



ICAE

Instituto Complutense
de
Análisis Económico

Desigualdad: una revisión actualizada

Alfonso Novales Cinca

Instituto Complutense de Análisis Económico (ICAE)
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Abstract

Hasta hace poco tiempo, la desigualdad era considerada uno de los graves problemas a los que se enfrentaban los países en vías de desarrollo, en común con las agudas situaciones de pobreza que generalmente sufrían. Pero la crisis financiera de 2008, la pandemia de la COVID-19 y la mayor sensibilización por el cambio climático han hecho que instituciones multinacionales, foros económicos, y personas significadas proclamen repetidamente que la desigualdad es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo. Hoy creemos que la desigualdad es un reto global, que debilita la cohesión social, hace más vulnerables a las economías, y es síntoma y preludio de otros males. Este trabajo intenta ser una síntesis actualizada de algunos desarrollos en materia de desigualdad. Comenzamos revisando los diversos tipos de desigualdad y sus medidas, examinando su situación actual, y considerando los efectos de la pandemia. Se analizan las razones por las que debe preocuparnos la desigualdad, distinguiendo entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. Tras examinar la evidencia disponible acerca de las posibles causas de desigualdad, se describen las distintas actuaciones que pueden conducir a su reducción, prestando atención a la diferencia entre pre-distribución y redistribución, pues ambas deben considerarse importantes.

Keywords: Desigualdad, cohesión social, igualdad de oportunidades

JEL Classification

ICAE Working Paper nº 2202

February, 2022

ISSN: 2341-2356

WEB DE LA COLECCIÓN:

<https://www.ucm.es/icae/working-papers>

Copyright © 2022 by ICAE.

Working papers are in draft form and are distributed for discussion. It may not be reproduced without permission of the author/s.

Desigualdad: una revisión actualizada

Alfonso Novales – Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Febrero 2022

1. Introducción

Hasta hace poco tiempo, la desigualdad era considerada uno de los graves problemas a los que se enfrentaban los países en vías de desarrollo, en común con las agudas situaciones de pobreza que generalmente sufrían. Pero la crisis financiera de 2008, la pandemia de la COVID-19 y la mayor sensibilización por el cambio climático han hecho que instituciones multinacionales, foros económicos, y personas significadas proclamen repetidamente que la desigualdad es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo. Hoy creemos que la desigualdad es un reto global, que debilita la cohesión social, hace más vulnerables a las economías, y es síntoma y preludio de otros males.

Este trabajo intenta ser una síntesis actualizada de algunos desarrollos en materia de desigualdad. Comenzamos revisando los diversos tipos de desigualdad y sus medidas, examinando su situación actual, y considerando los efectos de la pandemia. Se analizan las razones por las que debe preocuparnos la desigualdad, distinguiendo entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. Tras examinar la evidencia disponible acerca de las posibles causas de desigualdad, se describen las distintas actuaciones que pueden conducir a su reducción, prestando atención a la diferencia entre pre-distribución y redistribución, pues ambas deben considerarse importantes.

2. Clases de desigualdad y medición

Precisar bien a qué tipo de desigualdad nos referimos es clave, no sólo para evaluar la situación de un determinado país o área geográfica, sino también porque diferentes tipos e indicadores de desigualdad preocupan por distintos motivos y requieren actuaciones diferentes para su reducción.

2.1 Tipos de desigualdad e indicadores

La desigualdad interna a un país es la que existe entre sus ciudadanos. La desigualdad entre países es la desigualdad que existe entre sus niveles de renta per cápita, bajo el supuesto de que todos los ciudadanos de un mismo país reciben la misma renta, despreocupándonos de la desigualdad interna a los países. La desigualdad global es la que existe entre todos los habitantes del mundo. Un enfoque para la medida de esta última consiste en utilizar la renta per cápita de cada país, ponderando ésta por su población; de este modo, simulamos una población mundial, aunque suponiendo que todos los ciudadanos de un país reciben la misma renta per cápita. Recientemente han ido apareciendo encuestas de hogares en muchos países, con criterios relativamente homogéneos, conteniendo información sobre la renta, riqueza o nivel de consumo (del cual, bajo determinados supuestos, se puede inferir la renta). Utilizando las encuestas de todos los países, se puede estimar una distribución de renta global y calcular su nivel de desigualdad; en este caso tendríamos en cuenta tanto la heterogeneidad de renta media entre los distintos países, como la desigualdad entre los ciudadanos de cada país.

Una desigualdad global elevada tiene consecuencias económicas, sociales y éticas, que analizaremos, pero convendrá saber si tiene su raíz en la desigualdad existente entre países, en la desigualdad interna a los países, o en ambas.

La información estadística utilizada para el cálculo de la desigualdad procede generalmente de encuestas a nivel de los hogares, de las que se deducen datos a nivel de las personas, haciendo determinados supuestos acerca de las necesidades de adultos y niños. Hay que distinguir entre la información sobre la renta, es decir, el flujo de ingresos recibidos durante un determinado período de tiempo, y sobre la riqueza del hogar, que es la suma de activos financieros poseídos por los individuos (depósitos, acciones, bonos, acciones) y activos no financieros (vivienda, negocios), netos de deudas. La riqueza genera rentas, en la forma de dividendos, intereses, alquileres, beneficios, etc. y, potencialmente, también poder e influencia, por lo que una mayor desigualdad de riqueza sugiere mayor desigualdad de renta en el futuro. Menos habitual, pero asimismo importantes, son otros tipos de desigualdad: de género, de acceso al sistema de asistencia sanitaria pública, de acceso a la educación, de acceso al crédito financiero, etc.

Cuando tratamos la desigualdad de la renta distinguimos dos fuentes de ingresos: los derivados del trabajo (sueldos y salarios) y los derivados de la riqueza de las personas (p. ej., Intereses y dividendos). Habitualmente se utiliza en estudios de desigualdad la renta después de transferencias de los sistemas de pensiones y jubilación; por tanto, incorpora los sistemas de redistribución que se producen a través dichos sistemas. Pero puede considerarse esta renta antes de contabilizar los impuestos sobre la renta y el patrimonio, o después de deducir todos los impuestos, sobre la renta, la riqueza, el consumo, etc., y de agregar las transferencias que no son de reemplazo (por ejemplo, beneficios de salud, discapacidad y vivienda).

Los indicadores de desigualdad son muy variados; el índice de Gini compara la renta de todos los ciudadanos, pero son muy utilizadas las ratios que comparan la renta (o la riqueza) recibida por un grupo pequeño de las personas más favorecidas, (el 10%, 1%, el 0,1% de mayores ingresos) con la recibida por un amplio grupo de personas menos favorecidas, como puede ser el 50% de las personas de menor renta. Otras medidas de desigualdad son los índices de Theil, Atkinson, la curva de Lorenz, y la Mean Log deviation.

Las evaluaciones numéricas que se hacen acerca del nivel de desigualdad utilizando distintos indicadores pueden diferir notablemente. En particular, la desigualdad en términos de riqueza con cualquier indicador es significativamente mayor que en términos de renta. Tampoco será lo mismo cuantificar el nivel de desigualdad mediante un indicador que utiliza algunas partes de una distribución (por ej., si comparamos los porcentajes de renta nacional recibidos por el 10% de mayor renta y el 50% de menor renta) o un indicador que utiliza toda la distribución, como el índice de Gini. Nada es comparable a contar con la información que proporciona la distribución de renta completa; hemos de admitir el examen de indicadores que resumen la información en un valor numérico, pero siempre reconociendo que proporcionan una evidencia necesariamente incompleta. Aunque su utilización es habitual en medios de comunicación y debates públicas para representar la situación de desigualdad, es crucial entender bien la naturaleza del indicador utilizado. Será, además, siempre imprescindible, examinar distintos indicadores, pues proporcionan información complementaria, siempre teniendo en mente cuál es la razón específica por la cual nos preocupamos de la desigualdad.

