

# Tendencias recientes en el análisis de la desigualdad\*

Ángel Estrada, Iván Kataryniuk y Jaime Martínez-Martín\*\*

**Este artículo presenta una síntesis de la literatura reciente sobre desigualdad, que ha pasado a ocupar un lugar preeminente en las discusiones académicas y de política económica. En efecto, tradicionalmente, la desigualdad venía siendo un área de actuación de la política económica en las economías emergentes y en desarrollo, que consideraban su reducción como un requisito para la convergencia real. Sin embargo, tras la crisis económica y financiera global, el debate se ha extendido también a las economías avanzadas, debido a la elevada destrucción de puestos de trabajo y el aumento del paro de larga duración, que ha incidido en un aumento de la desigualdad. Cabe destacar que no parece existir una teoría que determine el nivel óptimo de desigualdad o qué dimensión de la desigualdad es más relevante, por eso debe mantenerse un enfoque normativo. Además, la experiencia muestra que no existe una forma homogénea de reducir eficazmente la desigualdad en todos los países y que debe tenerse en cuenta que algunas de las medidas utilizadas pueden tener efectos adversos sobre el crecimiento.**

La desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza ha sido tradicionalmente un área de actuación de la política económica en las economías emergentes y en desarrollo. La mejora en los niveles de igualdad se ha considerado generalmente como parte de los requisitos para alcanzar la estabilidad económica y lograr la convergencia real con las economías desarrolladas. Esta inquietud se materializó, inicialmente, en políticas dirigidas

a eliminar la pobreza extrema, mediante las que se han logrado importantes avances en el desarrollo de una incipiente clase media. Más recientemente, la discusión se ha desplazado hacia cómo aumentar la eficacia de este tipo de políticas.

No obstante, tras la crisis económica y financiera global el debate se ha extendido también a las economías avanzadas. La Gran Recesión que

\* Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco de España o del eurosistema.

\*\* Banco de España.

siguió a la crisis supuso en un principio una reducción de la desigualdad, medida en términos de riqueza, por el colapso en el precio de los activos financieros y reales en los que se materializa mayoritariamente la riqueza de los individuos con más recursos. Sin embargo, en términos de renta la desigualdad aumentó debido a la destrucción de una elevada cantidad de puestos de trabajo, especialmente de empleos que requieren menor cualificación, que es la principal fuente de ingreso de los individuos que se encuentran en las primeras deciles de la distribución de la renta. Posteriormente, los precios de los activos se han recuperado significativamente y también lo ha hecho el empleo, aunque las tasas de paro son todavía superiores a la que existían antes de la crisis. Estas circunstancias explican que la desigualdad haya pasado a ocupar un lugar preeminente, tanto en las discusiones académicas como entre las preocupaciones de los responsables de la política económica.

Este artículo presenta una síntesis de la literatura reciente sobre desigualdad. En la siguiente sección, se describe la evolución de la desigualdad, empezando por una perspectiva de largo plazo, para centrarse a continuación en las razones

que explican la evolución reciente de la desigualdad y sus posibles implicaciones, en las secciones posteriores. Las políticas utilizadas para reducir la desigualdad se detallan a continuación y el artículo termina con un breve apartado de conclusiones.

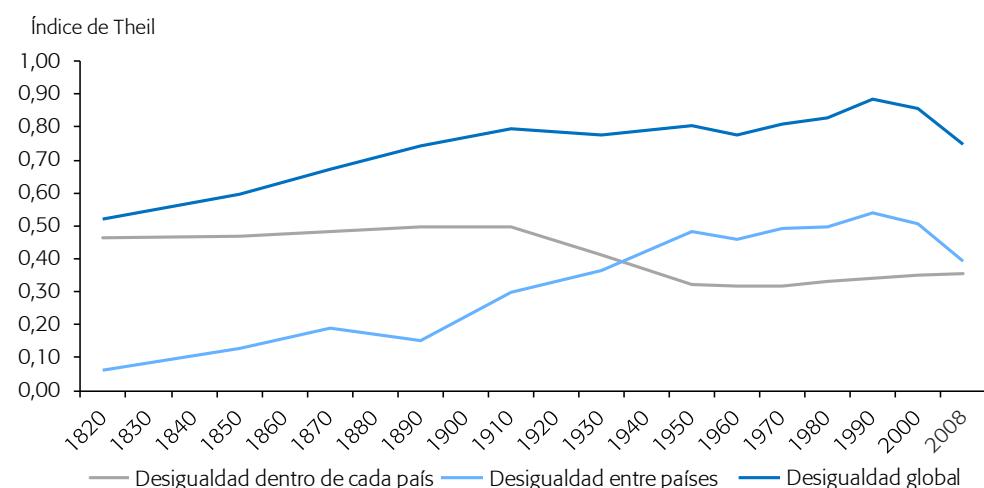
## Evolución histórica de la desigualdad

La desigualdad es un concepto multidimensional y, por ello, para su análisis deben valorarse distintos indicadores. Por un lado, hay que distinguir si el objeto de estudio son los individuos o colectivos de personas (países, por ejemplo). Por otra parte, es necesario diferenciar entre la desigualdad medida por el flujo de renta que se obtiene en un período de tiempo determinado y la que se mide por el *stock* de riqueza a final de período. Además, en una aproximación general también deberían tenerse en cuenta otras dimensiones del bienestar de los individuos, más allá de las consideraciones puramente monetarias. Como se verá en esta sección, las tendencias observadas en los últimos años, atendiendo a distintos criterios, no siempre han sido unánimes.

Como se puede apreciar en el gráfico 1, desde comienzos del siglo XIX hasta principios del siglo

Gráfico 1

### Desigualdad económica entre 1820 y 2008



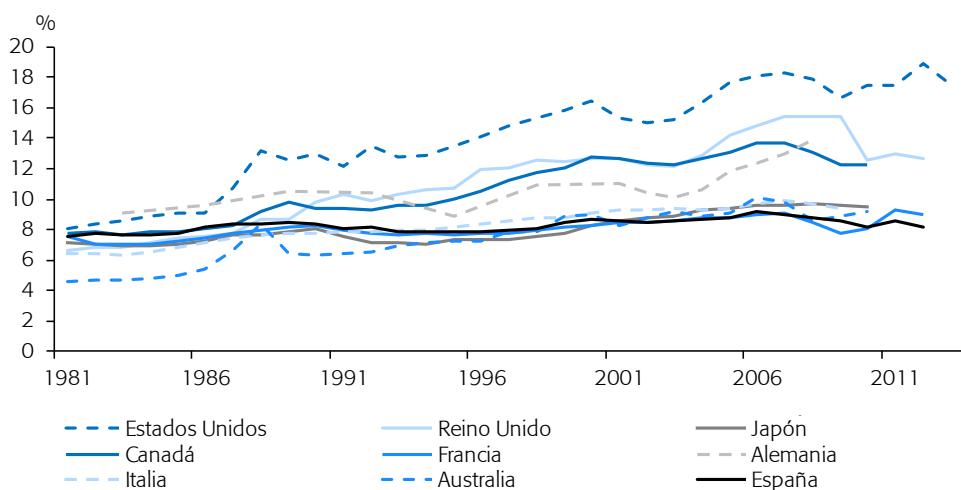
Nota: Desigualdad medida como un Índice de Theil, en el que valores más elevados corresponden a una distribución más desigual.

