

# Desigualdad, oportunidades y sociedad de bienestar en España

Director:  
Miguel Marín

Autores:  
Fernando Fernández, María Blanco,  
Juan Carlos Rodríguez, Gabriel Elorriaga,  
Ismael Sanz, Jorge Sainz,  
Juan José Toribio, Ignacio Muñoz-Alonso



# DESIGUALDAD, OPORTUNIDADES Y SOCIEDAD DE BIENESTAR EN ESPAÑA

**Miguel Marín (director)**

**Fernando Fernández Méndez de Andés**

**María Blanco**

**Juan Carlos Rodríguez**

**Gabriel Elorriaga Pisarik**

**Ismael Sanz, Jorge Sainz**

**Juan José Toribio**

**Ignacio Muñoz-Alonso**

© Junio de 2015. FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales

ISBN: 978-84-92561-27-8

Depósito legal: M-22026-2015

Edición a cargo de Elisa Rodríguez García

Diseño y maquetación: Paloma Cuesta

Impresión: Raro S.L.

[fundacion@fundacionfaes.org](mailto:fundacion@fundacionfaes.org)

[www.fundacionfaes.org](http://www.fundacionfaes.org)

FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores en los textos que se recogen en este documento.



Actividad subvencionada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

# Índice

## **FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS**

El debate sobre la desigualdad (Introducción) ..... 7

## **MARÍA BLANCO**

La desigualdad en la historia de las ideas ..... 27

## **JUAN CARLOS RODRÍGUEZ**

Pobreza, desigualdad y movilidad en España:  
una perspectiva diacrónica y comparada ..... 41

## **GABRIEL ELORRIAGA PISARIK**

Igualdad, gasto público y fiscalidad ..... 73

## **ISMAEL SANZ • JORGE SAINZ**

La importancia de la educación en la igualdad de oportunidades ..... 97

## **JUAN JOSÉ TORIBIO**

Globalización, tecnología y su impacto en la distribución de rentas:  
una aportación al debate ..... 125

## **IGNACIO MUÑOZ-ALONSO**

Igualdad de oportunidades, incentivos e instituciones ..... 145

**CONCLUSIONES** ..... 163



# El debate sobre la desigualdad (Introducción)

**Fernando Fernández Méndez de Andés**

IE Business School

**S**e afirma con excesiva frecuencia que la desigualdad de la renta ha aumentado en las últimas décadas. Lo que solo es una verdad a medias. Es usual en el debate político, y académico, explicar ese supuesto aumento de la desigualdad como una consecuencia de la crisis financiera y de las políticas aplicadas para combatirla. Lo que es una interpretación deliberadamente sesgada y sobre todo miope. Pero lo cierto es que la discusión sobre la desigualdad impregna todo el debate político y ha llegado a dominarlo de una forma desproporcionada, en detrimento de otros debates públicos al menos tan relevantes como son la lucha contra la pobreza, la recuperación del crecimiento, la generación de empleo o la movilidad social<sup>1</sup>.

Este libro es una respuesta colectiva a esa simplificación. Cuestiona los hechos y su interpretación y plantea paradigmas políticos alternativos. El énfasis actual en la desigualdad es excesivo, una interpretación sesgada y torcicera de un objetivo deseable, con matices, pero no el único. Nunca he entendido la reivindicación de la envidia como guía de las políticas públicas. Tampoco la obsesión con la igualdad de resultados en detrimento de la igualdad de oportunidades, un debate humano tan viejo como la parábola del hijo pródigo. Para mí, lo importante son los niveles absolutos de consumo, no los niveles relativos<sup>2</sup>. El desarrollo económico y social consiste en aumentar los niveles de consumo y acceso a servicios públicos de los segmentos más des-

<sup>1</sup> El ejemplo más sorprendente de esta obsesión con la desigualdad nos lo ofrece la OCDE, que ha lanzado una aplicación en su página web denominada *what's your share of the pie?* (<http://www.OCDE.org/statistics/compare-your-income.htm>) para calcular y comparar el nivel de renta de una familia con la realidad de su país.

<sup>2</sup> Un conocido catedrático y político socialista ha dicho lo mismo de otra manera: “estoy en política para que haya menos pobres, no para que haya menos ricos”.

protegidos de la población, en acabar con los fenómenos de exclusión y marginalidad, y en aumentar la igualdad de oportunidades disminuyendo el peso de los factores heredados, pero no en estrechar la distribución de la renta. Hay una desigualdad necesaria y deseable. La política social podría definirse parafraseando a Hayek, 1960, en la búsqueda de “sustitutivos imperfectos para unos padres inteligentes y una familia cultural y emocionalmente nutritiva”.

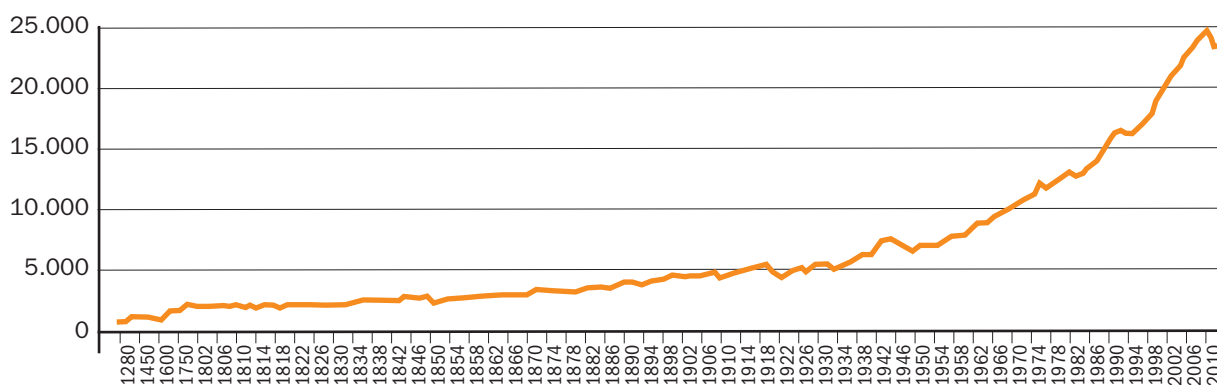
Los economistas hablamos de incentivos para referirnos al conjunto de factores que mueven a los individuos al esfuerzo. Y no hace falta ser un imperialista económico para aceptar que los incentivos monetarios, la consecución y disfrute de un mayor nivel de renta, son muy efectivos para aumentar la cantidad y calidad de trabajo. Una sociedad obsesionada con la igualdad es una sociedad estacionaria, sin crecimiento ni progreso económico y social, como lo ha sido el mundo durante grandes períodos

de su historia (Gráfico 1)<sup>3</sup>. Una sociedad de suma cero en la que los conflictos redistributivos, incluidos los territoriales, se agravan necesariamente; una sociedad en la que gravar a los ricos con impuestos se convierte en el principal argumento político y en la que se olvidan, o ignoran deliberadamente, las consecuencias en el crecimiento, el equilibrio intergeneracional o la movilidad social; una sociedad de rentistas en definitiva.

La igualdad es un concepto complejo, multidimensional. El debate político lo simplifica en una sola variable, el índice de Gini, que mide la desviación de la distribución de la renta respecto al ideal de la absoluta igualdad, en cuyo caso el valor del índice sería cero. Pero, ¿cuál es la unidad relevante de medida? Como veremos, se obtienen resultados muy distintos si calculamos la desigualdad de las rentas de los individuos o de las familias, si lo hacemos antes o después de transferencias, si monetizamos o no las transferen-

GRÁFICO 1.

**Crecimiento del PIB per cápita en el Reino Unido como indicador sustituto del PIB mundial**



Fuente: Maddison Project (2015). Disponible en: <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm>

<sup>3</sup> En él se observa como el PIB del Reino Unido, como proxy del PIB mundial, permaneció prácticamente constante hasta la revolución industrial -una revolución técnica, la máquina de vapor, que coincidió con una revolución ideológica, el liberalismo- que permitió a los hombres libres apropiarse del fruto de su trabajo con independencia de su posición social.



cias en especie, si medimos las rentas salariales o las del capital, la desigualdad de renta o de riqueza. Todos estos son factores relevantes y no siempre correlacionados de la forma esperada. La evidencia empírica demuestra que la estructura familiar incide en la pobreza absoluta, que las transferencias modifican la distribución personal y regional de la renta, que las rentas de capital están más concentradas que los salarios.

El efecto igualitario de las transferencias sociales en países con Estados de bienestar desarrollados como España es bien conocido en su generalidad, pero sus matices son con frecuencia ignorados. Piense el lector en el siguiente ejercicio y su impacto en la distribución de la renta: la Unión Europea decide monetizar el gasto en educación y propone a los gobiernos que eleven las tasas universitarias a su nivel de coste real y concedan una beca, un cheque, a todos los estudiantes por la diferencia entre ese coste real y el precio de la matrícula, que no cambia. Haga el mismo ejercicio con el gasto sanitario. Suponga que la Seguridad Social le cobra el servicio que luego le devuelve en un cheque a final de mes. Nada ha cambiado en la vida de los ciudadanos españoles, pero el efecto de la acción estatal en la distribución de la renta tal y como la medimos tradicionalmente se habría multiplicado exponencialmente. Moraleja, hay que ser muy cuidadoso en las comparaciones internacionales, porque los sistemas de bienestar varían mucho en cuanto a su externalización y transparencia.

La distribución regional de la renta es un tema particularmente complejo y polémico en España donde, desde posiciones nacionalistas y algunas otras, se sostiene como una proposición obvia que las transferencias sociales no deben alterar el *ranking* de renta per cápita

de las Comunidades, que los impuestos no pueden hacer perder posiciones relativas a ninguna Comunidad. Un argumento que siempre me ha resultado muy sorprendente, por no decir reaccionario, porque aplicado a los distintos grupos sociales significa que impuestos y transferencias no pueden sacar a ninguna familia del percentil de renta en el que se halle. Lo que sería tanto como negar poder igualitario alguno al Estado de bienestar. Pero parece que en España los territorios tienen más derechos que los individuos.

Pero volvamos a la desigualdad. No es evidente que una sociedad absolutamente igualitaria sea una sociedad justa. No lo sería en términos paretianos, ni rawlsianos, ni siquiera marxistas. El lema “de cada cual según sus posibilidades, a cada cual según sus necesidades” es incompatible con un índice cero. El debate social e incluso ideológico, por tanto, es más bien de matices, ¿cuánta desigualdad es deseable?, ¿cuánta conveniente?, ¿cuánta necesaria? Debate que se complica en una perspectiva dinámica, ¿cuánta desigualdad es necesaria para asegurar una tasa de crecimiento del PIB que sea al menos igual al crecimiento demográfico y evite la caída de la renta per cápita?, ¿cuánta desigualdad es justo transmitir de padres a hijos o la igualdad exige poner el contador a cero en cada generación?

El índice de Gini mide el resultado de la acción humana, social y política. La distribución de la renta en una sociedad determinada en un momento dado es el resultado conjunto de la acción histórica del mercado y del Estado sobre un marco institucional concreto. Pero no es evidente que medir la igualdad de resultados sea preferible como criterio político o de justicia social a medir la igualdad de oportunidades.