2.2 Desigualdad de género

En economías emergentes, es más probable que los hombres posean tierras y controlen los activos productivos que las mujeres, y éstas tienen generalmente una influencia limitada sobre las decisiones importantes del hogar, incluida la forma en que se gastan sus propios ingresos personales. Con toda justificación, la desigualdad de género ha pasado a ocupar un lugar preferente en las preocupaciones por la equidad y el bienestar. Seguramente la razón fundamental de su persistencia es la asignación a hombres y mujeres de roles diferentes, que responden a las normas y las expectativas sociales establecidas históricamente. La teoría de las "preferencias adaptativas" de A. Sen sugiere que los deseos pueden adaptarse a circunstancias personales, pero no cabe justificar las diferencias de roles como debidas a meras elecciones individuales. Las normas y las expectativas están integradas en instituciones, culturas y políticas que cambian con el tiempo, por lo que es la sociedad quien da forma a las "opciones" de mujeres y hombres.¹

Como sucede con otras facetas de la desigualdad, si bien es deseable amortiguar sus efectos, lo verdaderamente importante es atacar sus causas; utilizar un lenguaje inclusivo, o establecer cuotas de género para formar parte de comisiones y consejos de administración quizá sea conveniente y útil, pero no debe ser el objeto último de las actuaciones frente a la desigualdad de género.

La *brecha salarial de género* es la diferencia entre el ingreso salarial anual medio de hombres y mujeres, cuyas causas conviene identificar, para tratar de anularla. Una de ellas es que, en todo el mundo, las mujeres están infrarepresentadas en los puestos de responsabilidad de las empresas y sobrerrepresentadas en trabajos mal pagados. Que las mujeres trabajen en mayor medida a tiempo parcial y, sobre todo, en sectores económicos de salario más bajos explica la mitad de la brecha de género (una parte bastante menor en los países europeos); también contribuye a explicarla las diferencias en experiencia, que están también producidas en parte por la mayor asunción de responsabilidades domésticas (Blau y Kahn, 2016). Pero una parte importante no queda explicada por factores observables, lo que puede reflejar discriminación (salario más bajo por el mismo trabajo) y otras dificultades relativas de la mujer, como dificultades en la negociación salarial con el empleador.

En el lado positivo, distintos indicadores muestran que tanto la discriminación como la brecha de género han disminuido en las últimas dos décadas en muchos países: las normas que regulan las transmisiones por herencia van incorporando la igualdad de género, y Eurofound (2021) indica que dos de cada tres de los puestos de trabajo generados en términos netos desde el año 1998 en la UE han sido ocupados por mujeres, generalmente en algunas de las actividades cuyo empleo más se está expandiendo en las últimas décadas. Sin embargo, el salario medio de los hombres es todavía un 14% superior al de las mujeres en el conjunto de la UE. En España la brecha salarial de género es del 12%, estando en una posición intermedia entre los países europeos, la mayoría de los cuales tienen brechas significativas.

El Índice Global de Brecha de Género del Foro Económico Mundial (WEF) para el año 2020 presenta una clara mejoría para España que escalaba 21 posiciones regresando al top 10 de los 153 países analizados. Este índice, creado en 2006, compara las brechas de género por países en cuatro áreas: economía (58%/68%), educación (96%/99%), salud (97%/97%) y política

(25%/53%), proporcionando clasificaciones que permiten realizar comparaciones entre regiones y grupos de ingresos.ⁱⁱ

3. Estado actual de la desigualdad

La desigualdad global ha sido siempre elevada, con el 10% de mayor renta recibiendo un 50-60% de la renta total, mientras el 50% inferior recibía 5-15% de la misma. Esta ratio, denominada T10/B50, se duplicó entre 1820 and 1910, permaneció estable entre 1910 y 1960, aumentó hasta 1980, y descendiendo hasta 2020, sin mostrar actualmente una tendencia clara. El índice de Gini global ha seguido una evolución similar. La ratio T10/B50 interna (“within”) aumentó ligeramente entre 1820 y 1910, se redujo entre 1910 y 1980, y ha aumentado entre 1980 y 2020.ⁱⁱⁱ La ratio entre-países (“between”) aumentó mucho entre 1820 y 1950, y algo menos hasta 1980, disminuyendo después hasta 2020; actualmente está al nivel de 1900. La desigualdad interna a los países es mayor que la que se observa entre países.

La importancia de la desigualdad entre países, como componente de la desigualdad global, medida por el índice de Theil, aumentó entre 1820 y 1980 hasta un 57%, y disminuyó fuertemente desde entonces. Actualmente, representa aproximadamente un tercio de la desigualdad global entre individuos; el resto se debe a la desigualdad dentro de los países. En el capitalismo moderno, el grupo de renta al que pertenece una persona (si es el 50% de abajo o el 1% de arriba) importa más que su nacionalidad para determinar los niveles de desigualdad global. Milanovic (2016, p.129), obtiene una evolución temporal similar, pero con mayor importancia relativa de la desigualdad entre países. Ambos trabajos utilizan información estadística diferente; además, Milanovic utiliza renta disponible (después de impuestos y transferencias) en términos per cápita, mientras el World Inequality Report utiliza ingresos de mercado (antes de impuestos y transferencias), por adulto en el hogar. Como muchos países de renta baja tienen un número de niños superior a la media global, la renta per cápita proporciona una estimación de desigualdad entre países más elevada. Una segunda razón para que Milanovic obtenga una estimación más alta del peso relativo de la desigualdad entre países es que ésta apenas se reduce al tener en cuenta los impuestos y transferencias, que sí reducen la desigualdad interna.

Dos razones pueden estar detrás del incremento en desigualdad de las últimas décadas. En primer lugar, el periodo tras las dos guerras mundiales había traído políticas fiscales con tipos impositivos elevados, bajo una ideología, compartida por el sector empresarial, la sociedad civil y el gobierno, de que la desigualdad debía mantenerse bajo control. Posteriormente, algunos gobiernos achacaron el periodo de desaceleración del crecimiento y alta inflación (*stagflation*) en EE. UU. y el Reino Unido tras los shocks en precios del petróleo en 1973 y 1979 a las instituciones que mantenían reducida la desigualdad (salario mínimo, sindicatos, impuestos, regulación laboral, etc.), generando la creencia de que se necesitaba estimular una cultura empresarial que incentivase la acumulación de riqueza privada. Esto fue el punto de partida de programas de desregulación, liberalización, y reducción de tipos impositivos que adoptaron diferentes formas en diferentes países.^{iv} La segunda razón habitualmente considerada es la ola de globalización que comenzó tras la caída del muro de Berlín (1989) y la implosión de la URSS (1991), con la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995. Más adelante consideraremos este argumento en mayor detalle.

3.1 La desigualdad tras la pandemia de la COVID-19

En países ricos, las políticas de mantenimiento de rentas han aliviado los daños de la pandemia, evitando un incremento extraordinario en desigualdad y en pobreza, si bien a costa de incrementos significativos en la deuda pública. En ellos, las familias de mayor renta incrementaron sus ahorros, mientras las familias de menor renta aumentaron su endeudamiento.^v En economías emergentes, con sistemas de asistencia social menos desarrollados, el efecto de la COVID-19 sobre familias de renta baja ha sido más severo, y 100 millones de personas por encima de lo esperado se mantienen en situación de extrema pobreza, la mayoría en África y Asia. A esto se une que la recuperación económica va a ser muy dispar entre estos bloques, por la disponibilidad mucho menor de vacunas en muchos países. Todo ello hará, muy probablemente, que la desigualdad entre países, que ha venido descendiendo en años recientes, experimentará un repunte, que pudiera ser transitorio.

La dicotomía entre empresas familiares agrícolas y no agrícolas ha sido un condicionante de los efectos de la pandemia en economías en desarrollo, mostrando el papel amortiguador que desempeña el sector agrícola. En estos países, suele existir un alto grado de informalidad en el mercado laboral que hace que las pérdidas de renta sean mayores, al no disponer de información completa acerca de las pérdidas de empleo que puedan haberse producido. Además de la pérdida de ingresos laborales de los hogares, tanto formales como informales, se ha producido una disminución de las remesas y una inflación de precios provocada por aumentos en los precios de los alimentos, con efectos indirectos a través del aumento de los niveles de deuda de los hogares, costes inasumibles de algunos servicios de salud y acceso reducido a la salud pública y la educación. A pesar de todo, las economías emergentes y de renta baja no han sido excepción a la concentración de riqueza en manos del grupo superior, mientras la renta del grupo inferior disminuía.^{vi}

La pandemia detuvo la recuperación de la economía española tras la Gran Recesión. La posibilidad de teletrabajo es reducida en empleos de baja especialización y remuneración, y en ellos los ERTE, que han tenido un efecto muy positivo, han sido menos eficaces. Esto hizo que buena parte de los empleos perdidos fuesen de trabajadores sin contrato o con contrato de corta duración, un porcentaje importante de los cuales son jóvenes, mujeres e inmigrantes. En consecuencia, se produjo un fuerte y rápido aumento inicial en el número de hogares sin ingresos del trabajo ni prestaciones de la Seguridad Social o de desempleo, según la Encuesta de Población Activa; dicho número se redujo al recuperarse la actividad durante el verano, y volvió a crecer con las siguientes olas de la pandemia hasta un máximo de 663 mil hogares en el primer trimestre de 2021.