Fuente: Morrison y Murtin (2011).

XX la desigualdad global en los ingresos aumentó fuertemente<sup>1</sup>. Con posterioridad, y tras permanecer relativamente estable hasta el año 1992, se ha observado una reducción significativa. La desigualdad calculada comparando las rentas de todos los individuos a nivel global se puede desagregar en dos componentes: la desigualdad en los niveles medios de renta per cápita entre los distintos países y la desigualdad entre los individuos de cada país. El gráfico 1 muestra que ambos componentes han seguido tendencias divergentes en el período más reciente. Por un lado, las diferencias en la renta media de los países se han empezado a reducir, tras varios siglos de aumento, reflejando el rápido proceso de convergencia económica experimentado por algunas de las principales economías emergentes en los últimos veinte años; este factor es el que ha dominado la evolución de la desigualdad global. En cambio, la desigualdad entre individuos dentro de cada país ha comenzado a aumentar en las últimas décadas, como muestra también el porcentaje de renta que corresponde al 1% de la población con mayores ingresos (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

### Proporción de la renta que corresponde al 1% con rentas más altas



Fuente: Piketty (2014).

<sup>1</sup> La medición de la desigualdad en este caso se hace mediante un índice de Theil, en el que valores más elevados corresponden a una distribución más desigual. Este índice permite hacer desagregaciones de forma más simple que el (más habitual) índice de Gini.

De acuerdo con la información disponible, el aumento de la desigualdad económica entre individuos se ha producido tanto en los indicadores que miden variables flujo –renta de mercado o disponible– como en los que miden la riqueza o el stock de capital. Este fenómeno se ha relacionado con la tendencia histórica a la reducción de la participación de las rentas del trabajo en el PIB frente a las de capital, que se observa de manera general (véase el gráfico 3). La caída de la participación de las rentas del trabajo en el PIB ha sido más acusada en los países más grandes, de forma que la reducción ponderada es de alrededor de 10 puntos porcentuales en los últimos treinta años, como se señala en Karabarbounis y Neiman (2014). Asimismo, se ha documentado que el aumento reciente del valor de la riqueza en porcentaje de la renta nacional, supone un retorno a los niveles cercanos a la época de preguerras. En cuanto a la distribución de los ingresos y la riqueza entre los perceptores de rentas del trabajo, algunos autores (Alvaredo *et al.*, 2013) destacan que las diferencias salariales se han elevado debido a causas tecnológicas (polarización del empleo en trabajos

de alta y baja cualificación, y mecanización o deslocalización de los empleos más rutinarios) y al aumento de la remuneración de los altos ejecutivos (Bivens y Mishel, 2013). Por lo que respecta a los perceptores de rentas de capital, también se aprecia un aumento de la concentración de la riqueza en los tramos más altos.

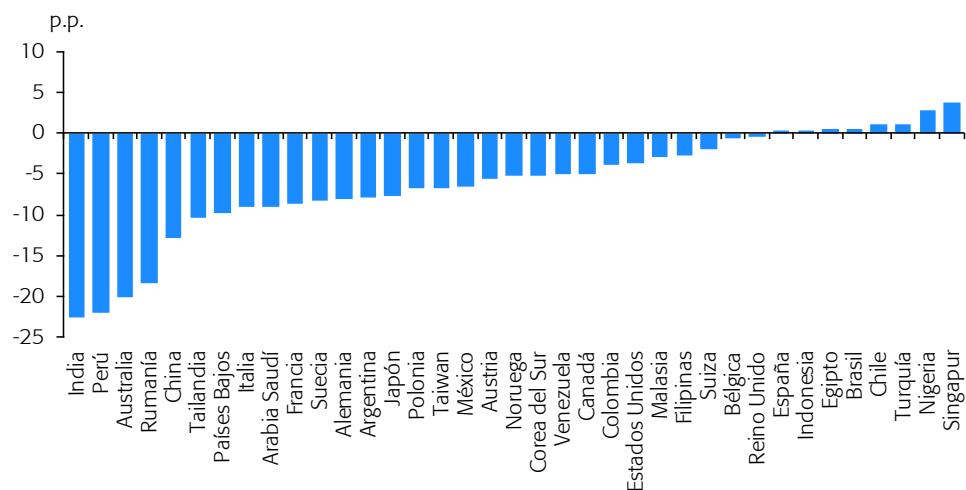
Por áreas geográficas, las tendencias han sido dispares. Aunque se ha observado un aumento de la desigualdad medida según el índice de Gini de la renta disponible<sup>2</sup> tanto en las economías emergentes como en las desarrolladas, en este último caso, la tendencia ha venido marcada por lo ocurrido en los países anglosajones (véase el gráfico 4). En países como Francia o Alemania la desigualdad en la distribución de la renta se ha mantenido relativamente estable, lo que sugiere la influencia de factores específicos, más allá de los globales normalmente citados. En este sentido, el mayor deterioro del mercado laboral durante la crisis en algunos países europeos resulta un indicador clave para entender la diferente evolución de la desigualdad. Entre los países emergentes también existen

marcadas diferencias. En Asia, el desarrollo económico ha venido acompañado por un aumento importante de la desigualdad, especialmente en China, que partía de niveles relativamente bajos; en contraste, la pobreza en términos absolutos ha seguido una marcada senda descendente. En América Latina, en cambio, la desigualdad, que se había mantenido históricamente en niveles muy altos, ha registrado un notable descenso en los últimos quince años en los principales países de la región, que se ha atribuido a la evolución del mercado laboral, la mejora de las condiciones macroeconómicas y las políticas públicas (Gasparini, 2015).

Merece la pena destacar, por último, cómo el aumento de la desigualdad económica a nivel global registrado en la mayor parte del siglo XX se produjo en un contexto en el que los indicadores que miden la desigualdad en las condiciones sociales, especialmente en lo referente a la salud y la educación, experimentaron un acusado descenso. Esta evolución es consecuencia de la generalización de los avances médicos y de la

Gráfico 3

## Cambio en la participación de las rentas del trabajo en el PIB por país (1980-2011)

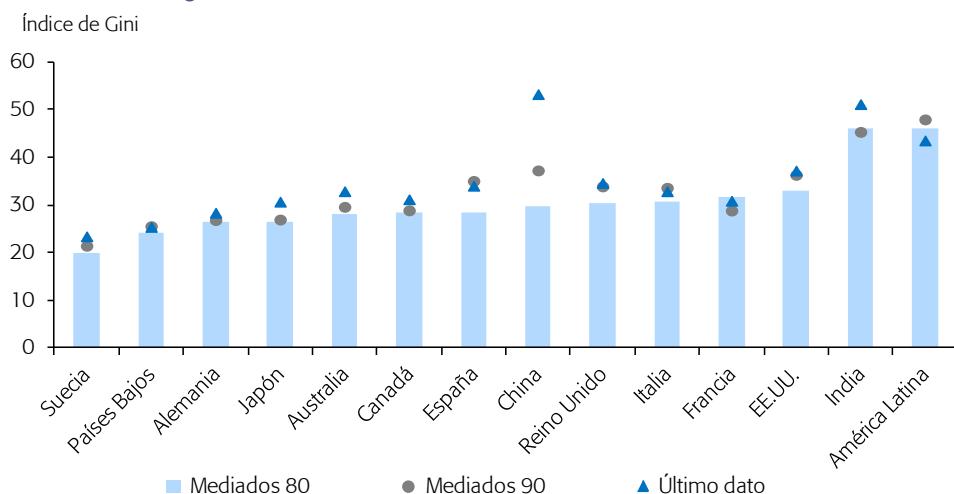


Fuente: Penn World Table 8.0.