Estamos ante un debate social presente en las discusiones académicas desde los orígenes de la economía como ciencia social. ¿Fracasa la política educativa porque siga habiendo enormes diferencias de resultados entre distintos grupos sociales si está garantizada la igualdad de acceso y oportunidades?, ¿fracasa porque distintos grupos sociales tengan distintas preferencias de ocio y de renta o distintas tasas de descuento intertemporal?, ¿fracasa porque algunas mujeres prefieran voluntariamente quedarse en casa a pesar de la inmensa inversión que ellas, sus familias y la sociedad hayan hecho en su educación? Cuestiones éstas sobre las que lleva buscando respuestas la política de discriminación positiva desde sus orígenes. Los inmigrantes asiáticos tienen una presencia desproporcionada en la educación superior americana y copan las plazas de las universidades más prestigiosas, ¿deberíamos plantearnos cuotas para otros grupos sociales o étnicos, en perjuicio de aquellos que han trabajado duro para conseguirlo?<sup>4</sup>

No es un tema menor, porque la respuesta que cada sociedad, cada país, dé a esta pregunta refleja su preferencia por la igualdad de resultados frente a la igualdad de oportunidades, y su voluntad de corregir las preferencias humanas, y de remunerar o penalizar su esfuerzo, en aras de lograr un determinado objetivo cuantitativo presuntamente igualitario. Cuánta libertad está dispuesta a sacrificar la sociedad para conseguir un determinado resultado redistributivo, cuánta meritocracia se sustituye por igualitarismo. Es el viejo debate

civilizado de Hayek y Popper y su sociedad abierta frente a Schumpeter y Keynes. Pero cuando el debate se simplifica y radicaliza nos lleva a soluciones monstruosas como el hombre nuevo de Stalin o Hitler o a la revolución cultural de Mao.

La igualdad de oportunidades debe entenderse en el contexto de la libertad de elegir, un concepto poderoso de evocaciones friedmanitas en nuestros días pero que se remonta a la escuela escocesa de filosofía moral. Una interpretación maximalista de la libertad de oportunidades acabaría con la libertad de elegir en una decisión trascendental para muchos individuos y básica para el crecimiento económico como es el derecho a la herencia, pues impediría sacrificar consumo presente, bienestar actual, para asegurar el consumo futuro y el bienestar de las generaciones venideras. Lo que no solo plantea un dilema ético de difícil solución, sino a nuestros efectos un problema de eficacia política y de inconsistencia intemporal de objetivos. Porque si, por asegurar la igualdad de oportunidades, afectáramos negativa y significativamente la tasa de ahorro de una sociedad, la habríamos condenado al empobrecimiento. Se trata, simplificando, de un problema meramente empírico: ¿cuánto cae la tasa de ahorro de las familias al incrementar el tipo impositivo sobre sucesiones y donaciones? Una pregunta que no obtiene la misma respuesta en distintas sociedades porque está afectada crucialmente por valores y actitudes ante instituciones sociales como la familia. Pero no debemos olvidar que son precisamente los

<sup>4</sup> Un ejemplo de este dilema es el conocido caso Grutter vs. Boelinger 2013, en el que una mujer blanca americana de 43 años demandó a la Universidad de Michigan por haberla rechazado al usar cuotas raciales. El Tribunal acabó dando la razón a la Universidad gracias al activismo de la ponente, la juez Sandra O'Connor. El tema es estudiado en términos más generales en un artículo que subraya la creciente animosidad contra la discriminación positiva por considerarse discriminatoria; **Sommers y Morton** 2011, "Whites See Racism as a Zero-Sum Game That They are Now Losing", *Perspectives on Psychological Sciences*, 2011, 6: 215.

problemas que los economistas llamamos de inconsistencia temporal entre objetivos, los que complican sobremanera el debate racional sobre la distribución de la renta.

Sirvan los párrafos anteriores para aproximarnos a la complejidad conceptual de utilizar la igualdad como guía última de la política económica o social. Además de estos problemas conceptuales hay serios problemas empíricos, porque medir un concepto indeterminado no es sencillo. Y es ingenuo esperar poder captarlo en un indicador sencillo. Sigamos, pues, cuestionando los supuestos hechos que se dan como explicación del resurgir político de la desigualdad. Es cierto, la desigualdad de rentas ha crecido en los últimos treinta años en la mayoría de los países de la OCDE a niveles que son casi máximos históricos. El índice de Gini, la medida estándar de la desigualdad de la renta, está en 0,315 de media en los países desarrollados. En la mayoría de los países emergentes, la desigualdad interna es aún mayor, y sin duda superior a la de hace treinta años<sup>5</sup>. Pero la desigualdad internacional no tiene por qué haber aumentado. Porque el incremento citado no se debe necesariamente a la crisis económica y sus respuestas políticas, sino precisamente al triunfo de la globalización.

Es la globalización la que ha sacado a millones de personas en Asia, América Latina y África de la miseria. Pero también la que ha desplazado millones de puestos de trabajo bien remunerados desde los países desarrollados a los emergentes. Y al hacerlo ha au-

mentado la desigualdad en ambos tipos de países. En los desarrollados porque ha polarizado la demanda de trabajo hacia los dos extremos de la escala de cualificaciones. Un fenómeno reforzado por la brecha digital, que crea un nuevo elemento de exclusión social. Un fenómeno observado también en la primera revolución industrial y que ya entonces provocó confusos movimientos sociales como el de los ludditas, que llamándose progresistas querían detener el cambio tecnológico. Nadie debería sorprenderse porque las clases medias de las economías desarrolladas vean con creciente ansiedad cómo la globalización y la crisis financiera amenazan sus expectativas de prosperidad continua y ocio creciente. Pero la respuesta política no puede ser oponerse a la globalización ni obsesionarse con medidas igualitarias, sino diseñar políticas educativas y laborales que eviten la pérdida de competitividad de los colectivos más amenazados. Y repensar las políticas sociales, los sistemas de redistribución y su financiación para asegurar su eficacia dinámica: para conseguir el doble objetivo de beneficiar a los grupos sociales especialmente perjudicados por la globalización y la revolución tecnológica y facilitar el crecimiento económico.

La globalización ha aumentado también la desigualdad en los países emergentes<sup>6</sup>, porque el crecimiento económico crea oportunidades de progreso y movilidad social que no son lineales. Es un hecho, establecido en la literatura del comercio internacional, que la apertura y liberalización de mercados abre la brecha de rentas, porque beneficia despro-

<sup>5</sup> OCDE (2015,b): *In It Together, Why less Inequality Benefits All*, OCDE, Publishing, Paris.

<sup>6</sup> Un reciente trabajo del FMI para una muestra de países emergentes que incluye a los BRIC constata que la distribución interna de la renta de 1980 a 2013 ha seguido la U invertida con el PIB de la curva de Kuznets. Constata además que el gasto público y los impuestos afectan a la distribución de la renta. El primero incide en la desigualdad, mientras que los impuestos tienen efectos redistributivos positivos. Ver **Cevik, S.** y **Correa-Caro, C.** (2015): "Growing (Un)equal: Fiscal Policy and Income Inequality in China and BRIC+", *IMF Working Paper* 15/68.

CUADRO 1.

**Proyección de crecimiento de la clase media en distintas zonas del mundo**

	2009		2020		2030	
	Millones	Cuota	Millones	Cuota	Millones	Cuota
<b>América del Norte</b>	338	18%	333	10%	322	7%
<b>Europa</b>	664	36%	703	22%	680	14%
<b>América Central y Sudamérica</b>	181	10%	251	8%	313	6%
<b>Asia-Pacífico</b>	525	28%	1.740	54%	3.228	66%
<b>África Subsahariana</b>	32	2%	57	2%	107	2%
<b>Oriente Medio y Norte de África</b>	105	6%	165	5%	234	5%
<b>Mundo</b>	1.845	100%	3.249	100%	4.884	100%

Fuente: Kharas, H. (2010): *The Emerging Middle Class in Developing Countries*, OECD Working Paper n° 285.

porcionadamente a los trabajadores más competitivos o que tienen la suerte de estar en los sectores más dinámicos. Pero no porque los pobres sean más pobres, también ellos se benefician de la caída de los precios asociada a la liberalización interior, sino precisamente porque ahora hay más pobres que pueden dejar de serlo e incluso llegar a ser ricos. La propia OCDE ha constatado el crecimiento espectacular de la clase media en los países emergentes (Cuadro 1). Como también ha subrayado las mejoras en el acceso a la sanidad y educación de porcentajes crecientes de población en esos mismos países y sus logros en reducir la pobreza absoluta. Acceso todavía insuficiente y mejorable, pobreza todavía excesiva, pero cuyos indicadores están mejorando con la calidad de la política económica y la focalización de las políticas sociales. Que un aumento en las posibilidades y oportunidades económicas y sociales de una gran parte de la población mundial sea cuestionado por sus efectos colaterales sobre la distribución de la renta en los países ricos es cuando menos paradójico.

En definitiva, la globalización ha disminuido radicalmente la pobreza en el mundo. El pre-

cio ha sido el aumento de la desigualdad estática de rentas medida por el método tradicional del índice de Gini. Es el precio de acabar con el excepcionalismo histórico por el que el 80% del PIB mundial se ha concentrado durante más de dos siglos en un pequeño número de países en ambas orillas del Atlántico Norte, con algunas colonias anexas. No parece un precio excesivo, ni la evidencia histórica permite considerarlo definitivo.

La crisis económica ha jugado un papel menor, y en todo caso reversible, en el aumento de la desigualdad. Y las políticas aplicadas para salir de la misma, una mezcla de ajuste interno y financiación barata e ilimitada, no tienen por qué haber influido más que transitoriamente en la distribución de la renta. Hay incluso poderosas razones para pensar que han evitado que esta se deteriorase aún más, si comparamos el comportamiento del crecimiento y el empleo en los países que han realizado con éxito el ajuste, como España o Irlanda, con otros como Grecia que siguen anclados en ampulosas retóricas del pasado. Porque las comparaciones simplistas del índice de Gini entre 2008 y 2014 suponen que son los recortes los que han provocado la desigualdad e ignoran deliberada-

mente que son precisamente los excesos de gasto público (déficit público) y privado (déficit exterior y endeudamiento insostenible de familias y empresas) del pasado los que han desembocado, como era inevitable y perfectamente previsible, en el ajuste.

No obstante, es indiscutible que la crisis actual está provocando un replanteamiento de las ideas básicas en macroeconomía<sup>7</sup> hacia un mayor activismo monetario, prudencial y fiscal con la idea central de que el coste de las crisis financieras en términos de empleo y crecimiento es excesivo para limitarse a limpiar sus efectos una vez que ya han explotado. A efectos de las ideas que aquí se discuten, el clásico dilema entre igualdad y crecimiento que subrayara Okun<sup>8</sup> ya no resulta tan evidente<sup>9</sup>. Las cosas son más complejas: hay políticas económicas que pueden aumentar a la vez el crecimiento potencial de una economía y mejorar la distribución de la renta, como algunas políticas educativas o impositivas. Pero no son recetas sencillas, no se trata de aumentar indiscriminadamente el gasto educativo o sanitario, sino de prestar atención al diseño institucional de las políticas concretas, a los pequeños detalles en el sistema de incentivos y a su gestión administrativa.

El llamado consenso de Washington está cambiando profundamente. El FMI ya no proclama inequívocamente que las políticas redistributivas dañan el crecimiento sino que al contrario, bajo la activa dirección del profesor

Blanchard, sostiene que “el efecto conjunto, directo e indirecto, de las políticas redistributivas, incluyendo los efectos de reducir la desigualdad en el consumo, la inversión y la oferta de trabajo, son en general favorables al crecimiento económico”<sup>10</sup>. Esta conclusión se apoya en la convicción creciente de la literatura del desarrollo de que la desigualdad daña los avances en salud y educación, provoca incertidumbre e inestabilidad política y social que retrasa el crecimiento y la inversión, y debilita el consenso social necesario para ajustarse ante grandes *shocks* exógenos como los actuales. Toda una declaración de principios contraria al pensamiento tradicional, que se apoya en una evidencia empírica débil y discutible, en ningún caso concluyente (un solo país donde no se haya cumplido la curva de Kutnezs) y susceptible de una interpretación oportunista. Una tesis ambigua que evita pronunciarse sobre los verdaderos problemas que afrontan las autoridades económicas: ¿qué hacer ante un *shock* externo cuando no existe el deseado consenso en el ajuste?, ¿cómo reaccionar ante la defensa acérrima de intereses y derechos adquiridos que impiden la aprobación y aplicación de reformas estructurales necesarias para el crecimiento?