La pobreza ha debido seguir una evolución similar, si bien la introducción del Ingreso Mínimo Vital, según su gestión se vaya haciendo más eficaz, aliviará la vulnerabilidad económica de muchas familias. También se produjo una reducción en los salarios más bajos, y en algunos salarios altos, debido a menores *bonus*. Que el impacto de la pandemia haya sido muy diferente para distintos niveles de renta, edad, y país de origen, hace que la desigualdad haya aumentado, aunque las políticas de mantenimiento de rentas puestas en marcha han aliviado muy significativamente el problema. Se estima que, en los meses más duros de la pandemia, abril y mayo del pasado año, las prestaciones de paro y, sobre todo, las transferencias realizadas a

trabajadores que estaban en ERTE amortiguaron el 80% del incremento de la desigualdad salarial.^{vii}

4. ¿Por qué debe preocuparnos la desigualdad?

En los últimos 25 años, más de mil millones de personas han salido de la situación de pobreza extrema; un 10% de la población mundial está actualmente en esta situación, frente a un 37% en 1990. Esta es una de las razones que explican que la desigualdad entre países haya disminuido, aunque simultáneamente, la desigualdad interna, tanto en términos de renta como de atención sanitaria, educación, oportunidades, ha venido aumentando y se encuentra en un nivel históricamente elevado. Hay quien piensa que deberíamos centrarnos en eliminar la pobreza y no preocuparnos por la desigualdad, ya sea por un supuesto *trade-off* entre igualdad y eficiencia, porque buscar la igualdad distributiva implica una interferencia constante con la libertad de las personas, o porque crean que la igualdad está en desacuerdo con el valor de la "meritocracia", ya que las personas tienen talentos diferentes y desiguales.

Estos argumentos son muy criticados actualmente. En particular, pocos economistas piensan que existe realmente un conflicto entre equidad y eficiencia; más bien, la desigualdad genera ineficiencias, dificultando el crecimiento, como veremos enseguida. Por el contrario, existe actualmente una alta sensibilidad acerca de que la desigualdad está generalmente asociada a problemas y conflictos sociales y económicos de muy diverso cariz, tanto sanitarios como educativos y de seguridad. En sociedades más desiguales suele observarse mayor inestabilidad política, y mayor actividad criminal e ilegal, y los costes de la seguridad en la actividad empresarial y el cumplimiento de los contratos, y el menor respeto a los derechos de propiedad frenan el crecimiento.^{viii} Es delicado establecer relaciones de causalidad, pero es natural creer que una reducción de la desigualdad podría venir acompañada de un descenso en la incidencia de los problemas mencionados.

Existe también sólida evidencia empírica acerca de que las posibilidades de progreso social y económico pueden verse perjudicadas por el hecho de que la desigualdad reduce el crecimiento a través de varios canales:

a) dificulta la acumulación de capital humano a los hogares de menores ingresos, tanto por un posible déficit de asistencia sanitaria y calidad alimenticia, como por una menor inversión en educación, ya que los niños asisten a escuelas de menor calidad y tienen menos posibilidades de ir a la universidad. Como resultado, la productividad laboral podría ser menor de lo que hubiera sido en un mundo más equitativo.^{ix}

b) Las imperfecciones en los mercados de capitales provocan que los individuos pobres tengan dificultades en acceder a los créditos que precisan para permitirse determinados niveles de educación, comenzar sus negocios, o financiar un seguro que cubra las posibles contingencias de una hipotética actividad productiva. Esto hace que los países con mayor desigualdad infrutilicen su potencial productivo y de crecimiento.

c) El aumento de la desigualdad permite a los inversores incrementar sus tenencias de activos financieros respaldados por préstamos a personas que dependen de su renta laboral, aumentando la relación deuda-ingresos de estos últimos y generando una mayor fragilidad financiera, como se aduce acerca de la crisis financiera de 2008. Una mayor concentración de renta y una mayor liberalización financiera, se asocian también con déficits externos

sustancialmente mayores, que ponen en riesgo la estabilidad macroeconómica y financiera y, con ello, el crecimiento.^x

d) Una elevada desigualdad puede hacer que los ciudadanos pierdan la confianza en las instituciones, erosionando la cohesión social y la confianza en el futuro, que tan importantes son para el mantenimiento de niveles sostenidos de inversión, así como para el establecimiento de acuerdos sociales. También eleva la desconfianza en los demás, dificultando las relaciones laborales y la posibilidad de establecer en la empresa acuerdos de co-determinación o utilizar una gestión activa de la calidad que tan buenos resultados han dado donde se han implantado.

e) La desigualdad puede generar malas decisiones en materia de políticas públicas; por ejemplo, provocando una reacción contra procesos de cierta liberalización económica que pudieran favorecer el crecimiento, y generando presiones proteccionistas contra la globalización y las reformas orientadas al mercado.^{xi} Un mayor poder por parte de la élite podría resultar en una provisión más limitada de bienes públicos que impulsan la productividad y el crecimiento, y que benefician de manera desproporcionada a los pobres.^{xii}

El negativo efecto sobre el crecimiento es especialmente importante en países que luchan por salir de la pobreza; pero Bourguignon (2003) estima que el crecimiento económico explica sólo alrededor del 26% del descenso observado en pobreza: unos países experimentan períodos de crecimiento robusto sin apenas reducción de pobreza, mientras otros han conseguido descensos en la tasa de pobreza con un crecimiento limitado. La razón es que tanto el nivel de desigualdad como la calidad de las instituciones políticas y económicas parecen condicionar la capacidad que tiene el crecimiento de reducir la pobreza. Por eso se dice que la disminución de la desigualdad genera un doble dividendo en la lucha contra la pobreza: facilita un mayor crecimiento y, además, asigna a éste una mayor capacidad en la reducción de la pobreza. Lamentablemente, un alto nivel de desigualdad en la distribución de la renta suele ir acompañado de la existencia de una clase económica dominante vinculada al poder político, que puede condicionar en su favor el diseño de políticas públicas, lo que hace que los países más desiguales sean también los que tienen mayores problemas para reducir su nivel de pobreza.

La desigualdad nos preocupa también porque vemos que los países de menor renta sufren especialmente las consecuencias de catástrofes naturales, que cabe temer que sean cada vez más frecuentes por el cambio climático. También están siendo mucho más afectados por la pandemia de la COVID, contando con muchos menos recursos sanitarios que los países avanzados y sin una ayuda decidida por parte de estos; la desigualdad mata: la gente muere en países pobres porque no se comparten vacunas ni su tecnología de fabricación. Dentro de cada país, los más pobres y vulnerables también tienden a estar más expuestos, asumen mayor riesgo de perder ingresos y pertenencias y tienen menos recursos para hacer frente a las consecuencias de cualquier evento. En consecuencia, la desigualdad se ve actualmente como un desafío a la justicia social y un freno al progreso económico y social.

Así, el debate actual se centra en identificar cuál sea el tipo y el nivel de desigualdad que puede tolerar una sociedad. Una distribución de renta artificialmente igualitaria inhibirá el crecimiento, al reducir los incentivos a esforzarse y estimular un comportamiento de *free-rider*.^{xiii} Lo mismo puede suceder con una remuneración al esfuerzo que sea excesivamente desigual, especialmente si la desigualdad de resultados se basa en la extracción de rentas de monopolio,

o cualquier aspecto de capitalismo clientelar, lo que resultará en una mala asignación de recursos, corrupción y nepotismo, con implicaciones sociales y económicas adversas.

En todo caso, la desigualdad es un problema con connotaciones e implicaciones muy diferentes en economías avanzadas o en países en desarrollo. En cuanto al nivel de desigualdad global, es consecuencia del modo en que interaccionan la desigualdad entre países (*between inequality*) y la desigualdad interna a cada país (*within inequality*) para generar una distribución global de renta (u otra variable). Si se considera preocupante el nivel de desigualdad global, que es tradicionalmente elevado (índice de Gini en torno a 0,70), entonces es conveniente pensar qué explica su situación en ese momento determinado: el modo en que las diferencias entre países contribuyen al mismo, si son las desigualdades en algunos países con una población muy numerosa, u otro tipo de característica. Y conviene tener siempre en cuenta qué aspecto o consecuencia de la misma se quiere atacar, antes de poner en marcha cuantiosas inversiones en programas diseñados sin un claro objetivo en mente.