<sup>2</sup> El índice de Gini es una de las medidas de la desigualdad más utilizadas. Varía entre 0 y 100, donde 0 corresponde a la máxima igualdad (todos los individuos poseen la misma proporción de renta) y 100 a máxima desigualdad (un individuo lo posee todo). Comparado con otros índices, el de Gini pondera más a los individuos medianos y, en menor medida, a los extremos.

Gráfico 4

## Evolución reciente de la desigualdad



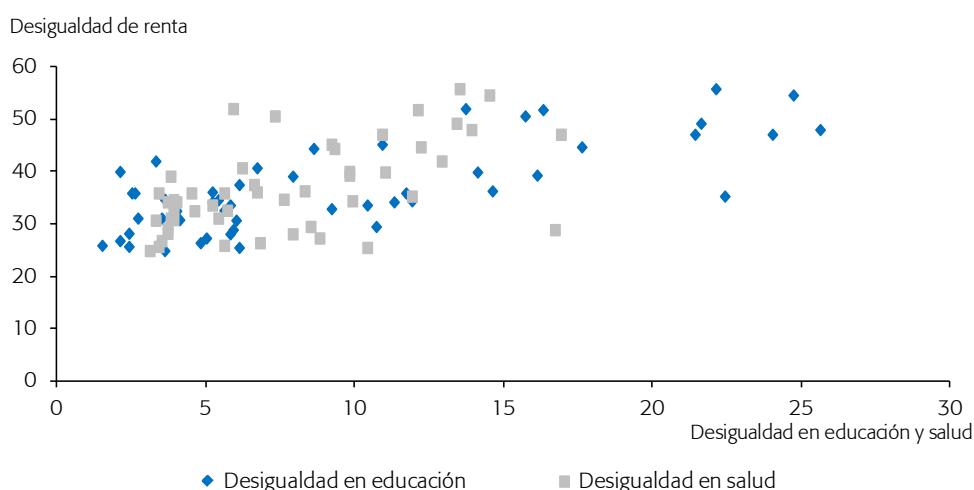
Fuente: The Standardized World Income Inequality Database (SWIID).

educación primaria y su difusión en países con menor renta (véase Prados de la Escosura, 2015). Tanto la salud como la educación forman parte de un concepto más amplio del bienestar de los individuos que el puramente monetario. Por eso, medir la desigualdad utilizando exclusivamente indicadores monetarios puede ocultar parte de la realidad. Téngase en cuenta que las transferencias no monetarias de los gobiernos no están

incluidas en la renta de los individuos, por lo que buena parte de los avances en educación y salud no se reflejan en este indicador. Por otra parte, la desigualdad en derechos civiles puede afectar de manera crítica a la igualdad de oportunidades en un país. Por estos motivos, algunos organismos internacionales han adoptado indicadores multidimensionales de la desigualdad, inspirados en el enfoque de las “capacidades” en la literatura

Gráfico 5

## Desigualdad económica y en indicadores sociales



Fuente: Naciones Unidas.

de desarrollo humano (Sen, 1993) para medir el nivel de desigualdad en un país. El gráfico 5 compara la desigualdad en la renta con la desigualdad en educación, medida en años de escolarización, y en salud, medida en esperanza de vida,

*El aumento de la desigualdad económica a nivel global registrado en la mayor parte del siglo XX se produjo en un contexto de reducción de los indicadores que miden la desigualdad en las condiciones sociales, especialmente en salud y educación. Esta evolución es consecuencia de la generalización de los avances médicos y de la educación primaria y su difusión en países con menor renta.*

en 2013, utilizando los indicadores del Índice de Desarrollo Humano. Los indicadores muestran una menor desigualdad internacional y una menor dispersión en el ámbito de la salud. En educación, sin embargo, la correlación con la desigualdad en términos de ingresos monetarios es mayor, probablemente debido a las diferencias en la calidad de la educación entre grupos sociales y al avance tecnológico, que favorece el empleo de mayor cualificación.

## Las causas del aumento de la desigualdad

En los años noventa, el debate sobre el aumento de la desigualdad económica se centró inicialmente en qué factores globales podrían explicarlo. Sin embargo, las diferencias en la evolución de la desigualdad entre países desarrollados, y entre países desarrollados y emergentes, han llevado a matizar la importancia de esos factores según el grado de desarrollo de los países y a identificar factores específicos, tales como el marco institucional o las políticas públicas.

El principal factor global citado para explicar el aumento de la desigualdad salarial es el aumento de la prima por educación. Esta prima mide la

diferencia que existe entre el salario que percibe una persona con educación superior y otra que solo cuenta con la educación obligatoria. En un contexto de desarrollo tecnológico sesgado a favor de tecnologías que requieren una cualificación elevada, el aumento de la demanda de trabajo para ocupaciones con educación superior, por encima del aumento de la oferta (Tinbergen, 1974), habría inducido un aumento de esta prima. Este fenómeno se ha documentado extensivamente para Estados Unidos (Goldin y Katz, 2007), aunque la evidencia para los países europeos es mixta (Christopoulou *et al.*, 2010), de forma consistente con el menor aumento de la desigualdad en algunos países de la Europa continental. Más recientemente está cobrando peso la polarización del empleo entre tareas de alta y baja cualificación que no son replicables con el uso de ordenadores. Este fenómeno puede generar un aumento de la desigualdad, al conllevar la reducción de las rentas de la clase media (Autor *et al.*, 2006, para Estados Unidos; Goos *et al.*, 2009 para Europa; o Brindusa *et al.*, 2013 para España).

El otro factor global citado para explicar el aumento de la desigualdad salarial en los países desarrollados es el comercio y la globalización. En un contexto de aumento de la apertura comercial, los bienes de bajo valor añadido son importados desde países con menor nivel de renta y bajos salarios, lo que empuja a la baja los salarios en estos sectores en el país de mayor renta y genera desempleo. Por otra parte, la demanda de bienes que requieren mayor capital humano aumenta, por lo que se genera una presión al alza de los salarios de los trabajadores con educación superior. Asimismo, este efecto favorece una especialización mayor en los sectores que requieren más educación, potenciando a su vez el proceso de cambio tecnológico a favor de tecnologías intensivas en capital humano (Acemoglu, 2003).