Quizás sea el documento OCDE (2015,b) con el que abríamos este capítulo el que, a pesar de algunos excesos populistas, mejor intenta hacer un balance equilibrado del nuevo pensamiento macroeconómico sobre el dilema de Okun. Hay políticas económicas que

<sup>7</sup> Probablemente la mejor síntesis de este replanteamiento y a la vez el mejor ejemplo del mismo puede encontrarse en el siguiente documento del Fondo Monetario Internacional. **Blanchard, O., Dell’Ariccia, G. y Mauro, P.** (2010), “Rethinking Macro Policy”, *IMF Staff Position Note* SPN/10/03.

<sup>8</sup> **Okun, A.** (2015): *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, Brookings Classics.

<sup>9</sup> N. del editor: En su obra *Igualdad y eficiencia: la gran disyuntiva*, de 1975, Arthur Okun, catedrático en Yale y consejero económico de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, defiende que la búsqueda de la igualdad puede conducir a una pérdida de eficiencia. En otras palabras, una mayor redistribución puede conllevar una serie de costes en términos de ineficiencia.

<sup>10</sup> **Ostry, J., Berg, A. y Tsangarides, C.** (2014): “Redistribution, Inequality and Growth”, *IMF Staff Discussion Note*, SDN 14/02.

pueden ofrecer simultáneamente un aumento del PIB potencial y la reducción de la desigualdad excesiva, amentando las oportunidades para todos. Políticas como aumentar la participación laboral de la mujer, políticas educativas y laborales activas que reduzcan la precariedad del empleo mejorando su productividad y competitividad internacional, políticas que permitan complementar una relación laboral con la percepción de ayudas sociales, políticas educativas dirigidas a evitar la autoexclusión a edades tempranas, y políticas fiscales bien diseñadas tanto en su parte impositiva como de gasto y prestaciones sociales.

La política fiscal es el instrumento público por excelencia para influir en la distribución de la renta. Un trabajo reciente del FMI<sup>11</sup> resume adecuadamente las opciones de las autoridades en dos aspectos cruciales: (i) reformar las políticas impositivas y de gasto público necesarias para hacer consistentes los objetivos redistributivos con la sostenibilidad fiscal, y (ii) minimizar el impacto recesivo de las ineludibles consolidaciones fiscales en marcha en la mayoría de los países desarrollados. Con todas las salvedades oportunas, que se resumen en aceptar que la política fiscal es siempre la expresión política de una preferencia social determinada por el grado de redistribución y el tamaño y papel del Estado en la economía, hay políticas de gasto e impuestos más eficientes que otras, más sostenibles en el tiempo y que permiten compatibilizar equidad y crecimiento. Por el lado del gasto y las transferencias sociales, el secreto está en su focalización, en el uso de criterios de elegibilidad bien definidos y estrictamente observados, y en el diseño de incentivos graduales

que permitan compatibilizar renta salarial y subsidios para enfrentar el problema de los trabajadores pobres que ha causado en los países desarrollados la globalización.

En política impositiva, pese a lo que pudiera parecer, existe un amplio acuerdo, y las diferencias políticas e ideológicas son más de matices, de grado, a la hora de fijar el nivel concreto de los tipos, que de estructura de impuestos. Como proponía la Comisión de Expertos en 2014<sup>12</sup>, recogiendo el estado actual de la teoría fiscal y la evidencia de las reformas adoptadas en los países de nuestro entorno, la mejora de la eficiencia tributaria exige (i) un cambio gradual en la estructura tributaria, que reduzca el peso de la imposición directa en beneficio de la indirecta, dado que aquella es más dañina para el crecimiento y el empleo; (ii) un cambio paralelo en la financiación del Estado de bienestar, de las prestaciones sociales, disminuyendo progresivamente el peso de las cuotas de la Seguridad Social que no son más que un impuesto injusto e ineficiente sobre el empleo, (iii) la simplificación del sistema tributario y la mejora de la equidad, eliminando exenciones y deducciones para permitir una reducción de los tipos nominales sin afectar necesariamente a los efectivos y (iv) una mayor neutralidad en relación con las decisiones de ahorro, inversión y consumo de los agentes. Por último, la traslación citada hacia la imposición indirecta debería acompañarse de un uso más intenso de la fiscalidad sobre la energía, los llamados impuestos ambientales, y de la fiscalidad sobre el patrimonio inmobiliario, pues España grava mucho la transmisión de la propiedad de los inmuebles y muy poco su tenencia.

<sup>11</sup> FMI (2014): "Fiscal Policy and Income Distribution", Policy Paper.

<sup>12</sup> Ministerio de Hacienda (2014): "Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, Ministerio de Hacienda", Madrid.



La síntesis integradora de este debate macroeconómico de máxima actualidad, y múltiples desacuerdos, es que la calidad de las políticas públicas importa en el crecimiento y en la igualdad. En eso hay acuerdo. Pero también en que no hay recetas fácilmente replicables, no funciona el corta y pega, sino que hay que modularlas a cada realidad nacional, institucional y social. Quizás el caso más sugerente de esta nueva escuela de pensamiento sea Esther Duflo<sup>13</sup>, Premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales 2015, cuya actividad científica ha consistido precisamente en el diseño y uso de experimentos aleatorios para la evaluación de las políticas públicas en los países en desarrollo. Una idea original que huye de los viejos debates ideológicos y se nutre del pragmatismo de la modestia al reconocer que los economistas podemos hacer conjeturas, pero no sabemos si las políticas funcionan o no hasta que se aplican.

Es indudable que la actitud de los economistas ante el dilema “equidad o eficiencia” está cambiando. Dos son los cambios más notables. Primero, empiezan a proliferar, incluso entre economistas ortodoxos, los que consideran que la distribución de la renta se ha hecho demasiado desigualitaria en los países ricos, llegando al punto de afectar negativamente al crecimiento futuro. Y segundo, los hay que la consideran tan inaceptable que están dispuestos incluso a sacrificar crecimiento futuro, a aceptar reducciones de la

renta per cápita como un mal necesario en los países desarrollados. Entre los primeros destacan Krugman o Stiglitz, pero ha sido Piketty<sup>14</sup> quien ha personificado este movimiento llegando a formular una supuesta nueva ley universal explicativa de la tendencia del capitalismo a la concentración de renta y riqueza. Aportan sencillamente una puesta al día de los tradicionales argumentos derrotistas de ecologistas y malthusianos, la versión moderna y menos alegre de aquel simpático “lo pequeño es hermoso” del movimiento hippie de los sesenta.

Hay también, obviamente, posiciones políticas aún más extremas. Y están creciendo entre economistas, porque no debemos olvidar que los momentos de cambio son propicios a abandonar la economía y a sustituirla por la economía política, a alejarse de la racionalidad y de las discusiones empíricas y a adentrarse en el terreno de la emociones y las creencias. Recordemos la ansiedad de las clases medias occidentales con los cambios inducidos por la globalización y agravados por la crisis financiera. Una frase resuena en el debate actual sobre la desigualdad: “no puede ser que no haya dinero”. Por eso, para algunos, el debate económico ya no es entre igualdad y eficiencia, sino sobre cómo la desigualdad afecta a la distribución de poder y cómo los intereses de los poderosos condicionan sus decisiones<sup>15</sup>. Es el conocido debate de la

<sup>13</sup> Duflo, E. (2011): “Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty”, *Public Affairs*.

<sup>14</sup> El libro de Piketty ha sido un sorprendente éxito de ventas porque al identificar la causa de todos nuestros males nos ofrece también una fácil solución; si sólo los ricos pagasen más impuestos, si sólo evitáramos esa concentración insultante de renta y riqueza en unas pocas manos, volveríamos a la Arcadia Feliz. Como afirmaba Larry Summers en su reseña, “el momento del libro de Piketty es perfecto, impecable. El libro merece nuestra atención. Lo que no significa que sus conclusiones aguanten el test de la Historia o la crítica académica”.

<sup>15</sup> Martin Sandbu en uno de sus blog diarios “Free Lunch” en el *Financial Times* titulado “Slicing your cake and growing it too”, sintetiza esta postura en una frase de Matthew Yglesias: “cuando los ricos condicionan las decisiones políticas, ¿alguien se puede creer que lo hacen pensando en diseñar políticas eficientes que promuevan el crecimiento y la igualdad?, por supuesto que no”. Un argumento difícil de rebatir porque es una cuestión de fe.

casta. De ahí el éxito electoral de algunos que han sabido captar la desazón de amplios sectores de la población de los países occidentales, como lo hicieron fascismo y comunismo en el convulso siglo XX. De ahí la necesidad, la urgencia, de responderles con seriedad y rigor, pero también con toda la convicción y vehemencia que sean necesarias.

Este libro intenta precisamente eso, abordar el debate sobre la desigualdad en toda su complejidad y proponer algunas soluciones políticas. Empezando por el propio concepto de desigualdad y su medición, temas como hemos visto nada triviales y que han sido objeto de debate continuo entre economistas y pensadores sociales. Tratamos también en detalle el efecto del cambio tecnológico, la globalización y el diseño institucional, factores todos necesarios para explicar las tendencias observadas y sus diferencias por países. Intentamos luego medir la magnitud del problema en España y su evolución en el tiempo. Paso previo a analizar las distintas políticas al respecto, lo que nos lleva a centrar el problema en el ámbito institucional, educativo y laboral, pues son precisamente estos factores, los problemas institucionales enquistados y no resueltos, las insuficiencias del sistema educativo y las imperfecciones del marco de relaciones laborales, los que más y mejor explican la evolución de la desigualdad en nuestro país.

En el capítulo 2, María Blanco repasa los planteamientos normativos sobre la igualdad en el pensamiento económico desde los tiempos clásicos. Defiende el papel del mercado, un mecanismo de intercambio voluntario que solo es posible si es mutuamente beneficioso, como fuente de asignación y distribución de recursos, y repasa las condiciones necesarias para que el mercado funcione y genere solu-

ciones paretianas. Y nos recuerda que una de ellas es sin duda la libre competencia o, lo que es lo mismo, la igualdad de oportunidades. Concepto necesario para explicar la distribución personal y funcional de la renta y su evolución temporal y geográfica. Se extiende finalmente en la distribución funcional, en la distinción entre rentas salariales y rentas del capital y explica por qué los economistas, desde Ricardo a Marx y Piketty, han estado obsesionados con este indicador, que no es más que una sesgada y cada vez menos útil simplificación de un mundo con dos clases de individuos, los que ahorran y los que consumen. Porque si algo caracteriza la evolución del modelo de economía social de mercado, del capitalismo popular, es el incremento del ahorro de los trabajadores, bien directamente mediante el acceso a la vivienda en propiedad, bien a través de sus fondos de pensiones privados, o bien a través de sus derechos nominales en la Seguridad Social.

