



El ODS 8 y el ODS 10: Relación entre los Objetivo 8 y 10

por Guillermo Escobar Roca

El Objetivo 10 (“Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”) se concreta en diez metas, seguidas cada una de un indicador de cumplimiento, salvo la meta 7, que tiene dos indicadores. Tomando como punto de partida los indicadores, que constituyen el objeto de la evaluación voluntaria de los Estados, y la aportación a mi juicio más relevante de los ODS al Derecho internacional, enseguida advertimos que, en relación con la ambiciosa naturaleza de los Objetivos, las metas se diluyen bastante y que los indicadores se quedan algo cortos.

De entrada, el Objetivo 10 está pensando claramente en lo que en la dogmática constitucional suele conocerse como igualdad material (idea ésta presente por ejemplo en el artículo 9.2 de la Constitución Española), como algo diferente (y no necesariamente contrapuesto) a la llamada igualdad formal (característica del artículo 14 de la Constitución Española o, mejor dicho, de su interpretación dominante). Sin poder entrar ahora en el debate constitucional sobre la materia, parece evidente que el Objetivo 10 allana el camino hacia una comprensión mucho más exigente de la igualdad, yendo incluso más allá del Derecho internacional de los derechos humanos, que nunca llegó a reconocer una igualdad material propiamente dicha, pero sí al menos un cierto derecho al trato diferenciado o a las acciones positivas a favor de las personas en situación de vulnerabilidad (véanse al respecto los tratados sobre igualdad racial, de la mujer, de los niños, de las comunidades indígenas o de las personas con discapacidad), pendiente todavía de reconocimiento por el Derecho constitucional, al menos en España (véase no obstante, como excepción, la reciente STC 51/2021, que viene a exigir “ajustes razonables” a favor del último colectivo citado).

Vayamos ya a aquella parte del Objetivo 10 que tiene que ver con el empleo, tal y como este es configurado en el Objetivo 8. La reducción de las expectativas se puede ejemplificar si relacionamos la meta 10.4, y su indicador asociado, el número 10.4.1. Un indicio de que el indicador se queda corto para medir la meta es que en España el propio Instituto Nacional de Estadística (órgano que en nuestro país se está encargando no solo de “rellenar” los indicadores, sino también de incorporar algunos nuevos), añade el indicador, no previsto por las Naciones Unidas, del “efecto redistributivo de la política fiscal”, a nuestro juicio más importante para medir los avances en la igualdad material que el más modesto de la “proporción del PIB generada por el trabajo”.

En realidad, el indicador 10.4.1 no mide la igualdad, sino la tendencia del empleo. Según el citado Instituto, la proporción del PIB generada por el trabajo bajó del 38,8% en 2009 al 35,4% en 2019 (una reducción de más de tres puntos en diez años), lo que nos indica que ahora trabajan menos personas y/o que lo hacen con menos salario. Para medir la igualdad, mejor habría sido considerar el desempleo (así, el indicador 8.5.2) y sobre todo los salarios, o mejor todavía, las diferencias salariales entre los empleados. Extrañamente, este indicador no está previsto. Lo más parecido es el

indicador 8.5.1, que mide el ingreso medio por hora, y éste sí ha subido, pero no sabemos si lo ha hecho de forma igualitaria. El indicador 10.2.1, por su parte, parece algo mejor para medir lo que se pretende, pero tampoco mide exactamente la desigualdad sino más bien la pobreza, que no es exactamente lo mismo (en un país puede haber pocos pobres y sin embargo mucha desigualdad, y viceversa).

La innovación más interesante de los indicadores asociados al Objetivo 10 es que seis de ellos tienen que ver con el impacto de la globalización. El Objetivo incluye reducir la desigualdad *entre los países*, en definitiva, caminar hacia una mayor justicia social global, uno de los grandes retos de la comunidad internacional, que ahora podría tomar la forma de compromisos nacionales, históricamente postergados; de hecho, incluso algunos de los filósofos de la justicia más relevantes vienen a considerar, como es el caso de Rawls (criticado aquí por Pogge), que los países más ricos no tienen responsabilidad alguna en la situación económica de los países más pobres.

Existe amplio acuerdo en considerar que la globalización afecta negativamente a los derechos laborales y a la igualdad, pero no siempre es fácil demostrarlo. Los siguientes indicadores (se citan los que mayor relación guardan con el ámbito laboral, aunque sea indirectamente) pueden ayudar a avanzar en esta demostración, pero no están exentos de crítica:

