cero. Los autores critican el hecho de que los resultados estándar se basan sobre suposiciones restrictivas y por lo tanto «no son robustos lo suficiente para el análisis político», y también que «en el presente, la literatura tiene poco que decir sobre cómo combinar las dos fuentes de ingresos para determinar los impuestos» (*ibid.*, págs. 5 y 6).

En lugar de cambiar de hecho su comportamiento en términos reales, las familias ricas pueden simplemente eludir un impuesto, por ejemplo, convirtiéndose formalmente en residentes de un paraíso fiscal<sup>7</sup> o abriendo una cuenta bancaria en un paraíso fiscal protegido por complicadas estructuras legales que ocultan su verdadera pertenencia. Henry (2012, pág. 36) estima que el valor de los activos financieros extraterritoriales hoy oscilan entre 21 y

---

7. Pese a los ejemplos individuales de millonarios migrantes, Kleven, Landais y Saez (2010), y Young y Varner (2011) encuentran apenas una correlación muy débil o no estadística entre la opción de residencia de los millonarios y la legislación tributaria.

32 billones de dólares estadounidenses. Hollingshead (2010, pág. 3) sugiere que «el total actual de depósitos de no residentes en jurisdicciones extraterritoriales o secretas está apenas por debajo de los 10 billones de dólares». Aparentemente, la planificación impositiva y la evasión fiscal deben representar cierta amenaza para la capacidad de los gobiernos de efectivamente redistribuir ingreso y riqueza. Sin embargo, Piketty, Saez y Stantcheva (2011) estiman una elasticidad media de largo plazo de los ingresos superiores con respecto a la tasa libre de impuestos de cerca del 0,3 o 0,4. Para computar el tipo impositivo marginal superior, los autores desarrollaron un modelo que integra tres componentes diferentes de esa elasticidad media: un efecto en el plano de la oferta (ajustes comportamentales reales), un efecto de elusión fiscal y un efecto de negociación de la remuneración. Para los Estados Unidos, estos autores estiman que el tipo impositivo marginal superior está por debajo de su punto de maximización de ingresos. También Diamond y Saez (2011, pág. 171) sugieren que el tipo impositivo superior del 42,5 solo sería óptimo si la elasticidad de la base tributaria fuera 0,9. Esto es mucho más alto que la «estimación de rango medio» de 0,25 que han hecho sobre la base de la literatura especializada. Con un planteamiento similar, el FMI (2013, págs. 34-37) calcula un rango de tipos impositivos superiores para los IRPF maximizadores de ingresos para 16 países de la OCDE. En 12 países el tipo superior real está por debajo o en la mitad inferior de ese rango, lo que indica que hay margen sustancial para elevar los tipos impositivos.

Según el razonamiento económico de la corriente de pensamiento mayoritaria, el impuesto visto como más perjudicial para el crecimiento económico es el impuesto sobre la renta de las sociedades. «Los impuestos sobre la renta de las sociedades son los más nocivos para el crecimiento puesto que desalientan las actividades de las empresas que son sumamente importantes para el crecimiento: la inversión en infraestructura y la mejora de la productividad» (OCDE, 2010, pág. 20). Además, los altos tipos impositivos para sociedades supuestamente inducirían a las empresas a llevar su producción al exterior y así reducirían el empleo nacional. El mecanismo teórico que subyace a esos efectos reside en el efecto del impuesto sobre la renta de las sociedades sobre el costo del capital: la idea neoclásica básica es que «las empresas acumulan capital siempre y cuando el retorno de la inversión exceda el costo financiero y la depreciación. Debido a los decrecientes rendimientos de escala, hay un proyecto marginal que apenas se sostiene, por ejemplo, cuyo retorno se equipara exactamente a los costos (la tasa de retorno antes de los impuestos del proyecto de inversión marginal es definida como costo de capital)» (De Mooij y Ederveen 2008, pág. 684). Resulta ser, con todo, que este planteamiento estándar descansa sobre supuestos teóricos bastante débiles. El hecho de que las empresas inviertan solo si el retorno de la inversión es *más alto* que el costo de capital no ofrece ninguna respuesta a la pregunta de *cuánto mayor* debe ser ese retorno de la inversión. El punto de equilibrio neoclásico solo se alcanza bajo una competencia perfecta, y comporta que las empresas

no generen ganancias en su proyecto de inversión marginal. Pero, bajo las condiciones de un mercado competitivo imperfecto, generan más que cero de ganancias en el proyecto de inversión marginal. Esto sugiere que todavía habrá un incentivo para invertir, dado que el impuesto sobre las sociedades no merma completamente sus beneficios económicos. Es más, Musgrave y Musgrave (1989) señalan que los efectos de los impuestos sobre las sociedades sobre la inversión dependen de la especificación de la función de la inversión, es decir, de la teoría subyacente de la inversión. La inversión depende, *ceteris paribus*<sup>8</sup>, inversamente de los tipos de interés y, por lo tanto, de la tributación a través de su efecto sobre el costo del capital. No obstante, deberíamos incluir muchas otras variables en la función de la inversión, abandonando el supuesto de *ceteris paribus*, como pueden ser las ventas pasadas, el clima de negocios y los costos laborales unitarios. En otras palabras, los efectos de largo plazo potencialmente positivos de la financiación pública de los gastos de investigación y desarrollo y acumulación de capital humano deberían ser considerados, al igual que los efectos de aglomeración, potencialmente positivos que pueden compensar los efectos negativos de la tributación (Brühlhart, Jametti y Schmidheiny, 2012).

Los datos empíricos sugieren que el comportamiento de la inversión se ve afectado por la tributación sobre las empresas, pero es difícil obtener estimaciones fiables de la magnitud y por ende de la relevancia de este efecto. No hay muchos datos de los efectos de la tributación sobre la inversión real agregada. Los resultados obtenidos de estudios a escala microeconómica indican efectos negativos de los impuestos sobre la inversión variando de respuestas de inversión más bien inelásticas (-0,25) a más elásticas (-1), pero es difícil transferir tales resultados a la inversión agregada a escala macroeconómica (Hanlon y Heitzman, 2010). Un metaestudio realizado por De Mooij y Ederveen acerca del impacto de la tributación sobre la inversión extranjera directa muestra efectos considerablemente variables: en promedio, «un punto porcentual de aumento en una medida impositiva en un determinado sitio reduce el capital extranjero en un 3,3 por ciento» (De Mooij y Ederveen, 2008, pág. 689). Sin embargo, el desvío estándar del 4,4 por ciento es muy alto y la inversión extranjera directa no puede ser usada como variable sustitutiva para la inversión real agregada porque también incluye la inversión de cartera. Dos estudios recientes que tratan de evaluar los efectos en la inversión de los recortes de impuestos sobre las sociedades en Alemania (Reinhard y Li, 2011) y Reino Unido (Maffini, 2013) llegan al aleccionador resultado de que no existen pruebas convincentes de que el objetivo de estimular la inversión haya sido alcanzado. Reinhard y Li (2011, pág. 735) concluyen incluso que «las oportunidades de mercado y presiones competitivas parecen ser más importantes para las decisiones de inversión que los cambios impositivos domésticos».

---

8. Considerando que otros factores se mantienen inalterados.

Algunas veces se sugiere que los recortes de impuestos se pagan a sí mismos porque los tipos impositivos más bajos aumentarían sustancialmente la inversión y los ingresos de las empresas. Esto conllevaría que la economía se encuentra en la parte descendente de la curva de Laffer, donde las subidas de impuestos provocan una fuerte disminución en la base imponible, como una sobrecompensación por el efecto positivo del aumento de la tasa impositiva sobre los ingresos. Tras revisar la bibliografía y estimar los efectos de las reducciones de las tasas del impuesto sobre la renta de las sociedades para 17 países de la OCDE de 1982 a 2005, Riedl y Rocha-Akis (2012, pág. 65) concluyen que «en general, la base tributaria es inelástica con respecto a la tasa doméstica legal. En otras palabras, en general, las tasas legales del impuesto sobre la renta de las sociedades están en la región creciente de la curva de Laffer, indicando que un aumento unilateral en la tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades resultaría en una reducción menos que proporcional en la base del impuesto sobre la renta de las sociedades del país y, por lo tanto, un mayor nivel de recaudación de impuesto sobre la renta de las sociedades». También merece destacarse que, aunque los autores encuentran efectos sustanciales de la tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades sobre la base agregada del impuesto sobre la renta de las sociedades de ese país, el ingreso por habitante y los costos laborales unitarios siguen siendo los factores más importantes.

Además de las reacciones de comportamiento ante la tributación, un punto muy debatido hoy en día es el de las estrategias de elusión fiscal de las empresas, que manipulan la base tributaria de un país sin cambiar efectivamente el nivel de la actividad económica. Según el informe integral de la OCDE (2013b) sobre erosión de la base y transferencia de beneficios, existen múltiples oportunidades para que las empresas transfieran ingresos entre entidades y luego a países donde se aplican tipos impositivos más bajos o exenciones especiales. Un ejemplo de tales oportunidades es el uso de licencias para marcas, patentes u otros servicios financieros provistos por una subsidiaria financiera en una jurisdicción de bajos impuestos, al igual que la manipulación de la transferencia de precios. Aunque no contamos con datos fidedignos sobre la cuantía real de la transferencia de beneficios (OCDE, 2013b), la existencia de esas actividades es en gran medida incontestable. Heckemeyer y Overesch (2013) revisan la literatura empírica de comportamiento de transferencia de ganancias de las empresas multinacionales. En 25 estudios observan, de forma generalizada, una semielasticidad de la ganancia o rendimientos anteriores a los intereses o impuestos con respecto al diferencial fiscal internacional entre un país y otras sucursales de 1,55 con un desvío estándar relativamente alto, de 2,23 (*ibid.*, pág. 8). Aunque a primera vista el número parece significativo, el mismo supone que en promedio un país con una tasa impositiva general sobre los beneficios de las sociedades del 20 por ciento puede incrementar su tasa en 5 puntos porcentuales o un cuarto al costo de perder solo un 7,75 por ciento de su base impositiva. En ausencia

de la elusión fiscal, el país no recibiría la totalidad de los ingresos del aumento tributario, sino algo más de dos tercios de ellos.

En conjunto, la causa contra la tributación progresiva resulta ser sustancialmente más débil que lo reivindicado por los enfoques de la corriente de pensamiento mayoritaria. Tanto desde el punto de vista teórico como del empírico, los efectos negativos sobre el crecimiento y el empleo y la erosión de la base tributaria no deben resultar de gran magnitud. Es más, otros factores que no sean la tributación (la condición cíclica de la economía, la inversión en infraestructura, los gastos en investigación y desarrollo, el sistema educativo como proveedor de una fuerza de trabajo cualificada) pueden ser mucho más importantes. Si estos factores son pasibles de alcanzarse mediante el gasto público, financiados a través de la tributación progresiva, entonces el efecto económico general de esta última sobre la economía puede ser positivo.

### Argumentos macroeconómicos a favor de la tributación progresiva<sup>9</sup>

Desde una perspectiva macroeconómica es posible fortalecer la defensa de la tributación redistributiva. Si la economía se desacelera a causa de demanda insuficiente y si la desigualdad va en detrimento del consumo privado, la tributación progresiva puede impulsar el crecimiento y el empleo por medio del incremento del consumo privado.

Recientes cálculos multiplicadores tienden a reforzar el postulado keynesiano tradicional de que la política fiscal es efectiva, especialmente bajo las condiciones actuales en la eurozona con la política monetaria con tasas de interés bajas y los tipos de cambio fijo dentro de la unión monetaria (Auerbach y Gorodnichenko, 2013, y Batini, Callegari y Melina, 2012). Como sugieren los tradicionales modelos teóricos keynesianos y el teorema de Haavelmo, el multiplicador de gastos tiende a ser mayor que el multiplicador de ingresos (Gechert y Will, 2012) sugiriendo que una tributación mayor (progresiva) con la finalidad de financiar los gastos públicos debe realmente conducir al crecimiento y al empleo.

Adicionalmente, existe también una justificación macroeconómica para una reforma impositiva redistributiva neutral en términos de ingresos. De acuerdo con John Maynard Keynes (1936, capítulo 2, y 1937, pág. 219), la demanda efectiva está compuesta por el consumo privado y la demanda de inversión. El economista puso particular énfasis en la importancia de la demanda de inversión porque estaba convencido de que su alta volatilidad en combinación con el proceso multiplicador era la causa más importante para las fluctuaciones de la actividad económica general (Keynes, 1937, pág. 221). La demanda de inversión depende de las fluctuantes expectativas subjetivas

---

9. Para un panorama y discusión más completos véase Paetz y Truger (2014).

de las empresas que buscan la rentabilidad de la inversión real y la tasa monetaria de interés, que a su vez es influenciada por la preferencia por la liquidez fluctuante de los agentes económicos. Pero el consumo privado también desempeña un papel central, particularmente por el hecho de que se supone que es independiente del ingreso disponible corriente. Keynes sostiene que el consumo privado está positivamente ligado al ingreso disponible total en la economía, con la propensión marginal al consumo indicando la magnitud de la participación en el ingreso que se destina a consumo adicional, con el residual destinándose a ahorros. Si el ingreso total sube en función de un aumento en la actividad inversora, esto llevará a un incremento adicional del consumo privado, que a su vez conducirá a un aumento adicional del ingreso, etc. Cuanto más fuerte sea el proceso multiplicador inducido, mayor será la propensión marginal al consumo y menor la propensión marginal al ahorro.

Sobre la base de esos supuestos teóricos es posible derivar una relación negativa entre el consumo privado y la disparidad en la distribución del ingreso: si las familias de bajos ingresos presentan una mayor propensión al consumo que las de altos ingresos, la redistribución a favor de las primeras incrementará la propensión general a consumir y por ende al consumo privado. En este caso, una corrección impositiva de la disparidad llevaría al fortalecimiento de la demanda de consumo privado y, así, *ceteris paribus*, a un aumento del crecimiento y del empleo<sup>10</sup>. De esta manera, se podría esperar un aumento del gasto de los consumidores vía una reducción fiscalmente inducida de la desigualdad de los ingresos. Esto genera la pregunta de bajo qué condiciones tal aumento en la demanda será realmente transformado en una actividad económica total más alta. Obviamente, la respuesta depende en gran medida del paradigma macroeconómico subyacente. Según el nuevo consenso macroeconómico (NCM) (Clarida, Gali y Gertler, 1999), el paradigma dominante, la actividad económica total más alta muy probablemente será un resultado solamente a corto plazo. En el largo plazo la tasa de

---

10. Sin embargo, las hipótesis subrayadas acerca del comportamiento del consumo privado seguramente no están libres de controversia. La validez de la función del consumo keynesiana depende del ingreso real disponible corriente. Además, se da por supuesto que la propensión marginal al consumo o al ahorro en diferentes grupos de ingresos se mantiene inmutable si ocurre un cambio en la distribución del ingreso. Pero otras teorías del consumo deben llevar a resultados diferentes. El resultado esperado, una debilitación de la demanda de consumo, podría al menos ser mitigado o en el extremo incluso sobrecompensado. En general, la respuesta del consumo privado al aumento de la desigualdad de ingresos parece depender de factores nacionales específicos, sobre todo referentes al acceso de las clases bajas y medias al crédito (véase Van Treeck y Sturén, 2012). El aumento extremo de la desigualdad sufrido por los Estados Unidos fue de la mano con un fuerte desarrollo de largo plazo financiado por la deuda del consumo privado y un significativo aumento de la deuda doméstica que disparó la burbuja del mercado financiero, hasta que explotó y probó ser insostenible. No obstante, en países con menos acceso a los mercados de crédito, donde las familias no son capaces de obtener préstamos debido al racionamiento del crédito de parte de los bancos, la teoría keynesiana del consumo parece sostenerse.

desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU) y la producción y el equilibrio de empleo asociado prevalecerán y borrarán los impactos de corto plazo sobre el empleo. Sin embargo, como demuestra Lavoie (2009), el modelo del NCM puede ser fácilmente transformado en planteamientos macroeconómicos poskeynesianos con algunas modificaciones escalonadas que son más cercanas al análisis keynesiano tradicional, a saber, asignar un importante papel a la demanda agregada, tanto en el corto como en el largo plazo (véase Hein, 2008). Estos enfoques son seguramente más plausibles que los modelos del NCM con sus supuestos restrictivos. Sostienen que la redistribución por medio del sistema tributario puede sistemáticamente conducir al crecimiento y al empleo en función de la considerable conmoción de la Gran Recesión. Así, desde un punto de vista macroeconómico, la tensión entre equidad y eficiencia debe desaparecer incluso a largo plazo.

## Conclusiones<sup>11</sup>

Las oportunidades para una reforma del sistema impositivo en un sentido verdaderamente progresivo se vienen desarrollando de forma bastante favorable en los últimos años. Se observan algunos signos de que la tendencia de baja en la tributación redistributiva se habría interrumpido recientemente. Al mismo tiempo, una serie de instituciones internacionales han discutido de manera más o menos progresista acerca de cómo responder a la necesidad de consolidación fiscal en términos de reformas tributarias socialmente aceptables. En este marco hay al menos dos conclusiones que se pueden esbozar a partir de este artículo.

A escala internacional, el consenso difundido acerca de la necesidad de combatir la evasión fiscal, limitar la elusión e introducir un impuesto a las transacciones financieras debería ser usado para promover la implementación de tales reformas de la manera más ambiciosa posible. El plan de la Comisión Europea de revisar la Directiva sobre el Ahorro con el objetivo de hacerla aplicable a los dividendos, ganancias de capital y todas las demás formas de ingresos financieros (CE, 2013b), sometiéndolos a un automático intercambio de información entre los Estados miembros, sería un paso importante contra la evasión fiscal por particulares. Lo mismo se aplica, en el área de la tributación a las sociedades, al Plan de Acción de la OCDE para la transferencia de ganancias y erosión de la base (OCDE, 2013c). Un paso que podría ser aún más importante sería adoptar el enfoque de la tributación unitaria, que exige a las empresas multinacionales la presentación de sus cuentas consolidadas de todo el mundo (cubriendo todas las partes

---

11. Para una discusión más completa de las alternativas y propuestas de reforma en general véase Godar y Truger (2014b) y, para el caso de Alemania en particular, Eicker-Wolf y Truger (2013).

de la empresa envueltas en un negocio unitario) a las autoridades fiscales locales, de forma tal que sus transferencias internas dejarían de ser relevantes (Picciotto, 2012). Esto podría complementarse con algunas tasas impositivas mínimas para prevenir una competencia fiscal nociva. Un impuesto a las transacciones financieras que cubriera tanto los activos en efectivo como los derivados podría ayudar a reducir el tamaño y la volatilidad de los mercados financieros, generando al mismo tiempo un ingreso sustancial (Schulmeister, Schratzenstaller y Picek, 2008). No obstante, todas estas iniciativas corren serio riesgo de ser postergadas, diluidas o no implementadas debido a presiones políticas.

Independientemente del éxito de las medidas a escala internacional, las políticas impositivas nacionales deberían perseguir un nivel sustancialmente más alto de tributación redistributiva, incluso sin coordinación internacional. Se ha demostrado que existe un considerable espacio para las políticas impositivas redistributivas a escala nacional, y que se puede hacer mucho más en ese sentido que lo sostenido desde la visión de la corriente de pensamiento mayoritaria en los debates. No hay razones para que las políticas impositivas nacionales restrinjan sus esfuerzos a las tímidas medidas propuestas por numerosas instituciones internacionales influyentes, tales como ensanchar la base tributaria e incrementar la tributación de la propiedad residencial, evitando al mismo tiempo las consecuencias distributivas negativas de aumentar los impuestos sobre el consumo. En lugar de ello, para muchos gobiernos nacionales parece haber un considerable campo de maniobra para elevar las tasas del impuesto sobre la renta de las personas físicas de altos ingresos, del impuesto sobre la renta de las sociedades y la tributación del capital en general. Los gobiernos nacionales deberían hacer uso de ese margen de maniobra que poseen, porque crearían así ingresos adicionales que podrían ser utilizados para propósitos de utilidad pública esencial y para reducir la desigualdad, alentando simultáneamente reformas progresistas a escala internacional.

## Referencias

- Alvaredo, F.; Atkinson, A.; Piketty, T., y Saez, E. 2013. «The Top 1 Percent in International and Historical Perspective», *Journal of Economic Perspectives* (Pittsburgh (Estados Unidos), American Economic Association), núm. 27, vol. 3, págs. 3-20.
- Auerbach, A. J., y Gorodnichenko, Y. 2013. «Fiscal Multipliers in Recession and Expansion», en A. Alesina y F. Giavazzi (directores): *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago (Estados Unidos), University of Chicago Press.
- Banks, J., y Diamond, P. 2010. *The Base for Direct Taxation*. Preparado para el informe de una Comisión sobre la reforma del sistema tributario para el siglo XXI, presidida por Sir James Mirrlees. Institute for Fiscal Studies, Londres. Disponible en <[www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch6.pdf](http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch6.pdf)> [consulta: 24/02/14].