Juan Carlos Rodríguez en el capítulo 3 presenta con rigor y precisión los datos sobre los que basar una discusión inteligente sobre pobreza, desigualdad y movilidad en España desde una perspectiva comparada. Plantea la distinción habitual entre tasas de pobreza relativa y absoluta, enfatizando la insuficiencia de la primera, la más usual en el debate público, pero que en el fondo, y pese a su nombre, equivale a una medida de desigualdad de ingresos, y la necesidad de recuperar indicadores de pobreza absoluta. Son estos los que nos permitirían medir la exclusión social o las situaciones de necesidad. En términos de desigualdades, analiza sobre todo las que tienen que ver con la distribución de recursos económicos, ingresos o riqueza, pero enfatizando la necesidad de medir también las desigualdades de consumo, de acceso a bienes o servicios privados o públicos, como el agua



potable, la energía, la salud o la educación; así como la imputación de ingresos (o consumos) correspondientes al disfrute de prestaciones públicas en especie, un aspecto que ya hemos comentado y que es especialmente relevante en comparaciones intertemporales o internacionales. Por último, introduce ciertas consideraciones sobre la movilidad social. Subraya que tampoco es un concepto unívoco y que puede abordarse desde el corto plazo, midiendo por ejemplo el impacto específico de la coyuntura, la crisis en nuestro caso; a largo plazo, para observar y comparar las trayectorias vitales o profesionales de los individuos; o como movilidad intergeneracional, que intentaría más bien aproximar el grado de apertura y libertad, de progreso, de una sociedad.

Los indicadores de pobreza más habituales, una tasa relativa a un umbral que cambia cada año con la renta per cápita, medida antes de contabilizar las transferencias sociales de tipo monetario a los hogares, situaban a España en un lugar intermedio en la UE15 antes de la crisis, cerca, por ejemplo, de varios países nórdicos. Sin embargo, después de la crisis los datos españoles se situaban entre los más elevados de la Europa rica, fundamentalmente por el impacto del desempleo<sup>16</sup>. Si contabilizamos las transferencias, los datos españoles empeoran aún más porque las transferencias monetarias reducen poco la tasa de pobreza relativa en España, al estar ligadas al tiempo de permanencia en el empleo y la edad. Conviene complementar las tasas de pobreza relativa con las “absolutas”, vinculadas a un umbral de renta fijo en el

tiempo o al acceso a un conjunto determinado de bienes. El primer indicador, la llamada tasa de pobreza anclada, cae inequívocamente en tiempos de bonanza y crece en tiempos de crisis. Una variante convencional del segundo indicador es la llamada tasa de privación material extrema (el porcentaje de quienes no tienen acceso a una cesta convencional de bienes o servicios básicos). La tasa habría caído hasta un mínimo del 3,6% en 2008 y habría alcanzado un máximo del 7% en 2014. Pero pese a lo que pueda creerse, tanto antes como después de la crisis, los datos españoles están en posiciones intermedias entre los países de la UE15.

Centrándonos en el indicador más convencional de la desigualdad, el índice de Gini, este cayó mucho para España entre 1970 y 1980, curiosamente antes del periodo que convencionalmente consideramos de creación y universalización del Estado de bienestar, y se instaló después en una suave tendencia a la baja, sólo revertida por la reciente crisis económica. A largo plazo, el índice español se separa de una tendencia al alza bastante común en Europa y no mejora al incluir las transferencias monetarias, lo que sugiere que en España dichas transferencias recortan muy poco la desigualdad de partida, configurándose como uno de los países en que dicho efecto es menor. No cabe descartar que en España tengan más peso las transferencias sociales en especie a la hora de reducir las desigualdades (o la pobreza relativa), pero apenas contamos con estudios que permitan analizarlo imputando una renta monetaria a

<sup>16</sup> Es conocido que la tasa de paro española es la más elevada de Europa después de la griega. Lo que quizás no lo sea tanto, es que el aumento de la misma con la crisis es también el mayor de Europa. Lo que ha llevado a los analistas de Barclays Research a hablar de “La Gran Destrucción”. Un ejemplo, en 2008 el PIB cayó en España un poco menos que en Alemania, sin embargo la tasa de paro en ese país prácticamente ni se movió mientras que en España creció casi 8 puntos. Las razones no hay que buscarlas en la política social o presupuestaria, sino en las imperfecciones de nuestro mercado de trabajo, uno de los más injustos e ineficaces de Europa en aquellos momentos.

los servicios públicos percibidos gratuitamente por los hogares. Sorprendentemente, o quizás no tanto, España es uno de los países europeos que presenta menores desigualdades de riqueza, tal como pueden medirse en encuestas a hogares, probablemente por la generalización de la vivienda en propiedad. Característica que no debe olvidarse cuando se predica sobre el fracaso hipotecario español y se plantean alegremente propuestas para reformarlo en profundidad. Conviene subrayar también que las desigualdades de consumo en España, como en casi todos los países desarrollados, son más bajas que las de ingresos, y han experimentado una notable evolución decreciente en los últimos cuarenta años. Los datos más recientes sitúan a España con un nivel de desigualdad de consumo medio-bajo en la UE15. Lo que nos debería llevar a ser un poco más cautos al hablar de los índices de exclusión y privación.

El capítulo trata finalmente de la movilidad intergeneracional y subraya que en términos de elasticidad de ingresos entre padres e hijos, el caso español se sitúa en la franja media o media-alta de los países occidentales. Pero, y este es quizás el hecho diferencial más sorprendente, presenta una tasa de movilidad educativa intergeneracional relativamente baja. En términos de políticas sociales, el capítulo nos deja varias lecciones interesantes: (i) las transferencias sociales de índole monetaria en España están poco desarrolladas y son poco igualitarias, (ii) la movilidad intergeneracional es sorprendentemente baja, a pesar de la universalización de la educación, lo que nos debería conducir a preocuparnos más por la calidad que por la simple

disponibilidad de plazas escolares, y (iii) en España los costes de las crisis se reparten de manera desproporcionadamente sesgada, “con diferencias muy acusadas a favor de quienes ocupan lugares más elevados, especialmente protegidos en el mercado privado de trabajo o por pertenecer al sector público”, lo que no sucede en “otros países con mercados de trabajo, digamos, más sensatos”. Una vez más, la clave de la desigualdad española no está en la insuficiencia de las políticas sociales, sino en la de las laborales.

Gabriel Elorriaga estudia en el capítulo 4 la relación entre igualdad, gasto público y fiscalidad. Una relación que en la imaginación popular se interpreta de manera lineal y sencilla: a mayor gasto público mayor igualdad sin externalidad negativa alguna. Las cosas son, como siempre en economía, más complejas. No todo incremento de gasto público mejora la distribución de la renta, ni siquiera todo aumento de gasto social, como podemos constatar por el hecho de que España se encuentre entre los países desarrollados con mayor volumen de gasto social y sea a la vez de los menos igualitarios<sup>17</sup>. Ni por supuesto todo aumento de la presión fiscal directa es progresivo e igualitario. Afirmar que una desigualdad excesiva lastra el potencial de crecimiento no justifica cualquier intervención pública orientada a la redistribución. Existen fallos de mercado, pero también fallos de regulación e intervención. Y la política económica y social española presenta muchos de estos últimos.

El factor determinante de la distribución de la renta en España es el empleo y su retribución. Lo que explica que al haber sido uno de

<sup>17</sup> Como puede observarse de los datos de la OCDE, donde, por cierto, se constata también que, a pesar de lo que suele afirmarse, España es uno de los países donde mejor se ha mantenido el gasto social en los años de crisis, lo que es lógico y hasta inevitable dadas sus características, como veremos.

los países que más empleo ha destruido con la crisis, sea uno de los que más ha incrementado la desigualdad a lo largo de la misma. Y lo ha hecho, sobre todo, por la pérdida de renta en los niveles más empobrecidos, al contrario de lo que sucede en países donde el incremento de la desigualdad es producto de la globalización y el cambio tecnológico. “La crisis en España no ha hecho más ricos a quienes ya lo eran sino que ha castigado más intensamente a quienes se sitúan en los niveles más bajos de renta”. Y lo ha hecho además de por las peculiaridades conocidas de nuestro mercado de trabajo, fuertemente dual y discriminatorio de los nuevos entrantes, por las características de nuestro Estado de bienestar: su financiación a través de un impuesto injusto e ineficiente sobre el empleo que lo convierte en un bien escaso y caro, y la constatación de que la variable más explicativa del gasto social en España es la edad del beneficiario.

Por razones intrínsecas, el componente sanitario del gasto social aumenta con la edad. Pero adicionalmente en España, por el diseño de nuestro sistema de bienestar, tanto las pensiones como el seguro de desempleo están directamente relacionados con el tiempo trabajado y los salarios obtenidos, lo que refuerza la desigualdad y aumenta la exclusión social de los colectivos con dificultades de incorporación al mercado laboral. Se añade que tenemos un esquema de salarios mínimos no adaptado a la productividad de los distintos sectores económicos, bajos para el trabajador en relación a los niveles salariales medios y muy onerosos para el empresario por las cargas fiscales que llevan asociados, características todas ellas que no favorecen precisamente la contratación de los trabajadores menos cualificados. Aunque el carácter regresivo del sistema de bienestar se ha aten-

nuado parcialmente en los últimos años –con medidas como la extensión de las pensiones no contributivas, la ayuda a los desempleados que agotan su prestación y carecen de otros ingresos o algunos incentivos fiscales bien focalizados– estas no han sido suficientes para modificar significativamente el llamado “modelo mediterráneo” de Estado de bienestar, que ha demostrado su ineficiencia pero que se resiste a desaparecer.

En definitiva, “España presenta mayores índices de desigualdad y peores resultados en la lucha contra la pobreza que la mayor parte de los países de su entorno. Esa evidencia no es consecuencia de una insuficiente dimensión del sector público, ni de la escasez de gasto social, sino que se explica fundamentalmente por una determinada configuración del Estado de bienestar, común a otros países del sur de Europa, y por la ineficiencia del mercado laboral y la ineficacia de aquellos componentes del gasto social que tienen una finalidad netamente igualadora, como la educación”.

Para complicar más aún el tema y reforzar la ineficacia de nuestro sistema de bienestar, sus posibles reformas se han visto impedidas por una curiosa interpretación del Estado de las Autonomías que, al proponer límites a la redistribución entre territorios, pretende establecer fronteras artificiales a las transferencias de rentas entre los ciudadanos, limitando así su capacidad redistributiva. No parece muy consistente clamar por las insuficiencias de nuestro Estado de bienestar y exigir limitar las transferencias entre Comunidades Autónomas, anteponiendo presuntos derechos de los territorios a los derechos de los ciudadanos. Lo cierto es que un sistema de financiación autonómico complejo hasta resultar incomprensible, y por tanto discrecional, resulta en diferencias muy significativas e injustificables

en el gasto público per cápita destinado a atender los servicios sociales básicos como educación, sanidad o prestaciones sociales<sup>18</sup>. Diferencias que en ningún caso pueden entenderse como compensatorias o redistributivas, sino que más bien acentúan las desigualdades entre los individuos.

El capítulo termina con un análisis del impacto redistributivo de los impuestos, no sin antes recordar que “el efecto de las políticas de gasto es siempre muy superior al de las tributarias, y dentro de aquellas los servicios prestados con carácter universal, como sanidad y educación, son siempre los que incorporan mayor potencia para la aproximación de rentas”. Baste con recordar aquí las principales limitaciones de nuestro sistema impositivo, por otro lado suficientemente conocidas: (i) los impuestos sobre el consumo tienen en España el menor peso relativo de todos los países de la UE, con una diferencia de 7,6 puntos porcentuales en el tipo implícito; (ii) la imposición sobre el trabajo está en la media europea, pero recae desproporcionadamente sobre los empleadores; (iii) la imposición sobre el capital es superior a la media europea; y (iv) España es uno de los países más descentralizados también en materia de ingresos, pues más del 40% están recaudados o son asignados a las CCAA. Se dejan así apuntadas las posibles líneas de reforma sobre las que hay un creciente consenso entre especialistas.