- Indicador 10.6.1: *Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales*. Según el INE, se trata de un indicador “no aplicable”, léase, que España no tiene que responder, por ser un dato universal y no nacional, y seguramente el INE tenga razón. Si comparamos el peso de los Estados desarrollados y en desarrollo en la toma de decisiones en las organizaciones internacionales cuyos fines resultan más próximos a los derechos humanos (aquí podríamos incluir a la OIT) y en las organizaciones de fines económicos (como el FMI, la OMC o el Banco Mundial), comprobaremos que en estas últimas el peso de los Estados en desarrollo es menor. Sin duda, disminuir esta desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos (léase avanzar hacia una mayor “democracia mundial”) contribuirá indirectamente a reducir las desigualdades entre los países. En esta línea, el indicador podría haber sido algo así como: “acciones adoptadas por el Estado (entre otras, propuestas de modificación normativa e intervenciones en foros públicos internacionales) para mejorar la proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales”.
- Indicador 10.7.1: *Costo de la contratación sufragada por el empleado en proporción a los ingresos anuales percibidos en el país de destino*. Parece que se está pensando en las remesas, como forma indirecta de contribución de los países desarrollados hacia los menos desarrollados. Lógicamente, cuanto menos pague al Estado el trabajador migrante, más dinero éste podrá enviar a su país. Aquí el indicador puede volverse en contra de la misma igualdad, y en un doble sentido: en primer lugar, cotizaciones sociales altas favorecen un gasto social elevado, y este es casi imprescindible para avanzar en políticas públicas de igualdad; en segundo lugar, no parecería razonable (en el supuesto de que se esté pensando en esto) tratar a los trabajadores migrantes mejor que a los trabajadores nacionales en lo que a las cotizaciones sociales se refiere.
- Indicador 10.7.2: *Número de países que han aplicado políticas migratorias bien gestionadas*. Nuevamente, si el obligado principal de los ODS es el Estado, el indicador (que además es excesivamente ambiguo y por tanto mal medible) está mal planteado, debiendo haber sido algo así como: “acciones adoptadas por el Estado que hayan mejorado el diseño o la gestión de las políticas migratorias, en línea de favorecer las condiciones laborales de los trabajadores migrantes”.

- Indicador 10.b.1: *Corrientes totales de recursos para el desarrollo, desglosadas por país receptor y país donante y por tipo de corriente (por ejemplo, asistencia oficial para el desarrollo, inversión extranjera directa y otras corrientes)*. Pese a que de la letra del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 podría deducirse una lectura más exigente, la cooperación al desarrollo nunca ha sido considerada propiamente una obligación de Derecho internacional. El INE aporta como dato que en 2016 la Ayuda Oficial al Desarrollo bruta fue de 4.101.977.328 euros, incrementándose muchísimo al año siguiente, que fue de 14.527.326.753 euros. Los datos no cuadran como los presentados por la ONG Oxfam-Intermón, y en todo caso se cifran ahora en el 0,21% de la RNB, un porcentaje muy lejano a la “clásica” meta del 0,7%. Por cierto, este compromiso aparece citado en la meta 17.2, pero dejando a los Estados que fijen ese porcentaje; si leemos el indicador 17.2.1, al menos (suponemos) debería tenderse al incremento progresivo del mismo.
- Indicador 10.c.1: *Costo de las remesas en proporción a las sumas remitidas*. Aquí el indicador es ambiguo, pues no concreta a qué costo se refiere; suponiendo que se trate del costo financiero, poca responsabilidad tendrá el Estado en ello, a no ser que reformuláramos el indicador como sigue: “acciones desarrolladas por el Estado para disminuir el costo financiero de las remesas”.

Por último, apuntaré algunas ideas sobre lo que la Universidad podría hacer para avanzar en el cumplimiento del Objetivo 10, en su relación con el Objetivo 8; las dos primeras para los investigadores y las siguientes para la Universidad como institución (léase, para sus órganos directivos):

- Ante todo, el análisis crítico (como ya se ha hecho en las líneas precedentes) de la formulación de los Objetivos y de las incoherencias entre metas e indicadores, así como de las ambigüedades e insuficiencias de estos para lograr avances reales.
- La colaboración en el seguimiento crítico de las mediciones nacionales (como también se ha hecho) y sobre todo de las omisiones e insuficiencias gubernamentales en el cumplimiento de metas e indicadores.
- El perfeccionamiento o puesta en marcha de una política antidiscriminatoria, como por ejemplo mediante la creación de unidades u observatorios especializados y participativos en igualdad de género o discapacidad o en la elaboración, aplicación y seguimiento de planes de igualdad, en todos los casos con especial atención al ámbito laboral, como ya se ha hecho en la Universidad de Alcalá.
- El análisis de las desigualdades salariales entre el personal de la Universidad y en su caso la puesta en marcha de acciones dirigidas a reducirlas.
- El incremento del apoyo a los estudiantes con menos recursos, no solo mediante becas al estudio sino también al concluir sus carreras, en las fases de búsqueda y acceso al empleo (por ejemplo, ayudas para la preparación de oposiciones o de entrevistas de trabajo). Resulta claro que los egresados de mayores recursos tienen muchas más posibilidades de acceder a un puesto de trabajo, y esto implica desigualdad en el derecho al trabajo, entendido en sentido amplio.

- El incremento de las acciones de cooperación al desarrollo, como por ejemplo ampliando los recursos para que los profesores e investigadores puedan desarrollar proyectos de calidad académica en los países menos favorecidos. Cualquier apuesta en esta dirección resultará siempre insuficiente, pero al menos debería intentarse su ampliación progresiva.

Guillermo Escobar Roca

Catedrático Acreditado de Derecho Constitucional. Universidad de Alcalá