G20
SOUTH AFRICA 2025

COMITÉ EXTRAORDINARIO DE PERSONAS EXPERTAS INDEPENDIENTES SOBRE DESIGUALDAD MUNDIAL DEL G20

Resumen del informe

Solicitado por la presidencia de Sudáfrica del G20

Noviembre de 2025

Solidarity

Equality

Sustainability

El presente informe ha sido redactado por el Comité Extraordinario de Personas Expertas Independientes sobre Desigualdad Mundial del G20 2025, un equipo liderado por Joseph E. Stiglitz, y del que forman parte Adriana Abdenur, Winnie Byanyima, Jayati Ghosh, Imraan Valodia y Wanga Zembe Mkabile.

El Comité Extraordinario desea expresar su gratitud al presidente de Sudáfrica, su excelencia Cyril Ramaphosa, por su voluntad de constituir este comité para la presidencia de Sudáfrica del G20 en 2025, y por solicitar la publicación de este informe.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la desigualdad es una de las preocupaciones más urgentes a nivel mundial, puesto que es el origen de muchos otros problemas económicos, sociales, políticos y ambientales.

La desigualdad contribuye a que la vida de las personas esté marcada por la fragilidad, y provoca un sentimiento de injusticia que genera frustración y resentimiento. A su vez, esto debilita la cohesión social y política, erosionando la confianza de la población en las autoridades y las instituciones. Como consecuencia, la desigualdad genera inestabilidad política, la pérdida de confianza en la democracia, el aumento de los conflictos, y el debilitamiento del compromiso con la cooperación internacional. Asimismo, dificulta nuestra capacidad de abordar los desafíos a los que nos enfrentamos a nivel mundial.

La desigualdad no es un fenómeno inevitable, y ponerle fin es tanto urgente como posible. Nace de decisiones políticas que reflejan valores éticos y morales, así como de intereses económicos. No se trata únicamente de un problema que concierne a cada país de forma aislada, sino de un problema global que debe formar parte de la agenda internacional, y por ende, también de la del G20.

De la misma forma, tiene importantes efectos que traspasan fronteras, y las directrices globales en materia de comercio, finanzas, inversiones e información son factores clave que inciden en las desigualdades a nivel nacional e internacional. También a ambos niveles, la brecha que existe en la distribución de ingresos y riqueza aparece en parte como consecuencia de la globalización, impulsada no solamente por los beneficios de la integración económica mundial, sino también por los intereses empresariales y financieros a gran escala.

Para acordar medidas a nivel global con el objetivo de reducir los niveles de desigualdad son necesarios el compromiso colectivo y la coordinación internacional.

La presidencia de Sudáfrica del G20 ha solicitado a nuestro comité la elaboración de un informe que recabe la información disponible en materia de desigualdad mundial. Nuestra labor abarca las dimensiones interrelacionadas de la desigualdad, sus causas, sus consecuencias y las tendencias más recientes. Asimismo, se proponen políticas que podrían mitigar los mayores efectos. El presente resumen refleja las conclusiones de las mesas de diálogo del comité, así como de amplias consultas con otras personas expertas; el informe completo ofrece un análisis más detallado, acompañado de los datos que lo avalan. Ambos documentos concluyen con una serie de recomendaciones, incluida una propuesta específica para crear un nuevo organismo internacional permanente encargado de evaluar y hacer un seguimiento de la desigualdad a nivel mundial.

Recuadro: algunos datos clave sobre la desigualdad

- A nivel nacional, el 83 % de los países presentan niveles altos de desigualdad de sus ingresos (de acuerdo con la definición del Banco Mundial, que considera "altos" aquellos niveles del coeficiente de Gini superiores al 0,4). Estos países representan el 90 % de la población mundial.
- A nivel mundial, la desigualdad de los ingresos del conjunto de la población ha disminuido desde el año 2000, en gran parte gracias al desarrollo económico de China. Sin embargo, los niveles siguen siendo altos, con un coeficiente de Gini del 0,61.
- La desigualdad de la riqueza es mucho mayor que la desigualdad de los ingresos. A nivel mundial, entre 2000 y 2024, el 1 % más rico poseía el 41 % de la totalidad de la nueva riqueza generada, mientras que la mitad más empobrecida de la población poseía solamente el 1 %.
- El 1 % más rico ha registrado un aumento de su riqueza promedio de 1,3 millones de dólares estadounidenses desde el año 2000, mientras que la riqueza de una persona perteneciente a la mitad más empobrecida del planeta solamente aumentó en un promedio de 585 dólares durante el mismo período (en dólares constantes de 2024).
- Una de cada cuatro personas en el mundo (2300 millones) sufre inseguridad alimentaria moderada o grave (es decir, se ve obligada a saltarse algunas comidas de forma regular). Desde 2019, esta cifra ha aumentado en 335 millones.

La desigualdad es una cuestión de políticas públicas. Las tendencias negativas pueden revertirse.

Constituir un Panel Internacional sobre Desigualdad (IPI, por sus siglas en inglés), tal como se propone en el Capítulo 5, resultaría clave, ya que podría llevar a cabo un seguimiento de tendencias como estas y evaluar los factores que las fomentan.

2. TENDENCIAS EN MATERIA DE DESIGUALDAD

Llevar a cabo una evaluación integral de la desigualdad a nivel mundial resulta complicado a causa de la falta de datos, así como las definiciones e indicadores contradictorios. Asimismo, existen dudas sobre la calidad y la fiabilidad de algunos de los datos disponibles. A estos factores tan complejos se suman las diferencias de experiencias que se observan entre países y regiones en distintos períodos o épocas. Aún así, la innovadora labor de investigadores e investigadoras de todo el mundo, a través del cruce de datos de diversas bases, nos permite identificar ciertos patrones y tendencias generales.