- Batini, N.; Callegari, G., y Melina, G. 2012. «Successful Austerity in the United States, Europe and Japan», Documento de trabajo del FMI, WP/12/190. Washington, FMI.
- Brühlhart, M.; Jametti, M., y Schmidheiny, K. 2012. «Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials?», *The Economic Journal* (Royal Economic Society), núm. 122, núm. 563, págs. 1069-1093.
- CE (Comisión Europea). 2013a. *Taxation Trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Comisión Europea, Statistical Books. Luxemburgo, Oficina de la Unión Europea. Disponible en <[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2013/report.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2013/report.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- . 2013b. *Fighting tax evasion: Commission proposes widest scope of automatic exchange of information within the EU*, resumen de prensa IP/13/530. Bruselas, 12 de junio. Disponible en <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-530\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-530_en.htm)> [consulta: 25/02/14].
- . 2013c. *Taxation of the financial sector*. Taxation and Customs Union. Disponible en <[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/other\\_taxes/financial\\_sector/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/)> [consulta: 25/02/14].
- . 2012. *Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Comisión Europea, Statistical Books. Luxemburgo, Oficina de la Unión Europea. Disponible en <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-DU-12-001/EN/KS-DU-12-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-12-001/EN/KS-DU-12-001-EN.PDF)> [consulta: 25/02/14].
- CES (Confederación Europea de Sindicatos). 2010. *ETUC Resolution on the Economic Crisis: New Sources of Finance*. Adoptada por el Comité Ejecutivo de la CES, Bruselas, 9-10 de marzo. Disponible en <[www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/Resolution-The-eco-crisis-New-sources-financeEN\\_2.pdf](http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/Resolution-The-eco-crisis-New-sources-financeEN_2.pdf)> [consulta: 19/02/14].
- Clarida, R.; Gali, J., y Gertler, M. 1999. «The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective», *Journal of Economic Literature* (Pittsburgh (Estados Unidos), American Economic Association), vol. 37, núm. 4, págs. 1661-1707.
- Consejo Europeo. 2012. *Conclusiones del Consejo Europeo*. Bruselas, 1-2 de marzo (EUCO 4/12). Disponible en <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-4\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-4_es.htm)> [consulta: 26/02/14].
- Corneo, G. 2005. «Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?», en A. Truger (director): *Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?* Marburg (Alemania), Metropolis, págs. 15-38.
- CSI (Confederación Sindical Internacional). 2010. *Global Unions Statement to the G20 Seoul Summit*. 11-12 de noviembre. Disponible en <[www.ituc-csi.org/IMG/pdf/01-tuacG8G20-Seoul\\_English.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/01-tuacG8G20-Seoul_English.pdf)> [consulta: 19/02/14].
- Deloitte. 2013. «Country guides and highlights», Deloitte International Tax Source, base de datos en línea disponible en <<https://www.dits.deloitte.com/>> [consulta: 5/06/2013].
- De Mooij, R., y Ederveen, S. 2008. «Corporate tax elasticities: A reader's guide to empirical findings», *Oxford Review of Economic Policy* (Oxford (Reino Unido), Oxford University), vol. 24, núm. 4, primer trimestre. Oxford University Press, págs. 680-697.

- Devereux, M.; Griffith, R., y Klemm, A. 2004. *Why has the UK corporation tax raised so much revenue?* The Institute for Fiscal Studies Working Paper 04/04. Londres, IFS.
- Diamond, P., y Saez, E. 2011. «The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations», *Journal of Economic Perspectives* (Pittsburgh (Estados Unidos), American Economic Association), vol. 25, núm. 4, págs. 165-190.
- Eicker-Wolf, K., y Truger, A. 2013. *German tax and fiscal policy at a crossroads: The 'debt brake's' impact on the government's scope for action and on future-oriented investment.* Documento de trabajo de la Global Labour University. Kassel (Alemania), GLU (en prensa).
- European Attac Network. 2013. *For a Europe-wide coordinated levy on wealth.* Disponible en <[www.attac.org/sites/default/files/EAN-Wealth-Levy-Concept.pdf](http://www.attac.org/sites/default/files/EAN-Wealth-Levy-Concept.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- Evers, M.; De Mooij, R., y Van Vuuren, D. 2008. «The Wage elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates», *De Economist* (Tilburg (Países Bajos), Royal Netherlands Economic Association), vol. 156, núm.1, marzo, págs. 25-43.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. *Fiscal Monitor 2013: Taxing Times.* Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Gechert, S., y Will, H. 2012. *Fiscal Multipliers: A Meta Regression Analysis.* Microeconomic Policy Institute (IMK), Hans-Böckler-Stiftung, documento de trabajo núm. 97. Düsseldorf (Alemania), IMK.
- Godar, S., y Truger, A. 2014a. *Goals of Taxation and Taxation Trends in the OECD since the 1980s: Traditional standards of tax justice under pressure.* Documento de trabajo de la Global Labour University. Kassel (Alemania), GLU (en prensa).
- , y —. 2014b. *Standard Arguments against Progressive Taxation: A Critical Evaluation.* Documento de trabajo de la Global Labour University. Kassel (Alemania), GLU (en prensa).
- , y —. 2014c. *Progressive Tax Reform in OECD Countries: Recent Proposals and Perspectives.* Documento de trabajo de la Global Labour University. Kassel (Alemania), GLU (en prensa).
- Hanlon, M., y Heitzman, S. 2010. «A Review of Tax Research», *Journal of Accounting and Economics*, núm. 50, págs. 127-178.
- Heckemeyer, J., y Overesch, M. 2013. *Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels,* Center for European Economic Research (ZEW). Documento de discusión núm.13-045. Mannheim (Alemania), ZEW. Disponible en <<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13045.pdf>> [consulta: 25/02/14].
- Hein, E. 2008. *Money, Distribution Conflict and Capital Accumulation. Contributions to 'Monetary Analysis'.* Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan.
- Henry, J. 2012. *The Price of Offshore Revisited. New Estimates for «Missing» Global Private Wealth, Income, Inequality, and Lost Taxes.* Chesham (Reino Unido), Tax Justice Network. Disponible en <[www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf)> [consulta: 25/02/14].

- Hollingshead, A. 2010. *Privately Held, Non-Resident Deposits in Secrecy Jurisdictions*. Washington, Global Financial Integrity, marzo. Disponible en <[www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi\\_privatelyheld\\_web.pdf](http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_privatelyheld_web.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- Keynes, J. M. 1973 [1936]. «The General theory of Employment, Interest, and Money», *The Collected Writings of J.M. Keynes*, vol. 7. Londres, Macmillan.
- . 1937. «The General Theory of Employment», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 51, núm. 2, febrero, págs. 209-223.
- Kleven, H.; Landais, C., y Saez, E. 2010. *Taxation and international migration of superstars: Evidence from the European football market*, NBER Documento de trabajo núm. 16545, noviembre. Cambridge (Estados Unidos), National Bureau of Economic Research. Disponible en <[www.nber.org/papers/w16545](http://www.nber.org/papers/w16545)> [consulta: 25/02/14].
- Lavoie, M. 2009. «Taming the New Consensus: Hysteresis and some other Post-Keynesian amendments», en G. Fontana y M. Setterfield (directores): *Macroeconomics and Macroeconomic Pedagogy*. Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan.
- Maffini, G. 2013. «Corporate tax policy under the Labour government, 1997-2010», *Oxford Review of Economic Policy* (Oxford (Reino Unido), Oxford University), vol. 29, núm. 1, págs. 142-164.
- Musgrave, R., y Musgrave, P. 1989. *Public Finance in Theory and Practice* (quinta edición). Nueva York, McGraw-Hill.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2013a. *Tax Database. Overall statutory tax rates on dividend income / Top Income Rates*. París, OCDE. Disponible en <[www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm)> [consulta: 25/02/14].
- . 2013b. *Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. París, OECD Publishing. Disponible en <[www.oecd-ilibrary.org/taxation/abordando-la-erosion-de-la-base-imponible-y-la-deslocalizacion-de-beneficios\\_9789264201224-es;jsessionid=21ka7b2jm3lpw.x-oecd-live-01](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/abordando-la-erosion-de-la-base-imponible-y-la-deslocalizacion-de-beneficios_9789264201224-es;jsessionid=21ka7b2jm3lpw.x-oecd-live-01)> [consulta: 25/02/14].
- . 2013c. *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. París, OECD Publishing. Disponible en <[www.oecd-ilibrary.org/taxation/plan-de-accion-contra-la-erosion-de-la-base-imponible-y-el-traslado-de-beneficios\\_9789264207813-es](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/plan-de-accion-contra-la-erosion-de-la-base-imponible-y-el-traslado-de-beneficios_9789264207813-es)> [consulta: 25/02/14].
- . 2012a. *Revenue Statistics 2012*. París, OECD Publishing. Disponible en <[www.oecd-ilibrary.org/content/book/rev\\_stats-2012-en-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/rev_stats-2012-en-fr)> [consulta: 25/02/14].
- . 2012b. *Taxing Wages 2011*. París, OECD Publishing. Disponible en <[www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2011\\_tax\\_wages-2011-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2011_tax_wages-2011-en)> [consulta: 25/02/14].
- . 2012c. *Income inequality and growth: The role of taxes and transfers*. OECD, Economics Department Policy Notes, núm. 9, enero. París, OECD, Economics Department.
- . 2012d. *OECD's Current Tax Agenda 2012*. París, OECD Centre for Tax Policy and Administration. Disponible en <[www.oecd.org/tax/OECDCurrentTaxAgenda2012.pdf](http://www.oecd.org/tax/OECDCurrentTaxAgenda2012.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- . 2012e. *Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship: Final Report to the MCM 2012*. Meeting of the OECD Council at Ministerial

- Level. París, OCDE, 23-24 de mayo. Disponible en <[www.oecd.org/employment/50423364.pdf](http://www.oecd.org/employment/50423364.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- . 2011. *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. París, OECD Publishing. Disponible en <[www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries\\_9789264119536-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en)> [consulta: 25/02/14].
- . 2010. *Tax Policy Reform and Economic Growth*. París, OECD Publishing. Disponible en <[www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-and-economic-growth\\_9789264091085-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-and-economic-growth_9789264091085-en)> [consulta: 25/02/14].
- OIT. 2011. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2011. Los mercados al servicio del empleo*, Resumen ejecutivo, Organización Internacional del Trabajo e Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ginebra, OIT e IIEL. Disponible en inglés en <[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_166021.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_166021.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- Paetz, C., y Truger, A. 2014. *Tax policies and redistribution: A macroeconomic perspective*. Documento de trabajo de la Global Labour University. Kassel (Alemania), GLU.
- Picciotto, S. 2012. *Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations*. Chesham (Reino Unido), Tax Justice Network. Disponible en <[www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards\\_Unitary\\_Taxation\\_1-1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- Piketty, T., y Zucman, G. 2013. *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*. Disponible en <<http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettyZucman2013WP.pdf>> [consulta: 25/02/14].
- ; Saez, E., y Stantcheva, S. 2011. *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities*, NBER Documento de trabajo núm. 17616. Cambridge (Estados Unidos), National Bureau of Economic Research. Disponible en <[www.nber.org/papers/w17616](http://www.nber.org/papers/w17616)> [consulta: 25/02/14].
- Reinhard, L., y Li, S. 2011. «The influence of taxes on corporate financing and investment decisions against the background of the German tax reforms», *The European Journal of Finance* (Sheffield (Reino Unido), University of Sheffield), vol. 17, núm. 7-8, págs. 717-737.
- Riedl, A., y Rocha-Akis, S. 2012. «How elastic are national corporate income tax bases in OECD countries? The role of domestic and foreign tax rates», *Canadian Journal of Economics* (Montreal, Canadian Economics Association), vol. 45, núm. 2, págs. 632-671.
- Rosen, H., y Gayer, T. 2008. *Public Finance*. Nueva York, McGraw-Hill.
- Salanié, B. 2011. *The Economics of Taxation* (segunda edición). Cambridge (Estados Unidos), MIT Press.
- Schatzenstaller, M. 2004. «Towards Dual Income Taxes – A Country Comparative Perspective», *CESifo DICE Report*, vol. 3, Munich (Alemania), Institut für Wirtschaftsforschung, págs. 23-30.
- Schulmeister, S.; Schratzenstaller, M., y Picek, O. 2008. *A General Financial Transaction Tax. Motives, Revenues, Feasibility and Effects*, Estudio de investigación encargado por el Ecosocial Forum Europe. Austrian Institute of Economic Research, Viena, marzo. Disponible en <[www.wifo.ac.at/jart/ptj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=31819&mime\\_type=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/ptj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=31819&mime_type=application/pdf)> [consulta: 25/02/14].

- Spengel, Ch.; Lazar, S.; Evers, L., y Zinn, B. 2012. *Effective tax levels using the Devereux/Griffith Methodology*, Proyecto para la Comisión Europea TAXUD/2008/CC/099, Informe final, Center for European Economic Research (ZEW), Mannheim (Alemania).
- Tax Justice Network. 2013. *Tax Justice for Social Justice: Declaration at the 2013 World Social Forum*, Túnez, 26-30 de marzo. Disponible en <[www.taxjusticeafrica.net/sites/default/files/Declaration%20on%20Tax%20Justice%20at%20the%20WSF%20in%20Tunis.pdf](http://www.taxjusticeafrica.net/sites/default/files/Declaration%20on%20Tax%20Justice%20at%20the%20WSF%20in%20Tunis.pdf)> [consulta: 24/02/14].
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2012. *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*, Informe de la Secretaría de la UNCTAD, Nueva York y Ginebra. Disponible en <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2012\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2012_en.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- Van Treeck, T., y Sturn, S. 2012. *Income inequality as a cause of the Great Recession? A survey of current debates*. Versión preliminar disponible en <[www.boeckler.de/pdf/p\\_treeck\\_sturn\\_2012.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_treeck_sturn_2012.pdf)> [consulta: 25/02/14].
- Young, C., y Varner, C. 2011. «Millionaire Migration and State Taxation of Top Incomes. Evidence from a Natural Experiment», *National Tax Journal* (Washington, National Tax Association), vol. 64, núm. 2.

# El papel del sector público en el combate de la desigualdad

**Christoph Hermann**

Working Life Research Centre (FORBA), Viena

En los últimos decenios las características y calidad del sector público, incluidos la infraestructura y los servicios públicos, han sido objeto de debate, primordialmente los aspectos relacionados con su eficiencia. Se parte del supuesto general de que los proveedores públicos de bienes y servicios tienden a alcanzar un desempeño menos satisfactorio que el de las empresas del sector privado y, por ende, representan un lastre para la economía. Los economistas de los países desarrollados y en vías de desarrollo han recomendado a los gobiernos que privaticen no solo las empresas estatales, sino las infraestructuras públicas con el objetivo de dar impulso a la productividad y al crecimiento económico, o para recurrir a las asociaciones públicas o privadas y a la subcontratación con el objetivo de emular las estrategias comerciales del sector privado en aquellos casos en que la privatización no sea posible.

Las políticas implementadas recientemente para paliar la crisis en Europa y en otras latitudes confirmaron que se percibe al sector público como propio de la columna de los pasivos en lugar de la de los activos. Los representantes de la Comisión Europea, del Banco Central Europeo y del Fondo Monetario Internacional les han solicitado a aquellos Estados que dependen de los fondos externos provenientes del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) que concreten una reducción drástica de los gastos del sector público, incluidas las erogaciones en las áreas de salud y educación. Otros gobiernos se anticiparon a tal solicitud y lo hicieron de forma voluntaria para evitar una baja en la puntuación por parte de los organismos de calificación estadounidenses. Como consecuencia, varios países europeos atraviesan en la actualidad procesos de reducción de personal en el sector público. Solo en el Reino Unido se ha eliminado casi medio millón de puestos de trabajo desde el inicio de la crisis (Hermann, 2013).

Mientras se espera que el recorte de personal incremente la productividad del sector público, los funcionarios no han prestado la debida atención a los efectos redistributivos que generan los servicios públicos. Aun cuando la redistribución no representa el objetivo primario de la prestación de servicios públicos, el acceso equitativo a los servicios básicos como salud, educación, transporte y energía tiene un impacto diferente sobre los grupos de menores ingresos que el que tiene sobre los de mayores ingresos. Este artículo se propone trabajar sobre esta brecha, y para ello discurre sobre los efectos de los servicios públicos en la distribución de ingresos y sobre el papel que le corresponde al sector público en la lucha contra la desigualdad. A la vez, explora las consecuencias de la privatización, la mercantilización y los recortes del sector público en la igualdad y la justicia sociales.

El artículo comienza con una reseña teórica e histórica del sector público y de su función en una economía basada fundamentalmente en los mercados y en el sector privado. Luego se presenta la justificación y el fundamento político de la transición hacia la privatización y hacia la mercantilización, tras lo cual se exponen los efectos redistributivos de los servicios públicos.

Para finalizar, el artículo describe la contracción del sector público que tuvo lugar durante la crisis y ofrece algunas reflexiones finales.

## La evolución del sector público

El concepto de sector público es en sí mismo polémico y, como tal, está abierto a diferentes interpretaciones. Lo que sí parece quedar en claro es que el sector público se ocupa de la prestación de servicios estatales y que supone algo más que la mera administración del gobierno. Incluye un sinnúmero de actividades económicas que no llevan adelante las empresas privadas, sino, antes bien, las entidades públicas. Según la teoría económica ortodoxa, la provisión pública de bienes y servicios se justifica cuando estos presentan ciertas características que hacen imposible el desempeño de los mercados en tales áreas (Altvater, 2004). Para la prestación de servicios públicos hay dos condiciones que revisten particular importancia: primero, la existencia de externalidades positivas que impacten sobre terceros que no estén directamente comprometidos en la operación de mercado. El ejemplo típico es el del sector de la salud: contribuye a frenar la propagación de enfermedades infecciosas, lo que beneficia no solo a quienes acuden a los centros hospitalarios, sino a toda la sociedad. Segundo, la existencia de los denominados «monopolios naturales», que hacen que sea imposible o indeseable tener más de un proveedor de un servicio dado (Baumol, 1977). El caso más frecuente es el de las industrias de suministro en red, como electricidad, gas y agua. Hasta la década de 1980, la opinión dominante era que la prestación de estos servicios debía quedar en manos del Estado o de organizaciones sin fines de lucro (Clifton, Comín y Díaz Fuentes, 2003).

La realidad demostró que la dimensión del sector público respondía más a los conflictos sociales, a las presiones políticas y a las soluciones pragmáticas para enfrentar problemas acuciantes que a las consideraciones teóricas. Por ejemplo, la necesidad de prestar servicios a los hogares pobres y de evitar la propagación de enfermedades contagiosas sirvió de impulso a la expansión de los servicios públicos (agua, gas, electricidad) registrada en las ciudades europeas de finales del siglo XIX, que crecían a un ritmo vertiginoso. Hasta ese momento, los proveedores de agua pertenecientes al sector privado se habían dedicado a la prestación de servicios de conexión a las fábricas y a las zonas de altos ingresos. A estos consumidores les era posible abonar tarifas altas que garantizaran que las inversiones privadas redundaran en una rentabilidad aceptable (Millward, 2005). Dado que el rendimiento de la inversión era considerablemente más bajo en las zonas más pobres, las autoridades locales con frecuencia tomaban cartas en el asunto y construían la infraestructura necesaria en cada comunidad para brindar condiciones de vida aceptables a los sectores de menores recursos. En el Reino Unido esta práctica formaba parte de lo que se ha descrito como «socialismo municipal» (Sheldrake, 1989). Como



tal, representó asimismo una corrección o una alternativa a la economía de mercado dominante. Ambrosius (2008) ha afirmado que los gobiernos europeos se inclinaron por la prestación pública en lugar de imponer la regulación pública sobre los monopolios privados porque consideraron que conservar la propiedad sería más efectivo en términos del control de la producción.

Tras la Segunda Guerra Mundial y la experiencia traumática de la Gran Depresión, fue aun mayor la presión por disciplinar los mercados y asegurar acceso equitativo a los servicios elementales (Millward, 2005). Como resultado, los gobiernos asumieron el control de las industrias de suministro en red, como el gas y la electricidad. En algunos países también nacionalizaron empresas clave de los sectores de la minería, el petróleo, la producción y la banca. En el Reino Unido la nacionalización incluyó, además, la creación del Servicio Nacional de Salud, que integra a centenares de hospitales públicos y privados que se ofrecen de forma voluntaria y brinda atención sanitaria gratuita a todos los ciudadanos de ese país. Al realizar contribuciones de bajo precio al resto de la economía, el sector público demostró ser altamente funcional para el modelo fordista de producción en masa y para el modelo de consumo de los años de posguerra. En los países en desarrollo, la propiedad pública se convirtió en un elemento importante para la construcción nacional en la era poscolonial y para las estrategias posteriores de sustitución de importaciones. No obstante, a menudo la nacionalización no representaba más que una respuesta pragmática a las fallas del sector privado y apuntaba a proteger puestos de trabajo y empresas; el caso más reciente se dio con la nacionalización de los bancos en quiebra durante la crisis financiera.

A lo largo de los decenios de posguerra los economistas han interpretado el crecimiento del sector público como el resultado del crecimiento económico. Debido a que los mercados se ven cada vez más saturados de bienes producidos en masa, se esperaba que el sector público y, en particular, los servicios públicos como la educación se transformaran en áreas clave de inversión en las nuevas sociedades de la abundancia. Hirsch (1977, pág. 4), por ejemplo, señaló que «a medida que la demanda de bienes exclusivamente privados se satisface de manera creciente, la demanda de bienes y servicios básicos de carácter público (social) se torna cada vez más activa». Baumol se aventuró aún más al sostener que debido a que muchos servicios públicos requieren de gran cantidad de mano de obra (lo que conlleva que la tecnología de ahorro de trabajo solo puede reemplazar a los trabajadores de forma gradual), el sector público deberá incrementarse necesariamente en relación con la economía privada. «A largo plazo, los salarios de los trabajadores del segmento automotor y del de personal policial aumentarán aproximadamente en niveles similares; pero si en la línea de montaje la productividad aumenta y no ocurre lo mismo con los vehículos de la policía, el costo de la protección policial será más elevado en términos relativos al compararlo con el segmento fabril» (Baumol, 2012, págs. 21-22). Con el correr de los decenios se suman las diversas estructuras de costos y los servicios públicos se tornan cada vez

más onerosos en relación con la producción en masa. Sin embargo, gracias a las mejoras en la productividad y de la prosperidad del sector privado, Baumol afirma que las economías consolidadas pueden sostener sectores públicos de grandes dimensiones.