5. Igualdad de oportunidades y movilidad social

Algunos autores^{xiv} defienden la idea de que una sociedad debe considerarse equitativa cuando las "oportunidades", no los resultados, se distribuyen por igual. La igualdad de oportunidades trata de evitar que las posibilidades de desarrollo de una persona se vean disminuidas por circunstancias que están fuera de su control, distinguiendo, por tanto, entre esfuerzo y circunstancias. Según Rawls, personas con el mismo talento y habilidad, y el mismo deseo de utilizarlos, deben tener las mismas probabilidades de éxito respecto de su situación inicial. Esto hace que pueda resultar aceptable la desigualdad que proviene de decisiones individuales, pero no la que surge de circunstancias ajenas a la persona, que deberían ser aminoradas mediante políticas públicas. No cabe sino esperar que la desigualdad de oportunidades tenga un efecto negativo sobre el crecimiento; la desigualdad de rendimientos del esfuerzo puede tener una relación positiva o negativa con el crecimiento. Por tanto, la relación empírica entre desigualdad global y crecimiento es ambigua y puede resultar nula, en función de cuál de los dos componentes predomine en un país (Marrero y Rodríguez, 2012, 2013; Marrero, Rodríguez, van der Weide, 2016).

La igualdad de oportunidades requiere eficacia y transparencia de las administraciones públicas, evitando los sesgos en la aplicación de las normas, la venta de derechos públicos y licencias, el clientelismo político, y la intervención directa de los gobiernos. Es preciso que las normas se apliquen de manera anónima, que se cumplan sin distinción, y que la regulación no imponga restricciones innecesarias. Cuando existen, los sesgos se producen a favor de grupos o empresas ya establecidos, que gozan de relaciones especiales con los poderes públicos, por lo que entorpecen o incluso impiden el desarrollo de emprendedores que pudieran dinamizar los mercados y los sectores productivos. También es precisa una eficiente dotación de capital público y una adecuada distribución territorial del mismo, así como una Administración Pública preparada, elementos estos que pueden ir en contra de los intereses de grupos afines al poder, y a los que tratarán de oponerse (Sebastián, 2008, pág. 9; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005).

Como parte integral del concepto de justicia social, la igualdad de oportunidades trata de garantizar un nivel de acceso igualitario a la educación, la asistencia sanitaria, servicios financieros y el resto de bienes públicos. Se trata de una relación bidireccional: la desigualdad de renta proviene, en parte, de la desigualdad de oportunidades, y en parte, del rendimiento

económico que se obtiene del talento y del esfuerzo; por su parte, la desigualdad de renta puede perjudicar significativamente las opciones educativas y laborales de las personas de menores ingresos, limitando sus opciones de progreso, como ha subrayado la pandemia de la COVID-19.

Pero no es sencillo separar esfuerzo de oportunidad, especialmente en términos intergeneracionales: la renta de los padres, que proviene de su esfuerzo, condiciona las posibilidades de sus hijos, a través de cuatro canales: Las experiencias de los primeros años de vida en familia influyen sobre el *desarrollo cognitivo y social*; el nivel socioeconómico de la familia determina sus posibilidades de *invertir* en sanidad, educación, y capacidades extracurriculares para los hijos, así como en *contactos sociales* que pueden influir decisivamente sobre sus posibilidades laborales; finalmente, la familia moldea *las preferencias y aspiraciones* de sus descendientes.

Otro debate importante se refiere a si es suficiente la igualdad de acceso a los bienes públicos para satisfacer los elementos de justicia social incorporados en la igualdad de oportunidades. Para saberlo, hay que responder a dos interrogantes: 1) si el talento de una persona es muy superior al de otra ¿debe recibir una retribución por su esfuerzo también comparablemente mayor, o solo hasta cierto umbral? 2) además de proveerles de las mismas oportunidades que a los demás ¿debe instrumentarse una compensación para aquellas personas con menor talento o nacidas en entornos desfavorecidos? Son opciones sobre las que debe debatir y decidir toda sociedad.

En países con una elevada igualdad de oportunidades, todos los ciudadanos tendrían posibilidades de progreso social, siendo frecuente observar cambios en la situación económica entre generaciones sucesivas, lo que entendemos por *movilidad social*. Pero hay que distinguir el concepto (igualdad de oportunidades) de la medida (movilidad social). En términos absolutos, la movilidad social se mide por comparación de la renta, corregida de inflación, de padres e hijos, pero está condicionada por el crecimiento económico acaecido entre generaciones, así como por cambios en políticas o en la estructura de la economía; en términos relativos hablamos del “ascensor social”, utilizando la elasticidad intergeneracional de ingresos o, preferiblemente, la correlación entre la posición (percentiles) que ocupan padres e hijos en la distribución de renta, o la probabilidad de que un hijo pase al quintil más alto de renta si sus padres estaban en el quintil más bajo, o cuántas generaciones han de transcurrir para que tal cambio se produzca.

Además de generar incentivos a la adquisición de capacidades y al esfuerzo, la movilidad social hace que las élites económicas, sociales y políticas sean más diversas, y que la influencia que ejercen sobre las instituciones sociales y económicas, responda mejor a la pluralidad y a las preferencias del conjunto de la sociedad.^{xv} La movilidad social hace más tolerable la desigualdad, pero no es frecuente que vayan asociadas. Corak (2013) analizó la relación existente entre desigualdad de resultados, medida por el índice de Gini de desigualdad de renta, y una medida de movilidad social relativa, la elasticidad intergeneracional de la renta, cuya representación gráfica se conoce como “curva del Gran Gatsby”, mostrando que los países y regiones con mayor desigualdad tiene menor movilidad social, no mayor.

Los estudios de movilidad social relativa han dado al traste con el sueño americano, pues la movilidad social relativa no es elevada en EEUU, siendo más alta en Europa.^{xvi} La movilidad social en términos de ingresos, nivel de ocupación y educación, es muy elevada en la mayoría de los países nórdicos y reducida en muchos países de Europa continental y economías emergentes.

Japón y Corea tienen elevada movilidad educativa, pero un nivel medio de movilidad de ingresos. El acceso a educación temprana y cuidado infantil de calidad, a seguro sanitario, y las políticas que favorezcan la participación laboral de los padres favorecen la movilidad social.

En todo caso, estudios recientes en países de la OCDE han encontrado serias dificultades al ascenso social (*Sticky floors and sticky ceilings*): a) haber crecido en familias con un nivel reducido o nulo de riqueza y tener padres con una salud deteriorada son los dos predictores principales de tener una mala salud; b) un 40% de las personas cuyos padres tienen educación inferior tienen asimismo un nivel de educación secundaria baja, y solo un 10% alcanzan educación terciaria, frente a un 66% de hijos de padres con educación superior, c) un tercio de los hijos de trabajadores manuales son asimismo trabajadores manuales, d) aunque 2/3 de los hijos de padres con renta baja avanzan a un status social más elevado, suelen hacerlo al nivel inmediato superior, siendo necesarias 4 o 5 generaciones para que personas nacidas en el decil inferior de renta alcancen un nivel medio de renta; Lo contrario sucede en hijos de familias en estratos superiores de riqueza. La OCDE estima que, entre los hijos nacidos de padres en el cuartil inferior de renta en España, un 19% tienen renta en el cuartil superior, y un 28% tienen renta en el cuartil inferior; presenta algo más de movilidad social que la media de la OECD16.^{xvii}

6. Desigualdad: causas y soluciones

Las posibles causas de desigualdad son múltiples, y su análisis nos proporciona pistas sobre el tipo de políticas que pueden ser eficaces para reducir la desigualdad. La relevancia de cada una de las causas de desigualdad que citamos depende de la fase de desarrollo en que se encuentra un país, por lo que, nuevamente, su importancia difiere de unos países a otros. Lo mismo sucede con las políticas que pueden adoptarse para reducir la desigualdad. La mayor parte de las causas que vamos a describir se refieren a la desigualdad interna a un país. La desigualdad entre países aumenta cuando algunos países relativamente grandes y de renta reducida quedan rezagados respecto de factores de avance, que generalmente suceden primero en las economías más desarrolladas.

6.1 Crecimiento económico

Kuznets (1955), y Lewis (1954) propusieron una curva en forma de U-invertida para explicar la relación entre crecimiento y nivel de desigualdad en la distribución de la renta, en economías en desarrollo, pero el modelo no es extensible a otras fases. De hecho, Milanovic (2016) introduce la idea de que la evolución de la desigualdad global sigue una sucesión de ondas de Kuznets lo cual, a todos los efectos, es ya una concepción poco útil para analizar la realidad.