La distribución de la renta en cualquier sociedad depende fundamentalmente de la estructura del empleo y los salarios. Los salarios no son una variable discrecional que pueda fi-

jarse a voluntad, sino que en una economía de mercado son básicamente función de la productividad marginal del factor trabajo y esta depende crucialmente de la educación, un hecho establecido en la literatura económica desde que en 1964 se publicó el libro clásico de Gary Becker, *Capital Humano*. El acceso a la educación se convierte por tanto en un factor clave para medir la igualdad de oportunidades. Igualdad de acceso que no es sinónimo de acceso libre, gratuito e indiscriminado. Es indiscutible que la educación produce claras externalidades positivas; es decir, sus beneficios sociales superan a los privados, pero eso no quiere decir que no haya beneficios privados; los salarios tienden a aumentar con los años de escolarización y el tiempo de desempleo a lo largo del ciclo vital tiende a disminuir<sup>19</sup>. Hay por lo tanto una cierta apropiación privada de los beneficios de la educación y argumentos económicos y de justicia social para que los individuos asuman directamente una parte del coste de su educación. Garantizar la igualdad de oportunidades no es por tanto sinónimo de gratuidad, sino de eliminar la exclusión mediante una adecuada y bien focalizada política de tasas, becas y créditos. A su vez, la calidad de la educación recibida, de la formación en sentido amplio, es un factor determinante del progreso a medio plazo de la productividad y por tanto de los salarios, de las diferencias salariales en una sociedad determinada, de las diferencias interregionales y de las diferencias internacionales. La igualdad de acceso es pues algo más que universalizar la educación o la universidad, es garantizar el acceso a una educación competitiva y de calidad. Nada más lejos del igualitarismo de los resultados, de la mediocridad generalizada.

<sup>18</sup> BBVA Research (2015): “Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas”.

<sup>19</sup> Como puede comprobarse empíricamente consultando cualquier año el Informe OCDE (2015,c): “Education at a Glance”, OCDE *Interim Report*.

Ismael Sanz y Jorge Sainz estudian en el capítulo 5 este aspecto central de la política social, la importancia de la educación en la igualdad de oportunidades. “Si el acceso a la formación es similar entre todos los estratos de la sociedad y las competencias, habilidades y conocimientos dependen del esfuerzo, mérito y responsabilidad individual, entonces la influencia de la educación en el desempeño laboral de los individuos es un mecanismo muy útil y visible de igualdad de oportunidades”. El problema se plantea si otros factores además del mérito, la capacidad y el esfuerzo influyen en la decisión de abandonar los estudios tras la etapa obligatoria. Factores como la renta familiar, su estatus social o la falta de información sobre el rendimiento de la educación.

En los últimos años, la literatura económica sobre la educación ha ido mas allá de resaltar la importancia de los años de escolarización, para adentrarse en la importancia de los contenidos concretos de la educación, en las competencias y habilidades aprendidas (Hanushek y Woessmann, 2015). Este capítulo muestra con datos de la OCDE que existe, por ejemplo, una relación clara entre salario o empleo y las competencias en matemáticas y lectura. Estudiar importa, pero lo que se aprende también. Curiosamente, “la prima salarial de los estudios en España es inferior a la de la OCDE, pero la rentabilidad de las competencias reales en matemáticas (y lectura) es superior. Una situación que podría estar indicando que en nuestro país los títulos no siempre vienen asociados a mayores competencias y/o que algunos estudios, particularmente los de enseñanzas superiores, no se ajustan bien a la demanda de las empresas y de la sociedad”. Demuestra también que, contrariamente a lo que a veces se argumenta en el debate público, “el esfuerzo y dedicación de los jóvenes al estudio y la valoración de la familia de la im-

portancia de los estudios, influye de forma decisiva en su adquisición de habilidades y competencias, y que por tanto hay un grado de responsabilidad individual y familiar importante en la formación de los jóvenes” y en su futuro horizonte laboral y salarial. Un factor de desigualdad de rentas que no puede calificarse de negativo ni que creo corresponda a las políticas públicas hacer desaparecer. Es más, una sociedad abierta y libre en el sentido popperiano debería tender a intensificar el peso de esta variable en la distribución de la renta, porque así aumentaría también la tasa de crecimiento económico y progreso social del conjunto de la sociedad.

Las políticas públicas deberían enfocarse a minimizar los otros factores que afectan al rendimiento académico de los estudiantes que no son atribuibles a su esfuerzo y el de sus familias. Factores como un coste de oportunidad inasumible porque la familia necesita los ingresos, de ahí la importancia de las becas-salario en circunstancias muy concretas, como el desequilibrio intertemporal entre ingresos y gastos de la educación, lo que justifica los créditos con periodos de carencia altos y repago asociado a la obtención de rentas; como la falta de referencias educativas en su entorno, de ahí la importancia de medidas de apoyo y educación compensatoria; o como el desconocimiento de la relación entre el nivel educativo y el desempeño laboral, que justifica el gasto en información cualitativa. Cuestión más compleja, y que los autores analizan con cierta exhaustividad, es si el origen familiar sigue incidiendo en el rendimiento educativo, lo que parece ser el caso en España. Tiene una lectura negativa, de perpetuación de las desigualdades y movilidad social incompleta, pero también una lectura positiva, que las familias se esfuercen en que no haya movilidad negativa, que no se produzcan retrocesos.



Las conclusiones de este capítulo son toda una guía para las políticas públicas de igualdad en el terreno educativo; una guía muy alejada de algunas presuntas verdades establecidas en la opinión pública y que son contrarias a la evidencia empírica. “La introducción de pruebas externas y estandarizadas, con la consiguiente publicación de los resultados, las becas condicionadas a resultados educativos, la incorporación de las familias desfavorecidas a la educación de 0-3 años, la exigencia académica como medio de recuperar la importancia del esfuerzo, la libertad de elección que facilite la existencia de centros públicos, concertados y privados con diversos programas docentes y las campañas informativas sobre la relación entre los estudios y el desempeño laboral posterior son, según muestran los estudios más rigurosos, las medidas más efectivas para lograr una mayor igualdad de oportunidades a través de un sistema educativo de calidad”. Conclusiones a las que como economista me permito añadir otras tres: (i) no hay constancia empírica de una relación directa entre gasto público en educación y calidad de la misma más allá de un nivel mínimo superado hace muchos años en todos los países desarrollados; (ii) los gestores de los centros deben ser profesionales, elegidos por su capacidad y remunerados por sus resultados y no necesariamente elegidos popularmente, como sucede en países europeos de larga tradición democrática y excelentes logros académicos; y (iii) los profesionales de la educación, profesores y gestores educativos, se mueven por incentivos económicos como todos los demás trabajadores, si queremos mejorar su rendimiento habría que introducir de manera agresiva pluses de productividad vinculados al rendimiento de sus alumnos en las pruebas externas, el igualitarismo salarial es contrario a la igualdad de oportunidades, a la movilidad social y al progreso económico.

Juan José Toribio analiza en el capítulo 6 los resultados de la lucha contra la pobreza, los efectos de la globalización y el cambio tecnológico y su impacto en la distribución de rentas y, siquiera sea de forma implícita, las políticas que han tenido éxito en la lucha contra la pobreza y en fomentar el crecimiento. Concluye con una afirmación indiscutible, pero que a la luz de algunos debates actuales parece una provocación. “Lo cierto es que, durante los últimos 20 años, y a pesar de la crisis financiera mundial, se han logrado avances espectaculares en los objetivos de reducción de la pobreza en el mundo. Ello ha sido posible gracias a la apertura al comercio internacional, a la globalización financiera, a la diversificación geográfica de la producción, a la innovación científica o tecnológica, y a la adopción de unos principios de libre mercado que han propiciado una mejor asignación de los recursos productivos en la economía global”. Todo ello a pesar de que la crisis supuso una interrupción de transferencias masivas a países en desarrollo cuya eficacia resultaba más que dudosa. Conviene no olvidarlo.

Afirmación que se apoya en el Informe 2014 sobre Objetivos del Milenio del Secretario para Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas: “la pobreza extrema en el mundo se ha reducido a la mitad en los últimos veinte años. 700 millones de personas han logrado superar ese umbral, 2.300 millones lograron acceder a una fuente mejorada de agua potable”. Además, “en todas las regiones en desarrollo se están eliminando las disparidades de matriculación de niños y niñas en la escuela primaria”. Conclusiones no muy distintas de aquellas a las que había llegado desde una perspectiva más económica, si se quiere, el profesor Sala i Martí (2002) en un libro pionero de la nueva literatura académica sobre el crecimiento. Y en

cuanto a las políticas económicas que lo han hecho posible, “el sistema comercial ha permanecido favorable para los países en desarrollo y la carga de su deuda se ha mantenido baja”. Lo primero, gracias a un ciclo alcista de las materias primas que ha mejorado drásticamente los términos de intercambio de los países en desarrollo; lo segundo, gracias a la aplicación de políticas ortodoxas enmarcadas en el tan denostado primer Consenso de Washington. La lucha contra la pobreza no puede darse por concluida nunca, evidentemente. Pero contra lo que pareciera pensarse, no ha fracasado, sino que los resultados han sido espectaculares y muy superiores a los objetivos establecidos.

El FMI es probablemente la institución internacional que más recursos humanos e intelectuales ha dedicado al estudio de la globalización, como corresponde a su carta fundacional<sup>20</sup>. Y concluye afirmando que ha tenido un impacto débil en la distribución de rentas, medida convencionalmente por el índice de Gini nacional, que no en la lucha contra la pobreza, como ya hemos visto, y en cualquier caso muy inferior al efecto del cambio tecnológico. Las diferencias por países pueden explicarse por el impacto diferencial de la globalización comercial y financiera. La primera, más intensa en los países en desarrollo, es menos desequilibrante que la financiera, más asociada a países desarrollados. Y añade, “el incremento de la desigualdad interna en la mayoría de los países no procede de una pérdida de posiciones en los sectores más pobres, sino de un aumento sin precedentes de los in-

gresos de los más ricos, acompañados de un estancamiento de los ingresos de la clase media”. Un estancamiento producto de la pérdida de productividad al perder la ventaja tecnológica con la globalización<sup>21</sup> y a la que el sistema político intentó contrarrestar con el aumento de su capacidad de endeudamiento hasta provocar la crisis financiera<sup>22</sup>.

El cambio tecnológico asociado a la brecha de conocimiento, el tradicional *skill gap* o analfabetismo digital como se le denomina últimamente, ha tenido históricamente un fuerte efecto temporal sobre la distribución de la renta. “Utilizando el mismo modelo económico que le permitió cuantificar el efecto de la globalización, el FMI llega a la conclusión de que, a partir de 1980, el impacto del cambio tecnológico sobre la distribución de las rentas ha sido, para el conjunto de la economía mundial, muy superior al de la apertura del comercio, la liberalización de los movimientos de capital o cualquier otro factor asociado a la globalización. Así –señala el FMI– el progreso tecnológico explica, por sí mismo, la mayor parte del incremento anual (0,45%) observado en el coeficiente de Gini a partir de los años 80, frente al 0,1% atribuible a la globalización comercial y financiera”. Un efecto que será tan duradero como los sistemas institucionales nacionales permitan el mantenimiento de monopolios temporales de conocimiento por exclusión social, dificultades de acceso a la educación y las nuevas tecnologías, o fenómenos de captura de renta de grupos privilegiados. Las políticas redistributivas adecuadas están claras y se han comentado aquí. In-

<sup>20</sup> Quizás la mejor síntesis de sus conclusiones pueda encontrarse en el capítulo 4, “Globalization and Inequality”, de su *World Economic Outlook* de octubre 2007.

<sup>21</sup> Ver el excelente resumen del estado del debate sobre productividad y globalización en la literatura académica en el artículo del *Financial Times* de 25 de mayo de 2015, “Productivity: It’s a Drag” de Sam Fleming y Chris Giles.

<sup>22</sup> Rajan, R. (2011): *Fault Lines, How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Collins Business.

cluyen la universalidad del acceso a la educación, que no es sinónimo de gratuidad, la mejora de su calidad y competencia internacional y la liberalización de los mercados de bienes y factores (trabajo y capital).