La desigualdad entre países, en términos generales, parece haberse reducido, debido al aumento de los ingresos per cápita en algunos países muy poblados como China e India, lo cual ha disminuido en cierta medida el porcentaje de contribución de los países de renta alta al PIB mundial. De la misma forma, se han registrado mejoras en algunos de los aspectos más graves de la pobreza y la privación: cientos de millones de personas han superado el umbral de la pobreza, en gran parte en China, aunque también en otras regiones. Sin embargo, esta tendencia positiva se vio interrumpida en muchos países de renta baja a causa de la la pandemia de COVID-19. En los últimos años, también se ha observado un aumento absoluto del hambre y la inseguridad alimentaria.

No obstante, las diferencias entre países siguen siendo amplias, especialmente entre los más ricos y los más empobrecidos; la brecha entre algunas regiones ha crecido, como es el caso de gran parte de Europa occidental y África subsahariana.

La desigualdad de la riqueza está mucho más concentrada que la desigualdad de los ingresos. Incluso en aquellos lugares en los que esta última no han aumentado (e incluso ha disminuido en algunos casos), los niveles de desigualdad de la riqueza siguen siendo altos. La mayor parte de los indicadores apuntan a un aumento en la mayoría de los países durante los últimos cuarenta años.

Las desigualdades de la riqueza tienden a reforzarse con el tiempo: los intereses compuestos engordan las fortunas y, ante la falta de eficacia de las políticas en materia de impuestos de sucesiones, la riqueza se transmite entre generaciones, lo cual tiene un efecto negativo en la movilidad social y la eficiencia económica.

En los últimos veinte años, la riqueza privada ha crecido en todas las grandes regiones del mundo —a veces de forma muy marcada—, mientras que la riqueza pública se ha estancado o incluso ha disminuido.

Un motivo de especial preocupación ha supuesto el aumento global de los ingresos y la riqueza en la franja superior de la escala, en la que los sectores más ricos se han apropiado de una proporción creciente de los ingresos y la riqueza nacionales, especialmente en el caso del 0,01 % más rico. Los datos del World Inequality Lab muestran que el 10 % más rico de la población mundial concentra el 54 % de los ingresos totales globales, y el 74 % de la riqueza total del planeta.

Asimismo, se ha observado un deterioro del poder adquisitivo de la clase media en diversas partes del mundo, que se manifiesta en mayor inseguridad en los ingresos y en condiciones de vida más precarias. En algunos países, existen datos concluyentes que apuntan a la "desaparición de la clase media", lo cual podría provocar graves efectos en la estabilidad económica y política.

La desigualdad está presente en múltiples dimensiones. Si bien la desigualdad económica (de ingresos y activos) suele estar estrechamente relacionada con desigualdades en otros ámbitos (como la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la exposición a riesgos ambientales, la participación política, o el acceso a los órganos de justicia, entre otros), el grado de esta correlación varía, ya que depende en gran medida de las políticas públicas. Además, a nivel interno existen desigualdades interseccionales determinadas por la clase, el género, o el origen racial y étnico. La ubicación geográfica y la condición de residente o migrante pueden exponer a la población a múltiples privaciones o, por el contrario, pueden ayudarlos a obtener privilegios y poder de carácter multidimensionales, en el caso de unos pocos. Esto también se hace evidente a nivel global: los superricos tienden a ser hombres blancos y residentes en países ricos.

Asimismo, existe una marcada correlación entre las desigualdades de oportunidades y las desigualdades en los resultados. En la mayoría de los países, las perspectivas de vida de las personas jóvenes dependen en gran medida de los ingresos y el nivel educativo de sus progenitores, aunque este factor es mucho más pronunciado en algunos países que en otros. En este aspecto, como en muchos otros en materia de desigualdad, suelen existir grandes discrepancias entre los datos reales y las percepciones de las personas, incluidas aquellas reflejadas en los imaginarios colectivos. Por ejemplo, históricamente Estados Unidos ha tenido fama de ser "el país de las oportunidades", pero los datos demuestran que la movilidad social es menor que en muchos otros lugares, y que lo que se conoce como "el sueño americano" es, mayormente, un mito. El círculo vicioso de la pobreza —un término que se refiere a la dificultad y las limitaciones para salir de los deciles más bajos de la distribución de ingresos y riqueza— forma parte del panorama de muchos países, si no la mayoría.

En el Capítulo 4 se analizan algunos de los principales factores que contribuyen a agravar la desigualdad. En este sentido, existen tanto aspectos estructurales sostenidos en el tiempo (por ejemplo, la transición de algunas economías basadas en la manufactura hacia economías dependientes del sector servicios,

los cambios tecnológicos o la globalización), como factores de efecto inmediato que afectan a las economías (como la pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania, la inflación posterior a la pandemia o el reciente abandono de las prácticas comerciales tradicionales). Por ejemplo, los aspectos estructurales provocaron un aumento de la desigualdad en los países más avanzados durante los primeros años de la industrialización, seguido por un período de disminución de la desigualdad —especialmente durante la Segunda Guerra Mundial y las dos décadas siguientes—, tras lo cual comenzó una era marcada por un notable aumento de la desigualdad.