Los modelos económicos más recientes (Helpman *et al.*, 2012) concluyen que cuando un país se abre al comercio internacional, la desigualdad aumenta inicialmente. En un primer momento pocas empresas pueden exportar, ya que los costes que supone el comercio son altos, de forma que solo un porcentaje reducido de los

trabajadores del país percibe los aumentos salariales ligados a la apertura al exterior. Con el paso del tiempo, más empresas se incorporan al comercio internacional, mejorando las condiciones salariales de más trabajadores y reduciendo la desigualdad. De esta forma, la desigualdad presentaría una forma de U invertida respecto al porcentaje de empresas exportadoras de un país. Las nuevas tecnologías podrían reducir la desigualdad por esta vía al favorecer el desarrollo del comercio *online*, cuyos costes son mucho menores que los del comercio tradicional, lo que permitiría exportar a muchas más empresas, incluso en países con baja renta per cápita. La evidencia reciente muestra que este es un mecanismo potencialmente importante, ya que el comercio *online* se ve mucho menos afectado que el tradicional por la distancia entre proveedor y cliente, un efecto que es más fuerte cuanto más desigual es el país, debido a que la concentración empresarial es menor en el comercio *online* (Olarreaga, 2015).

*Entre los factores que explican el aumento de la desigualdad salarial en los países desarrollados se cita la globalización. Las importaciones de bajo valor añadido desde países con menor nivel de renta y bajos salarios empujan a la baja los salarios en estos sectores en los países de mayor renta y generan desempleo. A su vez, el aumento de la demanda de bienes que requieren mayor capital humano presiona al alza sobre los salarios de los trabajadores con educación superior.*

Por otra parte, la literatura más reciente ha enfatizado el papel que juega la acumulación de capital en los niveles de desigualdad. La teoría económica establece que el valor de largo plazo de la relación capital/producto viene determinado por la diferencia que existe entre la rentabilidad del capital y el crecimiento económico. Por tanto, una reducción persistente (o secular) del crecimiento económico que no se vea suficientemente acompañada por una reducción del rendimiento del capital aumenta el tamaño del capital con respecto al producto y, por tanto, la desigualdad, a través de una mayor concentración de la riqueza

en las rentas del capital (Piketty, 2014). Este autor anticipa que la rentabilidad del capital se situará por encima del crecimiento de las economías de forma persistente, prolongando las tendencias de las dos últimas décadas. Esta evidencia ha sido discutida académicamente por diversas razones, entre ellas, porque no tiene en cuenta que una parte de la rentabilidad del capital remunera el riesgo en que se incurre al invertir, que el capital tecnológico tiene una tasa de depreciación mayor, que la tasa de ahorro cae en un entorno de menor crecimiento o que las burbujas de activos inmobiliarios juegan un papel fundamental en el cálculo del capital.

En cuanto a los factores propios de cada país, las instituciones desempeñan un papel clave. En concreto, un marco macroeconómico estable puede contribuir a reducir la desigualdad en el caso de que las perturbaciones económicas afecten en mayor medida a los hogares en posición más vulnerable. En cuanto a las instituciones laborales, un sistema que garantice una mayor protección directamente al trabajador, y no a través de su puesto de trabajo, puede compensar la pérdida transitoria de ingresos e impedir que esta situación se perpetúe en el tiempo. Un salario mínimo más alto o una negociación colectiva altamente centralizada también pueden llevar a una mayor compresión salarial (Di Nardo *et al.*, 1996 o Koeniger *et al.*, 2007), aunque puede tener importantes costes en términos de eficiencia productiva y dificultar la necesaria reasignación de los recursos cuando se producen perturbaciones.

Otras políticas públicas no directamente relacionadas con la desigualdad también pueden incidir sobre ella. En particular, la política monetaria orientada a contener la inflación puede incidir de manera distinta en los individuos en función de sus niveles de renta y riqueza. Así, las decisiones sobre tipos de interés inducen una redistribución de la renta entre prestatarios y prestamistas, aunque su efecto sería neutral a lo largo del ciclo económico. Los efectos de las políticas monetarias no convencionales en la desigualdad son más complejos. Por un lado, al instrumentarse mediante la compra de activos financieros afectan de forma directa a los tipos de interés a largo plazo (y a los precios de

los activos) y pueden tener por tanto efectos redistributivos distintos a las convencionales. Además, las políticas no convencionales, en la medida en que sean necesarias para reducir la probabilidad de entrar en deflación, pueden afectar a la tasa de paro y al crecimiento. Por último, la estructura de gastos e ingresos públicos puede tener efectos de gran calado sobre la desigualdad, aspecto que se analiza con mayor detalle más adelante.

## Algunas implicaciones de la desigualdad

Las implicaciones de la desigualdad para la economía y la sociedad están siendo sometidas a un proceso de revisión en los últimos años. A ello han contribuido la construcción de nuevas bases de datos sobre la distribución de la renta y la riqueza a nivel internacional, que permiten desarrollar estudios empíricos más precisos, y la creciente popularidad de modelos teóricos con agentes heterogéneos, que permiten modelizar la distribución completa de la renta o la riqueza (por ejemplo, Krusell y Smith, 1998). De esta forma, es posible analizar las interacciones que se establecen entre la desigualdad y otras variables económicas, incluidas las políticas económicas.

Gran parte de la literatura económica se ha centrado en analizar la relación que existe entre desigualdad y crecimiento, con resultados que distan de ser unánimes en sus conclusiones. Las teorías que sugieren que la desigualdad reduce las posibilidades de crecimiento de los países apuntan a diferentes mecanismos de transmisión. Por enumerar los más representativos, cabe destacar los argumentos de política económica de Persson y Tabellini (1994) y del votante mediano de Alesina y Rodrik (1994), que se basan en tres premisas: la primera es que tanto el gasto público redistributivo como la imposición están negativamente relacionados con el crecimiento, dado que tienen un efecto adverso sobre el ahorro y la acumulación de capital; la segunda premisa asume que los impuestos son proporcionales a los ingresos pero

los beneficios del gasto público se distribuyen de forma equitativa entre individuos; y, por último, el tipo impositivo seleccionado por el Estado es el preferido por el votante mediano. Por otro lado, cabe mencionar la hipótesis de la demanda insuficiente de Murphy *et al.* (1989), basada en la menor propensión al consumo de los más ricos; la argumentación sobre imperfecciones del mercado y restricciones de liquidez de Aghion y Bolton (1992), que limitan la capacidad que tienen los agentes con menores recursos para suavizar su consumo en el tiempo, o los argumentos sobre la inestabilidad sociopolítica de Alesina y Perotti (1996), en el sentido de que sociedades muy desiguales generan incentivos para que los individuos actúen fuera de los mercados formales y desincentivan la acumulación de capital por la mayor incertidumbre.

Sin embargo, existen trabajos teóricos que predicen que la desigualdad fomenta el crecimiento económico. La más conocida es la hipótesis de Kaldor, que defiende la idea de que la propensión marginal a ahorrar por parte de los más ricos es mayor. Así, si la tasa de inversión se relaciona positivamente con la de ahorro y el crecimiento con la inversión, cabe esperar que economías más desiguales crezcan más rápido<sup>3</sup>. Otra teoría se basa en la indivisibilidad de la inversión, ya que en ausencia de mercados de capital efectivos que ayuden a agrupar recursos por parte de pequeños inversores, la concentración de riqueza favorece las nuevas inversiones que requieren grandes cantidades de recursos al comienzo. Por último, existen argumentos basados en las implicaciones de la distribución de la renta para la eficiencia económica. Según Mirrlees (1971) aquellos sistemas que favorecen la compresión de salarios y no remuneran el mérito conducen a sociedades más igualitarias, pero también reducen los incentivos a los trabajadores para realizar un esfuerzo adicional.