En Europa, el crecimiento del sector público y, en especial, de los servicios públicos ha estado íntimamente ligado con la expansión del Estado de bienestar. El sociólogo británico T. H. Marshall (1950) afirmó que en las democracias modernas a los ciudadanos les asisten no solo derechos civiles y políticos, sino también derechos sociales, como el bienestar económico básico y la educación. Desde esta concepción, el acceso a los servicios públicos se ha convertido en una característica esencial de lo que se ha descrito como «ciudadanía social» (Mahnkopf, 2008). En Francia y en algunas regiones del sur de Europa no se consideraba que la prestación de servicios públicos fuera un derecho individual de los residentes, sino una responsabilidad colectiva del Estado de proporcionar a sus ciudadanos aquello que se describe como «servicio público» (Ambrosius, 2008, pág. 529). Como señala Mahnkopf (2008, págs. 72-73), «hasta la década de 1980 prevalecía un consenso vital en la Unión Europea que traspasaba partidos e incluso fronteras, en virtud del cual se creía que ciertos bienes y servicios debían quedar excluidos del funcionamiento del mercado. [...] Los servicios públicos se consideraban esenciales para la creación y el fortalecimiento de la cohesión social y, por lo tanto, estaban estrechamente relacionados con la justicia social, incluso cuando su eficiencia en términos económicos resultaba ser inferior a las condiciones de mercado». A la vez, conforme el consenso sobre la universalidad de los servicios comenzaba a erosionarse en Europa, este adquiría más y más relevancia en los países en desarrollo. Esto queda simbolizado en la Declaración de Alma-Ata de 1978 sobre «Salud para todos», donde la Organización Mundial de la Salud dio a conocer su meta de lograr el acceso universal a la atención primaria de salud para el año 2000 (Rao, 2009).

Los teóricos del Estado de bienestar como Esping-Andersen (1991) pusieron de relieve los efectos de la desmercantilización de los Estados de bienestar modernos que reducen las desigualdades surgidas de una distribución de la riqueza social basada únicamente en el mercado. No obstante, también demostró que las diversas concepciones del Estado de bienestar tienen diferentes consecuencias para la equidad. Por una parte, en los Estados de bienestar conservadores las prestaciones sociales dependen de los aportes previos, con lo que se tiende a reproducir las desigualdades; y las políticas sociales liberales supeditadas a los ingresos se limitan a aliviar la situación de quienes tienen menos recursos. Por otra parte, el Estado de bienestar socialdemócrata está «comprometido con el logro de la igualdad de condiciones de vida de toda la ciudadanía» (Esping-Andersen y Myles, 2011, pág. 646). Para conseguirlo, combina el pago de subsidios de carácter universal en efectivo – que cubren más que las necesidades mínimas – con la prestación pública de servicios sociales, que en otros sistemas son provistos por las mujeres de la familia

de forma no remunerada o por agencias privadas que cobran una comisión. Así, los Estados de bienestar democráticos del norte de Europa registran las mayores erogaciones en términos de servicios públicos y las tasas más altas de empleo femenino, a la vez que presentan los niveles más bajos de desigualdad<sup>1</sup>.

La tipología de Esping-Andersen centra su análisis en la política social y en los servicios sociales. Si se analizara la asistencia sanitaria, el Reino Unido pertenecería a la misma categoría que Suecia, dado que ambos países siguen el modelo Beveridge de sistema de salud. Los fondos se obtienen de los impuestos sobre los ingresos y no de los aportes a la seguridad social; la atención de los pacientes hospitalizados queda casi exclusivamente en manos de instituciones públicas (hasta la reciente oleada de privatización y mercantilización). Como contrapartida, en la mayoría de los países de Europa continental se ha adoptado una variante del modelo bismarckiano del Estado de bienestar en el que las organizaciones del denominado tercer sector cumplen un papel significativo en la atención sanitaria (Hermann, 2009). Desde una perspectiva legal, las organizaciones del tercer sector son instituciones privadas porque su dirección está a cargo de organismos privados, en muchos casos religiosos de beneficencia. Al mismo tiempo, no se las puede definir como estrictamente privadas, ya que el objetivo que persiguen es la promoción del bienestar común, no la obtención de lucro. Ante la ausencia de instituciones gubernamentales, las iniciativas surgidas en el tercer sector revisten particular importancia en los países en desarrollo, donde brindan un sinfín de servicios. No obstante, en su carácter de organizaciones sin fines de lucro, no sustituyen al sector público, sino que lo complementan.

### Privatización y mercantilización

La forma en que se percibía el sector público cambió en la década de 1970. Durante este periodo el discurso que alegaba el fracaso de los mercados fue reemplazado poco a poco por el discurso del fracaso del Estado (Megginson y Netter, 2001). Esta inflexión discursiva tuvo como telón de fondo una crisis económica de grandes dimensiones que puso fin a más de dos decenios de crecimiento económico en Europa y América del Norte. En los albores de la desaceleración económica, las erogaciones del sector público tendían a registrar un incremento más veloz que el crecimiento del producto interno bruto (PIB), lo que contribuía a la crisis fiscal del Estado (O'Connor, 1973). Dada la creciente escasez de recursos – cuyo origen se hallaba no solo en lo lento del crecimiento, sino también en los beneficios fiscales que concedían los por entonces recién elegidos gobiernos conservadores –, fueron cada vez más los economistas que coincidían en afirmar que el sector público era inherentemente

---

1. En términos de igualdad, cuando se consideran los índices tales como el coeficiente de Gini, los países escandinavos se ven únicamente superados por Eslovenia.

ineficiente y que tal problema era grave. En pocas palabras, los críticos constatan que los gobiernos persiguen una serie de metas diversas, incluso contradictorias, con empresas privadas, lo que los distrae del fin último, es decir, del aumento de la eficiencia (Megginson y Netter, 2001). No nos proponemos aquí poner en tela de juicio la validez de tales afirmaciones (para una de las muchas refutaciones, véase Tatahi, 2006). Sin embargo, a partir de la década de 1980 la reforma del sector público hizo del aumento de la eficiencia su objetivo principal, mientras que otros objetivos tales como la promoción de la igualdad y la justicia social han quedado cada vez más al margen.

En cierto grado, la abolición de los monopolios públicos fue consecuencia de la llegada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que redujeron la necesidad de mantener redes materiales extensas y costosas y que permitieron que numerosos proveedores que competían entre sí pudieran emplear la misma infraestructura. Sin embargo, y por encima de todo, el «paso a la privatización tuvo algo de acto de fe» (Nellis, 2006, pág. 6). Como observó Sawyer (2009, pág. 70), «el impulso hacia la privatización tuvo su fecha de inicio a principios de los años ochenta y apuró el paso a partir de finales de esa década. [...] Es claro que este impulso [...] ha ido a la par del ascenso y la primacía del neoliberalismo a escala nacional e internacional. La privatización es el ejemplo más acabado del neoliberalismo en términos de una mayor expansión de los mercados y de la competencia económica, del ingreso del capital en nuevas áreas y de la mayor importancia del sector financiero y de las utilidades y de la búsqueda de beneficios en detrimento de todas las demás consideraciones».

Un impulso especial hacia la privatización se dio con la desinversión de las empresas públicas en los sectores de predominio privado, como la manufactura, la banca y la minería. Pero esta etapa inicial no duró mucho y las mismas políticas se aplicaron en sectores públicos tradicionales, como las telecomunicaciones, la energía, el agua y parte del transporte. En Europa, el Gobierno británico conservador encabezado por Margaret Thatcher, que asumió el poder en 1979, estuvo entre los primeros en embarcarse en un programa sistemático de privatización (Florio, 2004, y Leys, 2001). A partir de mediados de los años noventa, los gobiernos de toda Europa, con diferentes panoramas políticos, siguieron la senda del Reino Unido, en parte alentados por la legislación europea y por la supuesta creación de los mercados europeos de servicios públicos (Frangakis y Huffschmid, 2009).

En los países en desarrollo se generalizó la promoción de las privatizaciones como parte del Consenso de Washington y contando con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, cada vez más comprometidos con la implementación de ciertas políticas económicas como la venta de activos estatales. Alrededor del 70 por ciento de la totalidad de préstamos de ajuste estructural otorgados por el Banco Mundial durante los años ochenta suponían un componente de privatización (Cramer, 1999). La privatización se volvió parte integrante de un nuevo programa de desarrollo

que prometía crecimiento económico basado en mercados liberalizados y en la contracción del Estado en todas las áreas económicas concebibles. Al igual que en el mundo desarrollado, la promesa central estribaba en que la privatización aumentaría la eficiencia. El Banco Mundial continuó imponiendo la privatización y extendió el alcance de la desinversión estatal: incluyó no solo a las empresas estatales, sino también a las infraestructuras públicas como las redes de agua y de electricidad, a pesar de resultados (en el mejor de los casos) ambiguos y de la resistencia de quienes resultaban afectados (Fine y Bayliss, 2007).

Más recientemente, la privatización de los servicios públicos como las telecomunicaciones, el transporte y la energía se ha complementado con la mercantilización de las áreas de servicios, que son, por razones políticas y económicas, más difíciles de privatizar. Aquí se incluye la mercantilización de los sistemas de salud y educativo mediante procesos como la creación de mercados internos, la tercerización, la formación de alianzas público-privadas (APP), incluidas las iniciativas de financiación privada y el fomento de técnicas de la nueva gestión pública. La idea que subyace en los diversos procesos de mercantilización es que los proveedores de servicios deben quedar sujetos a presiones económicas similares a las que enfrentan las empresas privadas, con la aspiración de que adopten las estrategias que apuntan al incremento de la eficiencia, y que son propias del sector privado (Hermann, 2011). Se han aplicado los mismos fundamentos en las organizaciones del tercer sector, que, como resultado, se asemejan cada vez más a empresas privadas con fines de lucro. Con frecuencia, los procesos de mercantilización han ido acompañados de recortes en el sector público. El resultado ha sido la falta de financiación, que, a su vez, ha provocado un deterioro en la calidad del servicio y la posterior emergencia de un estrato paralelo de proveedores privados que ofrecen los mismos servicios con una calidad significativamente superior. Como se describe a continuación, la aparición de sistemas de salud y de educación segmentados en dos niveles va en detrimento de la igualdad social.

### El sector público y la equidad

Si bien hay una gran cantidad de bibliografía referida a la eficiencia del sector público, solo hay unos pocos estudios sobre cómo incide el sector público sobre la igualdad. Parte del problema radica en que es difícil determinar el valor de los servicios subsidiados o de acceso gratuito. Sin embargo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) ha calculado el valor pecuniario de los servicios sociales tales como la atención sanitaria, educación, viviendas sociales y cuidado infantil y de la tercera edad. El valor de estos servicios aumenta en un promedio del 29 por ciento el ingreso disponible en los hogares, mientras que las prestaciones en metálico ascienden a un 23 por ciento del ingreso disponible. Hay apenas unos pocos

países en los que el valor de la transferencia en efectivo en proporción con el ingreso disponible es más alto que el de los servicios (OCDE, 2011, pág. 314)<sup>2</sup>.

El acceso a los servicios públicos no solo aumenta el ingreso de cada hogar, sino que tiende a reducir la desigualdad. En los países miembros de la OCDE, la salud, la educación, las viviendas sociales, el cuidado de los niños y de la tercera edad reducen la desigualdad en una quinta parte; es decir, el coeficiente de Gini disminuye en un 20 por ciento cuando se considera el efecto que tienen estos servicios sobre los ingresos (en promedio, el coeficiente de Gini cae de 0,30 a 0,24). Este efecto oscila entre una merma del 16 por ciento en Grecia y un 24 por ciento en el Reino Unido (*ibid.*, págs. 316-317). Cuando se analizan otras desigualdades, el efecto es aún más significativo: la diferencia entre el ingreso que se imputa al 10 por ciento del extremo superior y al 10 por ciento del extremo inferior de la escala de ingresos se reduce en una cuarta parte cuando se toman en cuenta los servicios sociales; y la diferencia entre el ingreso que le corresponde al 20 por ciento del extremo superior y al 20 por ciento del extremo inferior de la escala de ingresos se ve reducido en casi un tercio. Vuelve a observarse una variación considerable entre los países miembros de la OCDE, que oscila entre el 46 por ciento (México) y el 17 por ciento (Eslovenia) en el primer caso; y entre el 49 por ciento (México) y el 19 por ciento (Eslovenia) en el segundo.

La razón principal del efecto del aumento de la igualdad que generan los servicios públicos radica en que el valor (en metálico) de los servicios públicos representa una proporción significativamente mayor del ingreso de los hogares con menos recursos que del de los hogares más pudientes. El disfrute de la atención sanitaria, de la educación y de otros servicios representa el 76 por ciento de los ingresos del quintil más pobre en la escala de ingresos; por otro lado, tales conceptos representan el 14 por ciento del ingreso del quintil más rico. Por ende, «los beneficios de igual dimensión [...] se traducirán en incrementos proporcionales mayores en los ingresos de los hogares más pobres» (*ibid.*, pág. 315). El grupo con niveles más bajos de ingresos es el que más se beneficia con los servicios públicos; por ello la promoción de los servicios públicos también reduce la pobreza. Según la OCDE, los índices de pobreza (medidos como el 50 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles) caen en un 50 por ciento si se toma en cuenta el valor de la asistencia sanitaria, la educación y otros servicios. En promedio, los índices de pobreza disminuyen de un 10 a un 5 por ciento. Asimismo, en esta área hay una variación considerable entre los países que conforman la OCDE: en Bélgica, Irlanda y Reino Unido el índice de pobreza se reduce en casi un 60 por ciento; en Estonia y en Suecia, alrededor de un 27 por ciento. Si se elimina el efecto de aumento de ingresos producido por los servicios sociales, los niveles de pobreza van de un 6 a un 18 por ciento; al considerar los servicios sociales, el intervalo se ubica entre el 3 y el 10 por ciento.

2. Se incluyen Alemania, Austria y Polonia.

El estudio de la OCDE solo abarca los servicios sociales como la salud y la educación. Si se tomaran en cuenta otros servicios públicos como el transporte, el agua y la energía, los efectos de incremento de la igualdad causados por los servicios públicos serían aún mayores. Aunque estos servicios no son de acceso gratuito, en muchos países están subsidiados, por lo menos en la medida en que queden sujetos a procesos de privatización y mercantilización. Al igual que ocurre con el valor (en metálico) de los servicios de acceso gratuito, estos subsidios conforman una mayor parte del presupuesto de quienes tienen ingresos más bajos que del presupuesto de quienes tienen ingresos más altos y, por lo tanto, operan un efecto redistributivo. Entre los escasos estudios que han explorado los efectos distributivos de los servicios subsidiados, Fearnley (2006) ha concluido que en el Reino Unido los subsidios a empresas de ómnibus del transporte público benefician primordialmente a los hogares con menores ingresos, a las mujeres y a las franjas etarias por debajo de los 24 y de más de 60 años.

Además de redundar en beneficio de los hogares de bajo nivel de ingresos, los servicios públicos también fomentan la igualdad social por cuanto abren oportunidades de empleo comparativamente decente, en especial para los trabajadores con bajo nivel de cualificación y para los grupos marginados como las mujeres, la población negra y la mano de obra migrante (Hermann y Atzmüller, 2008). Al trazar una comparación entre los sistemas salariales propios de los sectores público y privado de Italia, Francia y Reino Unido, Ghinetti y Lucifora (2008) han observado que los salarios promedio en el sector público no solo son más elevados, sino que en ese sector se registran niveles inferiores de dispersión salarial. Los autores también señalan que, en particular, la mano de obra con bajo nivel de cualificación (trabajadores manuales y personal de servicio) suele gozar de mejores condiciones salariales en el sector público, ya que es en este segmento donde se aprecia la mayor brecha salarial entre los ámbitos público y privado. Otros estudios se han dedicado a comparar la brecha salarial en términos de género y han concluido que la diferencia entre los salarios que perciben hombres y mujeres tiende a ser inferior en el sector público que en el privado (Meurs y Ponthieux, 2008). Debe mencionarse, sin embargo, que la igualdad de género existente en los servicios públicos no está impulsada únicamente por políticas salariales más equitativas, sino que también cobra vigor a partir de esquemas laborales orientados a la familia, como el derecho a solicitar el traspaso a trabajo a tiempo parcial o a regímenes de licencias amplias.

La privatización y la mercantilización han ido en menoscabo, en más de un aspecto, de los efectos del aumento de la igualdad surgidos de los servicios públicos. En la Unión Europea la liberalización de los mercados de servicios públicos estuvo estrechamente ligada con una suspensión de los subsidios públicos y con un desplazamiento hacia precios orientados hacia el mercado. Como resultado, los proveedores de servicios implementaron precios diferentes según los grupos de clientes; ello resultó perjudicial para los

efectos igualadores de la prestación de servicios públicos (Hermann y Flecker, 2012). Del mismo modo, son varios los estudios que han demostrado que, con excepción de las telecomunicaciones, donde la privatización tuvo lugar durante una fase de innovación tecnológica sin precedentes, con frecuencia la desinversión pública fue seguida de un incremento en los precios o tarifas (para una evaluación en profundidad de los efectos de las privatizaciones en el Reino Unido, véase Florio, 2004). Los partidarios de la privatización no niegan este efecto. Como señaló Nellis, «no se discute que bajo el esquema de propiedad estatal muchos gobiernos fijan los precios de los servicios públicos en niveles que están por debajo de los costos». Así y todo, quienes defienden esta postura afirman que la consecuencia de estas políticas fueron la escasez y el racionamiento y que privaron a las empresas estatales de inversión y de expansión de capital. «Por ende, los incrementos de precio son, a menudo, inevitables si la empresa apunta a modernizarse, a expandirse para satisfacer la demanda y operar sin subsidios o con montos menores de subsidios» (Nellis, 2006, pág. 17).

Florio (2004), entre otros, ha demostrado que las empresas estatales y los proveedores de infraestructura pública atravesaron su mejor momento antes de la privatización. No obstante, justificación económica aparte, la derogación de los subsidios, los incrementos de precios o la implementación de tarifas o copagos afectan de forma desproporcionada a quienes tienen ingresos más bajos, mucho más que a quienes tienen ingresos más altos; ello revierte el efecto de aumento de la igualdad que se origina en los servicios públicos. Price Waddams y Hancock (1998) llegan a la conclusión de que los sectores más perjudicados por la privatización de los servicios públicos en el Reino Unido han sido los hogares con menores recursos y las clases pasivas. Sin embargo, los efectos que se derivan de la recuperación de costos son aún peores en los países en desarrollo. Allí los precios del agua y la electricidad se dispararon, lo que no solo incrementa la desigualdad; la suspensión del servicio a gran escala en aquellos hogares que no pueden abonar sus facturas amenaza la subsistencia de la población. Macdonald (2009) informa de que en Sudáfrica los usuarios que se vieron afectados por las desconexiones de servicio llegaron a 9,6 millones en algún punto entre 1994 y 2002. Desde ese entonces, la cantidad de desconexiones ha disminuido, aunque no han desaparecido.

El efecto negativo sobre los pobres ha desacreditado en gran medida la privatización en los países emergentes, y ha dado paso a una serie de luchas contra lo que Harvey (2003) ha denominado «acumulación por expropiación». Nellis (2006) expresa su descontento con la impopularidad de la privatización en los países en desarrollo y sostiene que los efectos negativos de los incrementos de precios sobre los segmentos más pobres se ven ampliamente compensados por el efecto positivo de las extensiones de infraestructura logradas por los nuevos operadores privados. Sin embargo, las dificultades que enfrentan los países en desarrollo para reunir los fondos para inversión pública (después de todo, los préstamos del Banco Mundial están asociados,



a menudo, con la obligación de privatizar o, cuando menos, de recurrir a una asociación público-privada) difícilmente pueden considerarse como justificativa para la privatización (Fine y Bayliss, 2007).

La desigualdad no aumenta únicamente por la privatización de infraestructuras públicas. Como se mencionó con anterioridad, la falta de financiación de los servicios públicos también puede ser el origen de la aparición de una estructura alternativa de instituciones privadas, que no solo ofrecen servicios de mejor calidad, sino también a precios más elevados. Con respecto al sistema de salud de la India, Rao (2010) afirma que la creciente debilidad del sistema público alienta a quienes tienen los medios para buscar asistencia sanitaria en la industria de la salud del sector privado, que se encuentra en plena expansión; ello ocurre aun cuando se deben pagar sumas considerables por tal atención (con bastante frecuencia, las familias deben recurrir a préstamos para abonar las facturas de hospital). Esta situación no es exclusiva de los países en desarrollo: en ciertas regiones del centro y este de Europa, los más pudientes también buscan atención en las clínicas privadas, mientras que quienes no pueden costearlo intentan a veces sobornar al personal de las instituciones públicas para recibir un tratamiento adecuado (Hermann, 2009).

En otras palabras, los hogares con menores recursos pueden tener acceso a los servicios públicos, pero de una calidad significativamente inferior que los más acaudalados. Como advierte Mahnkopf (2009, pág. 228), «la privatización [...] contribuye no solo a crear una divergencia social nueva y más profunda, sino que además será la causa de una reducción de la calidad de los bienes y servicios públicos que siguen siendo responsabilidad pública porque éstos se producirán solamente para las personas con las mayores necesidades». Cuando las clases medias y altas dejan de utilizar los servicios públicos, desciende la presión política de mantener la calidad en el servicio, y los gobiernos – intentando reducir gastos – tienden a desfavorecer a los grupos con menor fuerza política. Por ello «los servicios dirigidos en especial a los pobres son servicios de pobre calidad». Dados los efectos del aumento de la desigualdad que se originan en la privatización, no es de sorprender que, como se desprende de una encuesta europea, quienes tienen bajos ingresos son mucho más escépticos acerca de los méritos de la privatización que quienes los tienen altos (Van Gyes y Vandekerckhove, 2012).

Sin embargo, la privatización y la mercantilización no incrementan la desigualdad únicamente por medio de los aumentos de precios y de la calidad de los servicios. También han transformado el sistema laboral del sector público y causado el deterioro de las políticas salariales del sector público, de carácter más equitativo. La búsqueda de una mayor eficiencia a menudo se ha materializado en intensificación del trabajo, precarización y fragmentación de las relaciones laborales. De ello se derivan diferencias salariales en permanente aumento entre el personal con cargos ejecutivos y los empleados que no los tienen, entre trabajadores cualificados y no cualificados, al igual que entre los trabajadores de la empresa matriz y los trabajadores tercerizados

(Hermann y Flecker, 2012). Uno de los efectos más extendidos de la privatización consiste en un ajuste hacia arriba de los salarios gerenciales, de forma que se acercan a los estándares propios del sector privado (lo que es necesario para contratar a gerentes con experiencia en ese sector). Por lo tanto, quienes ocupan altos puestos gerenciales se encuentran entre los máximos beneficiarios de la desinversión pública, en especial cuando se les ofrece la opción de compra de acciones de las empresas de reciente privatización. Como contrapartida, muchos trabajadores que no ocupan puestos directivos se enfrentan a recortes salariales, sobre todo los trabajadores recién contratados (*ibid.*). Algunos estudios de caso sobre hospitales alemanes privatizados muestran que mientras el personal no médico y los auxiliares de enfermería perciben remuneraciones considerablemente inferiores que sus homólogos del sistema público, casi no existen diferencias entre los salarios de los médicos (Schulten y Böhlke, 2012).