Por otro lado, durante los primeros años de esta década, los factores de efecto inmediato, muy variables entre sí, han sido a menudo las predominantes. El amplio y en gran medida igualitario apoyo proporcionado como respuesta a la pandemia de COVID-19 redujo la desigualdad de ingresos en países como Estados Unidos, incluso en un momento en el que se observó un aumento de las desigualdades en materia de educación y empleo. En muchos otros países, la pandemia y sus efectos reflejaron e intensificaron las desigualdades ya existentes. En muchos sentidos, el COVID-19 representó un punto máximo en las desigualdades globales en materia de salud, ya que los gobiernos de los países ricos utilizaron la normativa internacional de propiedad intelectual y otras estrategias para hacerse con el grueso de las vacunas, dejando a muchas personas en países de renta media y baja expuestas a enfermedades, hospitalizaciones y, en demasiados casos, la muerte.

3. LOS EFECTOS DE LA DESIGUALDAD

La desigualdad, especialmente en los casos más extremos, tiene numerosos efectos negativos a nivel económico, político y social, que además se retroalimentan entre sí, agravando sus consecuencias.

La falta de ingresos tiene efectos que resultan perjudiciales para las personas de forma evidente: sufren hambre y no tienen acceso a atención médica adecuada, mientras que sus hijas e hijos padecen desnutrición y no pueden acceder a la educación necesaria para desarrollar su potencial, lo cual contribuye a generar círculos viciosos y a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Los efectos negativos también se extienden al rendimiento general de la economía. Resulta evidente que, si una gran parte de la población no recibe la educación, la atención médica o la nutrición adecuadas, su productividad se verá afectada, y el rendimiento de la economía en su conjunto no será el óptimo.

Las personas con ingresos más bajos o que trabajan en el sector informal están tremendamente expuestas a los efectos de las crisis, especialmente en países con sistemas de seguridad social deficientes.

En los países con escasas posibilidades de ascenso social, las aspiraciones de la población también pueden verse limitadas, lo cual puede afectar directamente a las inversiones productivas. Además, existen otras consecuencias sociales derivadas de la desigualdad que presentan implicaciones económicas: existen datos que demuestran que, en muchos lugares, la desigualdad está asociada a un aumento de la deuda personal o familiar, lo cual repercute en la estabilidad económica.

Muchos de los factores que contribuyen a la desigualdad esconden en sí mismos grandes efectos económicos perjudiciales. Por ejemplo, el poder del mercado incrementa los ingresos de los propietarios de empresas (que en su mayoría pertenecen a los grupos más ricos), reduce los ingresos reales de las y los trabajadores, y altera la asignación de recursos, provocando ineficiencias. La riqueza derivada de empresas de recursos naturales con escasa regulación enriquece a sus accionistas a costa del bienestar del resto de la sociedad, mientras que los procesos de extracción y producción tienen un impacto negativo en la sostenibilidad ambiental.

La riqueza también puede debilitar el tejido democrático, ya que quienes poseen grandes fortunas pueden llegar a ejercer demasiada influencia sobre cuestiones económicas y políticas. Las desigualdades económicas tienden a traducirse en desigualdades políticas, afectando, por ejemplo, al acceso a los órganos de justicia o a la capacidad de participación en los procesos de toma de decisiones. En muchos países, los medios de comunicación están controlados por los superricos, lo cual provoca que su voz predomine en el debate social. Este problema se ha visto agravado por el auge de las redes sociales y las plataformas tecnológicas, que han depositado el control de los espacios de debate en manos de unos pocos.

Las desigualdades globales también afectan al rendimiento económico mundial, ya que sus efectos traspasan fronteras. Los más evidentes están relacionados con el medio ambiente y la salud pública. El exceso de emisiones de carbono a causa del consumo desmedido de los sectores más ricos contribuye a agravar el cambio climático, y tiene efectos negativos en la economía mundial y el planeta. Las deficiencias internas en materia de salud pueden contribuir a la proliferación de patógenos que podrían propagarse a otras regiones, dando lugar, en los peores casos, a una pandemia.

La nueva perspectiva sobre la desigualdad y el rendimiento económico (en todas sus dimensiones) que ha surgido en los últimos quince años sostiene que reducir la desigualdad puede tener un impacto positivo a nivel económico. Esta visión difiere notablemente del enfoque dominante en décadas anteriores, que planteaba una disyuntiva: sacrificar el desempeño económico era el precio a pagar para reducir la desigualdad. El consenso de nuestro comité coincide con el de instituciones como el Fondo

Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y gran parte de las investigaciones independientes que se han llevado a cabo recientemente. Aunque la información más directa basada en datos macroeconómicos agregados que relacionan diversos indicadores de desempeño económico y desigualdad no es completamente concluyente, el comité considera que los datos de carácter indirecto —que reflejan los distintos canales a través de los cuales la desigualdad afecta al desempeño económico, tanto a corto como a largo plazo— son lo suficientemente fiables como para sustentar las conclusiones anteriores.

Si bien las consecuencias económicas son significativas, nuestro comité coincide en que los efectos más preocupantes podrían ser aquellos relacionados con la política y el tejido democrático. Las desigualdades económicas suelen traducirse en desigualdades políticas, aunque la magnitud de este efecto depende de las normas que rigen el sistema político; por ejemplo, la influencia de las donaciones a campañas, el papel de las puertas giratorias, la normativa en materia de transparencia o conflictos de interés, y el grado en que se permite a los más ricos dominar los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales.

Los efectos de la economía política se retroalimentan, agravando las desigualdades económicas debido a la introducción de una normativa (descrita con más detalle en el Capítulo 4) que benefician a los ricos y a quienes ostentan el poder, pero que debilita el rendimiento económico tanto a nivel nacional como mundial. Cabe destacar, por ejemplo, la desregulación financiera, que, junto a la eliminación de los controles de capital, condujo a la crisis financiera de 2008, cuyos efectos colaterales se hicieron palpables en todo el mundo.