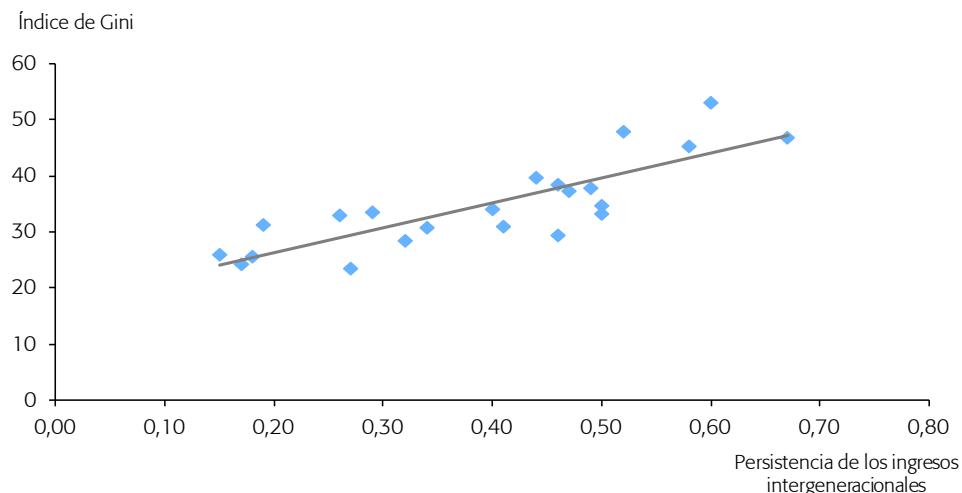
En el terreno empírico, la evidencia sobre la relación de causalidad entre desigualdad y crecimiento también es mixta<sup>4</sup>. El reciente estudio de

<sup>3</sup> El modelo de Bourguignon (1981) muestra que con una función de ahorro convexa respecto a la renta, la producción agregada depende de la distribución inicial de la renta y será mayor a medida que aumenta la desigualdad.

<sup>4</sup> Para más detalles, véase Brandolini (2015).

Gráfico 6

## Movilidad intergeneracional y desigualdad



Fuentes: Corak (2013) y SWIID.

Ostry *et al.* (2014) muestra una relación negativa entre desigualdad y crecimiento, en línea con los trabajos de Alesina y Rodrick (1994) o Perotti (1996), y se contrapone a otros trabajos, como el de Dollar *et al.* (2015), con resultados opuestos entre desigualdad de la renta y crecimiento. Por

*En el terreno empírico la evidencia sobre la relación de causalidad entre desigualdad y crecimiento es mixta. Sin embargo, la mayoría de los resultados podrían reconciliarse considerando que es la desigualdad de riqueza (y no de la renta) la que tiene mayores implicaciones desfavorables para el crecimiento.*

otro lado, Barro (2000) y López (2004) no encuentran ningún tipo de relación entre ambas variables. La mayoría de estos resultados, sin embargo, podrían reconciliarse con los hallazgos de Bagchi y Svejnar (2015), que concluyen que es la desigualdad de riqueza (y no la de renta) la que tiene mayores implicaciones desfavorables para el crecimiento, en línea con la argumentación de Bradsall y Londono (1997).

La desigualdad también puede tener importantes consecuencias para la estabilidad financiera. Como señala Rajan (2010), en las últimas décadas la creciente desigualdad en la distribución de la renta de la población estadounidense fue compensada con un aumento del crédito a los hogares de bajos ingresos, especialmente en forma de crédito hipotecario. Este mecanismo derivó en las hipotecas *subprime*, que se situaron, a su vez, en el origen de la crisis financiera internacional. Esta relación es mucho más fuerte en el análisis de Kumhof *et al.* (2015) y en la presentación de Rancière (2015), que vincula, en un modelo teórico, el aumento de la desigualdad con el mayor endeudamiento de los hogares, el cual acaba generando crisis financieras sin necesidad de que exista una política deliberada de fomentar el endeudamiento de los hogares con menores ingresos; con este modelo consigue replicar los valores de las variables previos a la crisis financiera de 2008.

Desde el punto de vista social, existe evidencia de que la desigualdad económica influye en la movilidad intergeneracional. La relación entre estas dos variables –conocida como la curva de El Gran Gatsby (Krueger, 2012)– se puede observar

en el gráfico 6, tomado de Corak (2013). El gráfico muestra la elevada correlación entre la desigualdad económica y la falta de movilidad social, lo que impacta en la igualdad de oportunidades y en la capacidad de los descendientes de familias desfavorecidas para escalar a un tramo de renta superior en su vida adulta, empeorando el reparto de talento y la justicia social. Existe, por tanto, un componente de histéresis en la desigualdad.

## Políticas para reducir la desigualdad

No existe una teoría que determine el nivel óptimo de desigualdad o qué dimensión de la desigualdad es más relevante (renta, riqueza u oportunidades). Por ello, la discusión se establece en términos de la efectividad de las políticas que están a disposición de las autoridades para reducir la desigualdad en general y no solo en términos de renta y de los índices de Gini. De hecho, tanto Brandolini (2015) como Levy (2015) recomiendan el uso de diferentes herramientas para medirla y mantener un enfoque normativo, según el cual la desigualdad es importante no solo por cómo afecta a otras variables macroeconómicas sino por una cuestión de percepción social de justicia en la distribución de la renta.

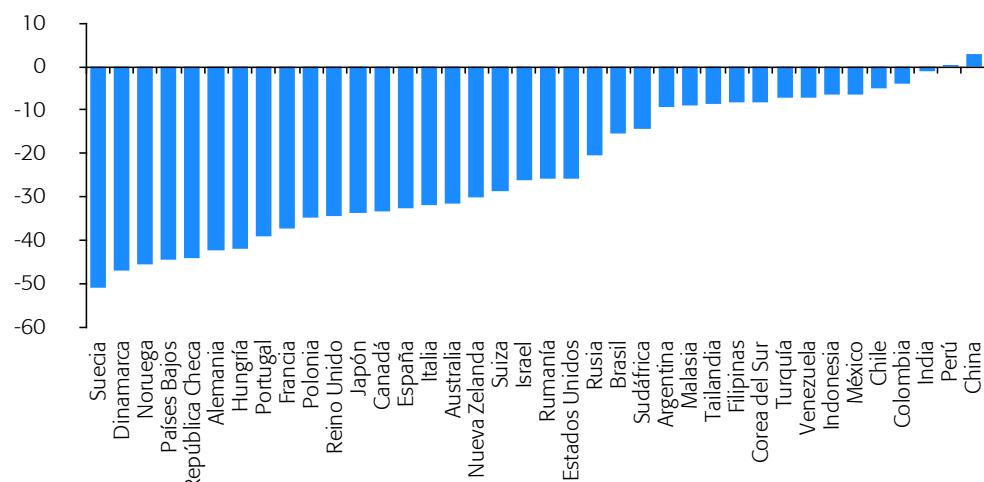
Muchas son las recetas de política económica que se han propuesto en los últimos años para reducir la desigualdad. Desde garantizar una base de estabilidad macroeconómica y políticas prudentiales, a políticas de gasto social, medidas fiscales y reformas estructurales. En general, las políticas se suelen agrupar bajo dos grandes epígrafes. Por un lado, están las políticas paliativas, que se utilizan cuando los niveles de desigualdad son muy elevados y se considera necesario reducirlos de forma rápida. Estas políticas suelen basarse en transferencias de renta y pueden tener efectos indeseados en el crecimiento cuando no se diseñan adecuadamente y se perpetúan en el tiempo. Por otro lado, las políticas preventivas, más avanzadas, se reflejan en medidas que garantizan la igualdad de oportunidades entre la población y reducen las desventajas para las personas más desfavorecidas asociadas a sus orígenes familiares y sociales. Estas últimas políticas no parecen tener efectos colaterales relevantes.