### La crisis y la contracción del sector público

Si bien es cierto que la crisis en curso se inició con un carácter financiero en los Estados Unidos, pronto se convirtió en una crisis económica, y en Europa tomó el cariz de una crisis de deuda soberana, principalmente porque los gobiernos nacionalizaron la deuda de los bancos tambaleantes para evitar su quiebra. Los programas que siguieron, centrados en la austeridad y el ajuste estructural, incluyeron el recorte de personal del sector público, aun cuando este último no era responsable en forma alguna de la crisis. La respuesta de Grecia, Portugal y, en menor medida, España, Irlanda e Italia se materializó en planes de privatización ambiciosos. Los proyectos concebidos incluían no solo los bancos y las empresas estatales, sino también los servicios públicos como transporte ferroviario, electricidad, gas, agua y correo (Busch y otros, 2013).

Aunque la privatización tiene proyectos que son específicos de cada país, son varios los gobiernos europeos que han anunciado recortes en los empleos públicos. El Gobierno de Grecia, por ejemplo, pretende reducir el empleo público en un 25 por ciento (Tzannatos y Monogios, 2012). El Gobierno del Reino Unido ha eliminado 420.000 puestos de trabajo entre 2010 y 2012 y está en camino de alcanzar su meta de reducir en un 10 por ciento la mano de obra del sector público para 2015. Incluso así, mientras que en ese país se recurre sin más al despido de los funcionarios, en otros el principal recorte de mano de obra se da al no reemplazar a los trabajadores que se jubilan o que se retiran de forma voluntaria. Tras una inhabilitación temporal para incorporar personal, en Grecia se reemplaza a solo 1 de cada 10 trabajadores del sector público (luego se limitaría a 1 de cada 5). En Rumania la cifra asciende a 1 de cada 7, y en Italia a 1 de cada 5 trabajadores que abandonan el sector público (Hermann, 2013). Los recortes laborales en el sector público

se concretaron a pesar de que las razones de las turbulencias económicas no tenían las mismas características en todos los países y que la escala de servicios públicos difiere de manera considerable entre los países miembros de la Unión Europea. Debe mencionarse que aunque los políticos a menudo defendían los recortes laborales alegando la necesidad de contener el carácter desmesurado de la burocracia, en realidad muchos de los despidos afectaron a los trabajadores de la salud y de la educación (Vaughan-Whitehead, 2013).

Los recortes en el sector público son parte de un proceso más amplio de contracción del Estado de bienestar, incluso cuando las erogaciones en concepto de bienestar social mitigaron los peores efectos de la crisis europea en sus inicios (Comisión Europea, 2012). Además de los recortes en las prestaciones sociales, los gobiernos también han limitado los servicios en especie, entre los que se incluyen los servicios abarcados por el estudio de la OCDE antes mencionado. Entre 2009 y 2012, el gasto en los servicios en especie se redujo en un 29 por ciento en Grecia, en un 19 por ciento en Portugal y en un 16 por ciento en Irlanda (*ibid.*). Con respecto al caso griego, Tzannatos y Monogios (2012, pág. 279) sostienen que «el recorte del 40 por ciento en los presupuestos hospitalarios [...] ha dado como resultado una escasa dotación de personal y la falta de suministros médicos, además de un aumento en los sobornos al personal médico para obtener una atención más rápida en los hospitales abarrotados». Como consecuencia, «quienes están necesitados ven cada vez más lejos la posibilidad de que los atienda un médico». En Irlanda, Letonia y Portugal los recortes en el sistema de salud provocaron el cierre de hospitales; en España los hospitales respondieron a la falta de presupuesto con despidos y cierres temporales. Cabe mencionar que España y Reino Unido recurrieron más a la mercantilización y la privatización de la salud, con miras a conseguir mayores ahorros (Hermann, 2013).

Es muy probable que la contracción del sector público incremente la desigualdad en Europa. El estudio realizado por la OCDE ha hecho más que demostrar que los servicios públicos tienden a reducir la desigualdad. También ha revelado un «lazo estrecho entre los cambios de la dimensión relativa de los servicios de salud, educación y vivienda [...] y los cambios en la efectividad de esos servicios para reducir la desigualdad entre países» (OCDE, 2011, pág. 329). Al comparar los datos correspondientes a 2000 y 2007 la OCDE pone de manifiesto que los países que han incrementado el gasto en concepto de servicios sociales durante este periodo han reducido la desigualdad; por el contrario, aquellos países que han disminuido tal gasto registraron un alza en la desigualdad. «Bélgica y Reino Unido son dos países que combinan un alza considerable en sus gastos en paralelo con una reducción de desigualdad de grandes dimensiones», mientras que «Italia y Dinamarca registran una caída en la reducción de la desigualdad en paralelo con una disminución del tamaño de los servicios» (*ibid.*, pág. 329).

Los datos del Reino Unido son de particular interés: por un lado, la OCDE afirma que el crecimiento del gasto en el sector público ha sido la

raíz de una reducción significativa de la desigualdad entre 2000 y 2007; por otro lado, la Oficina Nacional de Estadísticas ha concluido que se produjo un descenso en la productividad del sector público alrededor del mismo periodo (Phelps y otros, 2010). La medición de la productividad de los servicios públicos entraña no pocos problemas. En especial, cuando los servicios son de libre disposición no hay precios de mercado y, por ende, no existe un modo inequívoco de determinar el valor de lo producido. Sin contar con el valor de lo producido, se hace imposible calcular si la producción fue mayor o menor con los mismos factores de entrada (Simpson, 2009). En el pasado, el resultado del proceso productivo se equiparaba con los insumos (por definición, eso significaba que la productividad del sector público estaba estancada); no obstante, en la actualidad los servicios nacionales de estadística han experimentado con métodos nuevos para realizar la medición del producto. En el Reino Unido, por ejemplo, la Oficina Nacional de Estadísticas contabiliza el producto como la cantidad de actividades del sector público, como la asistencia escolar o los tratamientos médicos realizados, y esto es multiplicado por un factor de costo dado; ello refleja los diversos costos que intervienen para llevar adelante esas actividades (Phelps y otros, 2010). Las dudas sobre la exactitud de estas mediciones son muchas (Jääskeläinen y Lönqvist, 2011). La caída en la productividad puede muy bien deberse a la incapacidad para calcular adecuadamente el crecimiento del producto, debido a que el gasto en el sector público creció por las medidas tomadas por los laboristas tras su llegada al poder a finales de los años noventa<sup>3</sup>. Sin embargo, si la medición fuera correcta, los datos británicos sugieren que la eficiencia y la equidad son metas en conflicto cuando se trata de la reforma del sector público.

## Conclusión

No cabe duda de que el sector público es clave en la lucha contra la desigualdad. Como se ha demostrado, quienes perciben bajos ingresos se benefician más del acceso a los servicios públicos que quienes perciben ingresos más altos; ello se debe a que el valor de estos servicios representa una proporción mayor de sus ingresos. Sin embargo, además del beneficio cuantitativo para los hogares de menos recursos, no debe olvidarse la dimensión cualitativa. Como observa Mahnkopf (2009, págs. 228-229), «solo si se garantiza el acceso a los servicios públicos como un derecho social y si está al alcance de todos con independencia de su estatus como ciudadanos, incluida la clase media pudiente, solo entonces es posible que se ejerza presión en pos de estándares altos y un suministro óptimo». Si los servicios se prestan solamente a los pobres, se corre un gran riesgo de que la calidad del servicio disminuya;

3. El ascenso en el gasto público, no obstante, fue acompañado de mayores exigencias de mercantilización.

prueba de ello es el deterioro de los sistemas de salud pública de los países de Europa oriental, la India y otras partes del mundo. A pesar del efecto positivo que generan los servicios públicos sobre la igualdad social, gran parte del debate sobre las reformas del sector público se ha centrado en los últimos decenios en cuestiones de eficiencia.

Desde la década de 1970, el dogma de la economía ortodoxa es que el sector privado puede proveer los mismos servicios de forma más eficiente. Por lo tanto, en todo el mundo los gobiernos han implementado programas extensos de privatización y mercantilización, en parte impuestos por el Banco Mundial y la Unión Europea. Se ha prestado poca atención al impacto social de los incrementos de precio concomitantes, aun cuando tienden a revertir el efecto de aumento de igualdad que impulsan los servicios públicos. Los recortes en el sector público, propiciados en gran medida por la crisis actual, también dañan más a los pobres que a los ricos. La promesa de que las mejoras en la productividad posibilitan que el sector público produzca más con menos recursos no es demasiado realista, según muestran los datos de la OCDE. A la luz de estas conclusiones, el sector público debe percibirse como un activo económico y como un promotor de justicia social, y no como un lastre sobre la economía privada.

## Referencias

- Altwater, Elmar. 2004. «What happens when public goods are privatized», *Studies in Political Economy* (Ottawa (Canadá), Carleton University), núm. 74, págs. 45-77.
- Ambrosius, Gerold. 2008. «Konzeption öffentlicher Dienstleistungen in Europa», *WSI Mitteilungen* (Frankfurt (Alemania), Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut), núm. 10, págs. 527-535. Frankfurt, Bund-Verlag.
- Baumol, William J. 2012. *The cost disease. Why computers get cheaper and health care doesn't*. New Haven (Estados Unidos), Yale University Press.
- . 1977. «On the proper cost tests for natural monopoly in a multiproduct industry», *American Economic Review* (Pittsburgh (Estados Unidos), American Economic Association), vol. 67, núm. 5, págs. 809-822.
- Busch, Klaus; Hermann, Christoph; Hinrichs, Karl, y Schulten, Thorsten. 2013. *Euro crisis, austerity policy and the European Social Model*, Fundación Friedrich Ebert, Berlín.
- Clifton, Judith; Comín, Francisco, y Díaz Fuentes, Daniel. 2003. *Privatization in the European Union. Public enterprises and integration*. Dordrecht (Países Bajos), Kluwer Academic Publishers.
- Comisión Europea. 2012. *Employment and Social Developments in Europe 2012*. Bruselas, Comisión Europea.
- Cramer, Chris. 1999. «Privatization and the post-Washington consensus: Between the lab and the real world?», Centre for Development Policy & Research Discussion Paper No. 799, School of Oriental and African Studies, Universidad de Londres.

- Esping-Andersen, Gøsta. 1991. *Three world of welfare capitalism*. Cambridge (Reino Unido), Polity Press.
- , y Myles, John. 2011. «Economic inequality and the welfare state», en Wiemer Salverda, Brian Nolan y Timothy Smeeding (directores): *The Oxford handbook of economic inequality*. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press, págs. 639-644.
- Fearnley, Nils. 2006. «Public transport subsidies in the UK: Evidence of distributional effects», *World Transport Policy and Practice* (Lancaster (Reino Unido), Eco-Logica), vol. 12, núm. 1, págs. 30-40.
- Fine, Ben, y Bayliss, Kate. 2007. «Rethinking the rethink: The World Bank and privatization», en Kate Bayliss y Ben Fine (directores): *Privatization and alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa delivering on electricity and water*. Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan, págs. 55-87.
- Florio, Massimo. 2004. *The great divesture. Evaluating the welfare impact of the British privatizations 1979-1997*. Cambridge (Estados Unidos), MIT Press.
- Frangakis, Marica, y Huffschnid, Jörg. 2009. «Privatization in Western Europe», en Marica Frangakis y otros (directores): *Privatization against the European Social Model. A critique of European policies and proposals for alternatives*. Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan, págs. 9-29.
- Ghinetti, Paolo, y Lucifora, Claudio. 2008. «Public sector pay gap and skill levels: A cross-country comparison», en Maarten Keune, Janine Leschke y Andrew Watt (directores): *Privatization and liberalization of public services in Europe. An analysis of economic and labour market impacts*. Bruselas, ETUI, págs. 233-260.
- Harvey, David. 2003. *The new imperialism*. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.
- Hermann, Christoph. 2013. «Crisis, structural reform and the dismantling of the European Social Model». Documento de trabajo IPE 26/13, Institute for International Political Economy, Berlín.
- . 2011. «Commodification, consequences and alternatives. Lessons from the privatization of public services in Europe», documento presentado en la Iniciativa Internacional para la Promoción de la Economía Política (IIPPE), del 20 al 22 de mayo.
- . 2009. «The marketization of health care in Europe», en Leo Panitch y Colin Leys (directores): *Socialist Register 2010*. Londres, Merlin Press, págs. 125-144.
- , y Atzmüller, Roland. 2008. «Liberalisation and privatization of public services and the impact on employment, working conditions and labour relations», en Maarten Keune, Janine Leschke y Andrew Watt (directores): *Privatization and liberalization of public services in Europe. An analysis of economic and labour market impacts*. Bruselas, ETUI, págs. 175-193.
- , y Flecker, Jörg. 2012. «Conclusion: Impacts of public service liberalization and privatization», en Christoph Hermann y Jörg Flecker (directores): *Privatization of public services. Impacts for employment, working conditions and service quality in Europe*. Nueva York, Routledge, págs. 192-205.
- Hirsch, Fred. 1977. *Social limits to growth*. Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Jääskeläinen, Aki, y Lönqvist, Antti. 2011. «Public sector productivity: How to capture outputs? », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 24, núm. 4, págs. 289-302.

- Leys, Colin. 2001. *Market-driven politics. Neoliberal democracy and the public interest*. Londres, Verso.
- Lister, John. 2008. *The NHS after 60. For patients or for profits?* Londres, Middlesex University Press.
- Macdonald, David. 2009. «Electrical capitalism: Conceptualizing electricity and capital accumulation in (South) Africa», en David Macdonald (director): *Electrical capitalism. Recolonising Africa on the power grid*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), HSRC Press, págs. 1-50.
- Mahnkopf, Birgit. 2009. «The impact of privatization and liberalization of public services on the European Social Model», en Marica Frangakis y otros (directores): *Privatization against the European Social Model. A critique of European policies and proposals for alternatives*. Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Mcmillan, págs. 221-232.
- . 2008. «Privatization of public services in the EU: An attack on social cohesion and democracy», *Work, Organisation, Labour & Globalisation*, vol. 2, núm. 2, págs. 72-84.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press.
- Meggison, William, y Netter, Jeffrey. 2001. «From state to market: A survey of empirical studies on privatization», *Journal of Economic Literature*, vol. 39, núm. 2, págs. 321-389.
- Meurs, Dominique, y Ponthieux, Sophie. 2008. «Public and private employment and the gender wage gap in eight European countries», en Maarten Keune, Janine Leschke y Andrew Watt (directores): *Privatization and liberalization of public services in Europe. An analysis of economic and labour market impacts*. Bruselas, ETUI, págs. 261-284.
- Millward, Robert. 2005. *Private and public enterprise in Europe: Energy, telecommunications and transport 1830-1990*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press.
- Nellis, John. 2006. «Privatization – A summary assessment». Documento de trabajo núm. 87, Center for Global Development, Washington.
- O'Connor, James. 1973. *The fiscal crisis of the state*. Nueva York, St. Martin's Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2011. *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. París, OECD Publishing.
- Phelps, Mike, Kamarudeen, Sophia; Mills, Katherine, y Wild, Richard. 2010. «Total Public Service Output, Inputs and Productivity», Office of National Statistics, Londres.
- Price Waddams, Catherine, y Hancock, Ruth. 1998. «Distributional effects of liberalizing UK residential utility markets», *Fiscal Studies*, vol. 19, núm. 3, págs. 295-319.
- Rao, Mohan. 2010. «'Health for all' and neoliberal globalization: An Indian rope trick», en Leo Panitch y Colin Leys (directores): *Socialist Register 2010*. Londres, Merlin Press, págs. 262-278.
- Sawyer, Malcolm. 2009. «Theoretical approaches to explaining and understanding privatization», en Marica Frangakis y otros (directores): *Privatization against the European Social Model. A critique of European policies and proposals for alternatives*. Basingstoke (Reino Unido), Palgrave McMillan, págs. 61-76.

- Schulten, Thorsten, y Böhlke, Nils. 2012. «Hospitals under growing pressure from marketization and privatization», en Christoph Hermann y Jörg Flecker (directores): *Privatization of public services. Impacts for employment, working conditions and service quality in Europe*. Nueva York, Routledge, págs. 89-108.
- Sheldrake, John. 1989. *Municipal socialism*. Farnham, Gower Publishing.
- Simpson, Helen. 2009. «Productivity in public services», *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, núm. 2, págs. 250-276.
- Tatahi, Montasan. 2006. *Privatization performance in major European countries since 1980*. Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan.
- Tzannatos, Zafiris, y Monogios, Yannis. 2012. «Public sector adjustment amidst structural adjustment in Greece: Subordinate, spasmodic and sporadic», en Daniel Vaughan-Whitehead (director): *Public sector shock. The impact of policy retrenchment in Europe*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar, págs. 259-299
- Van Gyes, Guy, y Vandekerckhove, Sem. 2012. «The citizen-user perspective: Results from a cross-country survey», en Christoph Hermann y Jörg Flecker (directores): *Privatization of public services. Impacts for employment, working conditions and service quality in Europe*. Nueva York, Routledge, págs. 169-191.
- Vaughan-Whitehead, Daniel. 2013. «Public sector shock in Europe: Between structural reforms and quantitative adjustment», en Daniel Vaughan-Whitehead (director): *Public sector shock. The Impact of policy retrenchment in Europe*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar, págs. 1-43.



# El impacto de la liberalización financiera en la desigualdad de los ingresos

**Trevor Evans**

Berlin School of Economics and Law

**E**n los tres primeros decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial el sector financiero estuvo firmemente regulado en la mayoría de los países capitalistas. Tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo el principal objetivo de la política económica era promover el crecimiento y los altos niveles de empleo. Bajo la influencia de los postulados keynesianos se compartía una idea acerca de que las bajas tasas de interés eran deseables para promover la inversión. Como resultado de la experiencia de la crisis de 1929 y la subsiguiente depresión, se diseminó el escepticismo acerca de la estabilidad de un sistema financiero desregulado. Es ampliamente conocido que en los Estados Unidos la Ley Glass-Steagall de 1933 había impuesto una completa separación entre los bancos comerciales (que reciben depósitos y otorgan préstamos) y los bancos de inversión (que participan en los mercados de valores). Los países establecieron, de forma más generalizada, controles estrictos sobre el sector financiero que a menudo incluían límites a las tasas de interés y la implantación de programas gubernamentales para dirigir la asignación del crédito. En muchos países se crearon bancos públicos de desarrollo con la finalidad de asegurar que el crédito estaría disponible para sectores prioritarios. Esto abarcó desde el Banco de Crédito para la Reconstrucción en un país desarrollado como Alemania hasta el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en el Brasil, país en desarrollo.

En los años setenta, cuando el auge económico de posguerra llegaba a su fin y las altas tasas de crecimiento económico ya no se podían sostener, la política estatal de regulación de las finanzas empezó a ser desafiada tanto por autores académicos como por grandes instituciones financieras, en particular por los grandes bancos de los países desarrollados, que estaban ansiosos por escaparse de las limitaciones impuestas a sus actividades lucrativas. Este artículo resumirá, en primer lugar, los argumentos que fueron utilizados a favor de las políticas de liberalización financiera; se abocará luego a examinar el impacto de tales políticas, primero en los Estados Unidos, que constituían el ejemplo arquetípico de liberalización financiera, y luego en el Brasil, Alemania e India, tres países donde el impacto de la liberalización financiera ha tenido resultados bastante diversos.

### La liberalización financiera

A principios de los años setenta la visión predominante según la cual el sector financiero debería estar sujeto a la firme regulación del Estado fue contestada en influyentes libros de dos economistas norteamericanos, McKinnon (1973) y Shaw (1973) (véase Evans, 1998). Estos libros surgieron justamente en el momento en que los modelos económicos de posguerra estaban pasando por dificultades tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, y una crítica más general a las políticas intervencionistas por parte de economistas

neoclásicos como Milton Friedman cobraba influencia en los círculos de los responsables de la formulación de políticas.

Una parte importante del análisis económico de posguerra prestó relativamente poca atención a las dimensiones monetaria y financiera de la economía, pese al hecho de que el propio Keynes había sido, ante todo, un experto en economía monetaria. El análisis de McKinnon y Shaw, que se refería prioritariamente a los países en desarrollo, representó un cambio radical con relación al foco de posguerra, centrado en la llamada economía real. Los autores argumentaban que una mayor monetarización y el desarrollo de la intermediación financiera conducirían al crecimiento económico. McKinnon y Shaw se referían favorablemente a la expansión del sector financiero como una «profundización financiera», y usaban la proporción de los activos monetarios en el producto interno bruto como un indicador central de los avances realizados.

McKinnon y Shaw eran muy críticos de las políticas que restringían el proceso de profundización financiera. Sostenían que los techos impuestos por los gobiernos sobre las tasas de interés o los programas destinados a orientar el crédito hacia sectores prioritarios habían tenido impactos negativos sobre el desarrollo económico. Los autores calificaron estas políticas de «represión financiera», una expresión que buscaba adecuar el lenguaje de libertad e independencia para dar sostenibilidad a sus objetivos de liberalización financiera.

Un argumento central a favor de la liberalización financiera era que a partir de la eliminación de los límites legales impuestos sobre las tasas de interés sería posible que estas se elevaran por encima de los techos establecidos por los gobiernos. Las tasas de interés más altas – afirmaban – conducirían a mayores ahorros, en la medida en que el retorno más alto haría más atractiva la postergación del consumo. Ahorros más altos, a su vez, incrementarían los fondos disponibles para financiar la inversión en producción y crecimiento.

Un argumento adicional a favor de la liberalización financiera y mayores tasas de interés era el de que estas llevarían a una mejor calidad de la inversión. Con tasas de interés más altas, solo aquellos proyectos capaces de generar una alta tasa de retorno obtendrían financiación, en contraste con la situación de los programas de orientación del crédito que a menudo resultaban en la financiación de proyectos con bajas (o incluso negativas) tasas de retorno.