Además, muchos trabajadores y trabajadoras se sienten cada vez más insatisfechos con las condiciones económicas, lo cual los lleva a responder a fuerzas sociales y políticas que buscan polarizar a la sociedad, como la marginación y la exclusión de grupos como las personas migrantes, por ejemplo. Estas reacciones representan amenazas adicionales para la democracia. (De manera similar, si bien la globalización, tal como se ha gestionado, ha contribuido a agravar ciertos aspectos de las desigualdades globales y a las tensiones económicas en algunos países, los ataques recientes contra este fenómeno minimizan la importancia de contar con políticas nacionales complementarias, y ponen en riesgo la capacidad de sacar el máximo partido al potencial de la cooperación internacional).

La estabilidad institucional de las democracias suele estar asociada con los sectores situados en el centro de la escala de distribución de los ingresos, por lo que la desaparición de las clases medias en algunos países —tal como se señaló en el Capítulo 2— es, con casi total certeza, un factor importante que contribuye al debilitamiento del tejido democrático en estos lugares.

4. FACTORES QUE AGRAVAN LA DESIGUALDAD

Existen dos factores fundamentales que determinan gran parte de las desigualdades actuales.

La distribución primaria de la renta es el primero. Las políticas que inciden sobre esta distribución se conocen como políticas predistributivas. Las rentas antes de impuestos y transferencias dependen de dos elementos:

- La distribución de la propiedad de los activos, que incluye no solamente los activos financieros, sino también las habilidades y los contactos (capital social), factores clave para lograr mejoras en los salarios de los trabajadores y trabajadoras.
- La distribución de los ingresos totales teniendo en cuenta el trabajo, el capital y las rentas (incluido el poder del mercado y la legislación y la normativa que determinan el poder de las empresas, la capacidad de estas para explotar a su personal, y la de los directivos para extraer rentas de las grandes empresas). La legislación y la normativa que influyen en la distribución primaria, a su vez, dependen de la interacción entre el poder político y el económico.

El segundo factor son las políticas públicas que intervienen en la redistribución de los ingresos, las cuales también engloban los siguientes dos aspectos:

- Los impuestos y las transferencias, como la progresividad tributaria de los ingresos, que reduce las desigualdades de los ingresos en el mercado laboral.
- El gasto público, como la atención médica, cuya gratuidad o subvención tienen una incidencia en la desigualdad en los ingresos, reduciéndola directamente, ya que las familias no necesitan destinar sus ingresos —o destinan una parte mucho menor—a acceder a estos servicios, beneficiando en mayor medida a quienes tienen rentas más bajas.

Resulta evidente que algunas políticas inciden en ambos factores: elevar los impuestos de sucesiones, por ejemplo, puede frenar el aumento de las desigualdades en la riqueza, que se acumulan entre generaciones.

Muchas de las desigualdades existentes surgen de procesos históricos, políticos, económicos y sociales, que también inciden en las instituciones y las políticas. En conjunto, estos factores tienen un impacto en los salarios, las ganancias y las rentas, es decir, tanto en la distribución primaria como en la redistribución de los ingresos posterior a los impuestos y las transferencias.

Desde una perspectiva histórica, la brecha entre los países ricos del norte global y el resto del mundo comenzó durante el período colonial, cuando se

estableció un sistema económico en muchas colonias deliberadamente para permitir la extracción de materias primas al menor costo posible: las personas más ricas poseían las mejores tierras, y la discriminación racial y de género se utilizaba como herramienta para perpetuar los sistemas de extracción. La diferencia se acentuó durante la Revolución Industrial, cuando los ingresos per cápita en Europa y otros países comenzaron a aumentar rápidamente tras siglos de estancamiento. Desde entonces, la diferencia de ingresos entre países se ha moderado, aunque sigue siendo muy pronunciada, y el colonialismo y las desigualdades que ha provocado siguen contribuyendo a la desigualdad actual. Existen reformas a nivel internacional que podrían contribuir a su reducción. Asimismo, aunque la distancia entre los mercados emergentes y los países más avanzados se ha acortado, la brecha entre los países más ricos y los más empobrecidos sigue siendo muy acentuada, por lo que las reformas de las políticas que perpetúan esta desigualdad resultan cruciales.

En el marco de las sociedades, las políticas y los procesos inciden sobre la desigualdad de maneras diversas. Ciertos factores que tienden a atenuarla, como la mejora del acceso a la educación, pueden coexistir con factores desequilibrantes, como los patrones en las uniones matrimoniales y la transmisión de patrimonio, que perpetúan la existencia de las élites. Las políticas públicas pueden incidir significativamente en ambos, pero, si las medidas públicas no son contundentes, pueden generarse círculos viciosos que perpetúan y agravan la desigualdad, así como otros desequilibrios que se retroalimentan entre sí. Las personas con bajos ingresos, si no existen programas públicos adecuados, pueden no ser capaces de proporcionar atención médica a sus hijos e hijas, así como una nutrición adecuada o una educación suficiente, condenándolos a una vida marcada por la pobreza. Por el contrario, quienes tienen ingresos más altos son capaces de ahorrar más y obtener mayores rendimientos de sus inversiones, lo que les permite transferir más riqueza a sus hijos e hijas (en ausencia de una fiscalidad progresiva en materia de sucesiones), perpetuando y agravando la desigualdad en la riqueza. Gran parte del aumento de la desigualdad observado en muchos países en las últimas décadas puede atribuirse al debilitamiento de los factores que fomentan la igualdad, y al fortalecimiento de los factores que perpetúan las desigualdades.