Por último, Ignacio Muñoz-Alonso estudia en el capítulo 7 la importancia de las instituciones y el sistema de incentivos a la hora de definir la igualdad de oportunidades siguiendo el esquema teórico propuesto en el libro ya clásico de Robinson y Acemoglu (2012). Después de recordar el concepto de instituciones inclusivas, afirma: “las instituciones económicas, como los reguladores de mercados y de la competencia, los organismos de contratación pública o los supervisores sectoriales y de cuentas públicas, tendrán junto con las instituciones legales y judiciales la responsabilidad de la protección del derecho a la igualdad de oportunidades como derecho fundamental. Y como atributos de calidad que las definan, las instituciones han de asegurar su imparcialidad, transparencia y la rendición puntual de cuentas”. Una frase que es todo un programa de trabajo para unas instituciones que el ciudadano percibe como distantes, tecnocráticas y ajenas a su bienestar. Y a quienes se les recuerda sin embargo que en una economía de mercado, en una sociedad abierta y competitiva, son instrumento esencial de la acción política para garantizar la igualdad de los ciudadanos y evitar abusos de poder, abusos de posición dominante o simplemente captura de rentas en términos económicos.

Se plantea luego, siguiendo a Rawls (1971), una formulación normativa de la relación entre desigualdad de resultados e igualdad de oportunidades, por la que las desigualdades para ser socialmente aceptables deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertas a todos bajo condiciones equitativas de

igualdad de oportunidades. En sus propias palabras, y sin duda pensando en la España de hoy, “lo que se impugna no es la existencia de grados de desigualdad sino sobre todo la forma en la que se producen. Repugnan la arbitrariedad, el clientelismo y el compadreo extractivo, y esa contestación es la que exalta la conciencia igualitaria y la que genera posturas radicales, mareas de todos los colores y reacciones extremas”.

No se limita el autor a repasar la literatura económica sobre las relaciones entre el Estado y el mercado, sino que persigue ofrecer una interpretación consistente de la actualidad, de las respuestas políticas populistas como consecuencia de los problemas de legitimidad del capitalismo, y alertar sobre los peligros de esas respuestas: “es frecuente escuchar voces que, frente a situaciones clientelares, proponen un mayor grado de intervención de la economía y el establecimiento de límites adicionales al libre funcionamiento del mercado, ignorando que el problema está precisamente en lo que se decide al margen del juego de precios, eficiencia y competencia transparente que caracterizan las reglas del mercado”, en la captura del regulador, los fallos de la intervención o la asignación de recursos por vías administrativas que incentivan la creación de coaliciones extractivas de intereses y grupos de presión que proliferan al margen de la mano invisible e igualitaria para arrimar el ascua a su sardina en un mundo de decisiones discrecionales, y por tanto arbitrarias.

Termina este capítulo poniendo algunos ejemplos recientes en España de captura de rentas y de mal diseño y funcionamiento del sistema de incentivos –cajas de ahorros, burbuja inmobiliaria, coste de la energía, escasez de la financiación no bancaria-. Y concluye con una llamada regeneracionista: “la restau-



ración de la confianza y el capital social, junto con la construcción de una estructura de incentivos individuales que distribuyan prosperidad para el conjunto de la sociedad, son objetivos prioritarios si queremos que nuestro país sea, efectivamente, un lugar de oportunidades para todos”.

En definitiva, este libro es un intento de contribuir a un debate racional sobre la desigualdad en España. Por eso le dedicamos tiempo a estudiar conceptualmente el problema y su relación con el crecimiento económico y progreso social. Analizamos con rigor las distintas formas de medirla y lo que significa cada una de ellas, llegando a la conclusión de que todas son útiles y ninguna concluyente porque se trata de un fenómeno esencialmente multidimensional. Repasamos la evolución de la desigualdad en el mundo y en España y discutimos el impacto de factores como la globalización, el cambio tecnológico o el marco institucional. Nos centramos en tres aspectos claves de las políticas públicas

para garantizar la igualdad de oportunidades: la política educativa, la laboral y el diseño del Estado de bienestar, porque hemos constatado que España es injusta porque esas políticas funcionan mal y no porque el gasto público sea insuficiente o el tamaño del Estado excesivamente pequeño. La desigualdad no ha crecido con la crisis por los recortes, por la famosa austeridad fiscal, por otra parte absolutamente necesaria para recuperar el crecimiento sostenido en una economía altamente endeudada. La desigualdad ha crecido como consecuencia de un mercado de trabajo que excluye a los más jóvenes y débiles, un sistema educativo que no ofrece calidad competitiva suficiente a los que más apoyo necesitan y por un Estado de bienestar mal financiado, con un impuesto que genera desigualdad y que hace depender las transferencias sociales de la edad y el historial laboral, con lo que aumenta las desigualdades en tiempos de crisis. Pero no nos limitamos a señalar las deficiencias del marco actual, también proponemos soluciones y reformas políticas.

## Referencias bibliográficas

**BBVA Research** (2015): “Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas”.

**Blanchard, O., Dell’Ariccia, G. y Mauro, P.** (2010): “Rethinking Macro Policy”, *IMF Staff Position Note SPN/10/03*.

**Cevik, S. y Correa-Caro, C.** (2015): “Growing (Un)equal: Fiscal Policy and Income Inequality in China and BRIC+”, *IMF Working Paper 15/68*.

**Duflo, E.** (2011): “Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty”, *Public Affairs*.

**Feming, S. y Giles, C.** (2015): “Productivity: It’s a Drag”, *Financial Times*.

**FMI** (2007): “Globalization and Inequality”, *World Economic Outlook*, Chapter 4.

**FMI** (2014): “Fiscal Policy and Income Distribution”, *Policy Paper*.

**Ministerio de Hacienda** (2014): “Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, Ministerio de Hacienda”, Madrid.

**OCDE** (2015,a): *What’s your share of the pie?* Disponible en <http://www.OCDE.org/statistics/compare-your-income.htm>

**OCDE** (2015,b): “In It Together, Why less Inequality Benefits All”, *OCDE Publishing*, Paris.

**OCDE** (2015,c): “Education at a Glance”, *OCDE Interim Report*.

**Okun, A.** (2015): *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, Brookings Classics.

**Ostry, J., Berg, A. y Tsangarides, C.** (2014): “Redistribution, Inequality and Growth”, *IMF Staff Discussion Note, SDN 14/02*.

**Piketty, T.** (2013): “Capital in the Twenty-first Century”, Harvard University Press.

**Rajan, R.** (2011): *Fault Lines, How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Collins Business.

**Sandbu, M.** (2015): “Slicing your cake and growing it too”, *Free Lunch* en Financial Times. Disponible en <http://www.ft.com/intl/martin-sandbu-free-lunch>

**Sommers, S. y Norton, M.** (2011): “Whites See Racism as a Zero-Sum Game That They are Now Losing”, *Perspectives on Psychological Sciences*, 6, pp. 215-218.

# La desigualdad en la historia de las ideas

**María Blanco**

Profesora de la Universidad CEU-San Pablo

## Introducción

Para un economista teórico, enfrentarse a conceptos como el de “desigualdad” es como caminar hacia el matadero. Por un lado, uno puede fingir que se salva asumiendo tópicos ampliamente difundidos que pretenden que la desigualdad es el enemigo a combatir, sin plantearse nada más. En este caso, la aparente salvación esconde un rotundo fracaso como gestores de las políticas públicas porque se cumple la famosa ley de las consecuencias no deseadas, ya enunciada por Adam Smith, de manera que tratando de lograr el mayor bien para todos, se sacrifica precisamente a la parte de la población menos favorecida y se trunca el camino de la riqueza para los más débiles. Por otro lado, el economista puede afrontar la bondad o maldad de la desigualdad, diseccionar qué aspectos de la misma son incentivos naturales, cómo su-

perar las consecuencias de aquella forma de desigualdad que merme la capacidad de superar la pobreza, y hacerlo con honestidad, al margen de grupos de poder, resultados electorales y popularidad. En este segundo caso, es obvio que quienes velan por el éxito de un partido a toda costa, o por los intereses de los buscadores de rentas de cualquier inspiración política, y en general, quienes se agarran a mensajes demagógicos por falta de otro argumento o por cualquier otra razón, van a emplearse a fondo en la tarea de tergiversar el mensaje para demostrar que, sin duda, eres partidario de la desigualdad y estás al servicio de los poderosos que se sitúan en la cima más elevada de la asimetría y que viven a costa del resto menos favorecido.

Pero lo cierto es que hasta los discursos de los más populistas han tenido que sofisticarse para poder continuar defendiendo políticas eco-

nómicas sesgadas a su favor. La idea de que la desigualdad es mala *per se* no se sostiene.

En este capítulo, trataré de analizar cómo se han enfrentado los economistas del pasado a esta problemática, cuáles son los aspectos normativos actuales y dónde se encuentra centrado el debate hoy en día.

### Las diferentes caras de la desigualdad en la historia del pensamiento económico

A lo largo de la historia de las ideas económicas, la desigualdad se ha planteado como algo natural derivado de hechos inevitables como el lugar de nacimiento, las diferentes capacidades que distintos individuos poseen de nacimiento, o de circunstancias favorables no relacionadas con el mérito propio como la herencia, los premios de lotería, etc. En este sentido, el momento histórico, que imprime una determinada idiosincrasia y una manera de enfrentarse al mundo en cada sociedad, ha determinado en gran medida el pensamiento económico. Cuando la estructura social se basaba en capas casi impermeabilizadas que determinaban el destino de cada persona por su nacimiento, los pensadores económicos solían ocuparse de estudiar cómo mejorar las condiciones de los más pobres, el ahorro, la libertad de todos, pero especialmente de los pobres, de salir adelante en función de sus fines y no dependiendo de lo que los más favorecidos decidieran por ellos.

Un ejemplo perfecto de este tipo de debates es el mantenido por Domingo de Soto y otros autores en el siglo XVI. Domingo de Soto, dominico, miembro de la Escuela de Salamanca, autor de *Deliberación de la causa de los pobres*, publicada en 1545, considera que el pobre tiene derecho a mendigar sin que las

autoridades municipales se lo prohíban, porque es responsabilidad suya asumir el deshonor de pedir por la calle. Desconfía también de quienes proponen recluir a los mendigos en casas municipales y obligar a trabajar a los llamados “pobres fingidos” (aquellos que pudiendo ganarse la vida por sí mismos, prefieren vivir de la caridad por indolencia) por un salario menor al de mercado. Considera que este control propicia situaciones de abuso hacia los pobres por parte de la administración y defiende la dignidad del pobre y la libertad tanto de quien pide, como de quien da. En ningún momento se trata de eliminar desigualdades económicas o sociales que quebrantarían el orden establecido.

Es más adelante cuando se plantean factores como la educación como la clave para sobrepasar las circunstancias ligadas al nacimiento; en concreto, hay que esperar hasta la época ilustrada, cuando la filosofía de que el hombre es como la “tabla rasa” sobre la que la razón y el conocimiento cincela para mejorar la condición humana, penetra en las capas sociales.

No en vano, la obra más reconocida del autor económico más destacado de la Ilustración escocesa, Adam Smith, se intitula *Investigación sobre las causas que determinan la riqueza de las naciones* (1776) y pretende, como indica, dar con las claves que explican que unos países sean prósperos mientras que otros no, para lograr, precisamente, que esas naciones dejen de ser pobres y mejorar la situación de las sociedades menos favorecidas. No deja de resultar paradójico que Adam Smith, como icono del liberalismo económico, sea considerado por muchos (que seguramente no han leído su obra) como el defensor de los ricos y las desigualdades, asumiendo que la mera existencia de ricos es mala en sí misma.