### Críticas a la liberalización financiera

El análisis de McKinnon y Shaw probó ser muy influyente tanto en los círculos académicos como entre los responsables de la formulación de políticas. Sin embargo, también ha sido objeto de considerables críticas. Una línea de argumentación crítica se basó en el análisis del impacto de los primeros programas de liberalización. Un ejemplo ampliamente citado de esta

línea fue el análisis de Díaz-Alejandro (1985) del proceso iniciado en Chile tras el golpe militar de 1973. Bajo la influencia de economistas neoliberales de la Universidad de Chicago, la dictadura militar privatizó el sistema bancario, eliminó los controles de las tasas de interés y suprimió todas las restricciones a las transacciones internacionales de capital. Los bancos chilenos respondieron tomando prestados altos montos de capital en el exterior y prestándolos a tasas mucho más altas a las empresas privadas nacionales. Esto se mostró en sus comienzos sumamente rentable, pero luego de la fuga de capitales del país en 1981, los bancos fueron afectados por una crisis importante. Frente al colapso generalizado del sistema bancario, el Gobierno se vio obligado a intervenir y volver a hacerse cargo de grandes sectores del sistema financiero.

Una segunda línea de críticas a la política de liberalización financiera se basó en cuestionar el argumento neoclásico de que tasas de interés más altas llevarían a mayores ahorros. Según una perspectiva keynesiana o marxista, un aumento en las tasas de interés probablemente llevará a una reducción de la inversión. Esto tendrá un efecto negativo sobre el crecimiento del ingreso nacional, que, a su vez, tenderá a deprimir el monto de los ahorros (Burkett y Dutt, 1991).

Una tercera crítica a la liberalización financiera se fundó en los resultados de estudios econométricos. Los estudios de ese tipo siempre se enfrentan a problemas de la obtención de la información apropiada, y esto es especialmente cierto en los países en desarrollo. Se cuenta, empero, con una importante cantidad de estudios y, aunque algunos de ellos parecen dar soporte a los argumentos a favor de la liberalización financiera, existen muchos que no. Una investigación de peso codirigida por Dornbusch (Dornbusch y Reynoso, 1989) llegó a la conclusión de que los fuertes reclamos por liberalización financiera no fueron apoyados en la práctica.

Frente a las críticas y dudas planteadas sobre la defensa de la liberalización económica, la respuesta de algunos economistas de la corriente de pensamiento mayoritaria fue cambiar los términos del debate. Un importante ejemplo de esto es un artículo de King y Levine (1993) que procesó una gran cantidad de datos transversales para indicadores de desarrollo financiero en 80 países durante un periodo de treinta años. Los autores llegaron a la conclusión de que un argumento de Joseph Schumpeter acerca de que las finanzas son importantes para el desarrollo era el correcto, aunque sin entrar directamente en la controversia sobre la liberalización financiera. Un artículo de investigación de Levine (2005) llegó a una conclusión similar, añadiendo que el desarrollo del sistema financiero es una condición para el desarrollo económico, más que su resultado.

Ronald McKinnon también reaccionó a las críticas hechas a la liberalización financiera con una colección de ensayos (McKinnon, 1993) en los cuales se aleja él mismo de algunas de las posiciones que había asumido en su libro anterior. Como respuesta al desarrollo de Chile y de varios otros países, este

autor sostuvo que la liberalización financiera debería realizarse en cuidadosas etapas, y que el orden en que las diferentes medidas deberían implementarse dependería de las condiciones específicas de cada país. También reconoció los análisis empíricos que demostraban que los ahorros no respondían a tasas de interés más altas, como había argumentado en su investigación previa. De modo quizás aún más impresionante aceptó que los gobiernos, debido a lo que llamó «deficiencias de información», deberían probablemente introducir techos a las tasas de interés.

## El impacto en las instituciones oficiales

A pesar del enfoque más crítico de algunos economistas académicos, los argumentos a favor de la liberalización financiera tuvieron una influencia considerable sobre las instituciones internacionales oficiales. Tras el estallido de la crisis de la deuda en muchos países en desarrollo en 1982, los países afectados tuvieron que apelar al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial para conseguir apoyo financiero. El FMI había sostenido desde sus comienzos posiciones profundamente conservadoras sobre políticas financieras, estipulando recortes radicales en los gastos públicos como condición para la ayuda financiera.

El Banco Mundial, en cambio, había ofrecido previamente una financiación de largo plazo para proyectos de desarrollo, tales como la construcción de carreteras o de redes eléctricas rurales. A principios de los años ochenta, sin embargo, su enfoque sufrió un giro con la adopción de los Programas de Ajuste Estructural. En lugar de financiar proyectos específicos, los gobiernos pasaron a recibir préstamos para cubrir sus gastos generales aunque, como condición para obtener esos préstamos, tenían que introducir importantes cambios políticos. Posteriormente, en 1987 el FMI introdujo los Programas de Ajuste Estructural Ampliados, que también comportaban otorgar préstamos bajo la condición de que los gobiernos realizaran cambios políticos sustanciales.

Una de las condiciones que se les exigía a los países a cambio de un préstamo para facilitar el ajuste estructural era la implementación de programas de liberalización financiera. Esos programas solían conllevar la liberalización de las tasas de interés, la abolición de los programas de crédito directo y el cierre de los bancos públicos de desarrollo, muchos de los cuales registraban pérdidas.

En 1989 el Banco Mundial dedicó su prestigioso informe anual de desarrollo al tema de finanzas y desarrollo (Banco Mundial, 1989). El informe presentaba una crítica radical a la intervención estatal en el sistema financiero y argumentaba fuertemente a favor de la adopción de políticas de privatización y desregulación. En informes subsiguientes el Banco Mundial retrocedió un poco con relación a su defensa extrema de la liberalización y adoptó

una posición de alguna manera más sutil. Pero si bien las posiciones analíticas adoptadas en las publicaciones del Banco Mundial pueden haber dado un paso atrás respecto de algunas de las más fervorosas reivindicaciones de la economía de libre mercado, las políticas promovidas por esta y otras instituciones internacionales han seguido subrayando los beneficios de la liberalización financiera.

## Liberalización financiera en los Estados Unidos

Los Estados Unidos – junto con el Reino Unido – fueron uno de los primeros países desarrollados a embarcarse en una desregulación generalizada de su sistema financiero<sup>1</sup>. En 1980, cuando las tasas de interés oficiales fueron elevadas para combatir el aumento de la inflación, el Gobierno de Carter abolió el techo legal para las tasas de interés de los depósitos que se había introducido en 1933. El proceso de liberalización financiera se aceleró cuando Reagan se hizo cargo de la administración en 1981. En 1982 una nueva ley bancaria suprimió muchas de las restricciones a las actividades de las asociaciones de ahorro y crédito, instituciones financieras que permitían a los hogares ahorrar y luego obtener financiación para la adquisición de viviendas. Esto posibilitó la rápida expansión de las asociaciones de ahorro y crédito; muchas se dedicaron a financiar actividades más especulativas hasta que inmensas pérdidas condujeron a una seria crisis en el sector a finales de los años ochenta y principios de los años noventa, requiriendo un apoyo estatal de aproximadamente 150.000 millones de dólares estadounidenses. En 1987 el Gobierno de Reagan nombró a Alan Greenspan como presidente de la Reserva Federal (Fed), y en los años siguientes la Fed adoptó una interpretación crecientemente flexible de la Ley Bancaria de 1933, permitiendo a los bancos comerciales expandirse de modo paulatino hacia actividades que previamente les eran prohibidas. Finalmente en 1999, bajo el Gobierno de Clinton, la separación legal entre bancos comerciales y bancos de inversión de 1933 fue totalmente eliminada, autorizando el resurgir de gigantescos conglomerados financieros.

El sector financiero ha crecido aproximadamente en línea con el resto de la economía de los Estados Unidos entre la década de 1950 y la de 1970, pero a partir de los años ochenta su crecimiento registró una aceleración significativa. Primero hubo una mayor expansión de las instituciones financieras, incluidos los bancos, inversores institucionales (en particular, fondos en los que las clases medias acomodadas podrían invertir sus ahorros) y, algo más tarde, menores pero altamente especulativos fondos de inversión y fondos de capital privado, que trabajaban en gran medida con dinero prestado. En segundo lugar, hubo un rápido crecimiento de los mercados financieros,

---

1. Para un informe más completo véase Evans (2009).

incluido el mercado de cambio y los mercados en bonos, acciones y otros títulos. Por último, se dio un rápido proceso de innovación que impulsó la creación de toda una serie de nuevos instrumentos financieros, entre ellos formas no usuales de derivados y de recursos de alta complejidad, tales como las obligaciones de deuda colaterales que fueron proyectadas con la finalidad de encubrir los riesgos que conllevaban.

Las transformaciones en el sector financiero tuvieron un impacto significativo sobre las empresas no financieras. Inversores institucionales que habían desempeñado previamente un papel relativamente pasivo empezaron a ejercer presión sobre las empresas no financieras para que dieran prioridad a su rentabilidad de corto plazo, además de aumentar los dividendos y los precios de las acciones. Las empresas que fallaban a la hora de alcanzar las proyecciones de ganancias eran amenazadas con la posibilidad de que los inversores vendieran sus acciones, y una caída en el precio de las acciones conduciría a los cargos directivos vulnerables a un relevo abrupto. De hecho, las empresas no financieras empezaron a comprar de nuevo sus propias acciones a fin de fortalecer sus precios. Con el objetivo de alcanzar las metas de beneficios estas empresas estuvieron bajo constante presión para racionalizar y recortar costos por medio del cierre de los sectores menos rentables y la externalización de tareas, ya sea dentro de los Estados Unidos o en el exterior. A causa de la constante presión por obtener altos rendimientos, las empresas no financieras empezaron además a invertir ellas mismas en el mercado financiero cuando este parecía ofrecer un retorno más alto que la inversión en producción o en comercialización.

La presión constante por racionalizar la producción y recortar gastos, junto con la tendencia de las empresas no financieras a invertir en activos financieros en lugar de hacerlo en proyectos productivos o comerciales creadores de empleos, debilitaron significativamente la posición de negociación de los trabajadores. La presión a la baja de salarios y empleos, alguna vez descrita por dos economistas de la corriente de pensamiento mayoritaria como «el efecto del trabajador asustado» (Blinder y Yellen, 2001), llevó a un muy marcado crecimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso. Según las estimaciones del Economic Policy Institute, entre 1979 y 2007 los salarios reales correspondientes al 20 por ciento de los asalariados peor pagados aumentaron un 10 por ciento, y los correspondientes al 20 por ciento de la franja del medio aumentaron un 20 por ciento; la mayor parte del aumento se produjo en ambos casos durante un corto periodo de fuerte crecimiento a finales de los años noventa. En cambio, durante este periodo hubo un fuerte crecimiento del ingreso del 20 por ciento de los asalariados mejor pagados de la pirámide salarial, con el 1 por ciento del extremo superior beneficiándose de un aumento del 240 por ciento (Mishel y otros, 2012). De acuerdo a los datos publicados en Alvaredo y otros (2013), la participación del 1 por ciento superior en el ingreso nacional de los Estados Unidos aumentó desde un 9 por ciento hacia finales de los años setenta hasta un 20 por ciento en 2007,

aproximadamente, pese a que después se redujo levemente como resultado de la crisis financiera.

En los Estados Unidos el crecimiento del sector financiero desde la década de 1980 estuvo, por lo tanto, fuertemente asociado a un importante aumento de la desigualdad. Los altos ingresos aumentaron de manera considerable tanto en el sector financiero como en las empresas no financieras, mientras que los de los sectores de la clase media y trabajadora permanecieron estancados o solo aumentaron muy lentamente. No obstante, como es obvio, esto se hizo insostenible. El ingreso generado por grandes bancos y otras instituciones financieras dependía de la creación de instrumentos financieros cada vez más dudosos. Las empresas no financieras incrementaron sus adquisiciones de activos financieros, que probaron ser más rentables que una inversión fija en la expansión de la capacidad productiva. La demanda interna se hizo entonces fuertemente dependiente del gasto del consumidor, pero con los salarios de la mayor parte de la clase trabajadora y la clase media estancados el gasto fue financiado por préstamos basados en la elevación del precio de las viviendas (Rajan, 2010). Este cuadro de la situación duró hasta la crisis financiera que estalló en los Estados Unidos en agosto de 2007 y, tras un fuerte empeoramiento en septiembre de 2008, llevó a la más severa recesión del país desde 1930.

### Inclusión financiera en el Brasil

El sistema financiero en el Brasil es de base predominantemente bancaria y se caracteriza por conglomerados organizados alrededor de grandes bancos públicos y privados<sup>2</sup>. En 1994 el Gobierno lanzó el Plan Real con la intención de estabilizar la economía y así logró ponerle fin a un largo periodo de inflación. El sistema financiero fue sometido a continuación a una política de desregulación y privatización parcial y se permitió la entrada de bancos extranjeros al país como parte de una política de promoción de una mayor competencia. Esto generó una ola de fusiones y adquisiciones entre los bancos privados nacionales a finales de los años noventa y principios de la primera década del siglo XXI, cuando estos trataron de consolidar su posición. Pese al programa de liberalización, los bancos públicos siguen desempeñando una función importante en la economía, e incluyen dos bancos universales, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y dos bancos regionales. Los bancos públicos son responsables de administrar un extendido programa de créditos asignados a préstamos prioritarios para hogares y negocios con tasas reducidas. En 2011 los bancos públicos y privados nacionales contaban con un 41 por ciento de los activos bancarios, y los bancos extranjeros con un 18 por ciento.

---

2. Esta sección está basada en Magalhães Prates y Nunes Ferreira (2013).



A pesar de los importantes cambios realizados en la estructura del sistema bancario brasileño después de 1995, los bancos inicialmente siguieron favoreciendo inversiones en letras del tesoro a corto plazo, que estaban indexadas a la tasa oficial del Banco Central, y que ofrecían una alta tasa de retorno. Aunque las tasas de interés nominales cayeron tras el final de la hiperinflación de 1994, las tasas reales se mantuvieron altas, y entre 1994 y 2002, de hecho, el volumen de préstamos bancarios se redujo como proporción del producto interno bruto (PIB).

Un gran cambio se dio a partir de 2003 con la elección presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva y el inicio de un periodo de fuerte crecimiento económico. El nuevo Gobierno elevó el valor de los salarios mínimos y pensiones e introdujo el programa Bolsa Família de transferencia de ingresos para familias pobres. El crecimiento se benefició fuertemente a partir de la demanda de las exportaciones de productos básicos del país – en particular por China – a la vez que la afluencia de capital extranjero contribuyó a bajar las tasas de interés y a tener un tipo de cambio más fuerte. En los años siguientes el crédito bancario se incrementó significativamente desde un 25,7 por ciento del PIB en 2003 hasta un 49 por ciento en 2011. Esto comportó una gran expansión del crédito al sector empresarial, pero una expansión aún mayor del crédito a los hogares, que fue fomentada por la política del nuevo Gobierno de promover la inclusión financiera, que comprendía la introducción de esquemas de créditos deducidos de la nómina de pagos para trabajadores y pensionistas. El objetivo era posibilitar la compra de bienes durables y viviendas por parte de las familias de menores ingresos, lo cual contribuyó al fuerte crecimiento de la demanda interna.

La eclosión de la crisis financiera internacional dio como resultado una considerable modificación en el modelo de expansión del crédito. Entre 2003 y 2008 la expansión del crédito fue liderada por los bancos privados nacionales y los bancos extranjeros, que trabajan sobre todo con la provisión de préstamos no asignados, incluido el fuerte crecimiento del crédito a las familias. Pero desde 2008 el crecimiento del crédito de bancos privados y extranjeros se desaceleró bruscamente en respuesta al deterioro de la crisis internacional, y los bancos públicos se embarcaron en una fuerte elevación de su oferta de crédito, incluso para programas específicos, como parte de una política de crédito anticíclica. El Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) en particular tuvo un papel clave en la implementación de un programa de apoyo a la inversión en 2009, que proveyó una financiación sustancial para el empresariado privado, con alrededor de la mitad de sus recursos destinada a micro, pequeñas y medianas empresas. Desde 2011, cuando se redujo el peligro de contagio, los bancos privados y extranjeros aumentaron su tasa de expansión del crédito, a la vez que los bancos públicos empezaron a reducir sus programas de crédito.

La reestructuración del sector bancario de los años noventa comportó una significativa pérdida de empleos en el sector, aunque hubo una

recuperación parcial después de 2003, cuando la política de expansión del acceso al crédito llevó al establecimiento de nuevas sucursales bancarias con nuevos puestos de trabajo. Los salarios en el sector bancario también se incrementaron en términos reales aproximadamente en un 14 por ciento entre 2004 y 2012, pese a que esto haya ido acompañado de un giro hacia el empleo de personal menos cualificado y contratos más precarios, por lo cual el costo para los bancos tuvo un incremento menor.

Durante la década de 1990 el Brasil introdujo medidas para promover la liberalización y reestructurar su sistema financiero. Esto acarrió inicialmente una pérdida de empleos en el sector, pero a partir de 2003 ha habido una importante expansión del crédito bancario y, en un contexto de fuerte crecimiento económico y altos precios para los productos básicos de exportación, se dio un fuerte incremento del empleo y de los ingresos reales, especialmente para los grupos de menores ingresos (Azevedo, Inchaust y Sanfelice, 2013). A pesar del giro hacia un modelo financiero más liberalizado que tuvo lugar en los años noventa, el periodo posterior a 2003 se ha caracterizado por una reducción de la desigualdad de ingresos. En 2012, a medida que la demanda por los productos básicos brasileños se empezó a debilitar, el crecimiento económico se desaceleró. Sin embargo, una expansión importante de la disponibilidad de crédito para los hogares desde 2003 contribuyó a hacer accesibles los bienes de consumo durables y los inmuebles a sectores de la población mucho más amplios que antes.

### Cambios limitados en Alemania

Alemania tiene un sistema financiero de base predominantemente bancaria donde, en principio, los bancos globales combinan actividades bancarias comerciales y de inversión<sup>3</sup>. Atípicamente para un país desarrollado, los bancos privados con fines de lucro responden por una minoría de los activos bancarios (38 por ciento en 2012), y el sector está dominado por cuatro grandes bancos, uno de los cuales – el Deutsche Bank – es mucho mayor que los otros. También hay un importante sector de propiedad pública (29 por ciento) compuesto por las instituciones de ahorro locales de propiedad de los gobiernos municipales y de condados, además de los *Landesbanken* regionales. En tercer lugar, un sector cooperativo (12 por ciento) comprende bancos cooperativos locales y dos organizaciones regionales<sup>4</sup>. Históricamente y de modo predominante, los bancos con fines de lucro han prestado a grandes empresas en las que estos también poseen participación accionaria, mientras que las instituciones de ahorro y las cooperativas de crédito ofrecen financiación para el tan exitoso sector de las pequeñas y medianas empresas alemanas.

3. Esta sección está basada en Detzer (2013).

4. Los activos restantes corresponden principalmente a bancos hipotecarios especializados.

En los años noventa el Gobierno de Alemania lanzó una serie de iniciativas destinadas a promover un papel más activo para los mercados financieros en la economía (leyes de promoción del mercado financiero de 1990, 1995 y 1998). Esto fue fuertemente alentado por los grandes bancos privados que aspiraban a desarrollar sus actividades como bancos de inversión en la medida en que las empresas industriales se volvieron mayoritariamente autofinanciadas y recortaron su demanda de préstamos hacia los bancos. La actividad del mercado financiero también recibió un impulso gracias a la eliminación en 2001 de una tasa sobre las ganancias de capital, lo cual hizo mucho más atractivo para los bancos vender sus grandes participaciones accionarias en empresas no financieras, y a la introducción de una ley en 2002 que reduce la capacidad de las empresas de defenderse contra las operaciones financieras conocidas como adquisiciones hostiles. El crecimiento de los mercados financieros también se vio fortalecido en los años noventa por un programa de privatizaciones, especialmente de la empresa nacional de telecomunicaciones; por un tiempo parecía que una cultura más orientada a los accionistas se hubiera apoderado del país, pero el colapso de la bolsa en 2000 puso rápidamente fin a todo ello.

En Alemania, a diferencia de los Estados Unidos, el tamaño de los mercados financieros no aumentó con relación al resto de la economía. La participación del valor añadido de las corporaciones financieras se ha mantenido oscilante de alguna manera desde el inicio del nuevo siglo y, en todo caso, ha declinado levemente. Desde principios de 1990, los beneficios en el sector financiero han aumentado aproximadamente en línea con el crecimiento económico y, aunque los altos ingresos en el sector financiero aumentaron fuertemente, el incremento fue en general similar al de otros sectores de la economía alemana.

Los cambios regulatorios en el sector financiero han estado acompañados, sin embargo, por un cambio en el modelo de la propiedad accionaria. En los años noventa se constata un aumento significativo de la proporción de acciones poseídas por inversores institucionales alemanes tales como compañías de seguros y fondos de pensión y, tanto durante esa década como en la primera del nuevo siglo, hubo un aumento aún mayor de la proporción de acciones poseídas por accionistas extranjeros, en particular inversores institucionales de los Estados Unidos y el Reino Unido. Los estudios indican que esto ha llevado a directores de empresas alemanas a otorgarle más atención a las demandas de mayores rendimientos por parte de los accionistas. También ha habido un incremento en las actividades de fondos de protección y fondos de capital privado, que invierten en determinadas empresas y luego las presionan para que aumenten sus ganancias, algo que invariablemente significa un apremio para licenciar empleados y recortar costos.

El sistema financiero alemán sigue siendo de base predominantemente bancaria, a pesar de los intentos de promover un papel más activo para los mercados financieros. Las medidas en este sentido han tenido un impacto

más bien limitado en la fuente de financiación empresarial, aunque sí han puesto mayor presión sobre las empresas alemanas para que obtengan mayores ganancias. Estos cambios coinciden con un marcado deterioro de la distribución del ingreso en Alemania, especialmente en la primera década del siglo XXI. Este fue un periodo en el que los salarios reales no aumentaron para la mayoría de los empleados y la participación de los salarios en la economía disminuyó. Pero estos procesos afectaron a todos los sectores de la economía, no solo a los más afectados por las mayores participaciones accionarias de inversores institucionales o las mayores intervenciones de fondos de protección y fondos de capital privado.