En todo el mundo, las grandes empresas y las élites adineradas ejercen una influencia considerable, llegando a veces incluso a influir en las leyes, regulaciones y políticas monetarias y fiscales en su propio beneficio. Prueba de ello son la serie de políticas económicas aplicadas en la mayoría de los países durante las últimas tres décadas, como la liberalización de los mercados financieros y el debilitamiento de las políticas en materia de competencia.

Varias de estas políticas están directamente relacionadas con el aumento de la desigualdad. La desregulación del mercado laboral y la legislación que restringe el poder de los sindicatos redujeron el poder del trabajo frente al capital. El derecho laboral cambió en muchos países, limitando la capacidad del Estado para frenar el poder de los monopolios y reforzando la supremacía legal de los beneficios de los accionistas sobre los derechos de otros actores implicados. La tributación pasó a tener un carácter menos progresivo: los impuestos sobre las empresas y las personas más ricas disminuyeron drásticamente en la mayoría de los países, mientras que aumentó la dependencia de la fiscalidad regresiva, como el impuesto sobre el valor agregado (IVA). La privatización parcial de la educación en algunos países provocó un aumento de la transmisión de la desigualdad entre generaciones, especialmente en aquellos países cuyos impuestos de sucesiones eran más bien bajos o presentaban una tendencia a la baja.

La desregulación de los mercados financieros agravó el problema al generar volatilidad, lo cual puede provocar una crisis, que tiene efectos especialmente adversos en quienes se encuentran en el tramo inferior de la distribución de ingresos. En muchos lugares, el sistema financiero desempeñó un papel deficiente al ofrecer crédito a pequeñas y medianas empresas, obstaculizando así la movilidad social ascendente. De la misma forma, la globalización como fenómeno ha facilitado que se cometa evasión y elusión fiscal. Por otro lado, la privatización de las empresas y los servicios públicos en sectores como la energía, el agua, el transporte, la educación o la salud provocó un aumento de los beneficios de las grandes empresas y los precios para las personas consumidoras, reduciendo el acceso de las personas más pobres a estos servicios y deteriorando sus condiciones de vida.

Desde el punto de vista macroeconómico y fiscal, estas políticas estructurales —y las crisis que con frecuencia han generado— estuvieron acompañadas habitualmente por contundentes políticas de austeridad, caracterizadas por altas tasas de interés y consolidación fiscal. Algunas de estas medidas implicaban recortes en el gasto público que afectaron a la capacidad de acceso de la población a bienes y servicios esenciales. Esto generó mayores niveles de desigualdad, y tuvo un impacto particularmente negativo en las mujeres y los grupos en riesgo de exclusión social o con menor representación.

Las instituciones y las políticas reflejan la cultura y el pensamiento predominantes de quienes desempeñan un papel central en su creación. Los altos niveles de desigualdad económica se traducen, como ya se ha señalado anteriormente, en desigualdades políticas cuando únicamente la minoría de las élites determina la estructura del sistema. A su vez, este sistema económico influye en las personas y en sus percepciones, lo que puede generar una mayor

inestabilidad, ya que la élite perpetúa y refuerza el mismo sistema que la beneficia.

Los altos niveles de desigualdad socavan la confianza en la sociedad y en las instituciones, especialmente cuando las reglas que la generan han sido diseñadas por y para los más ricos. Estos problemas se agravan cuando el sistema económico antepone el egoísmo y la codicia frente a la cooperación, y prioriza la maximización de los beneficios sobre otros valores, como la honestidad. Por último, la situación se agrava aún más debido a la falta de oportunidades entre las personas más empobrecidas, que está asociada a los círculos viciosos de la pobreza, y los altos niveles de desigualdad conducen a la ausencia de aspiraciones.

El contexto internacional

El sistema jurídico y económico internacional que se ha establecido en las últimas décadas ha contribuido de manera significativa a agravar la desigualdad tanto a nivel interno como entre países. Ya se han descrito las formas en las que la normativa interna incide en la desigualdad; y, en algunos ámbitos, las disposiciones internacionales son un factor determinante de dicha normativa. Estas también inciden directamente en el funcionamiento de los mercados, exacerbando la desigualdad tanto interna como entre países.

La globalización, en todas sus dimensiones, ha afectado a la distribución de los ingresos a nivel nacional e internacional. Los estudios previos, por ejemplo, señalaban que el comercio de bienes actuaba en parte como un sustituto de la movilidad laboral y de capital, lo cual implicaba que, en los mercados competitivos de los países más avanzados, los ingresos de las y los trabajadores —especialmente de las personas con menor preparación— se reducirían, agravando las desigualdades en la renta primaria.

Las investigaciones más recientes han constatado que la aportación de los salarios en los ingresos nacionales —particularmente entre las y los trabajadores con menor preparación— ha disminuido en casi todos los países. Una de las justificaciones es que el comercio más integrado, la mayor movilidad del capital entre fronteras y las nuevas tecnologías que se utilizan para producir han menguado el poder de negociación de las y los trabajadores con menor preparación en todo el mundo, lo cual ha tenido un impacto negativo tanto en los salarios como en las condiciones laborales. El aumento de la inestabilidad salarial se ha traducido en una mayor inseguridad laboral, así como en la expansión del sector informal entre los grupos con rentas más bajas.

Los avances tecnológicos recientes, especialmente en materia de digitalización e inteligencia artificial, pueden provocar un aumento de las desigualdades dentro y entre países, aunque también aporten algunos beneficios. Si bien existe la posibilidad de aplicar políticas fiscales para redistribuir los ingresos de quienes salen beneficiados hacia quienes salen perjudicados de forma interna, los efectos presentan problemas más trascendentales cuando quienes se benefician residen en países distintos de quienes sufren las consecuencias.