En una perspectiva histórica, han sido las políticas paliativas de gasto social las más utilizadas a nivel internacional para intentar reducir de forma directa la desigualdad de ingreso y riqueza. Las herramientas de las que se han provisto los gobiernos incluyen medidas de política fiscal y de trans-

Gráfico 7

### Cambio en el Índice Gini por los impuestos y transferencias del Estado

(Porcentaje)



Fuente: SWIID.

ferencias como piedras angulares. El impacto de estas medidas fiscales es muy importante, como muestra el gráfico 7, que ilustra las ganancias en términos de reducción de la desigualdad, medidas por las diferencias en el índice de Gini, de la aplicación de impuestos y transferencias. En concreto, se han utilizado combinaciones de reformas fiscales orientadas a una redistribución eficiente de la renta, programas de transferencias condicionadas (CCT, por sus siglas en inglés *Conditional Cash Transfers*) y programas contributivos (pensiones, subsidios de desempleo) y no contributivos que, según estudios recientes (FMI, 2015; OCDE 2014, etc.), no suponen un lastre para el crecimiento si están bien diseñadas e implementadas.

Por el lado de los ingresos, tanto países avanzados como en vías de desarrollo han optado por reducir la desigualdad aplicando impuestos a la propiedad, aumentando la progresividad en los impuestos sobre la renta personal, minimizando las exenciones de imposición indirecta, luchando contra la evasión fiscal y rebajando las deducciones por compra de vivienda o por plusvalías del capital. En algunos países europeos, también se ha propuesto reducir las cotizaciones sociales de los trabajadores con menores salarios (FMI, 2014) y, entre otras medidas innovadoras, se cuentan aquellas que gravan el uso de carbón en los precios de la energía o recortes a los subsidios a las energías fósiles<sup>5</sup>. En el cuerpo superior del cuadro 1 aparecen otras alternativas fiscales para reducir la desigualdad. Estas medidas fiscales no están exentas de críticas. En particular, pueden generar incentivos perversos o desincentivos al esfuerzo cuanto mayor es la presión fiscal. Por otro lado, puede surgir un problema de riesgo moral, pues algunos individuos podrían reducir sus esfuerzos para mejorar sus ingresos y confiar en el papel del Estado como seguro contra la desigualdad.

Por el lado del gasto, existe consenso internacional en promulgar medidas para facilitar el acceso a la sanidad y la educación, además de

promover programas condicionales de inclusión social y de lucha contra la pobreza<sup>6</sup>. En este sentido, la mayor parte de los organismos internacionales está de acuerdo en que los países con mayores niveles de desigualdad deberían unificar y ampliar sus programas de asistencia social, dirigir sus subvenciones hacia los más pobres y vincular las transferencias de dinero estatal a los más vulnerables a servicios de salud y educación (véase cuerpo inferior del cuadro 1). La condicionalidad de estos programas de gasto es crucial para evitar situaciones de trampa de la pobreza, en la que los individuos no consiguen desprenderse nunca de las transferencias.

*La mayor parte de los organismos internacionales está de acuerdo en que los países con mayores niveles de desigualdad deberían unificar y ampliar sus programas de asistencia social, dirigir subvenciones hacia los más pobres y vincular las transferencias de dinero estatal a los más vulnerables a servicios de salud y educación.*

En cuanto a las políticas preventivas, se suelen sustentar en reformas estructurales. Las más importantes están relacionadas con una mayor eficiencia en la educación, dado que la reducción de la desigualdad en algunos países emergentes puede explicarse por la caída de la prima por educación. Aunque la información del Banco Mundial no confirma que esta caída se deba a un exceso de oferta laboral con educación terciaria, el acceso a la educación superior juega un papel fundamental para impulsar la movilidad intergeneracional. La reciente reforma de la educación chilena va en este sentido, dado que prevé garantizar una educación superior gratuita y de calidad, incorporando medidas como la preparación para el acceso efectivo a la educación superior o un aumento de los fondos para investigación científica y tecnológica en los establecimientos de educación superior.

<sup>5</sup> Una de las mayores cargas económicas en los presupuestos de muchos países emergentes son los subsidios a alimentos y combustibles, que contribuyen a generar desequilibrios macroeconómicos en situaciones de insostenibilidad de los déficits públicos.

<sup>6</sup> Como los llevados a cabo por ejemplo en Brasil (Bolsa Familia) o en México (Oportunidades).

Cuadro 1

## Opciones de reforma fiscal para redistribución eficiente

		Países avanzados	Países en desarrollo
Gasto social	Mejora de la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones existentes incrementando la edad de jubilación	X	X
	Reducir el vínculo entre contribuciones y beneficios		X
	Aumentar pensiones sociales no contributivas con comprobación de recursos		X
	Aumentar la comprobación de recursos de los beneficios familiares con un mayor vínculo al trabajo	X	
	Intensificar el uso de programas activos de mercado de trabajo y los beneficios laborales para receptores de beneficios sociales	X	
	Desarrollar cuentas de ahorro de desempleo		X
	Consolidar programas de asistencia social y mejorar objetivos		X
	Reemplazar subsidios de precios generales con transferencias por objetivos	X	X
	Extender programas de transferencias de rentas condicionadas a medida que mejore la capacidad administrativa		X
	Mejorar el diseño de programas de trabajo público como instrumento de seguridad neto		X
	Mejora al acceso a la educación de familias con menores recursos	X	X
	Aumentar la financiación privada para educación terciaria	X	X
	Mantener el acceso de grupos de rentas bajas a servicios de salud esenciales	X	
	Extender la cobertura de los paquetes de salud básicos financiados por el sector público		X
Fiscalidad	Implementar estructuras progresivas en IRPF	X	X
	Rebajar la presión fiscal o de contribuciones sociales de los trabajadores de salarios bajos		X
	Extender la cobertura del IRPF		X
	Reconsiderar exenciones fiscales, basadas en una revisión crítica de impuestos-gastos	X	X
	Imponer un umbral razonable de exención del IRPF		X
	Gravar diferentes tipos de ingresos de capital de manera neutral	X	
	Desarrollar una fiscalidad más efectiva de multinacionales	X	X
	Intercambio de información automática internacionalmente	X	X
	Utilizar mejor las oportunidades de impuestos a la propiedad recurrentes	X	X
	Examinar la posibilidad de impuestos a herencias y donaciones más eficientes	X	
	Minimizar las exenciones del IVA y tramos especiales del IVA	X	X
	Determinar un umbral de registro de IVA suficientemente alto	X	X
	Utilizar impuestos específicos básicamente para objetivos más allá de la redistribución	X	X

Fuente: FMI (2014), p.43.