El deterioro de la distribución del ingreso en Alemania parece deberse principalmente más a los cambios en el sector financiero que a las reformas radicales del mercado de trabajo que fueron introducidas por la coalición de gobierno socialdemócrata y verde a principios de la primera década del siglo XXI. Como resultado de esas reformas, el sistema relativamente generoso de seguro de desempleo de Alemania fue recortado y la posibilidad del desempleo pasa entonces a ser más amenazadora para muchos trabajadores. En esta situación los sindicatos respondieron cambiando la orientación principal de su negociación: de las demandas por mayores salarios a la obtención de garantías de seguridad laboral para sus miembros.

### El declive del préstamo prioritario en la India

El sistema financiero en la India está compuesto por un sector organizado, basado predominantemente en bancos públicos y privados, junto con varias instituciones financieras de desarrollo y un gran sector desorganizado o informal que provee préstamos a aquellos que no tienen acceso al sector organizado a tasas de interés mucho más altas<sup>5</sup>.

El sector organizado fue sometido a una iniciativa política importante en 1969, cuando 14 bancos fueron nacionalizados bajo el argumento de que los bancos privados habían servido prioritariamente a las grandes industrias y habían ignorado las áreas rurales, dejando gran parte de la población sin acceso a servicios bancarios. Dos bancos de desarrollo fueron establecidos enseguida, el Banco Rural Regional en 1975 y el Banco Nacional para la Agricultura y el Desarrollo Rural en 1982. A continuación de la nacionalización, un sistema bancario principal asignó los distritos del país a uno u otro banco público y se les exigió a los bancos centrarse en facilitar préstamos prioritarios para la agricultura y la pequeña industria. El préstamo prioritario fue luego extendido con el objetivo de incluir el comercio minorista, así como a los profesionales y los trabajadores autónomos, junto con los

---

5. Esta sección está basada en Bedekar (2013).

créditos inmobiliarios y de consumo. Asimismo, se les requirió a los bancos que expandieran sus redes de sucursales rurales, y una directiva del Banco Central dispuso en 1980 que los bancos públicos destinaran el 40 por ciento de su crédito a los préstamos prioritarios. Durante este periodo el Ministerio de Finanzas también introdujo el concepto de banco social – según el cual los bancos públicos debían promover diversos programas de reducción de la pobreza –, y se ha informado de que esto contribuyó a una disminución de la pobreza rural (Burgess y Pande, 2005).

En 1991 el Gobierno de la India inició un giro importante en su política y, como parte de este cambio, el sistema financiero fue sometido a un plan de liberalización, con el objetivo explícito de crear un sistema financiero eficiente y competitivo que pudiera estimular el crecimiento. Esto respondía a preocupaciones respecto de las bajas ganancias obtenidas por los bancos públicos y también a revelaciones de que los préstamos destinados a la reducción de la pobreza habían beneficiado parcialmente a algunos empleados públicos. La liberalización dio como resultado una reducción del sector de préstamos prioritarios y una caída del crédito asignado a pequeños agricultores y emprendedores. Cuando la directiva de abrir sucursales rurales fue perdiendo peso el número de estas decayó. La política de liberalización generó el establecimiento de nuevos bancos privados y permitió además la entrada de bancos extranjeros, aunque estos concentraron sus negocios básicamente entre emprendedores y empresas, más que en los préstamos rurales, que eran vistos como poco rentables y poco fiables.

A pesar del cambio en la política, el Banco Estatal de la India – el principal banco del sector público – es de lejos el mayor banco del país, con más de 14.000 sucursales y alrededor de 250.000 empleados. Los bancos del sector público en general respondían por el 76 por ciento de los préstamos en 2012, comparado con el 19 por ciento de los bancos privados y el 5 por ciento de los bancos extranjeros. Los bancos privados y los extranjeros pagan salarios mucho más altos que los bancos del sector público, pero los empleos en estos últimos son altamente apreciados en términos de estabilidad en el empleo, con candidatos para los puestos siempre excediendo masivamente las plazas vacantes.

El periodo posterior a 1991, cuando el Gobierno de la India adoptó las políticas de liberalización, se caracterizó por un mayor crecimiento económico. Sin embargo, también estuvo signado por un incremento muy marcado de la desigualdad (Ang, 2008). Los salarios reales no aumentaron para la gran mayoría de los sectores pobres rurales y urbanos, y los beneficios del crecimiento económico se limitaron a los grupos medios y, sobre todo, a los de altos ingresos. El desarrollo del sector financiero tal cual se dio parece haber contribuido a este proceso, haciendo que la disponibilidad del crédito girara hacia el mundo de los negocios y de los más acomodados, a la vez que el fin de los techos a las tasas de interés llevó el costo del crédito más allá de las posibilidades de muchos productores rurales y de pequeña escala.

## Conclusión

Los sistemas financieros estrechamente regulados de las economías capitalistas tanto desarrolladas como en desarrollo empezaron a verse bajo presión desde la década de 1970, desafiados por pensadores neoliberales, que propugnaban un proceso de liberalización, y por banqueros privados, deseosos de expandir su esfera de actuación en actividades lucrativas. Aunque los programas de liberalización financiera de alguna forma o de otra fueron ampliamente introducidos, tuvieron impactos bastante diversos. En los Estados Unidos la extendida liberalización de los años ochenta y noventa estuvo íntimamente asociada a un importante incremento de la desigualdad, debido tanto a los altísimos ingresos pagados en el sector financiero como a la presión de las instituciones financieras sobre las empresas no financieras para que redujeran los costos salariales y los puestos de trabajo. En el Brasil, pese a que el programa de liberalización fue lanzado en la década de 1990, las políticas gubernamentales desarrolladas a partir de 2003 llevaron a un aumento de los salarios mínimos y pensiones y nuevos programas de crédito que proporcionaron a los grupos de menores ingresos acceso al crédito para la vivienda y bienes durables. Aunque los ingresos en el Brasil siguen siendo altamente desiguales, la desigualdad ha disminuido. En Alemania las iniciativas gubernamentales de los años noventa orientadas a promover un papel más activo para los mercados financieros en un sistema de base tradicionalmente bancaria del país tuvieron solo un éxito limitado. Hubo, sin embargo, un notable crecimiento de la desigualdad desde comienzos de la primera década del siglo XXI, aunque esto se debió sobre todo a las políticas del mercado de trabajo, en particular las revisiones hechas al sistema de seguro de desempleo del país, más que a cualquier tipo de cambio en el sistema financiero. Finalmente, en la India la liberalización financiera de comienzos de los años noventa llevó a una marcada retirada de los anteriores programas de crédito creados para reducir la pobreza, sobre todo en las áreas rurales. El crecimiento económico se aceleró, pero los beneficios de este se han limitado casi exclusivamente a los sectores de ingresos medios y altos, por lo que el país ha sufrido un acentuado aumento de la desigualdad. Si bien es cierto que la liberalización en general da como resultado una mayor desigualdad, el ejemplo del Brasil nos muestra que las políticas gubernamentales comprometidas pueden, por lo menos en alguna medida, contrarrestar este aspecto. En Alemania, por el contrario, a pesar de que los intentos de reformar el sistema financiero han alcanzado un éxito limitado, la desigualdad se incrementó.

## Referencias

- Alvaredo, Facundo; Atkinson, Anthony; Picketty, Thomas, y Saez, Emmanuel. 2013. «The top 1 percent in international and historical perspective», *Journal of Economic Perspectives* (Pittsburgh (Estados Unidos), American Economic Association), vol. 27, núm. 3, tercer trimestre, págs. 3-20.
- Ang, James B. 2008. «Finance and inequality: The case of India», Monash Economics Working Papers 08/08, Monash University, Department of Economics, Victoria (Australia).
- Azevedo, Joao Pedro; Inchaust, Gabriela, y Sanfelice, Viviane. 2013. «Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America», Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación de Políticas núm. 6715, diciembre.
- Banco Mundial. 1989. *Informe sobre el desarrollo mundial 1989. Sistemas financieros para el desarrollo*. Nueva York, Oxford University Press.
- Bedekar, Anjali. 2013. «An overview of the Indian financial system and its policy implications for financial inclusion and inequality», documento preparado para el Proyecto de investigación internacional «Combate a la desigualdad» de la Global Labour University (GLU). Véase <[www.global-labour-university.org/298.html](http://www.global-labour-university.org/298.html)>.
- Blinder, Alan S., y Yellen, Janet L. 2001. *The fabulous decade: Macroeconomic lessons from the 1990s*. Nueva York, Century Foundation.
- Burgess, Robin, y Pande, Ruhini. 2005. «Do rural banks matter? Evidence from the Indian social banking experiment», *American Economic Review* (Pittsburgh (Estados Unidos), American Economic Association), vol. 95, núm. 3, págs. 780-795.
- Burkett, Paul, y Dutt, Amitava Krishna. 1991. «Interest rate policy, effective demand and growth in LDCs», *International Review of Applied Economics*, vol. 5, núm. 2, págs. 127-153.
- Detzer, Daniel. 2013. «Inequality and the Financial System – The Case of Germany», documento preparado para el Proyecto de investigación internacional «Combate a la desigualdad» de la Global Labour University (GLU). Véase <[www.global-labour-university.org/298.html](http://www.global-labour-university.org/298.html)>.
- Díaz-Alejandro, Carlos. 1985. «Goodbye financial repression. Hello financial crash», *Journal of Development Economics* (Nueva York, Columbia University), vol. 19, núm. 1-2, págs. 1-24.
- Dornbusch, Rudiger, y Reynoso, Alejandro. 1989. «Financial factors in economic development», *American Economic Review* (Pittsburgh (Estados Unidos), American Economic Association), vol. 79, núm. 2, págs. 204-209.
- Evans, Trevor. 2009. «The 2003-2007 US economic expansion and the limits of finance-led capitalism», *Studies in Political Economy* (Toronto, Canadá), vol. 83, segundo trimestre.
- . 1998. *Liberalización financiera y capital bancario en América Central*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Managua.
- King, Robert, y Levine, Ross. 1993. «Finance and growth: Schumpeter might be right», *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge (Estados Unidos), Universidad de Harvard), vol. 153, agosto, págs. 717-738.

- Levine, Ross. 2005. «Finance and growth: theory and evidence», en Philippe Aghion y Steven Durlauf (directores), *Handbook of Economic Growth*, págs. 865-934. Amsterdam, Elsevier.
- Magalhães Prates, Daniela, y Nunes Ferreira, Adriana. 2013. «The Brazilian credit market: Recent developments and the impact on inequality», documento preparado para el Proyecto de investigación internacional «Combate a la desigualdad» de la Global Labour University (GLU), diciembre. Véase <[www.global-labour-university.org/298.html](http://www.global-labour-university.org/298.html)>.
- McKinnon, Ronald. 1993. *The order of economic liberalization: Financial control in the transition to a market economy*. Baltimore (Estados Unidos), John Hopkins University Press.
- . 1973. *Money and capital in economic development*, Brookings Institute, Washington.
- Mishel, Lawrence; Bivens, Josh; Gould, Elsie, y Shierholz, Heidi. 2012. *The State of Working America* (12.ª edición), Economic Policy Institute, Washington.
- Rajan, Raguram. 2010. *Fault lines. How hidden fractures still threaten the world economy*. Nueva Jersey (Estados Unidos), Princeton University Press.
- Shaw, Edward. 1973. *Financial deepening in economic development*. Nueva York, Oxford University Press.



# Desigualdad, el talón de Aquiles de la democracia de libre mercado

**Alexander Gallas**

Departamento de Ciencia Política, Universidad de Kassel (Alemania)

**Christoph Scherrer**

Departamento de Ciencia Política, Universidad de Kassel (Alemania)

**Michelle Williams**

Departamento de Sociología, Universidad del Witwatersrand (Sudáfrica)

Quince meses antes de asumir como Primera Ministra en mayo de 1979, Margaret Thatcher pronunció un discurso en el que expuso su visión de la democracia. No sorprendió que en él sugiriera que la democracia solo prospera si existe una economía de libre mercado:

Aunque es importante, la democracia de las urnas es solo una de las formas de democracia. En una sociedad efectivamente libre, y con hombres verdaderamente libres, es preciso reforzarla con la democracia del mercado, en la que los ciudadanos puedan emitir su voto no solo cada cuatro años sino todos los días cuando se ocupan de sus asuntos y toman sus propias decisiones acerca de cómo gastar – o ahorrar – su propio dinero.

Para M. Thatcher, la democracia no se basa únicamente en la libertad política, es decir, en el derecho del pueblo a elegir su propio gobierno (la democracia de las urnas), sino también en la libertad económica, que se define como ausencia de interferencia estatal en el derecho de propiedad y la toma de decisiones de los actores económicos (la democracia del mercado). Sugiere que el intervencionismo estatal es una forma autoritaria de gobierno que se opone al ideal de la «soberanía del pueblo». Es inherente a esta concepción de democracia una versión específica del concepto de igualdad: el gobierno no debería inmiscuirse para corregir la desigualdad económica ya que esas intervenciones comprometen la democracia aun cuando sean el resultado de tomas de decisiones democráticas. En otras palabras, lo mejor para la democracia sería que la igualdad política, simbolizada por las urnas (un hombre, un voto), existiera junto a la desigualdad económica producida por el libre mercado. Al mismo tiempo, les corresponde a los ciudadanos actuar de modo responsable cuando emiten su voto y otorgar su respaldo a aquellos políticos dispuestos a apoyar el libre mercado. A partir de finales de los años ochenta, y haciéndose eco de esta forma de pensar, Thatcher (1989) comenzó a hablar de «la democracia del libre mercado». Es evidente que este enfoque sobre la democracia fue y sigue siendo influyente; impregnó la política exterior de los Estados Unidos, los gobiernos del nuevo laborismo en el Reino Unido y la conducción de la crisis de la eurozona por parte de Angela Merkel, a quien la prensa alemana atribuye la expresión «la democracia está en consonancia con el mercado».

En nuestra opinión, el punto débil de esta concepción neoliberal de la democracia es la desigualdad económica. El capitalismo se caracteriza por la desigualdad económica que adopta la forma de relaciones específicas de clase que surgen de la mercantilización de la mano de obra y de la división entre los dueños del capital y los trabajadores: las presiones competitivas crean un fuerte incentivo a la reinversión, que a su vez resulta en la acumulación de capital, mientras que los trabajadores dependen de sus salarios. Si los gobiernos (y los sindicatos) se abstienen de interferir en las consecuencias del mercado, tiende a incrementarse la desigualdad. Esta dinámica tiene

importantes repercusiones políticas y económicas para los diversos sectores sociales: la desigualdad no solo limita o amplía de manera fundamental las elecciones que puedan hacer en el mercado según su riqueza, sino que también compromete la igualdad política y, consecuentemente, la democracia. En casos de extrema disparidad de riqueza, los que están arriba podrán ejercer su influencia con relativa facilidad sobre los responsables políticos, mientras que los de abajo deben esforzarse por ser escuchados.

En el presente artículo se abordan brevemente: *a)* los factores cruciales que impulsaron la desigualdad económica en los últimos veinte años; *b)* los mecanismos mediante los cuales este incremento de la desigualdad ha comprometido la calidad de la democracia; *c)* el agravamiento de este proceso durante la crisis económica y financiera global; *d)* algunas de las dificultades que deben enfrentar las fuerzas políticas al intentar encarar la desigualdad, y *e)* las recientes campañas con participación sindical en Alemania, Namibia y Sudáfrica que abordaron el problema de la desigualdad y así contribuyeron a la revitalización de la democracia. Creemos que estas campañas se asemejan a experiencias de otros países del mundo y por lo tanto plantean problemas cuya significación política trasciende los límites nacionales. Sobre la base de nuestro análisis de esas campañas, finalizamos con algunas reflexiones sobre las lecciones estratégicas para el movimiento sindical referidas a las formas de profundizar la democracia.

### **El neoliberalismo, la financiarización y el crecimiento de la desigualdad**

En la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se produjo en los últimos decenios un incremento sustancial de la desigualdad económica, ya sea si consideramos la participación de la renta del trabajo y del capital (Dünhaupt, 2013) o la distribución de la renta personal (OCDE, 2011). Esta tendencia fue especialmente pronunciada no solo en aquellos países que experimentaron cambios de régimen neoliberales (Jessop, 2002, pág. 85), como los Estados Unidos y el Reino Unido. También se observa en aquellas regiones del norte global donde los cambios políticos fueron menos drásticos, como por ejemplo en Alemania y Escandinavia.

En las economías emergentes la desigualdad económica constituye un persistente problema. Según la OCDE (2011), la desigualdad de ingresos disminuyó en el Brasil en los últimos quince años pero aumentó en China, India y Federación de Rusia. El caso de Sudáfrica también confirma esta tendencia: cuando cayó el régimen del apartheid, el coeficiente de Gini se encontraba entre los más elevados del mundo. A pesar de las virulentas exigencias de una redistribución en el periodo posterior al apartheid, según las estadísticas oficiales la desigualdad continuó aumentando considerablemente

en el decenio siguiente, de 0,56 en 1995 a 0,72 en 2005-2006, y se mantiene en esos porcentajes (Leubolt, 2013, pág. 3). Contribuyó a este estado de cosas el giro neoliberal de la presidencia de Mbeki, durante la que se llevó a cabo una política de austeridad, liberalización y privatización (Scherrer y Hachmann, 2012).

Parte del proyecto neoliberal se basó en la liberalización de las finanzas. Entre otras cuestiones, los gobiernos comenzaron a eliminar los controles al capital y las barreras a la innovación financiera. Ambos reforzaron considerablemente la financiarización de las economías en el norte global, es decir, el peso creciente de las transacciones financieras en el circuito del capital total (véase Bryan, Martin y Rafferty, 2009; Müller, 2013, y Evans en el presente número). Además, la liberalización tuvo como resultado la integración funcional de los mercados financieros a escala internacional, que aumentó la presión para que las empresas maximizaran sus ganancias. Esas empresas reaccionaron mediante la reducción de sus costos laborales y así trasladaron la carga a los trabajadores. A su vez los gobiernos padecieron una mayor presión para generar condiciones competitivas para la inversión en su país (véase Herr, Ruoff y Salas en este número).

En el sur global, el giro hacia la financiarización creó fuertes incentivos para que los países (que muchas veces no tenían opciones alternativas) optaran por modelos de desarrollo basados en atraer la inversión extranjera directa (IED) mediante la integración al mercado mundial. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial promocionaron activamente este proyecto al imponer programas de ajuste estructural sobre los países del sur global, y la Organización Mundial del Comercio (OMC) impulsó un régimen liberal de comercio internacional con resultados similares (Mosoetsa y Williams, 2012, págs. 2 y 5).

En resumen, la neoliberalización y la financiarización van acompañadas, en la mayoría de los países, por tendencias que se retroalimentan y exigen mayores niveles de desigualdad económica. Mientras la mayoría de los trabajadores con poca o mediana cualificación experimentan este proceso como una carrera descendente, aquellos altamente cualificados y los dueños del capital recorren a menudo el camino hacia la cima.

### **De «la democracia de libre mercado» al «autoritarismo corporativo»**

Opinamos que la dinámica política generada por la creciente desigualdad económica socava las aspiraciones de quienes apoyan una democracia de libre mercado: si se producen incrementos significativos de la desigualdad económica, se produce un «desborde» en el campo de la política con la consiguiente formación de desigualdades. Hay tres desarrollos políticos que ejemplifican esta tendencia: *a*) la creciente influencia política del capital financiero;

*b)* el correspondiente debilitamiento de la influencia de los sindicatos, y *c)* la disminución de la participación de los trabajadores con bajos ingresos.

Estas novedades infringen el principio del voto libre e igualitario, que constituye la esencia misma de la democracia representativa (especialmente en los Estados Unidos, véase Scher, 2011). Sin embargo, ejercen mayormente sus efectos perjudiciales sobre la elección de los votantes: se produce una racionalización (y reducción) del proyecto de los partidos y gobiernos mayoritarios. En otras palabras, los votantes tienen libertad para elegir a quien quieran, pero independientemente de su elección, el resultado ya está dado: los gobiernos priorizarán los intereses financieros y corporativos. En estas condiciones, no habrá de sorprender que los grupos de bajos ingresos se alejen de la política, ya que no hay muchas posibilidades de que puedan ejercer algún tipo de influencia sobre la toma de decisiones políticas mediante el voto o alguna otra forma de participación política.

La primera evolución política que ilustra de qué manera la desigualdad está comprometiendo la democracia la constituye el fortalecimiento político del capital financiero apoyado en la financiarización. Se refleja en dos mecanismos: *a)* la presión política que se produce por medio de varios mecanismos de mercado, por ejemplo, los inversores que amenazan con retirar sus fondos como respuesta a aquellas decisiones políticas que desapruueban, y *b)* la presión política que se ejerce con el trabajo en redes, es decir, mediante representantes de las finanzas que influyen sobre los responsables políticos gracias a su poder, prestigio y supuesta experiencia.