Las políticas macroeconómicas han exacerbado esta brecha en la renta del trabajo generada a nivel internacional. Como se ha señalado anteriormente, los recortes de gasto asociados con las medidas de austeridad afectan de manera desproporcionada a quienes se encuentran en la base y en la franja media de la distribución de ingresos; sin embargo, sus efectos macroeconómicos sobre el mercado laboral también afectan de forma desproporcionada a las personas más pobres. Gran parte de la volatilidad en los países en desarrollo ha estado asociada con crisis provocadas por agentes extranjeros. La liberalización financiera y comercial ha dejado a los países pequeños especialmente expuestos a un mayor número de crisis, lo cual tiene un mayor impacto a nivel macroeconómico.

Los acuerdos en materia de propiedad intelectual han permitido al sector privado concentrar el conocimiento y las tecnologías clave creando monopolios, incluidos aquellos que resultan críticos para hacer frente a las crisis de salud pública, el cambio climático y otros desafíos de carácter ambiental. En la actualidad, estas normativas han provocado que existan transferencias netas sustanciales desde los países en desarrollo hacia los más avanzados. Al privar a los países en desarrollo del acceso a productos de salud críticos —como las vacunas durante la pandemia de COVID-19, tal como se señala en el Capítulo 2—, estos han contribuido a perpetuar el círculo vicioso de desigualdad en el ámbito de la salud. Este fenómeno, documentado por el Consejo Global sobre Desigualdad, Sida y Pandemias, hace referencia a que las personas con bajos ingresos están más expuestas a riesgos de salud, incluidos los originados por pandemias, lo cual tiene efectos adversos a largo plazo sobre su capacidad de generar ingresos, lo que las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad.

Con la "liberalización" de los flujos financieros no se buscaba eliminar ciertas regulaciones, sino crear un marco normativo y un sistema legislativo que favoreciera a los acreedores y a los propietarios de activos financieros a título privado sobre los derechos de quienes poseen deuda y otras partes implicadas. Esto se ha relacionado con el aumento de la volatilidad financiera, así como con la cronificación de crisis de deuda soberana. Estas crisis han causado estragos en la vida de las personas en los países deudores, mientras que a menudo su impacto sobre los ingresos y la riqueza de los acreedores más acaudalados ha sido más bien residual.

El sistema fiscal internacional actual, considerado por muchos obsoleto, permite que las grandes empresas multinacionales y las personas extremadamente ricas no estén sujetos a un sistema fiscal equitativo, llegando a disfrutar de impuestos más bajos que las personas con menor poder adquisitivo. Asimismo,

contribuye a perpetuar y aumentar el alcance de flujos financieros ilícitos, que han tenido un efecto particularmente adverso en la región más pobre del mundo, África subsahariana.

Estos son algunos de los muchos aspectos de la economía internacional que pueden verse gravemente afectados por las decisiones y acciones de los gobiernos del G20. Por ello, resulta fundamental que las y los líderes de este foro participen activamente en la lucha contra la desigualdad, reconozcan la magnitud y la urgencia del problema, consideren tanto los factores que la generan como sus consecuencias, implementen políticas que la aborden de frente, y mitiguen sus aspectos más graves.

5. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN PANEL INTERNACIONAL SOBRE DESIGUALDAD

Un hallazgo clave de nuestro comité es que las y los responsables de formular políticas suelen carecer de información suficiente, fiable o accesible acerca de las tendencias sobre desigualdad, y los impactos que tendrían sus propuestas en todas sus dimensiones. Por ello, recomendamos —como petición inmediata y prioritaria de este comité al G20— la creación de un nuevo organismo, un Panel Internacional sobre Desigualdad (IPI, por sus siglas en inglés), con el objetivo de apoyar a los gobiernos y a las agencias multilaterales mediante evaluaciones y análisis sobre la desigualdad con carácter vinculante, que aportarían información clave y reforzarían la toma de decisiones políticas.

El organismo podría constituirse bajo el liderazgo de la presidencia sudafricana del G20, y contar con el apoyo de países aliados (no necesariamente miembros del G20), con agencias multilaterales como actores clave.

El panel tendría un carácter técnico, y estaría centrado en recabar datos y llevar a cabo análisis relevantes para la elaboración de políticas públicas (no en labores de incidencia política). En lugar de dirigir investigaciones, su cometido sería llevar a cabo un seguimiento de las investigaciones, tanto existentes como nuevas, además de evaluar los ámbitos en los que la información es más limitada, y el acceso a datos de calidad. Asimismo, elaboraría evaluaciones relevantes para las políticas de forma periódica, centrados en los factores que impulsan la desigualdad en los ingresos y la riqueza, su magnitud y sus impactos, así como su relación con las desigualdades en otras dimensiones, como la salud o las oportunidades. De la misma forma, identificaría tendencias y procesos prestando especial atención al marco internacional, un aspecto de particular interés para el G20. A partir de estas evaluaciones, formularía recomendaciones sobre aquellos aspectos en los que se debe profundizar.

El panel tendría en cuenta la diversidad geográfica y disciplinaria para mantener un carácter independiente, y contaría con un secretariado optimizado y eficiente. La estructura de la organización se plantearía en forma de grupos de trabajo que conformarían una estructura distribuida, e incluiría a personas con perfil académico que no formarían parte del panel, cuando se estime oportuno, para ampliar el conocimiento especializado sobre las múltiples dimensiones de la desigualdad u otras cuestiones relacionadas con los datos o el análisis de su magnitud. Los grupos de trabajo podrían hacer uso de las nuevas tecnologías para interactuar, consultar y compartir información. El IPI aprovecharía los importantes avances recientes en la investigación sobre desigualdad, apoyándose en instituciones de todo el mundo especializadas en el estudio de esta cuestión.