A partir de ahí, la historia de las ideas económicas ha tratado el tema de la desigualdad de diferentes maneras.

Mientras que para autores como Adam Smith la desigualdad debería ser asumida como una oportunidad para obtener un beneficio mutuo, para los autores marxistas las desigualdades deberían ser compensadas mediante una redistribución forzosa, siguiendo su máxima: de cada uno según su capacidad, a cada uno según su necesidad.

### Adam Smith y los clásicos

¿Favorecía Adam Smith la desigualdad? En principio la reconocía como un hecho natural y destacaba su papel como incentivo que podía llevar a quienes tienen menos a querer tener más, a mejorar su nivel de vida y la de su familia, y a despertar el ingenio para lograrlo. Además la desigualdad en el ingreso, cuando es meritocrática, permite diferenciar al empresario torpe del habilidoso y al trabajador eficiente del que no lo es. Pero el análisis de la cuestión por los estudiosos de Smith no es tan simple. Una cosa es reconocer la desigualdad como hecho y otra apoyarla o promocionarla. Así se analiza la afirmación de Smith según la cual es preferible una sociedad opulenta y civilizada pero desigual que una sociedad más igualitaria pero pobre y primitiva. Pero hay que añadir a esta afirmación cuál es la mejor manera, de acuerdo con el autor, para alcanzar esa opulencia. La acumulación de capital y la división del trabajo son dos de los puntales más importantes. La eliminación de privilegios, especialmente a los empresarios, de los que tiene una opinión bastante mala y a quienes se refiere cuando dice que cuando hay dos o más de ellos juntos es seguro que están conspirando contra el consumidor, es otro aspecto importante.

Además, Smith asume que el crecimiento económico, consecuencia de su sistema de libertad natural, llevará a un aumento de los salarios y, a largo plazo, a un suave descenso de la tasa de crecimiento de los beneficios. Simplemente propone la creación de un marco jurídico e institucional en el que la competencia y las expectativas interactúen permitiendo la mejora de la situación de todos: pobres y ricos. Su idea de aplicar un impuesto a las rentas que no procedan del trabajo (nótese que no se trata de un impuesto sobre los beneficios) y sobre el consumo de bienes de lujo para que el Estado financie aquellas iniciativas que el sector privado no considere, pero que supongan un beneficio para la comunidad, es complementaria a su propuesta para lograr una sociedad opulenta y menos desigual.

Adam Smith, a pesar de que no vivió los resultados de la industrialización en el Reino Unido, mostró un gran conocimiento acerca de la idea de mejora y progreso y le concedía una gran importancia en el desarrollo de las naciones a largo plazo: “El uniforme, constante e ininterrumpido esfuerzo de cada hombre para mejorar su condición es con frecuencia lo suficientemente potente como para mantener el progreso natural de las cosas hacia la mejora, a pesar de la extravagancia del gobierno, y de los mayores errores de la administración”.

Después de Smith, sus seguidores, los economistas ingleses del siglo XIX de la Escuela Clásica de Economía, centraron su énfasis en la libertad de comercio como un instrumento que había de servir no tanto para redistribuir las rentas de los países o de las personas, sino para facilitar que los menos favorecidos se enriquezcan y salgan de su situación de penuria. En este sentido, el mercado, cuando no está sesgado por los privilegios otorgados por el soberano, aparece como el mejor redistri-

buidor. El intercambio voluntario, lejos de ser percibido como una batalla en la que unos explotan y otros son explotados (como sucedía con los mercantilistas, y después con el marxismo y el socialismo radical de nuestros días), era un mecanismo movido por las diferencias de rentas, capacidades y necesidades entre los individuos que de manera pacífica permitía transferencias entre las naciones.

David Ricardo, por ejemplo, estudió mediante una primitiva modelización la distribución de la renta entre los factores de producción. Es lo que se conoce como teoría de la imputación, que trata de analizar qué parte del ingreso remunera, y cuánto, cada uno de los factores que, a su vez, contribuyen a generar ese ingreso. Tanto Ricardo como sus contemporáneos estaban interesados en saber si un aumento de los ingresos generaría una mejora en los salarios, en los beneficios, o iría a manos de los rentistas de la tierra. Pero su objetivo no era precisamente proponer una actuación del Estado para que los trabajadores se vieran más repercutidos por el aumento de los ingresos, sino, por el contrario, animar a que se derogaran las Leyes del Cereal que restringían el comercio de cereal con Francia para que la libertad económica permitiera un aumento de los salarios, de los beneficios y de las rentas de la tierra. Precisamente, con su modelo, conocido como “sistema de Ricardo”, se dirigía a los terratenientes y les demostraba que la restricción comercial también les perjudicaba a ellos.

La teoría de la ventaja comparativa de David Ricardo también estudia cómo se reparten los beneficios del comercio, pero no hay intención en absoluto de imponer un sistema igualitarista, sino que, de nuevo, se trata de considerar cómo obtener el máximo beneficio del libre comercio aprovechando la dotación inicial de

recursos de cada país, porque es el libre comercio lo que va a enriquecer incluso a aquellas naciones con una dotación de recursos aparentemente peor.

En este sentido, David Hume, contemporáneo y amigo de Smith, marca cuál era la tendencia entre estos autores. Para Hume, la falacia mercantilista que planteaba el comercio internacional como una guerra donde unos ganaban y otros perdían olvidaba que, para que un país venda sus productos tiene que haber otro país lo suficientemente rico como para poder adquirirlos. El igualitarismo que lleva al empobrecimiento lamina la generación de riqueza especialmente de los menos favorecidos.

Finalmente, el último de los clásicos, el inglés John Stuart Mill, probablemente uno de los primeros ideólogos de la socialdemocracia, que defendía la propiedad privada y el libre comercio, pero también leyes que penalizaban la herencia, habla más explícitamente del tema de la desigualdad en un tono mucho más moderno.

El Libro I de los *Principios de Economía Política* (1848) de John Stuart Mill se titula “Producción” y el Libro II “Distribución”. Al principio del segundo libro, Mill escribió:

“Los principios que han sido expuestos en la primera parte de este tratado son, en ciertos aspectos, fuertemente distinguibles de los que ahora estamos a punto de considerar. Las leyes y las condiciones de la producción de riqueza participan del carácter de las verdades físicas. No hay nada opcional o arbitraria en ellas. (.../...) No sucede así con la distribución de la riqueza. Es una cuestión que atañe a las instituciones humanas exclusivamente. Las cosas una vez allí, la humanidad, individual o colectivamente, se puede hacer con ellos lo que les gusta. ... La distribución de la riqueza, por lo tanto, depende de las leyes y costumbres de la sociedad “.



Y a partir de esta declaración, Mill propone reformas institucionales como medio para crear una sociedad más igualitaria. El papel del Estado, en este sentido, debe ser sobre todo formativo, más que penalizador. La educación del pueblo mediante leyes que establezcan los incentivos correctos es fundamental. Pero eso no implica un sistema educativo intervencionista, planificado y planificador como el actual. Hay que recordar que John Stuart Mill guarda determinados rasgos intelectuales de su padre, James Mill, que respondía al ideal pedagógico ilustrado que considera la formación como parte de la responsabilidad individual.

En el libro V de la obra mencionada, John Stuart Mill dedica un capítulo a analizar cómo lograr una mejora de la condición física y moral del obrero. Es entonces cuando defiende la libertad de asociación, que estaba restringida en Inglaterra, no solamente para los trabajadores, sino también para los empresarios. Así, en 1848, los sindicatos eran ilegales en Inglaterra, pero los empresarios no podían crear sociedades anónimas ni comanditarias libremente. Mill aboga por la libertad de unos y otros, unida a la responsabilidad individual, como medio para lograr que los obreros luchen por sus intereses, que los trabajadores respeten a los buenos empresarios y que los empresarios respeten y valoren a los obreros.

Este pacífico planteamiento choca con la idea marxista de lucha de clases, explotación capitalista y la reclamación de expropiar a los propietarios de los medios de producción, teniendo en cuenta que 1848 también es la fecha de publicación del *Manifiesto Comunista* de Marx y Engels.

Un contemporáneo francés de John Stuart Mill y Karl Marx, Frédéric Bastiat, expone un argumento completamente diferente en su obra *Harmonies Économiques*<sup>1</sup> (1850) y en otros escritos, notablemente *Propriété et spoliation* (1848). En él, Bastiat se pregunta de dónde proceden la miseria y la desigualdad. Consciente de que el progreso industrial también había traído consigo el deterioro de un sector de la población, y de que muchas personas de bien, con buenas intenciones, afectadas por el dolor humano y por el espectáculo deprimente que el aumento de pobreza y el aumento de la desigualdad ofrecía, se habían refugiado en las propuestas utópicas de comunistas y socialistas, Bastiat desentraña el origen de tanto mal.

No es la propiedad privada, como acusaba Marx, sino los privilegios, la expoliación. Pero no cualquier expoliación. Bastiat considera que la expoliación condenada por la ley y repudiada por todos es mala, pero no es la peor. Se trata del expolio legal, el que se ejerce con el consentimiento de la ley, mediante la ley, con el asentimiento y a menudo el aplauso de la sociedad. Este fenómeno es tan humano como la propiedad privada y, lo mismo que ella, se deriva de la búsqueda del propio interés, pero mientras que la propiedad privada es beneficiosa, el expolio es perverso. Y la expoliación ejercida mediante la ley y con el consentimiento de la sociedad es doblemente peligrosa porque puede adquirir proporciones enormes, suficientes como para alterar la distribución de la riqueza de la sociedad y paralizar lo que él llama la fuerza niveladora que proporciona la libertad. Entre los males derivados de la expoliación legal se cuentan la deuda pública, los monopolios, las políticas restrictivas, la guerra contra el capital y la explotación de la ignorancia.

<sup>1</sup> N. del editor: Éditions du Trident reeditó en 2006 el libro *Harmonies Économiques*.

A partir de la década de 1870, la economía política sufre un cambio radical, no solamente por el cambio de enfoque en que consistió la aparición de la economía marginalista, sino por el triunfo de la economía matemática ligada parcialmente a los marginalistas. A partir de entonces, las aspiraciones políticas y sociales quedan desligadas de la teoría económica matemática. La mejor prueba es la del economista francés Léon Walras, quien publicó sus *Elementos de Economía Política Pura* y sus *Elementos de Economía Política Aplicada* separando la teoría económica matemática de sus ideales socialistas que proponían expropiar la tierra, imponer las cooperativas, etc.

Pero entre los economistas marginalistas de finales del XIX era característico el argumento que Alfred Marshall, catedrático de Cambridge y profesor de John Maynard Keynes, expresa en sus *Principios de Economía* (1891):

“La esperanza de que la pobreza y la ignorancia pueden eliminarse poco a poco deriva de hecho mucho apoyo del progreso constante de las clases trabajadoras en el siglo XIX. La máquina de vapor las ha liberado de mucho trabajo agotador y degradante; los salarios han aumentado; la educación ha sido mejorada y se ha generalizado. [...] Una gran parte de los artesanos han dejado de pertenecer a las clases bajas en el sentido en el que se utilizó originalmente el término; y algunos de ellos llevan una vida más refinada y noble que la que tuvo la mayoría de las clases altas hace un siglo”.

Una afirmación realmente optimista, como es característico del cambio de siglo, cuando nadie podía imaginar la serie de acontecimientos terribles que cambiarían todo en la primera mitad del siglo XX y que podemos resumir en las dos guerras mundiales y la crisis del 29.

### La desigualdad en el pensamiento económico en el siglo XX

Estos hechos que convulsionaron el mundo en un periodo de tiempo muy corto comparado con la era de estabilidad económica previa empujaron la teoría económica en dos sentidos, también en lo que se refiere a los estudios sobre desigualdad.