El crecimiento económico puede conducir a mayor o menor desigualdad, dependiendo de: a) sus fuentes, que responderán a una determinada asignación de recursos entre sectores productivos, b) la participación de los factores en la generación de la renta, lo cual influirá sobre los precios relativos de los bienes, c) el grado de concentración en la propiedad de los medios de producción, y d) las políticas distributivas. En definitiva, el efecto del crecimiento sobre el nivel de desigualdad depende, en buena parte, de los mecanismos de distribución vigentes en el país y, por tanto, de la calidad de las instituciones políticas y económicas, que son de naturaleza endógena.^{xviii} Unas buenas instituciones políticas y económicas favorecerán el crecimiento, así como la posibilidad de que éste pueda contribuir a reducir la desigualdad, pero su endogeneidad confiere a la calidad institucional una fuerte inercia que es difícil de trancar.

6.2 La globalización

La globalización se ha considerado un notable factor de desigualdad, si bien la literatura empírica encuentra que el impacto es limitado, debido a dos tendencias compensatorias:^{xxix} mientras que la liberalización del comercio y el crecimiento de las exportaciones de un país se asocian con una reducción de la desigualdad, la globalización financiera, y la inversión extranjera directa (IED) en particular, se asocia con un aumento de la desigualdad.

El comercio internacional tiende a promover la competitividad y mejorar la eficiencia, pero los elevados flujos comerciales y financieros entre países también pueden favorecer la desigualdad de renta.

La teoría económica dominante en el pasado predecía que el comercio internacional entre una economía más avanzada y otra en desarrollo traería un aumento en la desigualdad en la primera y un descenso en la segunda. La economía avanzada reduciría la producción de bienes fabricados con mano de obra de menor cualificación, para importarla del país menos avanzado, que contará con mano de obra más barata. Los perjudicados serán los trabajadores menos cualificados del país rico, que podrían perder empleos o, al menos, ver reducidos sus salarios, por su menor demanda, aumentando la desigualdad en dicho país. En el país menos desarrollado, el aumento de los flujos comerciales reduciría la desigualdad de ingresos, al aumentar la demanda y los salarios de sus muchos trabajadores de baja cualificación. En el lado positivo, la apertura comercial incrementaría los salarios reales en la economía más avanzada al bajar los precios de importación.^{xx}

La deslocalización de la producción de ciertos bienes por parte de las economías avanzadas hacia países en desarrollo no hace sino acentuar el mecanismo descrito. Junto con la deslocalización, la capacidad de las empresas en las economías avanzadas para adoptar tecnologías que ahorran mano de obra es un segundo factor habitualmente mencionado que reduce la producción y elevan la prima por cualificación y la desigualdad de ingresos.^{xxi}

Pero es difícil desenredar el impacto del comercio sobre la desigualdad, ya que depende de la abundancia relativa de factores, de las diferencias de productividad entre los países, y de la medida en que las personas obtienen su renta de los salarios o del capital. La abrumadora cantidad de literatura académica sobre los efectos del comercio internacional sobre la desigualdad, presenta resultados poco coincidentes, lo que dificulta su síntesis; en todo caso, una conclusión bastante generalizada es que otras causas de desigualdad son mucho más relevantes que la globalización, como la educación (Abdullah et al. 2015), un cambio tecnológico de alta cualificación (Card y diNardo 2002), la estructura del sistema político (Reuveny y Li 2003), las instituciones del mercado de trabajo (Checchi y Garcia-Peñalosa 2008), las políticas redistributivas y redistributivas que luego consideraremos, (Rudra 2004) o factores macroeconómicos (Li y Zou 2002).

La globalización financiera puede facilitar una asignación internacional eficiente del capital y promover la distribución internacional de riesgos. Pero el aumento de los flujos financieros, en particular de la inversión extranjera directa (IED) y de los flujos de cartera, aumentan la desigualdad de ingresos, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes.^{xxii} La IED induce cambios tecnológicos que requieren habilidades específicas y resulta en una mayor capacitación y salarios de los trabajadores cualificados que de los no cualificados. Además, la IED de baja cualificación proveniente de las economías avanzadas puede ser una IED de relativamente alta cualificación en las economías en los países receptores, exacerbando la demanda de trabajadores altamente cualificados en ellos.^{xxiii} Este efecto, al igual que otros que

veremos, suscita la idea de que no todo aumento de desigualdad deba considerarse negativo, pues puede no ser sino el comienzo de una fase de mayor progreso técnico, educativo, etc., que culmine mejorando el bienestar de una gran parte de la población.

La profundización financiera consiste en la creciente disponibilidad de servicios financieros en un país; incluye el desarrollo de mercados e instituciones financieros, y el acceso a una mayor diversidad de instrumentos financieros. Puede estar acompañada de una mayor presencia de instituciones financieras internacionales, como consecuencia de la globalización, o ser un fenómeno puramente doméstico. Acompañada de un sistema financiero inclusivo, reduce la desigualdad de ingresos al tiempo que mejora la asignación de recursos. En las primeras etapas del desarrollo favorece a los más ricos, pero sus beneficios se comparten más ampliamente a medida que se desarrollan las economías, al permitir un acceso más fácil al crédito a las familias de renta baja. Sin embargo, promover el crédito sin una consideración suficiente por la estabilidad financiera puede resultar en crisis, con efectos desproporcionadamente adversos sobre los pobres y la clase media.

6.3 Educación y cambios en la demanda de trabajadores

La educación que recibe una persona a lo largo de las distintas etapas de su vida está relacionada con las desigualdades económicas y sociales que experimenta. Las diferencias en las capacidades cognitivas y no cognitivas aparecen ya antes de la edad escolar habitual; además, los estudios muestran que la enseñanza pre-escolar reduce las brechas de resultados que habitualmente sufren los grupos sociales más desfavorecidos (Currie, 2001), lo que ha convertido la escolarización de 0 a 3 años en una política educativa preferente. Si consideramos el periodo de enseñanza obligatoria, los niños de entornos desfavorecidos tienen una mayor probabilidad de abandonarla, alcanzan menores logros y tienen peores resultados en tests internacionales (Schutz et al., 2005). Una proporción mayor de este grupo que el observado en los estratos de renta media-alta escoge la formación profesional; a este respecto, existe evidencia acerca de que seleccionar alumnos para uno u otro tipo de enseñanza (académica vs. vocacional) es perjudicial para la igualdad educativa de un país (Hanushek y Woessmann, 2006). La proporción de niños nacidos en hogares de renta baja que asiste a la universidad es significativamente menor que en otros estratos de renta, y lo hace en titulaciones con menor proyección profesional y centros menos cualificados. También hay diferencias en la asistencia a la universidad según cuál sea el nivel educativo de los padres. La participación en programas de educación continua y formación en el puesto de trabajo es creciente con el nivel de educación del trabajador (Bynner y Feinstein, 2004).

La educación tiene una rentabilidad económica en términos salariales en todos los países (OECD, 2021). Si bien la causalidad entre educación y salario no es evidente, los estudios que han considerado cuidadosamente este aspecto proporcionan evidencia sistemática acerca de la rentabilidad económica de la educación, que es mayor en quienes reciben salarios más altos.

La educación ofrece una posible salida de la situación de pobreza y en la reducción de la desigualdad, ya que condiciona la elección ocupacional, el acceso al empleo y el nivel salarial, y juega un papel fundamental como señal de capacitación y de productividad en el mercado laboral; pero, mal gestionada, también puede reforzar las desigualdades existentes. Sin embargo, no tiene mucho sentido analizar empíricamente si un mayor nivel de educación contribuye a mayor o menor desigualdad, pues el resultado dependerá de si el mayor nivel educativo es generalizado a toda la población, o se concentra en algún grupo; también

dependerá de la evolución que siga la prima por cualificación (o skill-premium; es decir, la tasa de retorno de la educación (Mincer, 1958; Becker y Chiswick, 1966)).

La evidencia empírica internacional muestra que la educación tiene consecuencias importantes en el mercado laboral, y quienes quedan fuera del sistema educativo tienen una penalización importante en el mercado laboral moderno, lo que sugiere que sea recomendable dedicar recursos públicos a mejorar la calidad de la educación e incrementar la formación de habilidades y el nivel educativo, especialmente en los entornos más desfavorecidos, eliminando las barreras financieras a la educación superior y brindando apoyo a los programas de aprendizaje, con especial concentración en la formación profesional de las tecnologías con mayor capacidad de futuro.