La idea del panel toma como modelo, en parte, el éxito del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), a través del cual miles de científicos y científicas han contribuido voluntariamente con su tiempo y esfuerzo, dando forma a investigaciones y coordinándolas, ofreciendo evaluaciones precisas y oportunas sobre el alcance de la información disponible acerca de este tema tan crucial.

Al igual que el cambio climático, la falta de control y el carácter creciente de las desigualdades representan una gran amenaza para la comunidad internacional. Por ello, resulta necesario profundizar en la comprensión de su evolución y en analizar la forma en que los cambios en las políticas propuestos podrían reducir la desigualdad o, por el contrario, agravarla.

En el anexo se describen con mayor detalle algunas sugerencias sobre la organización y la gobernanza del IPI. Cabe reiterar que se trata únicamente de sugerencias, recabadas con el único propósito de orientar al gobierno de Sudáfrica en sus consultas con otros actores sobre la creación de lo que podría convertirse en una institución histórica.

6. POLÍTICAS PARA ABORDAR LA DESIGUALDAD

A nivel nacional, existe un amplio margen para desarrollar estrategias que modifiquen la manera en que se distribuyen los ingresos internos y cómo se redistribuyen posteriormente mediante políticas fiscales y presupuestarias, con el fin de mitigar las desigualdades —en todas sus dimensiones— generadas por las dinámicas del mercado. Las políticas variarán según el contexto nacional y regional, pero deben abordar los factores que agravan la desigualdad, presentados en el Capítulo 4.

Cabe destacar la importancia de los cambios en la regulación, tales como las políticas para frenar el exceso de poder de las grandes empresas, la legislación sobre el salario mínimo, o el control sobre la inversión y las actividades económicas para proteger el medio ambiente, entre otros. Asimismo, reconocemos el papel crucial de las instituciones públicas para garantizar el acceso universal a bienes

y servicios esenciales de buena calidad (como la alimentación, la vivienda, la salud, la educación o la seguridad social) durante todas las etapas vitales de las personas. A causa del carácter multidimensional e interseccional de las desigualdades, las instituciones deben garantizar el acceso de las personas en riesgo de marginación o exclusión social a estos bienes y servicios. De forma similar, las políticas deben abordar también la discriminación social.

En este contexto, cabe señalar la creencia equivocada de que el sector privado es más eficiente que el público, la cual contradicen los datos que demuestran que, en muchos casos y contextos, los servicios públicos son tanto superiores como necesarios.

La inversión pública resulta esencial para lograr objetivos de desarrollo y sociales, así como para garantizar una transición energética justa. También resulta crucial que los países se centren en mayor medida en generar empleo de calidad con salarios justos y garantías laborales, y trabajen en pos de la regulación de los mercados de trabajo para garantizar los derechos de las y los trabajadores.

Se requieren estrategias contundentes en materia de protección social que garanticen el acceso universal a bienes y servicios esenciales, puesto que la volatilidad de los mercados no consigue ofrecer garantías adecuadas y asequibles frente a los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas, especialmente cuando tienen lugar cambios estructurales importantes en las economías.

Resulta evidente que aumentar el gasto público también requiere mayores ingresos fiscales. Dado que en muchos países quienes se encuentran en los tramos más altos de la distribución de ingresos pagan impuestos más bajos que otros, es necesario un cambio en la tributación indirecta regresiva (como el IVA) que dé lugar a una tributación directa más progresiva que incida en las personas más ricas y las grandes empresas. Asimismo, los impuestos sobre la renta deben tener un carácter más progresivo.

Plano internacional

Resulta necesario repensar los efectos de los acuerdos internacionales en prácticamente todos los ámbitos, prestando mayor atención a sus impactos distributivos, tanto dentro de los países como entre ellos.

En particular, el G20 debería analizar hasta qué punto las disposiciones de los acuerdos tienen un alcance externo; contribuyen a resolver algunos problemas de coordinación global, de interés mutuo; o facilitan la provisión de un bien global; o si, por el contrario, existe alguna disposición específica orientada a favorecer el bienestar (o los ingresos) de determinados agentes con poder en el panorama internacional, ya sean países o empresas.

Un acuerdo entre países para establecer un impuesto mínimo sobre sociedades ayudaría, por ejemplo, a prevenir la competencia destructiva a la baja en este tipo de gravámenes. Por el contrario, los acuerdos de inversión que restringen la capacidad de los países de imponer nuevas regulaciones o impuestos resultan más problemáticos. La adopción de medidas regulatorias o fiscales excesivas por parte de los países acarrea la consecuencia de enfrentarse a la dificultad para atraer inversores, si bien sigue siendo necesario y deseable contar con regulaciones y sistemas tributarios que garanticen el bienestar de la población del país.

A continuación, se señalan algunos ámbitos en los que consideramos necesario y urgente implementar reformas en los sistemas actuales (el informe completo incluye un rango más amplio de posibles acciones). El contenido se ha dividido entre aquellas reformas de la regulación y las instituciones que inciden en la economía, y aquellas políticas que afectan a los recursos y capacidades de las personas y los países.