El ejemplo clásico de este giro de 180 grados adoptado por las presiones de los mercados financieros lo constituye en Francia la primera presidencia de François Mitterrand, que asumió el poder en 1981. Mitterrand encabezaba una coalición entre socialistas y comunistas y promovió un programa keynesiano que se constituyó en una respuesta progresista a la neoliberalización que se producía en los Estados Unidos y el Reino Unido. Este programa keynesiano incluía la nacionalización de los sectores clave de la economía, aumentos de salarios e impuestos, extensión de los derechos sindicales y una política fiscal expansiva. Se implementó con el telón de fondo del mecanismo europeo de tipos de cambio (MTC) y el compromiso de la Banque de France de mantener el tipo de cambio del franco francés al nivel del marco alemán dentro de una cierta franja. Este compromiso contradecía la nueva estrategia económica: significaba que los inversores financieros castigarían a la Banque de France si se apartaba de la política financiera antiinflacionaria que propugnaba el Bundesbank alemán. Y esto fue precisamente lo que sucedió: inmediatamente después de las elecciones de 1981 los inversores comenzaron a vender francos y así aplicaron una fuerte presión sobre la moneda francesa. Después de que tres devaluaciones del franco en el marco del MTC no aliviaron la situación, Mitterrand se enfrentó a la disyuntiva de prescindir de este organismo (y posiblemente, también de la Comunidad Europea) o de abandonar su estrategia económica. Eligió esta última variante e impuso un programa

de austeridad sobre la población francesa (Lewis, 1983; Eichengreen, 1996, y Watson, 2011). Igualmente sintomáticos de la fuerza política del capital financiero son los mecanismos mediante los que influye en la toma de decisiones políticas en un ámbito más individual. Otros autores sostienen que en los Estados Unidos se produjo en los años setenta un cambio referido al modo en que operaban las organizaciones empresariales para intervenir en la toma de decisiones políticas (Hacker y Pierson, 2010). Las contribuciones corporativas a las campañas aumentaron considerablemente, sobre todo a favor de los candidatos republicanos (o de los demócratas con vínculos cercanos a las finanzas) (véase también Phillips, 2008); además, los intereses empresariales comenzaron a crear grupos de expertos y fundaciones para influir sobre un contexto político más amplio y promover la causa del libre mercado mientras seguían acrecentando su influencia mediante presiones políticas (Hacker y Pierson, 2010; véase Harvey, 2005, y Engelen y otros, 2011). Estas innovadoras estrategias resultaron muy exitosas: a las corporaciones les fue posible ejercer un fuerte control sobre la toma de decisiones políticas en los Estados Unidos. En este sentido, Hacker y Pierson (2010, pág. 178) mencionan «la política de que el vencedor se lleva todo» en referencia a una situación en la que tanto republicanos como demócratas están trabados en una agresiva contienda que proporcionará los mayores beneficios al sector ubicado en lo alto de la escala social. Lo mismo se puede observar a nivel legal. En 2010 la Corte Suprema de los Estados Unidos dictaminó que las corporaciones tienen los mismos derechos que los individuos en lo que respecta a la libertad de palabra, lo que conlleva que en definitiva ya no existe límite alguno para la financiación corporativa de los candidatos (Liptak, 2010).

En cuanto al Reino Unido, Engelen y otros (2011) sostienen que el problema no reside tanto en que los intereses de las empresas apunten a los responsables individuales de la toma de decisiones sino a los partidos nacionales. Opinan que hay un cambio fundamental en el sistema político británico, caracterizado por «la decadencia de los partidos políticos basados en las clases sociales y con afiliación masiva» (*ibid.*, pág. 145). En consecuencia, dichos partidos dependen más que antes de las donaciones provenientes de los intereses corporativos. A su vez, son varios los comentaristas que señalan que aproximadamente la mitad de las donaciones al Partido Conservador provienen actualmente del centro financiero de la City de Londres (Ertürk y otros, 2011, y Wilks-Heeg, Blick y Crone, 2012).

En un ámbito más general, algunos de estos autores subrayan los estrechos vínculos, y superposiciones personales, entre las instituciones financieras por un lado, y los bancos centrales, ministerios de economía y finanzas y gobiernos por el otro, es decir, la «puerta giratoria» entre el sector corporativo – en particular el financiero – y las instituciones estatales (Engelen y otros, 2011, y Blanes i Vidal, Draca y Fons-Rosen, 2012). Otros destacan de qué manera las elites políticas se han adaptado a los patrones habituales que surgen del mundo de las finanzas, y cómo se ha creado una convergencia de opiniones,

actitudes y valores que deteriora las ya existentes relaciones de representación entre los responsables políticos y la población en general (Dorn, 2010).

El aumento de la influencia política del sector financiero se refleja en la decadencia de los sindicatos como organizaciones representativas de los intereses colectivos de los trabajadores, no solo en el ámbito económico sino también en el político. Cuanto más se debilitan los sindicatos, más difícil les resulta hacerse escuchar en los ámbitos políticos. En estos últimos años los sindicatos incluso se esforzaron por ejercer su influencia sobre gobiernos teóricamente socialdemócratas, por ejemplo, el nuevo laborismo bajo Tony Blair y Gordon Brown en el Reino Unido, el Gobierno de coalición rojiverde bajo Gerhard Schröder en Alemania y, hasta cierto punto, también la presidencia de Mbeki en Sudáfrica (Waddington, 2003, y Scherrer y Hachmann, 2012). Para la democracia esto supone un problema, ya que los sindicatos fueron históricamente una fuerza democratizadora en muchas partes del mundo. Después de la Segunda Guerra Mundial, en Europa occidental los sindicatos emplearon activamente sus fuerzas para contrarrestar los avances de los intereses corporativos y garantizaron que los dirigentes políticos tomaran nota de las necesidades e intereses de los trabajadores (véase Crouch, 2004, y Gallas y Nowak, 2011). También estuvieron a la vanguardia de las luchas contra los regímenes autoritarios en todo el mundo.

En este contexto, el tercer avance importante lo constituye el hecho de que la desigualdad económica provoca desiguales índices de participación política entre los diferentes grupos de ingreso, tal como señalara Schäfer (2010) al referirse a los países de la OCDE. Dadas estas circunstancias, no importa si el centro de atención está en el voto o en otras formas de participación política, como la de ser afiliado activo a un partido, participar de manifestaciones o firmar una petición. Según Schäfer (2010, pág. 143), el número de votantes es un indicador de cómo la desigualdad económica se traduce en desigualdad política:

Como las elecciones constituyen un mínimo umbral de compromiso, garantizan una participación más igualitaria que cualquier otro tipo de actividad política. No obstante, esto ocurre solo si se produce un alto índice de participación. Si este índice disminuye debido a la desigualdad social, esa forma de participación que asegura la igualdad política de los ciudadanos va haciéndose menos significativa.

El hecho de que los sectores de bajos ingresos no se comprometan políticamente al mismo nivel que otros puede ser el reflejo de un problema ya mencionado: si el programa político lo construyen sobre todo los intereses financieros y corporativos, los votantes se abstienen de concurrir a las urnas, independientemente de que el gobierno sea conservador, liberal o socialdemócrata.

En conclusión, la neoliberalización creó un escenario en el que se observan fuertes vínculos, y superposiciones personales, entre los gobiernos

y las grandes corporaciones, especialmente del sector financiero. Por el contrario, les resulta muy difícil a los grupos de bajos ingresos ejercer algún tipo de influencia significativa sobre los procesos de toma de decisiones políticas. En otras palabras, la desigualdad económica ha alcanzado un grado en el que comienza a transformarse en desigualdad política. En este contexto, la democracia del libre mercado resulta ser apenas algo más que un autoritarismo corporativo. Crouch (2004, pág. 4) resumió de manera magistral estas variaciones al referirse a un modo posdemocrático de toma de decisiones políticas, en el que el espectáculo electoral disfraza el hecho de que la política se hace en mayor medida en privado mediante la interacción entre los gobiernos electos y las élites que representan abrumadoramente los intereses comerciales. En otras palabras, Crouch sostiene que oscuras redes no electas que conectan la rama ejecutiva estatal con representantes corporativos clave ejercen un fuerte control sobre el proceso político y los procedimientos parlamentarios sin llegar a interrumpirlos.

### La gran crisis de la democracia

En general, la gran crisis del capitalismo global posterior a 2007 reforzó la desigualdad económica (OCDE, 2013, y Mosoetsa y Williams, 2012). Se podría sencillamente inferir que ello constituye una prolongación de la tendencia existente y que erosiona aún más la calidad de la democracia. Esta afirmación podría no ser completamente errada, pero omite la dinámica específica provocada por la crisis en el área de toma de decisiones y el impacto que ejerce sobre el sistema político.

Como ya se ha mencionado, el incremento de la desigualdad económica a causa de la reestructuración neoliberal ya había socavado la equidad política cuando se acentuó la crisis. En otras palabras, la crisis surgió con el telón de fondo de predominantes modos posdemocráticos y autoritarios de toma de decisiones políticas que favorecían al capital financiero. En estas condiciones, no sorprende que el capital financiero tuviera el poder de frustrar los intentos de volver a regular el sistema financiero que presentaba una amenaza para algunas transacciones muy rentables pero riesgosas (véase Engelen y otros, 2011). En los países de la OCDE surgió una forma de gestión de la crisis: proteger al sistema financiero de pérdidas y doblegar a la población con las repercusiones económicas de dicha crisis. De hecho, los intereses financieros tuvieron la posibilidad de emplear el modelo posdemocrático de la política para así preservar sus modelos empresariales, su poder y su dominio económico y político. Los mecanismos principales que facilitaron este proceso fueron: *a)* rescates financieros y nacionalizaciones en el sector bancario, y *b)* recortes al gasto público; estas medidas comenzaron cuando la crisis en Europa se transformó en una crisis de deuda soberana. En resumen, se emplearon los fondos públicos para socializar las enormes pérdidas



acumuladas por el capital financiero; emergió una forma de gobernar en la que los funcionarios políticos actuaban como mediadores financieros. En el sur global la crisis no fue tan grave, aunque se sintió a partir de sus ramificaciones en los grandes mercados de Europa y los Estados Unidos. No obstante, las tasas de desigualdad que acosan al sur global, que en muchos casos fueron producto de programas neoliberales de ajuste estructural, tienen los mismos efectos sobre la actividad política de los ciudadanos.

De todo lo mencionado surge la pregunta de hasta dónde los modelos dominantes de la toma de decisiones políticas difieren entre el periodo previo a la crisis y la actualidad. Los modelos de justificaciones implementados para las iniciativas dentro del sistema financiero no son totalmente novedosos; de hecho, adhieren al lema «No hay alternativa» atribuido a Margaret Thatcher. También Crouch opinó mucho antes de que se acentuara la crisis sobre el modo posdemocrático de la toma de decisiones políticas.

A pesar de todo lo dicho, hay suficientes motivos para suponer que se acentuará el autoritarismo en una crisis del capitalismo. En condiciones capitalistas es probable que los gobiernos fracasen si no consolidan los requisitos para que se produzca una exitosa acumulación de capital y no se aseguran de que el pueblo acepta (o se le obliga a aceptar) las decisiones que se toman con ese propósito. Este doble reto que han de enfrentar los gobiernos trae a primer plano la diferencia clave entre la coyuntura de crisis y el periodo previo a la crisis: en el periodo precrisis del neoliberalismo se promovió la aceptación de las medidas tomadas por muchos gobiernos mediante la estabilización o incluso el incremento de los estándares de vida de los trabajadores con salarios bajos o medios. Esto se logró de manera algo precaria mediante la expansión del crédito de consumo. En virtud a este acuerdo, que Crouch (2009) denominó «keynesianismo privatizado», a algunos gobiernos les resultó relativamente fácil justificar sus estrategias de acumulación ya que beneficiaban de manera directa a un gran número de personas, al menos en el corto plazo. La forma actual de gestión de la crisis, por el contrario, acarrea beneficios materiales inmediatos a un círculo mucho menor. Es decir, resulta más difícil hacer concordar la estrategia de acumulación elegida con el intento de promover en la ciudadanía la aceptación de la toma de decisiones del gobierno. En consecuencia, es probable que los gobiernos recurran cada vez más a modos autoritarios de gestión.

Creemos que esto es notorio cuando observamos las intervenciones políticas dirigidas a proteger el capital financiero. El método predominante de gestión de la crisis política fue el de invocar un «estado de emergencia económica». Al interpretar que la Gran Depresión de la década de 1930 fue el resultado de la inacción política, los gobiernos comenzaron a justificar sus intervenciones aduciendo la inminente crisis de sus respectivas economías. Más precisamente, hubo al menos tres técnicas de intervención política que se explicaron apelando a argumentos de este tipo, todas las cuales prescindieron de la cuestión de la toma democrática de decisiones.

1. En referencia a la velocidad con que se desarrolla la evolución de los mercados financieros, el poder ejecutivo de los gobiernos han tomado decisiones *ad hoc* que lisa y llanamente ignoraban al parlamento o que también aceleraban los procedimientos parlamentarios. Tanto es así que en el seno del parlamento o fuera de él se hizo casi imposible expresar el disenso ante estas intervenciones planificadas, y a menudo se verificaba un evidente descontento con posterioridad a la puesta en práctica de las intervenciones.
2. Las intervenciones se presentaban de manera tecnocrática, es decir, como operaciones bien definidas e inevitables para resolver problemas. En los comienzos se referían a rescates, nacionalizaciones y recapitalizaciones que apuntaban al sector bancario; después del estallido de la crisis de la eurozona, los recortes al sector público también se presentaron de la misma manera. En Italia y Grecia el modo tecnocrático de intervención política sirvió como justificación para la instalación de gobiernos provisionales encabezados por economistas supuestamente independientes (Mario Monti y Lucas Papademos), quienes supervisaron durante algún tiempo la gestión política de la crisis.
3. A escala europea, los gobiernos impulsaron cambios institucionales fundamentales para así reducir de manera drástica el alcance de sus propias decisiones políticas, por ejemplo el Pacto Fiscal. Este acuerdo elimina permanentemente de la toma de decisiones democráticas algunas medidas trascendentales de política fiscal y económica, sobre todo al obligar a los representantes a introducir «recortes al gasto público» en el ámbito de las constituciones, lo cual compromete seriamente la capacidad de los parlamentos para ejercer uno de sus derechos básicos: el de sancionar un presupuesto (véase Oberndorfer, 2012).

Asimismo, varios gobiernos en el norte global están trabajando para limitar el derecho a manifestarse (Seymour, 2013), y también se observan algunos casos de burocracias estatales que operan con prohibiciones generales de grandes manifestaciones contra la gestión política de la crisis. En mayo de 2011 el comité electoral español ordenó a «Los indignados» – un movimiento contra las medidas de austeridad – que pusieran fin a un campamento de protesta que se desarrollaba en una plaza céntrica de Madrid antes de las elecciones generales. En mayo de 2012 una convocatoria a gran escala contra la gestión de la crisis en Alemania – Blockupy, un intento de bloquear y ocupar el centro de Frankfurt, sede del Banco Central Europeo – fue prohibida por las autoridades locales alegando una supuesta amenaza a la ley y el orden. En ambos casos los manifestantes desafiaron la prohibición, pero el intento de las autoridades estatales de acallar las protestas contra la gestión de la crisis indica cuál es el estado de la democracia. Por último, los gobiernos europeos también limitaron las convenciones colectivas (Hermann, 2013);

la OIT (2013) señaló que cuando el Gobierno griego las restringió violó los derechos laborales internacionales.

Lo anteriormente citado indica que la toma de decisiones políticas cambió con el estallido de la crisis. No es solo que se decide a puertas cerradas: los gobiernos también se aseguran de que resulte difícil oponerse de manera significativa a las decisiones adoptadas. Esto indica que el autoritarismo va ampliándose desde la forma en que se toman decisiones hasta el modo en que se implementan las políticas. Afirmamos, en consecuencia, que es justificada la referencia a un giro autoritario en la política económica de los países de la OCDE.

En el sur global los avances son más ambiguos, pero debemos señalar algunos paralelismos cuando observamos a Sudáfrica. La política económica en el periodo posterior al apartheid estuvo rodeada de misterios, con el muy conocido ejemplo del crecimiento del empleo y la estrategia de redistribución de 1996 que estableció para el país un marco macroeconómico neoliberal. Por citar un ejemplo más reciente, la masacre de Marikana en agosto de 2012, en la que un batallón de la policía de Sudáfrica mató a 34 mineros en huelga, constituye un ejemplo de la violencia estatal empleada para defender el neoliberalismo (Satgar, 2012).

## Retos para combatir la desigualdad

Aunque la crisis afectó la confianza de los ciudadanos en el capital financiero, la ira generalizada debido a las inmensas ventajas acordadas a quienes en efecto provocaron la crisis no condujo a ningún tipo de acción colectiva. La historia demuestra que en tiempos difíciles los trabajadores y la clase media no siempre apuntan su furia hacia los ricos: también pueden volverse contra integrantes de su propia clase, y especialmente contra los más pobres. En efecto, estamos presenciando en muchos países la aparición de una derecha xenófoba y a veces antisistencialista. Es posible que el ejemplo más controvertido sea el surgimiento del Tea Party en los Estados Unidos, aunque en la actualidad, en muchos países europeos también existen, además de los partidos conservadores, nuevas agrupaciones derechistas cuyas ideologías van desde el populismo y el euroescepticismo hasta orientaciones abiertamente neofascistas. Entre los afectados se observan países tan disímiles como Dinamarca, Francia y Grecia. Por su parte, Hungría, bajo el liderazgo del Gobierno de extrema derecha del Primer Ministro Orbán, se encuentra en proceso de demolición de las instituciones de la democracia liberal. En el sur global también aumentan el populismo autoritario y los movimientos sectarios étnicos y religiosos, por ejemplo, en Sudáfrica e India.

Pareciera que las personas disconformes por los altos niveles de ingresos y de la desigualdad social (que son la mayoría, aun en los Estados Unidos; véase Hayes, 2012) no se movilizan fácilmente en campañas a favor del aumento

de impuestos y de fijar límites a los altísimos salarios. Esto se vio confirmado hace muy poco en Suiza. En principio, la iniciativa convocada para limitar el ingreso de quienes ganan más de 12 veces el ingreso de los trabajadores con el salario más bajo en cualquier empresa fue muy bien recibida por la mayoría de la población suiza. No obstante, los votantes rechazaron esta exigencia por un amplio margen. A sus ojos, tanto el Gobierno como las asociaciones empresariales brindaron persuasivos argumentos de que ese límite socavaría la libertad de empresa y provocaría que muchas abandonen el país (Zumach, 2013). En este caso, como en tantos otros, se emplea la política del miedo para asegurar que la población apoye el *statu quo*.

Otro de los retos políticos reside en la firmeza de la ideología anti igualdaditaria. La meritocracia como principio de distribución es popular y también consistente con las convicciones neoliberales. Sobre la base de la meritocracia, sería posible justificar la introducción de un elevado impuesto a la herencia, como forma de asegurar una mayor igualdad de oportunidades en la sociedad. Aunque no muchos se verían afectados por un mayor impuesto a la herencia, la idea no tiene muchos adeptos, y sucede así en la mayoría de los países. En otras palabras, muchos ven la transferencia intergeneracional de bienes dentro de la familia como legítima, sin tener en cuenta si poseen o no bienes que puedan traspasar (Beckert, 2008). Las estrategias que se proponen combatir la desigualdad deben tomar en consideración estas muy extendidas convicciones y procesos contradictorios.

En la situación actual, el poder simbólico – la formulación de temas que puedan considerarse moralmente justos para ganar un amplio apoyo incluso de aquellos que podrían no verse directamente afectados – es uno de los problemas más importantes de los que deben ocuparse los asesores de campaña (Chun, 2009). En contraste con las formas tradicionales de poder dirigidas a demostrar influencia (por ejemplo, de los trabajadores en la economía) sobre los responsables de la formulación de políticas (por ejemplo, los empleadores), el poder simbólico apunta a formular temas como legítimos y solo para ganar el apoyo más amplio de la ciudadanía. Por ejemplo, se puede citar la campaña Justicia para las Conserjes en Los Angeles, Estados Unidos, en 1988, que logró un gran apoyo de los residentes de esa ciudad cuando enmarcó su lucha como la de mujeres inmigrantes trabajadoras que trataban de ganarse la vida limpiando los edificios de la poderosa elite empresarial, en lugar de enunciarla en términos de obtener del Estado concesiones tales como reconocimiento sindical o salarios más altos. Las mujeres no solo fueron a la huelga contra sus empleadores directos, sino que organizaron demostraciones públicas que pusieron «a los trabajadores más pobres de la ciudad en contacto directo con el mundo pudiente de los magnates corporativos que eran dueños o alquilaban las oficinas» (Voss y Williams, 2012, pág. 15). Estos «rituales vergonzantes» pusieron de relieve la injusticia de los salarios de pobreza de quienes limpiaban los edificios comparados con los ingresos obscenos de los directivos empresarios; de esta forma, las conserjes lograron un amplio apoyo, lo que fue crucial para su lucha.

A lo largo del siglo xx el movimiento sindical desempeñó un papel central en las luchas por la transición democrática en muchas sociedades de todo el mundo. De hecho, en casi toda transición de un gobierno autoritario a uno democrático en el sur global, han sido los trabajadores quienes estuvieron a la vanguardia de las luchas por la democracia. No obstante, hacia las postrimerías del siglo xx, fue menguando el permanente papel desempeñado por los trabajadores en las luchas por la democratización, y muchos activistas sindicales e investigadores comenzaban a cuestionarse su papel en la profundización de la democracia. Es así que durante el último cuarto de siglo los trabajadores adoptaron una postura defensiva, concentrándose en mantener los beneficios obtenidos en una época anterior (Chun y Williams, 2013). De esta manera, se puede decir que los mismos procesos que incrementan la desigualdad también erosionan los procesos democráticos dentro de las sociedades. Mientras en los últimos dos decenios se produjo un protagonismo decreciente de la clase obrera en las luchas democráticas, hubo por otro lado un aumento global de protestas y movimientos a favor de la democracia distintos de los sindicatos tradicionales, por ejemplo el Foro Social Mundial, Occupy Wall Street, la Primavera Árabe, los movimientos europeos contra las medidas de austeridad, y también el crecimiento de cooperativas y de la economía solidaria. Es indudable que los trabajadores participaron en muchas de estas protestas, y estuvieron a la vanguardia en el caso de las huelgas políticas contra los recortes en Europa (Gallas, Nowak y Wilde, 2012). Pero, en general, puede afirmarse que no fueron los trabajadores quienes lideraron estos nuevos movimientos. Esto también se aplica a países en el sur global tales como el Brasil, India y Sudáfrica (para un análisis de este último país véase Sikwebu, 2013, y Pillay, 2013).