El pasado reciente muestra un notable aumento en muchos países en la demanda de trabajadores con mayor nivel educativo o con mayor cualificación profesional, que parece superar el incremento que también se ha producido en la disponibilidad de trabajadores con tales características. Este hecho puede tener mayores consecuencias sobre el empleo o sobre el salario de los trabajadores menos cualificados dependiendo del grado de rigidez del mercado laboral de un país, pero contribuye, en todo caso, a una mayor desigualdad. El fenómeno admite varias explicaciones: una, argumentando que el incremento en la demanda obedece a un “cambio tecnológico basado en cualificación” (*Skill-biased technological change*): las nuevas tecnologías mejoran la productividad, pero pocos trabajadores tienen las habilidades para utilizarlas; que el efecto sea más notable en las industrias más avanzadas tecnológicamente, y se produzca en las mismas industrias en distintos países apoya esta interpretación (Machin y van Reenen, 1998, Berman et al., 1998).

Una segunda justificación, no independiente de la anterior, es la difusión de la tecnología que acompaña a la globalización; esto amplía la brecha salarial entre trabajadores de distinta habilidad, pues incrementa la demanda de trabajadores de alta capacidad (*high-skilled*) y reduce la demanda de los de baja capacidad (*low-skilled*). La evidencia empírica sugiere que la difusión de la tecnología ha tenido un impacto sobre la desigualdad interna mayor que la liberalización comercial, tanto en los países en desarrollo como en países de la OCDE.^{xxiv}

La tercera explicación se apoya en la creciente automatización, que genera una polarización entre tareas rutinarias, en las que se pierden empleos, y aquellas que requieren ocupaciones de gestión y de tipo profesional, que precisan liderazgo, creatividad, adaptabilidad, y capacidad para resolver problemas y situaciones complejas y, generalmente, una cualificación educativa alta, que son muy dinámicas en la creación de empleo.^{xxv} Cabe esperar, sin embargo, que muchos trabajos se presenten a una complementariedad entre personas, y ordenadores y robots; lo cual requerirá disponer de un sistema educativo flexible y capaz de incorporar rápidamente la enseñanza de las capacidades que precise el desempeño de las tareas asociadas a las nuevas tecnologías. La polarización del empleo tiende a generar polarización salarial, de modo que el cambio tecnológico puede tener un efecto final relativamente pequeño sobre el empleo total, pero un impacto mayor sobre la desigualdad. Muy probablemente, la política económica no necesitará preocuparse por un desempleo masivo; los retos provienen de los notables cambios en el tipo de habilidades que las empresas demanden de los trabajadores y en el aumento de la desigualdad económica entre ellos.

En este sentido, uno de los grandes retos para todos los países es desarrollar sus sistemas educativos para cubrir las necesidades del aprendizaje a lo largo de la vida, con asesores técnicos que, conociendo la experiencia profesional y la historia educativa de cada persona, puedan hacer las recomendaciones oportunas acerca de una formación continuada. Las infraestructuras educativas dejan generalmente mucho margen para desarrollar este tipo de actuaciones, a caballo entre las políticas activas de empleo y las estrategias de formación a lo largo de la vida existentes en algunos países. Los programas de formación en el puesto de trabajo y de formación de aprendices deben formar parte asimismo de esta estrategia.

6.4 Instituciones del mercado laboral

Unas instituciones más flexibles en el mercado laboral pueden fomentar el dinamismo económico reasignando recursos a empresas más productivas y permitiendo la reestructuración empresarial. Sin embargo, también pueden plantear desafíos para los trabajadores, especialmente los menos cualificados, pudiendo ser una explicación relevante de la evolución de la desigualdad. Una disminución de la afiliación sindical reduce el poder de negociación de los trabajadores, acentuando la desigualdad salarial, y una reducción del salario mínimo en relación con el salario medio está generalmente asociada con una mayor desigualdad.^{xxvi}

Es importante encontrar un equilibrio entre una negociación salarial centralizada, en la cual los trabajadores pueden estar mejor representados, y una flexibilidad en la organización de la producción que facilite la eficiencia y contribuya a resolver posibles dificultades en la empresa. En economías emergentes y países en desarrollo, la combinación de regulaciones rígidas de contratación y despido, junto con unos sistemas débiles de protección de la renta y el empleo, fomentan a menudo la informalidad, lo que incrementa la desigualdad salarial. Sin embargo, algunas regulaciones de facto del mercado laboral (como el salario mínimo, la sindicalización y las contribuciones a la seguridad social), en promedio, tienden a mejorar la distribución de la renta (Calderón y Chong 2009; OCDE 2011).

6.5 Políticas redistributivas

La desigualdad puede reducirse a través de desgravaciones fiscales, políticas de mantenimiento de rentas, y transferencias (programas gubernamentales de asistencia social, atención médica gratuita y cupones para alimentos), entre otros. El aumento reciente en la desigualdad es consecuencia, entre otros factores, de que la progresividad de los sistemas tributarios ha disminuido en algunas economías avanzadas durante las últimas décadas; los hogares y las empresas de mayor renta están sujetas actualmente a tipos impositivos efectivos más bajos. Ha coincidido con el aumento de la concentración de la renta antes de impuestos en la parte superior de la distribución en muchas economías avanzadas (Hungerford, 2013).

Este es un argumento importante, porque las políticas redistributivas son eficaces en economías desarrolladas: Más de las tres cuartas partes de la diferencia en la desigualdad en renta disponible entre América Latina y Caribe (la región con la desigualdad de renta promedio más alta del mundo) y en las economías avanzadas (que tienen la más baja) pueden explicarse por el mayor grado de redistribución fiscal en las economías avanzadas (Bastagli, Coady y Gupta 2015). En España, el índice de Gini se reduce desde 0,51 antes de impuestos, a 0,33, aunque bastante menos en economías emergentes. Pero la política fiscal no es vista favorablemente incluso por quienes están más sensibilizados por la desigualdad: más de ocho de cada diez adultos estadounidenses que creen que hay demasiada desigualdad económica opinan que el gobierno

debería aumentar los impuestos a los más ricos para abordar la desigualdad en este país. Entre ellos, los votantes demócratas son más propensos (91 %) que los republicanos (65 %) a proponer un aumento de impuestos para abordar la desigualdad económica, si bien la mayoría comparte tal opinión. Al mismo tiempo, el 86 % de los estadounidenses que creen que hay demasiada desigualdad económica en el país dicen que el gobierno no debería aumentar los impuestos a personas como ellos. Tan sólo el 12% propone tal aumento (Pew Research Center, 2020).

El papel redistributivo de la política fiscal se ve reforzado por: a) una mayor relevancia de los impuestos sobre la riqueza y la propiedad; el World Inequality Report (WIR) 2022 (Tabla 1, p.20) presenta la capacidad recaudatoria que tendría un modesto impuesto progresivo sobre la riqueza de los multimillonarios globales, b) impuestos sobre la renta más progresivos, c) lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales; incluyendo una actuación internacional respecto de la tributación de las grandes multinacionales, especialmente en el ámbito tecnológico, d) una mejor focalización de los beneficios sociales, minimizando al mismo tiempo los costes de eficiencia, en términos de menores incentivos para trabajar y ahorrar (FMI 2014a), e) la reducción o eliminación de muchas desgravaciones y deducciones fiscales (ganancias de capital, opciones sobre acciones e intereses), que aumentaría la equidad y permitiría una reducción del impuesto sobre la renta laboral marginal. Pero no debe ignorarse que la demanda de un sistema fiscal suficientemente efectivo debe ir acompañada de una rigurosa rendición de cuentas por parte de los responsables presupuestarios.

Blanchet et al. (2021) muestran que los menores niveles de desigualdad de Europa (considerada como una región) respecto de EEUU no se deben a disponer de unos sistemas tributario y de transferencias más igualatorios, pues EEUU redistribuye a su 50% de menor renta una proporción de su renta nacional mayor que cualquier país europeo; la razón estriba en la predistribución. La predistribución se puede definir como el conjunto de políticas e instituciones que reducen la desigualdad de ingresos antes de impuestos. Las políticas de predistribución incluyen reglas de salarios mínimos, educación gratuita/accesible, controles de rentas, leyes antimonopolio, entre otras.^{xxvii} Ambos esquemas son complementarios, más que sustitutivos: es difícil alcanzar altos niveles de redistribución con bajos niveles de pre-distribución. Significativamente, el impacto de las políticas de predistribución en la desigualdad es menos visible directamente que el impacto de redistribución a través de impuestos y transferencias, pero la gran variación que se observa en la desigualdad de ingresos antes de impuestos entre países en etapas similares de desarrollo económico muestra que la distribución previa es de vital importancia para controlar la desigualdad.