Reformas de la regulación y las instituciones que inciden en la economía, con especial atención a la normativa y las instituciones internacionales:

- Reformular la normativa en materia de propiedad intelectual, incluidas las exenciones en caso de pandemias y las licencias o exenciones obligatorias para las soluciones tecnologías relacionadas con el cambio climático.
- Reformular la normativa en materia de comercio internacional para garantizar una distribución más equitativa de las ganancias derivadas del comercio, especialmente mediante la eliminación de las disposiciones que impiden a los países en desarrollo avanzar en la cadena de valor agregado, relegándolos únicamente a la producción de productos primarios.
- Coordinar políticas de forma global para garantizar la existencia de competencia, controlar la concentración del poder empresarial (incluida la eliminación de los monopolios), y restringir prácticas contrarias a la competencia, especialmente en el ámbito digital.
- Actualizar los acuerdos de inversión y tributación bilateral, cada vez más utilizados por parte de actores privados para limitar la tributación y la regulación. En esta línea, sería necesario alejarse de los mecanismos prevalentes de solución de controversias entre inversionistas y Estados (SCIE) que no se ajustan a los estándares judiciales actuales, y carecen de regulación adecuada en materia de transparencia y conflictos de interés, que no suelen incluirse.
- Reformar los órganos de gobernanza de las instituciones financieras internacionales (IFI) para que representen mejor la economía global contemporánea, por ejemplo, en materia de derechos de voto y de veto.
- Incrementar anualmente la herramienta de liquidez del FMI, los derechos especiales de giro (DEG), atendiendo al crecimiento del PIB mundial, y, idealmente, distribuirlo de acuerdo con las

necesidades (establecidas mediante criterios claros) en lugar de la "cuota" actual del FMI. Todas las condiciones deberían estar orientadas a la provisión de bienes públicos globales, como la mitigación del cambio climático.

- Replantear aquellos aspectos de los marcos macroeconómicos y estructurales utilizados por las IFI, incluida su dependencia de las medidas de austeridad, en lugar de formular políticas que fomenten el crecimiento frente a déficits presupuestarios, y las presunciones que favorecen al sector privado frente a lo público a la hora de proporcionar servicios clave. De manera similar, los mecanismos de control de capital adecuados pueden ser un instrumento fundamental para reducir la inestabilidad macroeconómica, que acarrea graves consecuencias, especialmente para las personas más empobrecidas.

Ampliar los recursos y las capacidades de los países en desarrollo y del conjunto de su población. Con la disminución de la ayuda para el desarrollo, los países afectados se verán obligados a depender en mayor medida de sus propios recursos. Sin embargo, la clave es el balance entre los recursos que entran al país y los que salen. Las reformas en materia de propiedad intelectual y competencia podrían reducir los flujos de salida, mientras que las políticas comerciales más justas podrían aumentar los de entrada. A continuación, se enumeran otras reformas que resultan cruciales, especialmente en el marco internacional, ya que podrían contribuir a reducir la desigualdad:

Reformar el sistema fiscal internacional para permitir una tributación justa y eficiente de las grandes empresas multinacionales y de los ultrarricos. Esto último requeriría contar con un registro de activos de alcance mundial para identificar y hacer un seguimiento de la riqueza; asimismo, podría incluir un impuesto mínimo mundial para los ultrarricos. La tributación de las grandes empresas requeriría, al menos, un impuesto mínimo global sobre sociedades a una tasa más alta, eliminando las excepciones incluidas en la iniciativa actual de la OCDE.

Reestructurar la deuda y ofrecer apoyo en forma de liquidez a los numerosos países en desarrollo y mercados emergentes con un exceso de deuda, cuyo gasto para hacer frente a esa deuda ha puesto en riesgo su futuro desarrollo. Las estructuras financieras globales requieren reformas para reducir la probabilidad de que surja otra crisis de deuda y desarrollo, y para que cualquier reestructuración futura pueda llevarse a cabo de manera más rápida y equitativa que bajo las disposiciones actuales.

Cooperación internacional para controlar los grandes flujos financieros ilícitos que privan a los países en desarrollo de disponer de los recursos que necesitan.

Garantizar que todos los países cuenten con la financiación necesaria (por ejemplo, mediante nuevas emisiones de DEG) para hacer frente a las pérdidas y daños por fenómenos climáticos, adaptarse mejor y reducir aún más las emisiones de gases de efecto invernadero, evitando así el aumento de la desigualdad por cuestiones climáticas.

Ampliar la capacidad de producción de productos médicos y tecnológicos vitales relacionados con la salud y el clima, en parte mediante la transferencia de tecnología.

Mejorar el acceso a alimentos a precios estables, por ejemplo, apoyando la creación de reservas nacionales y regionales de cereales y otros alimentos, limitando la especulación y aumentando la inversión en producción local y regional en lugares que dependen excesivamente de la importación de alimentos.

Mejorar el acceso digital del conjunto de la población.

La desigualdad extrema es el resultado de decisiones institucionales. No es inevitable y puede revertirse con voluntad política. Puede lograrse de manera mucho más efectiva mediante la coordinación global, para lo cual el papel del G20 resulta fundamental. Abordar la desigualdad en todas sus dimensiones de la manera más eficiente y eficaz requiere un conocimiento profundo de la cuestión mayor al actual. La propuesta clave de este informe, la creación de un Panel Internacional sobre Desigualdad, reforzaría nuestra comprensión sobre esta cuestión en todas sus dimensiones, evaluando su magnitud y sus tendencias, sus causas y sus consecuencias, así como los impactos de los cambios estructurales actuales y de las políticas en curso. Su creación dejaría un legado permanente por parte de la presidencia sudafricana del G20, ayudando al mundo a hacer frente a uno de los mayores lastres de nuestra época, y logrando avances para alcanzar nuestro ideal de prosperar en conjunto a nivel global.