Castelló-Climent y Doménech (2014) concluyen que existe una baja correlación entre cambios en la desigualdad de la renta y desigualdad en educación a nivel global. Este resultado se basa en que el descenso de la desigualdad de ingresos provocado por la mejora del acceso a la educación reglada entre los individuos en la parte baja de la distribución de la renta, se ha visto compensado por el efecto de los rendimientos crecientes de la educación –que aumentan más que proporcionalmente los salarios de los trabajadores con educación terciaria– y por factores exógenos tales como el progreso tecnológico sesgado hacia las habilidades o la globalización. Adicionalmente, De la Torre *et al.* (2015), aluden también a factores por el lado de la demanda de trabajo, entre ellos, la aceleración en la obsolescencia de habilidades, que ha reducido la prima por educación de los trabajadores con mayor experiencia, y la heterogeneidad en la dinámica salarial, que ha llevado a un aumento de las remuneraciones en sectores demandantes de trabajo con baja cualificación. Con todo, existe evidencia empírica de que las mejoras educativas no son condición suficiente para reducir la desigualdad de ingresos, si bien repercuten en una mejora de las condiciones de vida de los individuos en la parte baja de la distribución.

Por lo que respecta al mercado laboral, las medidas que reducen la desigualdad se concentran, principalmente, en la reducción del desempleo (subvenciones y políticas activas), en aquellas

*Existe evidencia empírica de que las mejoras educativas no son condición suficiente para reducir la desigualdad de ingresos, si bien repercuten en una mejora de las condiciones de vida de los individuos en la parte baja de la distribución.*

orientadas a reducir la brecha entre empleados fijos y temporales (eliminación de la dualidad laboral), la mayor meritocracia en las retribuciones

o el aumento de los salarios mínimos. El aumento de los salarios mínimos es una de las medidas más controvertidas en este sentido, ya que puede significar la exclusión de determinados colectivos del mercado y facilitar una compresión salarial que dificulte la correcta asignación de los recursos y el ajuste ante perturbaciones.

Otros factores propuestos para reducir la desigualdad son una mayor inclusión financiera y mayor facilidad para el acceso al crédito y a los servicios financieros básicos<sup>7</sup>. Sin embargo, un trabajo reciente de Denk y Cournède (2015), muestra que la expansión financiera ha impulsado una mayor desigualdad de ingresos en los países de la OCDE. En concreto, apuntan que mayores niveles de intermediación crediticia y mercados bursátiles están relacionados con una distribución más desigual de las rentas. Además, como vimos en el apartado anterior, este tipo de políticas pueden tener implicaciones para la estabilidad financiera.

El caso de Latinoamérica merece especial mención, dada la reducción de la desigualdad observada en los últimos años. Según Levy (2015), una combinación de políticas “óptima” de reducción de la desigualdad de la renta y riqueza para los países latinoamericanos se podría resumir en los siguientes puntos: programas de transferencias condicionadas, de carácter transitorio y focalizadas en inversiones en capital humano de los más pobres; aseguramiento social universal, con una sola fuente de financiación y con un claro foco en la protección de riesgos; eliminación de rentas derivadas de concentraciones, monopolios, corrupción, privilegios exclusivos; equidad en el acceso a servicios públicos de calidad (educación, salud, seguridad pública, justicia); y equidad en derechos políticos.

## Conclusiones

La desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza ha adquirido una nueva relevancia en la discusión académica y entre los responsables de política económica. Aunque el elevado dina-

<sup>7</sup> Para un resumen detallado de la literatura relacionada véase Beck (2012) y Demirguc-Kunt y Levine (2009).

mismo de las economías emergentes ha reducido la desigualdad a nivel global, esta reducción ha venido acompañada por un aumento de la misma dentro de los países, especialmente en los desarrollados, que se ha acentuado tras la Gran Recesión. La evidencia teórica y empírica no acaba de ser concluyente sobre la relación entre crecimiento y desigualdad; además, no es inmediato determinar qué dimensión de la desigualdad es más relevante. En consecuencia, debe mantenerse un enfoque normativo. Con esta perspectiva, es útil que las autoridades económicas dispongan de información sobre las políticas que se han mostrado más eficaces para reducir la desigualdad, sin olvidar su posible impacto sobre el crecimiento. En este sentido la discusión no puede limitarse a la dimensión monetaria de la desigualdad (definida en términos de renta y/o riqueza), si no que otras dimensiones, como la salud y la educación, también influyen en el bienestar de los individuos y refuerzan el crecimiento económico.

La experiencia muestra que no existe una forma homogénea de combatir eficazmente la desigualdad en todos los países. Siempre debe tenerse en cuenta que muchas de estas medidas pueden tener efectos adversos sobre el crecimiento, por lo que su diseño adecuado es de crucial relevancia. En los países avanzados las mejores experiencias apuntan a sistemas fiscales progresivos y políticas que mejoren el capital humano. En los países en vías de desarrollo, además, el establecimiento de incentivos que reduzcan la informalidad y procuren una mayor inclusión financiera podría llevar a una distribución de las rentas menos polarizada y a una mejora de los estándares de vida en promedio.

## Referencias

ACEMOGLU, D. (2003), "Patterns of skill premia", *The Review of Economic Studies*, 70(2): 199-230.

AGHION, P., y P. BOLTON (1992), "An incomplete contracts approach to financial contracting", *The Review of Economic Studies*, vol. 59, nº. 3 (jul., 1992): 473-494.

ALESINA, A., y R. PEROTTI (1996), "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, 40(6): 1203-1228.

ALESINA, A., y D. RODRIK (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, nº. 2 (mayo, 1994): 465-490.

ALVAREDO, F.; ATKINSON, A.B.; PIKETTY T., y E. SAEZ (2013), "The Top 1 Percent in International and Historical Perspective", *The Journal of Economic Perspectives*, 27(3): 3-20.

AUTOR D.H.; KATZ, L.F., y M.S. KEARNEY (2006), "The Polarization of the US Labor Market", *The American Economic Review*, 96(2): 189-194.

BAGCHI, S., y J. SVEJNAR (2015), "Does Wealth Inequality Matter for Growth? The Effect of Billionaire Wealth, Income Distribution, and Poverty", *Journal of Comparative Economics*, próxima aparición.

BARRO, R.J. (2000), "Inequality and Growth in a Panel of Countries", *Journal of Economic Growth*, 5, marzo: 5-32.