En el ámbito de la igualdad de oportunidades pueden llevarse a cabo actuaciones tanto en la infancia (educación pre-escolar, 0 a 3 años, nutrición, asistencia médica), como en el sistema educativo (educación obligatoria, sesiones de apoyo, becas, formación del profesorado, formación continua, fomentar la educación de las mujeres en aquellas áreas en que están menos presentes en el mercado de trabajo (ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas, tecnologías de la información y comunicación) y en el ámbito laboral (eliminar la discriminación por sexo o edad en la contratación, evitar la segregación de las mujeres en las partes de la estructura productiva peor remuneradas, incentivando su participación en las actividades de mayores salarios más dominadas por los hombres (así como atraer en mayor medida a éstos hacia las áreas dominadas por aquéllas, como el sector de los cuidados), facilitar conciliación familiar mediante guarderías y centros de atención para adultos a precios asequibles).

Recientemente, O. Blanchard y D. Rodrik (2021) han propuesto una matriz que resume muy visualmente las políticas de reducción de la desigualdad que pueden aplicarse en distintas fases del proceso productivo (pre-producción, producción y post-producción) a distintos grupos de renta (baja, media, alta). Es un modo interesante de organizar las actuaciones que pueden llevarse a cabo en materia de igualdad de oportunidades (o pre-distribución) y de redistribución.

7 Final

La desigualdad es también un problema de calidad democrática. En todas las sociedades, los menos favorecidos se sienten menos integrados en la sociedad y votan menos, lo que significa que tienen menos capacidad de elegir políticas, generándose así una persistencia que puede dificultar la reducción de la desigualdad, en línea con el argumento de Acemoglu et al. (2005). La desigualdad es un grave problema económico y social, con claras connotaciones éticas, pero hay mucho que la política económica puede hacer al respecto, lo que motiva a algunos autores a afirmar que la desigualdad es una opción política.^{xxviii}

Pero quizá lo más importante sea comenzar con un debate transparente sobre valores y juicios normativos, que se pregunte: ¿Qué tiene de malo la desigualdad? ¿Queremos reducir la desigualdad porque sus consecuencias son malas o porque es mala en sí misma? Si pensamos que es mala en sí misma, ¿cómo distinguimos entre la desigualdad admisible y la no admisible?

La desigualdad ha pasado a ser un argumento de primera línea que concierne no sólo a investigadores, políticos y activistas sociales; concierne a todos los ciudadanos. Es preciso tener una posición al respecto y disponer de una agenda de actuaciones para luchar contra los distintos tipos de desigualdad, teniendo presente que la eficacia de dichos intentos dependerá del modo en que interaccionen el sistema económico y el ejercicio del poder político.

Referencias

Abdullah, A., Doucouliagos, H., Manning, E. (2015), "Does education reduce income inequality? A meta-regression analysis", *Journal of Economic Surveys*, 29(2), 301-316.

Acemoglu, D. (1998), "Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality." *Quarterly Journal of Economics* 113 (4): 1055–89.

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2005), "Institutions as a fundamental cause of long-run growth", chapter 6 in *Handbook of Economic Growth*, Volume IA. Edited by Philippe Aghion and Steven N. Durlauf

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

Almeida, V., Barrios, S., Christl, M., De Poli, S., Tumino, A., van der Wielen, W., (2020), "Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown". *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 06/2020*

Alvaredo, F., Atkinson, A.B., Piketty, T., Saez, E. (2013), "The Top 1 Percent in International and Historical Perspective." *NBER Working Paper 19075*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Arneson, R. (1989), "Equality of opportunity for welfare", *Philosophical Studies*, 56, pp. 77-93.

- Arneson, R. (1999), "Against Rawlsian equality of opportunity", *Philosophical Studies*, 93, pp. 77-112.
- Aspachs, O., Durante, R., Graziano, A., Mestres Domènech, J., Montalvo, J.G., Reynal-Querol, M., (2021a), The effectiveness and efficiency of the welfare state in reducing inequality, *Economic Policy*, en prensa. Versión en castellano en Informe Mensual nº460 de CaixaBank Research, octubre 2021
- Aspachs O, Durante R, Graziano A, Mestres J, Reynal-Querol M, Montalvo JG (2021b), "Tracking the impact of COVID-19 on economic inequality at high frequency". *PLoS ONE* 16(3): e0249121. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0249121>
- Berman, E., Machin, S., (1998), "Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence", *Quarterly Journal of Economics*, 113, 1245-80
- Blanchard, O., Rodrik, D., (2021), Combating Inequality: Rethinking Government's Role, "The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England", Blanchard and Rodrik (eds.)
- Blau, F.D., Kahn, L.M., (2016), "The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations." Discussion Paper 9656 (Institute for the Study of Labor, 2016), disponible en: <http://ftp.iza.org/dp9656.pdf>;
- Blau and Kahn, "The Gender Earnings Gap: Some International Evidence."
- Brewer, M., Gardiner, L. (2020), "The initial impact of COVID-19 and policy responses on household incomes", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 36/Supplement_1, pp. S187-S199,
- Bynner, J., Feinstein, L., 2004, "The Importance of Developmental Trajectories in Mid-Childhood: Effects on Adult Outcomes in the UK 1970 Birth Cohort", *Child Development*, 75, 1329-39
- Calderón, C., Chong, A. (2009), "Labor Market Institutions and Income Inequality: An Empirical Exploration." *Public Choice* 138(1): 65–81.
- Card, D., DiNardo, J. E. (2002), "Skill Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles." NBER Working Paper 8769, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Carta, F., De Philippis, M. (2021), "The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy", *Occasional Papers (Questioni di Economia e Finanza)*, No. 606, Bank of Italy.
- Checchi, D. and Garcia-Penalosa, C. (2008), "Labour market institutions and income inequality", *Economic Policy*, 23(56), 602-649.
- Chetty, R., Hendren, N., Kline, P., Saez, E., Turner, N., (2014), "Is the United States still a land of opportunity? Recent trends in intergenerational mobility", *American Economic Review. Papers and proceedings*, 104 (5).
- Chetty, R., Grusky, D., Hell, M., Hendren, N., Manduca, R., and Narang, J., (2017), "The fading American dream: trend sin absolute income mobility since 1940", *Science* 356(6336), pp. 398-406.
- Chetty, R., Friedman, J.N., Hendren, N., Stepner, M., (2020), "The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data", National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Clark, A., D'Ambrosio, C., Lepinteur, A. (2020), "The Fall in Income Inequality during COVID-19 in Five European Countries", *ECINEQ Working Papers Series*, No. 565, Society for the Study of Economic Inequality.
- Cohen, G.A. (1989), "On the Currency of Egalitarian Justice", *Ethics*, 99, pp. 906-944.
- Corak, M., 2013, «Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, 3, 79-102.
- Curry, J., 2001, "Early Childhood Intervention programs: What do we Know", *Journal of Economic Perspective*, 15, 213-38
- Dworkin, R. (1981a), "What is equality? Part 1: Equality of welfare", *Philosophy and Public Affairs*, 10 (3), pp. 185-246.