En esta sección nos ocuparemos de algunas campañas creativas – promovidas por los sindicatos y otras organizaciones sociales – sobre cuestiones de pobreza y desigualdad en sus sociedades, que directa o indirectamente han contribuido a revitalizar la democracia. Lo que resulta interesante en estas campañas recientes es que difieren significativamente de los tradicionales temas fabriles que preocuparon a los trabajadores durante la mayor parte del siglo xx, ampliando así el rango de las cuestiones importantes. Además, muchas de estas luchas buscan tácticas nuevas y creativas que van más allá de la huelga, tales como originales proyectos de alternativas piloto, campañas globales que vinculen diferentes etapas del ciclo de producción, luchas simbólicas que requieren apoyo popular y amplias alianzas con un extenso rango de organizaciones de la sociedad civil. En Namibia, por ejemplo, el subsidio de ingreso básico desmercantiliza el mercado laboral al proporcionarle a cada integrante de la sociedad un ingreso mínimo (Jauch, 2013). Aunque no fueron los trabajadores quienes impulsaron esta campaña, cumplieron un papel vital.

Nos basamos en nueve campañas innovadoras provenientes de seis países diferentes. Estas campañas incluyen la lucha del movimiento sindical

brasileño por la igualdad de género (Da Costa, 2013) y su campaña por un salario mínimo (De Melo, 2013), la masiva iniciativa argentina por la redistribución del ingreso (Campos, 2013), la Campaña de Acción Protratamiento (TAC, por sus siglas en inglés), para lograr el acceso a medicamentos para el tratamiento del VIH-sida (Heywood, 2013), y la propuesta de propiedad colectiva de la energía renovable del Sindicato Nacional de Obreros Metalúrgicos de Sudáfrica (NUMSA), la campaña por el subsidio del ingreso básico en Namibia (Jauch, 2013), los esfuerzos de la Nueva Iniciativa Sindical para organizar a los trabajadores informales que viven en miserables casuchas en la India (Vyas, 2013), el movimiento indio para obtener acceso a los recursos forestales (Bijoy, 2013), las campañas alemanas por un salario mínimo y a favor de Emmely (Nowak, 2013), y la campaña por un impuesto europeo que grave las transacciones financieras (Wahl, 2013). Los trabajadores desempeñaron un papel fundamental aunque no siempre fueron sus protagonistas. Lo que sugiere esta amplia variedad de temas que surgen de diversos sitios alrededor del mundo es que se ha producido un cambio en las condiciones en las que operan los trabajadores y sus demandas han cambiado significativamente.

Esas campañas demuestran una enorme creatividad tanto en los objetivos como en las tácticas que emplean. Es interesante observar que el papel de los sindicatos varía en las diferentes campañas. Estas pueden dividirse en dos grupos: campañas que solo aspiran a elevar el estándar de vida de los trabajadores y de los pobres y, en consecuencia, abordan directamente la desigualdad, y aquellas que abordan indirectamente los problemas de la desigualdad.

Las que tratan directamente los problemas de desigualdad son el subsidio al ingreso básico (BIG, por sus siglas en inglés) de Namibia, las campañas por el salario mínimo en Alemania y Brasil, las luchas por el acceso a la tierra y los servicios básicos para los habitantes de barrios marginales en la India, la batalla por la redistribución en la Argentina y el impuesto europeo a las transacciones financieras. Si tomamos un ejemplo del sur global, la propuesta por el subsidio al ingreso básico en Namibia fue un intento por marcar nuevos rumbos en un sistema universal de subsidios que alivie las condiciones extremas de los pobres (Jauch, 2013). Al encontrar una fuerte resistencia de instituciones internacionales tales como el FMI, la campaña desarrolló un proyecto piloto para así demostrar que era posible aplicar el BIG, que tendría positivos resultados de desarrollo y disminuiría la desigualdad. Las repercusiones del plan piloto sobre el desarrollo superaron las expectativas de aquellos comprometidos en el proyecto, ya que no solo atenuaron las extremas condiciones de pobreza sino que tuvieron otros resultados imprevistos, tales como la reducción de la violencia doméstica, el empoderamiento de las mujeres y el incremento del índice de asistencia escolar de los niños. La iniciativa se proponía converger con otros procesos democráticos participativos al exigirles a las comunidades que discutieran y organizaran la campaña de manera conjunta. Se eligió una

comisión comunitaria para supervisar su implementación, lo que aseguró su transparencia y arraigo dentro de esa localidad. Hubo muchas organizaciones cruciales que apoyaron el BIG, tales como las iglesias, los sindicatos (se comprometió activamente la principal federación de Namibia), las ONG, organizaciones de lucha contra el sida, de asistencia legal, instituciones de investigación laboral, e incluso se obtuvo el apoyo de la comunidad empresarial y de algunos organismos internacionales. Aunque la iniciativa no se expandió a escala nacional debido a complejas disputas políticas, demostró no obstante la correlación positiva entre el otorgamiento de un ingreso universal básico, la disminución de la pobreza y la desigualdad, y la revitalización de la democracia.

En el norte global la campaña por Emmely en Alemania también intenta cuestionar el tratamiento diferencial entre trabajadores y gerentes para así combatir la desigualdad. Fue una campaña de abajo hacia arriba en defensa de una cajera que había sido despedida por haber sustraído aparentemente un cupón de 2 euros (Nowak, 2013). En esta campaña hay que destacar dos hechos: que la lucha se organizó fundamentalmente prescindiendo de las estructuras sindicales formales, y que recurrió a protestas simbólicas que se focalizaron en la idea de un mundo injusto en el que los banqueros se las ingenian para sustraer miles de millones de euros, mientras que a una empleada de comercio la despiden por 2 euros después de treinta y dos años de servicio. Esta iniciativa demuestra el poder de las batallas simbólicas que se proponen obtener el apoyo de la opinión pública, y la manera en que el sistema legal puede ser un arma de lucha para lograr una mayor igualdad. Otra importante campaña alemana que aborda de manera directa la desigualdad es la del salario mínimo, organizada por la Confederación General de Trabajo de Alemania (DGB), y que logró acuerdos de salarios mínimos para once sectores con 4 millones de trabajadores (*ibid.*). Lo especialmente notable sobre esta campaña es que demuestra la capacidad de los sindicatos de moldear el discurso público para así obtener el apoyo a la idea de un salario mínimo, aun para aquellos que no están sindicados. Corresponde destacar en esta acción la amplia lista de actividades que incluyeron campañas de información, manifestaciones, investigación, cabildeo y convenios colectivos. En Alemania se observan casos de un movimiento sindical institucionalizado y también de crecientes movimientos que participan de las luchas para combatir la desigualdad.

Además hay otras campañas que abordan indirectamente los problemas de la desigualdad, tales como la TAC, la iniciativa por la propiedad colectiva de la energía renovable del NUMSA y la campaña por la igualdad de género en el Brasil. Al analizar las luchas de la TAC por lograr el acceso universal a las drogas antirretrovirales, es evidente que la desigualdad estaba en el centro de la lucha. La base clasista del VIH-sida en Sudáfrica reveló las fracturas del apartheid, ya que la apabullante mayoría de los infectados y contagiados son los trabajadores y los pobres, y especialmente las mujeres. En consecuencia, la

lucha afectó a los que no podían pagar el costoso cóctel de drogas. El esfuerzo de la TAC se concentró no solo en lograr el acceso a los medicamentos destinados a salvar vidas, sino en debilitar las desigualdades de clase en el acceso a dichas drogas. Las estrategias y tácticas innovadoras de la campaña introdujeron en la política sudafricana nuevas formas de protesta, que por lo general se basaban en acciones de confrontación. La TAC apeló a las protestas simbólicas en las que el poder que las respaldaba era la legitimidad moral y legal (y constitucional). La estrategia innovadora que empleó la TAC para transformar las luchas por el acceso a las drogas antirretrovirales se concentró en los derechos humanos y obtuvo el apoyo de actores tanto nacionales como internacionales. La reformulación de los problemas convirtió una lucha por una reivindicación particular en una por los derechos básicos. Los métodos empleados incluían campañas muy visibles en los medios de difusión para profundizar la conciencia y la comprensión públicas, camisetas con inscripciones provocadoras (por ejemplo, «VIH positivo»), causas judiciales que recurrían al marco legal progresista; también acusaban a los líderes políticos de homicidio culposo, todo lo cual coadyuvó a calificar la lucha de justa y a nutrirse de poder simbólico. En el marco de los derechos humanos la lucha se calificó como justa, y las leyes a favor de los pobres indicaron que el litigio se transformó en una poderosa herramienta para construir poder. La potente alianza forjada con la principal federación sindical, el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU, por sus siglas en inglés), fue crucial para el éxito de la TAC, ya que el COSATU pudo movilizar a más de 2 millones de personas y ejercer presión sobre las autoridades nacionales (Heywood, 2013). La batalla librada por la TAC demuestra de qué manera los ciudadanos se comprometieron activamente en el conflicto contra las corporaciones farmacéuticas tanto estatales como transnacionales, y pudieron así cuestionar el acceso desigual a los medicamentos que salvan vidas, además de profundizar en el activismo democrático.

## Conclusión

Son poderosas las razones que fundamentan que la desigualdad socava la democracia. La financiarización, en especial, incrementó la desigualdad y amplió el acceso de las corporaciones al Estado, en detrimento de la población en general. La crisis financiera precipitó un giro autoritario en la formulación de políticas económicas. En numerosos países la mayoría de la población está a favor de una menor desigualdad, pero son muchos menos los que están realmente dispuestos a apoyar la imposición de límites a los ingresos y al poder de los que más ganan. El descontento con la desigualdad se contrarresta con la fuerte adhesión a la meritocracia y a la legitimidad de la herencia de bienes. Además, la gente se siente amenazada por la posibilidad de que el capital pueda trasladarse si se sancionan altas tasas impositivas para los ricos.



Hasta ahora las luchas contra la pobreza tuvieron más éxito que las movilizaciones para limitar los altos ingresos. Estas batallas revitalizan la democracia mediante acciones creativas que comprometen directamente a las personas para que luchen por la solución de sus problemas. La acción directa, las campañas públicas de concienciación y el impulso por la educación constituyen herramientas esenciales en la lucha por la vuelta a la democratización. Las iniciativas analizadas revelan que los diferentes movimientos han de forjar amplias alianzas con la sociedad civil y los trabajadores. En consecuencia, las cuestiones en juego tienen que presentarse de manera accesible, creativa, comprensible e inclusiva. Se debe agregar que las relaciones con los partidos gobernantes son siempre complicadas, aunque estos sean de centroizquierda.

Todas las campañas analizadas han contribuido de manera positiva a combatir la desigualdad y a profundizar los procesos democráticos en sus respectivas sociedades. Lo que es particularmente digno de mención es que dichas campañas llevaron al ejercicio de nuevas formas de poder, en especial de poder simbólico, que resulta de concebir a la opinión pública como una importante área de conflicto. Mientras las tradicionales tácticas sindicales – en especial la huelga – todavía representan una importante forma de resistencia, no es necesariamente la forma predominante en el nuevo milenio. Esto supone que la derrota de la desigualdad y la profundización de la democracia habrán de forjarse sobre novedosos terrenos de lucha, con alianzas que comprometen un amplio rango de actores que va desde los sindicatos formales a los trabajadores informales y los desempleados.

## Referencias

- Assa, Jacob. 2012. «Financialization and its Consequences: The OECD Experience». *Finance Research*, vol. 1, núm. 1, págs. 35-39.
- Beckert, Jens. 2008. *Inherited Wealth*. Princeton (Estados Unidos), Princeton University Press.
- Bijoy, C. R. 2013. «The Forest Movement in India: Undoing Historical Injustice»; manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Blanes i Vidal, Jordi; Draca, Mirko, y Fons-Rosen, Christian. 2012. «Revolving Door Lobbyists». *American Economic Review*, vol. 2012, núm. 102, págs. 3731-3748.
- Bryan, Dick; Martin, Randy, y Rafferty, Mike. 2009. «Financialization and Marx: Giving Labor and Capital a Financial Makeover». *Review of Radical Political Economics* (Ithaca (Estados Unidos), Cornell University), vol. 41, núm. 4, págs. 458-472.
- Campos, Luis. 2013. «El Frente Nacional contra la pobreza: la lucha por la distribución del ingreso»; manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Chun, Jennifer. 2009. *Organizing at the Margins: the Symbolic Politics of Labor in South Korea and the United States*. Ithaca (Estados Unidos), Cornell University Press.

- , y Williams, Michelle. 2013. «Labour as a Democratizing Force?: Lessons from South Africa and Beyond», *Rethinking Development and Inequality*, vol. 2, págs. 2-9.
- Crouch, Colin. 2009. «Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 11, núm. 3, págs. 382-399.
- . 2004. *Post-Democracy*. Cambridge, Polity.
- Da Costa, Maria Luiza. 2013. «La lucha de la Central Única de Trabajadores por la igualdad de género. La campaña Igualdad de oportunidades en la vida, el trabajo y los sindicatos»; manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- De Melo, Frederico Luiz Barbosa. 2013. «La campaña por el salario mínimo en Brasil y la lucha contra la desigualdad»; manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Dorn, Nicholas, 2010. «Ponzi Finance and State Capture: The Crisis of Financial Market Regulation», en P. Van Duyn y otros (directores), *Cross-Border Crime: Inroads on Integrity*. Oosterwijk, Wolf Legal Publishers, págs. 235-255.
- Dünhaupt, Petra, 2013. «The Effect of Financialization on Labor's Share of Income», Institute for International Political Economy, documento de trabajo núm. 17/2013. Berlín. Disponible en <[www.econstor.eu/bitstream/10419/68475/1/734374437.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/68475/1/734374437.pdf)> [consulta: 26/02/14].
- Eichengreen, Barry. 1996. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton (Estados Unidos), Princeton University Press.
- Engelen, Ewald; Ertürk, Ismail; Froud, Julie; Johal, Sukhdev; Leaver, Adam; Moran, Mick; Nilsson, Adriana, y Williams, Karel. 2011. *After the Great Complacency: Financial Crisis and the Politics of Reform*. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.
- Ertürk, Ismail; Froud, Julie; Johal, Sukhdev; Leaver, Adam; Moran, Michael, y Williams, Karel. 2011. «City State against National Settlement. UK Economic Policy and Politics after the Financial Crisis». CRESC, documento de trabajo núm. 101. Manchester (Reino Unido), Centre for Research on Socio-Cultural Change (CRESC), Manchester University. Disponible en <[www.cresc.ac.uk/publications/city-state-against-national-settlement-uk-economic-policy-and-politics-after-the-financial-crisis](http://www.cresc.ac.uk/publications/city-state-against-national-settlement-uk-economic-policy-and-politics-after-the-financial-crisis)> [consulta: 26/02/14].
- Gallas, Alexander, y Nowak, Jörg. 2011. «The Crisis of the Democracies: Elective Autocracy, Empty-Handed Class Political Strategies, Culturalisation». *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (Viena, Österreichische Gesellschaft für Politikwissenschaft), vol. 40, núm. 2, págs. 139-154.
- ; —, y Wilde, Florian (directores). 2012. *Politische Streiks im Europa der Krise*. Hamburgo (Alemania), VSA.
- Hacker, Jacob S., y Pierson, Paul. 2010. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class*. Nueva York, Simon & Schuster.
- Harvey, David. 2005. *A Short History of Neoliberalism*. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.
- Hayes, Thomas J. 2012. *The Representational Sources of Political Inequality*. UC Riverside Electronic Theses and Dissertations. Disponible en <<http://escholarship.org/uc/item/4sd105b3>> [consulta: 26/02/14].

- Hermann, Christoph, 2013. «The Crisis, Structural Reform and the Fortification of Neoliberalism in Europe», *Global Labour Column*, agosto. Disponible en <<http://column.global-labour-university.org/2013/08/the-crisis-structural-reform-and.html>> [consulta: 26/02/14].
- Heywood, Mark. 2013. «The Treatment Action Campaign (TAC) in South Africa – Lessons for and Learning from the Labour Movement»; manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Honegger, Claudia, 2010. «Die Männerwelt der Banken: Prestigedarwinismus im Haifischbecken», en Claudia Honegger, Sighard Neckel y Chantal Magnin (directores): *Strukturierte Verantwortungslosigkeit: Berichte aus der Bankenwelt*. Berlín, Suhrkamp, págs. 160-168.
- Jauch, Herbert. 2013. «The rise and fall of the Basic Income Grant (BIG) Campaign: Lessons from Namibia», manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Jessop, Bob, 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge (Reino Unido), Polity Press.
- Leubolt, Bernhard. 2013. «Social Policies and Redistribution in South Africa», manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Lewis, Paul. 1983. «Mitterrand is facing a Crisis of Confidence». *New York Times*, 5 de junio.
- Liptak, Adam. 2010. «Justices, 5-4, reject corporate spending limit», *New York Times*, 21 de enero.
- Mosoetsa, Sarah, y Williams, Michelle. 2012. «Challenges and Alternatives for Workers in the Global South», en M. Williams y S. Mosoetsa (directores): *Labour in the Global South. Challenges and Alternatives for Workers*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, págs. 1-16.
- Müller, Julian. 2013. «Theses on Financialisation and the Ambivalence of Capitalist Growth». Documento de trabajo 07/2013, DFG-KollegforscherInnengruppe Postwachstumsgesellschaften, Jena (Alemania). Disponible en <[www.kolleg-postwachstum.de/sozgwmedia/dokumente/WorkingPaper/wp7\\_2013.pdf](http://www.kolleg-postwachstum.de/sozgwmedia/dokumente/WorkingPaper/wp7_2013.pdf)> [consulta: 26/02/14].
- Nowak, Jörg. 2013. «Union campaigns in Germany directed against Inequality: The minimum wage campaign and the Emmely campaign», manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Oberndorfer, Lukas. 2012. «Hegemoniekrise in Europa: Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus?», en Forschungsgruppe Staatsprojekt Europe (directores): *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*, Münster (Alemania), Westfälisches Dampfboot, págs. 50-72.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2013. «Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty». París, OCDE. Disponible en <[www.oecd.org/social/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf](http://www.oecd.org/social/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf)> [consulta: 26/02/14].
- . 2011. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. París, OCDE. Disponible en el sitio <[www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries\\_9789264119536-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en#page1)> [consulta: 26/02/14].

- OIT. 2013. *365.º informe del Comité de Libertad Sindical*. Consejo de Administración, 316.ª reunión, Ginebra, 1.º-16 de noviembre de 2012, GB.316/INS/9/1. Ginebra, OIT. Disponible en <[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_193262.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_193262.pdf)> [consulta: 26/02/14].
- Phillips, Kevin, 2008. *Bad money*. Nueva York, Viking.
- Pillay, Devan. 2013. «Between Social Movement and Political Unionism: Cosatu and Democratic Politics in South Africa», en *Rethinking Development and Inequality*, vol. 2, págs. 10-27.
- Reich, Robert B. 1997. *Locked In The Cabinet*. Nueva York, Alfred A. Knopf Publisher.
- Sargar, Vishwas. 2013. «Developing a Trade Union Response to Climate Justice: The Campaign Strategy of the National Union of Metal Workers of South Africa (NUMSA)», manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- . 2012. «Beyond Marikana: The Post-Apartheid South African State», *Africa Spectrum*, vol. 47, núm. 2/3, abril, págs. 33-62.
- Schäfer, Armin. 2010. «Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa», *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, vol. 4, núm. 1, págs. 131-156.
- Scher, Richard K., 2011. *The Politics of Disenfranchisement: Why Is It So Hard to Vote in America?* Nueva York, M.E. Sharpe.
- Scherrer, Christoph, y Hachmann, Luciana. 2012. «Can a Labour-Friendly Government be Friendly to Labour? A Hegemonic Analysis of Brazilian, German and South African Experiences», en M. Williams y S. Mosoetsa (directores): *Labour in the Global South. Challenges and Alternatives for Workers*. Ginebra, OIT, págs. 141-158.
- Seymour, Richard, 2013. «From Quebec to Spain, anti-protest laws are threatening true democracy», *The Guardian* (Londres), 25 de noviembre. Disponible en <[www.theguardian.com/commentisfree/2013/nov/25/quebec-spain-anti-protest-laws-democracy](http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/nov/25/quebec-spain-anti-protest-laws-democracy)> [consulta: 26/02/14].
- Sikwebu, Dinga. 2013. «Notes from a Trade Unionists: Cosatu and its Affiliates as Democratizing Agents or Contingent Democrats», *Rethinking Development and Inequality*, vol. 2, págs. 63-67.
- Thatcher, Margaret. 1989. Discurso en el Commonwealth Summit, Kuala Lumpur, 18 de octubre. Disponible en <[www.margareththatcher.org/document/107792](http://www.margareththatcher.org/document/107792)> [consulta: 26/02/14].
- . 1978. Discurso en la Conferencia sobre la gestión en la industria, Glasgow (Reino Unido), 9 de enero. Disponible en <[www.margareththatcher.org/document/103502](http://www.margareththatcher.org/document/103502)> [consulta: 26/02/14].
- Voss, Kim, y Williams, Michelle. 2012. «The Local in the Global: Social Movements in the New Millennium», *Democratization*, vol. 19, núm. 2, págs. 352-377.
- Vyas, Mouleshri. 2013. «Learning from the Trade Union Movement in India to Build a New Initiative: The New Trade Union Initiative (NTUI)», manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Waddington, Jeremy. 2003. «Heightening Tensions between Trade Unions and the Labour Government in 2002», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41, núm. 2, págs. 335-358.

- Wahl, Peter. 2013. «More thrilling than a detective story The European Civil Society Campaign on the Financial Transaction Tax», manuscrito inédito para Combating Inequality Research Project, Kassel (Alemania).
- Watson, Matthew. 2011. «Global Trade and Finance», en J. Bayliss, S. Smith y P. Owens (directores): *The Globalization of World Politics*. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press, págs. 444-457.
- Wilks-Heeg, Stuart; Blick, Andrew, y Crone, Stephen, 2012. *How Democratic is the UK? The 2012 Audit*. Liverpool (Reino Unido), Democratic Audit. Disponible en <[www.democraticaudit.com/wp-content/uploads/2013/06/auditing-the-uk-democracy-the-framework-2.pdf](http://www.democraticaudit.com/wp-content/uploads/2013/06/auditing-the-uk-democracy-the-framework-2.pdf)> [consulta: 26/02/14].
- Zumach, Andreas, 2013. «Schweiz hat ein Herz für Manager», *Die Tageszeitung*, 25 de noviembre 2013, pág. 9.