BECK, T. (2012), "The Role of Finance in Economic Development: Benefits, Risks, and Politics", en D.C. MUELLER (ed.), *The Oxford Handbook of Capitalism*, Oxford University Press, New York.

BIVENS, J., y L. MISHEL (2013), "The pay of corporate executives and financial professionals as evidence of rents in top 1 percent incomes", *The Journal of Economic Perspectives*, 27(3): 57-77.

BOURGUIGNON (1981), "Pareto Superiority of Unegalitarian Equilibria in Stiglitz' Model of Wealth Distribution with Convex Saving Function", *Econometrica*, vol. 49, nº. 6 (nov., 1981): 1469-1475.

BIRDSDALL, N., y J.L. LONDONO (1997), "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *The American Economic Review Papers and Proceedings*, 87(2): 32-37.

BRANDOLINI, A. (2015), "Inequality and Macroeconomy: Some thoughts", presentado en la 4<sup>a</sup> Policy Conference Banco Mundial – Banco de España: *The economic challenges associated with rising (and falling) inequality*.

BRINDUSA A.; DE LA RICA, S., y A. LACUESTA (2013), "Employment Polarisation in Spain over the Course of the 1997-2012 Cycle", *Documentos de Trabajo*, n.º 1321, Banco de España.

CASTELLÓ-CLIMENT, A., y R. DOMÉNECH (2014), "Human Capital and Income Inequality: Some Facts and Some Puzzles", *BBVA Working paper*, n. 12/28.

CHRISTOPOULOU, R.; JIMENO, J.F., y A. LAMO (2010), "Changes in the Wage Structure in EU Countries", *Documentos de Trabajo*, 1017, Banco de España.

CORAK, M. (2013), "Inequality from Generation to Generation: The United States in Comparison", en R. RYCROFT (editor), *The Economics of Inequality, Poverty, and Discrimination in the 21<sup>st</sup> Century*, ABC-CLIO.

DE LA TORRE, A.; LEDERMAN, D., y J. SILVA (2015), "The Recent Fall in Inequality in LAC: Searching for an Explanation", presentado en la 4<sup>a</sup> Policy Conference Banco Mundial – Banco de España: *The economic challenges associated with rising (and falling) inequality*.

DEMIRGÜC-KUNT, A., y R. LEVINE (2009), "Finance and Inequality: Theory and Evidence", *Annual Review of Financial Economics*, 1(1): 287-318.

DENK, O., y B. COURNÈDE (2015), "Finance and income inequality in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 1224.

DI NARDO, J.; FORTIN, N.M., y T. LEMIEUX (1996), "Labour market institutions and the distribution of wages, 1973–1992: a semi-parametric approach", *Econometrica*, vol. 64, n.º 5: 1001–1044.

DOLLAR, D.; KLEINEBERG, T., y A. KRAAY (2015), "Growth Still Is Good for the Poor", *The World Bank Policy Research Working Paper*, 6568.

FMI (2014), "Fiscal policy and income inequality", *IMF Policy Paper*, enero.

– *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*.

GASPARINI, L. (2015), "Assessing Inequality in Latin America from a Global Perspective", presentado en la 4<sup>a</sup> Policy Conference Banco Mundial – Banco de España, *The economic challenges associated with rising (and falling) inequality*.

GOLDIN, C., y L.F. KATZ (2007), "Long-Run Changes in the Wage Structure: Narrowing, Widening, Polarizing", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 135-165.

GOOS M.; MANNING A., y A. SALOMONS (2009), "Explaining Job Polarization in Europe: The Roles of Technology, Globalization and Institutions", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 99(2): 58-63.

HELPMAN, E.; ITSKHOKI, O.; MUENDLER, M.A., y S.J. REDDING (2012), "Trade and inequality: From theory to estimation", *Working Paper*, 17991, National Bureau of Economic Research

KARABAROUNIS, L., y B. NEIMAN (2014), "The Global Decline of the Labor Share", *Quarterly Journal of Economics*, 129(1): 61-103, febrero.

KOENIGER, W.; LEONARDI, M., y L. NUNZIATA (2007), "Labor market institutions and wage inequality", *Industrial & Labor Relations Review*, 60(3): 340-356.

KRUEGER, A. (2012), "The Rise and Consequences of Inequality", Presentation made to the Center for American Progress, January 12<sup>th</sup>.

KRUSSELL, P., y A.A. SMITH, Jr. (1998), "Income and Wealth Heterogeneity in the Macroeconomy", *Journal of Political Economy*, 106(5): 867-896.

KUMHOF, M.M.; RANCIÈRE, R., y P. WINANT (2015), "Inequality, Leverage and Crises", *American Economic Review*, 105(3), marzo: 1217-1245.

LEVY, S. (2015), "Notas sobre desigualdad en Latinoamérica", presentado en la 4<sup>a</sup> Policy Conference Banco Mundial – Banco de España, *The economic challenges associated with rising (and falling) inequality*.

LOPEZ, J.H. (2004), "Pro-growth, pro-poor: Is there a tradeoff?", *Policy Research Working Paper Series*, 3378, The World Bank.

MIRRLEES, J.A. (1971), "An exploration in the theory of optimum income taxation", *The Review of Economic Studies*, vol. 38, n.º 2 (abril): 175-208.

MORRISON, C., y F. MURTIN (2011), "Average income inequality between countries (1700-2030)", *Working Papers*, P25, FERDI.

MURPHY, K.; SHLEIFER, A., y R. VISHNY (1989), "Income distribution, market size and industrialization", *Quarterly Journal of Economics*, 104: 537–564.

OCDE (2014), *Focus on Inequality and Growth*, diciembre, en: <http://www.oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>

OLARREAGA, M. (2015), "Inequality in Online Trade," presentado en la 4<sup>a</sup> Policy Conference Banco Mundial – Banco de España, *The economic challenges associated with rising (and falling) inequality*.

OSTRY, J.D.; BERG, A., y C. TSANGARIDES (2014), "Redistribution, Inequality, and Growth", *IMF Staff Discussion Note*, 14/02, International Monetary Fund, Washington.

PEROTTI, R. (1996), "Growth income distribution, and democracy: What the data say", *Journal of Economic Growth*, 1(2): 149-187.

PERSSON, T., y G. TABELLINI (1994), "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, vol. 84, nº. 3 (jun.): 600-621.

PIKETTY, T. (2014), *Capital in the twenty-first century*, Cambridge, MA, London.

PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2015), "International Inequality in Living Standards 1870-2007", presentado en la 4<sup>a</sup> Policy Conference Banco Mundial – Banco de España, *The economic challenges associated with rising (and falling) inequality*.

RAJAN, R. (2010), *Fault Lines*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

RANCIÈRE, R. (2015), "Inequality and Macroeconomics", presentado en la 4<sup>a</sup> Policy Conference Banco Mundial – Banco de España, *The economic challenges associated with rising (and falling) inequality*.

SEN, A. (1993), "Capability and well-being", en M. NUSSBAUM y A. SEN (Eds.), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford.

TINBERGEN, J. (1974), "Substitution of graduate by other labour", *Kyklos*, vol. 27 (2): 217-226.