- Dworkin, R. (1981b), "What is equality? Part 2: Equality of resources", *Philosophy and Public Affairs*, 10 (4), pp. 283-345.
- Eurofound, (2017), "Social mobility in the EU", Publications Office of the European Union European Commission (2020), Employment and Social Developments in Europe 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <http://dx.doi.org/10.2767/478772>.
- Eurofound, (2021), "Understanding the gender pay gap: What role do sector and occupation play?", European Jobs Monitor series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Feenstra, R., Hanson, G. H. (1996), "Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality." *American Economic Review* 86 (2): 240–45.
- Feenstra, R., Hanson, G.H. (1999), "The Impact of Outsourcing and High-Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979–1990." *Quarterly Journal of Economics* 114 (3): 907–40.
- Feenstra, R., Hanson, G.H., (2003), "Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wage." In *Handbook of International Trade*, edited by E.K. Choi and J. Harrigan. Malden, Massachusetts: Blackwell.
- Ferreira y Ravallion (2010), "Poverty Reduction without Economic Growth? Explaining Brazil's Poverty Dynamics, 1985-2004", *Journal of Development Economics*, 2010, vol. 93, issue 1, 20-36
- Figini, P., Görg, H. (2011), "Does Foreign Direct Investment Affect Wage Inequality? An Empirical Investigation." *The World Economy* 34 (9): 1455–75.
- Fiscal Monitor, (2017), *Tackling Inequality*, International Monetary Fund, octubre 2017
- Freeman, R. (2010), "Does Inequality Increase Economic Output?" In Controversies about Inequality. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hakim, C. (2000), *Work–Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*, Oxford: Oxford University Press
- Hannusheck, E., Woessmann, L., 2006, "Does Educational Tracking Affect performance and Inequality: Differences-in-Differences Evidence across Countries", *economic Journal*, 116, C63-C76
- Heimberger, P., (2020), "Does economic globalisation affect income inequality? A meta-analysis", *The World Economy*, 43, 11, 2960-2982
- Hobson, B. (2011), 'The Agency Gap in Work–Life Balance: Applying Sen's Capabilities Framework within European Contexts', *Social Politics*, 18, 147–67
- Hungerford, T. L. (2013), "Changes in Income Inequality among U.S. Tax Filers between 1991 and 2006: The Role of Wages, Capital Income, and Taxes." *Economic Policy Institute*, Washington.
- Jaumotte, F., Lall, S., Papageorgiou, C. (2013), "Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization?" *IMF Economic Review* 61 (2): 271–309.
- Jaumotte, F., Osorio-Buitron, C. (2015) "Power from the People," *Finance & Development* 52 (1): 29-31.
- Kumhof, M., y Rancière, R. (2010), "Inequality, Leverage, and Crises." *IMF Working Paper 10/268*, International Monetary Fund, Washington.
- Kumhof, M., Lebarz, C., Rancière, R., Richter, A.W., Throckmorton, N.A. (2012), "Income Inequality and Current Account Imbalances." *IMF Working Paper 12/08* International Monetary Fund, Washington.
- Kuznets, S., (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *The American Economic Review*, 45, 1 (Mar., 1955), 1-28
- Lewis, W.A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, 22, 2, 139-191

- Li, H., Zou, H. (2002), "Inflation, growth, and income distribution: A cross-country study", *Annals of Economics and Finance*, 3(1), 85-101.
- Machin, S., van Reenen, J., 1998, "Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from Seven OECD Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 113, 1215-44
- Marrero, G.A., Rodríguez, J.G. (2012), "Inequality of Opportunity in Europe", *The Review of Income and Wealth*, Volume 58, 4, 597-621
- Marrero, G.A., Rodríguez, J.G. (2013), "Inequality of opportunity and growth", *Journal of Development Economics* 104, 107–122
- Marrero, G A, J G Rodríguez and R van der Weide (2016), "Unequal opportunity, unequal growth", *World Bank Policy Research Working Paper Series* 7853.
- Milanovic, B., (2016), *Global Inequality: A new Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, MA., EEUU
- Munch, J. R., Skaksen, R. (2009), "Human Capital and Wages in Exporting Firms." Working Paper 09-2006, Copenhagen Business School, Copenhagen.
- Narayan, A.; Van der Weide, R.; Cojocar, A.; Lakner, C.; Redaelli, S.; Mahler, D.G.; Ramasubbaiah, R. G.N.; Thewissen, S. (2018), "Fair Progress? : Economic Mobility Across Generations Around the World". *Equity and Development*. Washington, DC: World Bank
- Nussbaum, M. (2001), 'Adaptive Preferences and Women's Options', *Economics and Philosophy*, 17, 67–88.
- OECD (2011), 'Work and Life Balance', in *How's Life? Measuring Well-being*, Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264121164-8-en>.
- OCDE, 2018, *Education at a Glance*, 2018.
- Horowitz, J.M., Igielnik, R., Kochhar, R., 2020, *Most Americans Say There Is Too Much Economic Inequality in the U.S., but Fewer Than Half Call It a Top Priority*, Pew Research Center
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Reuveny, R. y Li, Q. (2003), "Economic openness, democracy, and income inequality: An empirical analysis", *Comparative Political Studies*, 36(5), 575-601.
- Rudra, N. (2004), "Openness, Welfare Spending, and Inequality in the Developing World", *International Studies Quarterly*, 49(3), 683-709.
- Schuetz, G., Ursprung, H., Woessmann, L., 2005, "Education Policy and Equality of Opportunity", *Kyklos* Volume 61, Issue 2 p. 279-308.
- Sebastián, C., 2008, "Calidad institucional y crecimiento económico", capítulo 1 en Sebastián, C., G. Serrano, J. Roca, y J. Osés, (2008), *Economía e Instituciones*, Fundación Ramón Areces.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- Terceiro, J., (2020), *Desigualdad, brecha de género y cuotas*, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº97.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2010), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin.
- Willem te Velde, D. (2003), "Foreign Direct Investment and Income Inequality in Latin America." *Overseas Development Institute*, London.

ⁱ Hakim 2000, Nussbaum, 2001, Hobson, 2011

-
- ⁱⁱ Las medias globales de 2020 aparecen a la izquierda; los valores para España a la derecha. La brecha de género en las áreas citadas viene dada por lo que falta a sus índices para alcanzar el valor de 100, que indicaría la igualdad de género.
- ⁱⁱⁱ La ratio “within” se calcula eliminando la desigualdad entre países, lo que se hace transformando las rentas de todos los países a una misma referencia de renta, y tomando la distribución de todas las rentas; lo cual es similar a calcular una ratio T10/B50 promedio entre países, ponderando por población. La ratio “between” se calcula suponiendo que todos los habitantes de un país tienen la misma renta.
- ^{iv} Especialmente bajo el presidente Reagan en EEUU, la primera ministra M. Thatcher en el Reino Unido y el presidente Den Xiaoping en China
- ^v Como consecuencia, la desigualdad en la renta disponible no ha aumentado mucho, e incluso puede haber disminuido en algunos países (Brewer and Gardiner, 2020; Chetty et al., 2020; Almeida et al., 2020; Clark, D’Ambrosio and Lepinteur, 2020; European Commission, 2020; Carta and De Philippis, 2021).
- ^{vi} En India, el número de multimillonarios aumentó de 102 en 2020 a 142 en 2021 (<https://www.oxfamindia.org/knowledgehub/workingpaper/inequality-kills-india-supplement-2022>)
- ^{vii} Sin ellas, la desigualdad podría haber aumentado un 30%, según el Monitor de Desigualdad de CaixaBank Research. Ver también: Aspachs et al. (2021a y 2021b)
- ^{viii} “The Spirit Level”, Richard Wilkinson y Kate Pickett, Alesina y Perotti (1996)
- ^{ix} Stiglitz, 2012, Cingano, 2014
- ^x Kumhof y Ranciere, 2010, Kumhof y otros, 2012
- ^{xi} Claessens y Perotti, 2007
- ^{xii} Putnam 2000; Bourguignon y Dessus 2009
- ^{xiii} Ferreira y Ravallion, 2010
- ^{xiv} Rawls, 1971; Sen, 1985; Dworkin, 1981a, 1981b; Cohen, 1989; Arneson, 1989, 1999.
- ^{xv} Terceiro, 2020.
- ^{xvi} Chetty, R. et al., 2014 y 2017, y Eurofund, 2017
- ^{xvii} OCDE, 2018, y Narayan et al. (2018, Banco Mundial). El estudio de la OCDE se limita a considerar renta de varones. Los promedios para la OCDE son 17% y 31%, respectivamente; las cifras españolas son similares a las de Italia, mejores que las de Francia y, especialmente, Alemania y EEUU (ambos con 9% y 42%), y peores que las de los países nórdicos (Dinamarca: 22% y 24%).
- ^{xviii} Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005.
- ^{xix} Heimberger, 2020, y Jaumotte et al., 2013, con datos para 1981-2003
- ^{xx} Munch y Skaksen 2009
- ^{xxi} Feenstra y Hanson 1996, 1999, 2003
- ^{xxii} Freeman 2010
- ^{xxiii} Willem te Velde 2003, Figini y Görg 2011
- ^{xxiv} WEO, octubre 2007, OECD 2011
- ^{xxv} Card and Dinardo 2002; Acemoglu 1998
- ^{xxvi} Alvaredo et al., 2013; Frederiksen y Poulsen, 2010; Wilkinson y Pickett, 2010, Jaumotte y Osorio-Buitron, 2015.
- ^{xxvii} “Necesitamos ir más allá de educación, formación, y redistribución. Necesitamos un entorno de políticas dirigidas a la creación de “buenos empleos” (Blanchard y Rodrik, 2021)”.
- ^{xxviii} World Inequality Report 2022, World Inequality Lab, Paris