Por un lado, se pierde la fe en el funcionamiento del mercado y aparece la figura de John Maynard Keynes, que presenta una modificación del modelo económico vigente en los años 30 que justificaba la intervención estatal y la quiebra del principio del presupuesto equilibrado del sector público. Independientemente de si las teorías keynesianas fueran o no una consecuencia de los tiempos, su adopción y encumbramiento ha sido clave en la segunda mitad del siglo XX para construir el llamado “Estado de bienestar” y la gestión de políticas públicas igualitaristas con el recurso al dinero público bendecido por un creciente déficit público.

Por otro lado, el desarrollo de la economía matemática y la aparición de la econometría dieron lugar a las mediciones específicas de la desigualdad. En este aspecto hay que reseñar los trabajos de Vilfredo Pareto, economista, sociólogo e ingeniero italiano, quien en 1896, después de recabar estadísticas de diferentes países y en distintos periodos de tiempo, analizó los patrones de la desigualdad y formuló la Ley de Pareto y su representación gráfica, la Curva de Pareto. De acuerdo con los resultados de Pareto, la distribución de la riqueza es muy asimétrica: la mayoría de la riqueza está en pocas manos y la mayoría de la población tiene una tasa de riqueza mucho menor. Esta distribución puede representarse mediante una curva que ayuda a analizar los entresijos de la misma.



Esta distribución se ha difundido a otros estudios sociológicos, y abrió la puerta a otros economistas como Lorenz y Gini que han analizado la medida de la desigualdad, la distribución de la riqueza, de los ingresos, etc. La conocida como “regla del 80-20” de Pareto, cuyo objeto era determinar los patrones de distribución de la riqueza, se aplica, por ejemplo, a los negocios, cuando se afirma que el 80% de las ventas de una empresa está en manos del 20% de sus clientes. Son innumerables las aplicaciones de esta distribución.

Pero lo cierto es que ninguna de estas medidas informa acerca de la importancia de las instituciones en el diferente disfrute de un estándar de vida (policía, parques, *rule of law*). Solamente se centra en las variables cuantificables. Se ha perdido la visión global que nuestros maestros de siglos anteriores nos enseñaron. Es indudable que sin seguridad física, jurídica, sin unas instituciones judiciales que aseguren el cumplimiento de los contratos, sin esa libertad de asociación de la que hablaba John Stuart Mill, sin instituciones que canalicen el ingenio humano, incluso si nos encontramos en un país igualitarista, la sociedad no puede disfrutar de la riqueza entendida con sesgo cuantitativo, como la contemplamos hoy en día. El ejemplo perfecto es el de la URSS en los años 60. Tras la Segunda Guerra Mundial, una vez superados los desmanes de la contienda y arrojados por unas instituciones supranacionales que dictaban políticas y normas que habían de ser cumplidas por todos, los países de la Europa Occidental presentan un aumento del PIB espectacular. Se trata de un crecimiento económico basado en un uso más intensivo y eficiente de los factores de producción, entre otras cosas. Pero este aumento de la riqueza nacional no es exclusivo de los países de la Europa Occidental. Las naciones de la Europa del Este,

bajo el paraguas de la URSS, también disfrutaban de un aumento de la riqueza sin igual, no tan elevado como el occidental pero lo suficientemente alto como para suponer una amenaza económica. Y, sin embargo, al caer el Muro de Berlín y desmantelarse la Unión Soviética, se demostró que esa riqueza era aparente y se confirmó la situación de pobreza de la población, que no se correspondía con los datos macroeconómicos. Dos hechos explican en gran medida esta paradoja. En primer lugar, la URSS cambió los criterios estadísticos que computaban la riqueza: ya no contaban más los servicios, solamente la producción de bienes. Por otro lado, se sometió la economía a objetivos militares y políticos. Eso llevó a aumentar la producción siderometalúrgica para competir en la llamada “guerra de las estrellas” y desarrollar un ejército poderoso, y también a exhibir logros económicos estadísticos.

La riqueza, el bienestar, el progreso económico, el avance de la sociedad no se puede restringir a unas medidas estadísticas. El abandono de la visión del pasado, mucho más amplia, aunque menos “operativa” en términos económicos, no ha facilitado la creación de riqueza.

Además de esta corriente, en el siglo XX hay un cambio de modelo económico que se deriva de la desconfianza en el futuro, en que las depresiones y ciclos bajos se recuperan por sí solos. Simultáneamente, como siempre que se da una circunstancia extraordinaria que pone en riesgo a la población, como una guerra o una catástrofe, la población demanda protección y los gobiernos despliegan regulaciones y políticas acordes. Este comportamiento, siendo comprensible y fruto de la naturaleza humana, en concreto del miedo, ha demostrado ser muy peligroso a lo largo de la historia. Pero en los años 30, en plena vorágine intervencionista en todo Occidente, empezando

por Estados Unidos, era necesario que el paradigma económico justificara, de alguna manera, esta tendencia intervencionista. Así, frente al modelo neoclásico que se centraba en el estudio del equilibrio en un mercado o en todos los mercados simultáneamente y que no contemplaba los aspectos dinámicos de la economía ni las limitaciones del conocimiento humano, aparece una nueva versión del mismo, el modelo de John Maynard Keynes, que presenta un equilibrio imperfecto en el que es necesaria la intervención del Estado para que ajuste, como un relojero, las imperfecciones del mercado.

Además de las aportaciones teóricas, Keynes hizo recomendaciones de política económica, proponiendo saltarse el principio de equilibrio presupuestario en momentos de crisis o necesidad, con el argumento de que “a largo plazo, todos muertos”. Incluso si los dos conflictos mundiales y la crisis del 29 supusieran un reto para la imaginación de los economistas, la idea keynesiana del recurso al déficit, de la creación de empleo por el gobierno y su fe ciega en los tecnócratas gubernamentales han sido claves para el desarrollo del hipertrofiado “Estado de bienestar” que, no solamente no refleja lo que su nombre sugiere, sino que mina la capacidad para crear riqueza de las futuras generaciones.

Respecto a la desigualdad en concreto, Keynes reconoce que, especialmente en Gran Bretaña, las grandes disparidades en la distribución de los ingresos y de la riqueza que se arrastraban desde el siglo XIX se han visto compensadas por medio de los impuestos, en concreto el de la renta, los impuestos complementarios y las leyes de herencia. El economista inglés justifica que no se hayan aumentado y multiplicado los impuestos basándose en tres ideas: para evitar la evasión de im-

puestos, por la creencia en que la creación de capital depende de la capacidad de ahorro de los ricos y para no agotar la propensión a asumir riesgos rebajando las expectativas de beneficio. Keynes se esfuerza en demostrar que no es la baja propensión a consumir lo que determina el aumento de capital, excepto en condiciones de pleno empleo para, a continuación, proponer medidas redistributivas que estimulen el consumo (la demanda), sin temer que ello vaya a minar la creación de capital de la economía. Una recomendación más que ha sido utilizada para favorecer a determinados grupos de presión y contentar al electorado y ha tenido como consecuencia una competencia desleal entre el Estado y la empresa privada, lo que se conoce como *crowding out*, o efecto expulsión.

En su defensa de las políticas redistributivas vía impuestos, Keynes explica que penalizar la herencia no implica una reducción en la riqueza capital de la nación. Si asumimos que el gobierno va a aplicar la recaudación de este impuesto a financiar sus gastos ordinarios, lo lógico es que se reduzcan los impuestos sobre la renta y sobre el consumo. De esta manera, la gente dispondrá de más dinero, aumentará la demanda, y como se ha demostrado, el aumento de la demanda también llevará a una mayor inversión en la economía, por lo que el efecto del impuesto sobre la herencia será positivo, y el opuesto al previsto por la ortodoxia. Pero es obvio el punto terriblemente ingenuo de que adolece el razonamiento de Keynes, que atribuye un comportamiento racional al gobierno por arte de magia, tanto en la eficiencia del gasto como en una reestructuración de los impuestos que genere un aumento en la demanda.

Pero Keynes reconoce que, además de la acumulación de los ricos, hay otras razones aje-

nas a su teoría que explican la existencia de desigualdades en los ingresos y en la riqueza.

Por un lado, para el economista británico, hay actividades valiosas que requieren del ánimo de lucro y de un entorno de propiedad privada sobre la riqueza para su plena realización. Por otra parte, Keynes considera que la riqueza puede ser una manera de canalizar malos instintos de los seres humanos. Las inclinaciones humanas más peligrosas pueden ser canalizadas hacia la búsqueda de oportunidades para hacer dinero y acumular riqueza privada, que, si no pueden satisfacer de esta manera, pueden encontrar su salida en la crueldad, la búsqueda desenfrenada de poder personal y la autoridad, y otras formas de autoengrandecimiento.

“Es mejor que un hombre tiranice su saldo bancario que a sus conciudadanos”, afirma. Sin embargo, también considera que la promoción de estas actividades había llevado el juego muy allá y las disparidades en la riqueza estaban en cotas muy altas. En la medida en que una parte de la población significativa, el hombre medio, pueda hacerse adicto a esta pasión por hacer dinero, el Estado debe regular y limitar estas actividades. Así solamente quienes realmente pueden asumir los riesgos, entrarán en ellas.

Esta actitud refleja claramente el terror a que se repitiera la situación financiera de 1929, cuando las altas expectativas de beneficios llevó a la ruina completa a inversores de nuevo cuño que habían entrado en el juego financiero llamados por los buenos resultados.

## La desigualdad en el siglo XXI

La desigualdad en economía hoy se refiere a la diferencia cuantitativa que se produce entre los

niveles de ingresos, riqueza y consumo de los miembros de una sociedad. Pero ninguna de estas medidas, como se ha apuntado antes, es realmente válida porque no mide de verdad el valor de lo que cada cual disfruta. Los ingresos, el consumo y la riqueza aportan información acerca del control sobre los recursos, sean estos potenciales, como en el caso de la riqueza y los ingresos, o bien actuales o presentes, si nos referimos al consumo, pero no dicen nada necesariamente acerca del bienestar en sí mismo.

Además se dan una serie de relaciones económicas entre estas variables que pueden llevar a confusión o que, en todo caso, distorsionan su capacidad de medir. Por ejemplo, en muchos casos, para incrementar la riqueza o mantener la que ya se posee, es necesario invertir y, para ello, previamente, ahorrar. Pero el ahorro bebe de la misma fuente que el consumo, esto es, de los ingresos. Con la renta disponible, los individuos pueden consumir o ahorrar.

De manera que si tomamos el caso de tres individuos con las mismas dotaciones iniciales en todo excepto en la edad y les observamos a lo largo del tiempo, veremos que al cabo de un tiempo existen claras desigualdades si medimos las diferencias en riqueza o ingresos, pero no en consumo. Este hecho es debido a las diferentes pautas de inversión y creación de riqueza de los tres individuos. Cuando se es muy joven la percepción del largo plazo es distinta que cuando se está en la edad madura y ello lleva a que las decisiones respecto a qué hacer con los ingresos cambien. También afectan las instituciones existentes para canalizar esas pautas y cuestiones colaterales pero no por ello menos importantes como el cumplimiento de la ley, etc.

En otro orden de cosas, hay dos conceptos de distribución de la renta importantes en la literatura económica: la distribución funcional de la renta y la distribución personal de la renta. La distribución funcional muestra cuánta renta recibe cada factor de producción, como hemos visto antes, se llama también teoría de la alocación o imputación de los factores. Es decir, se refiere a cómo se distribuye la renta generada en un país entre la tierra, el trabajo y el capital, cómo se remunera cada factor. Estas teorías consideran paralelamente una clasificación funcional de la sociedad en propietarios de la tierra, trabajadores y propietarios del capital.

Por otro lado, la distribución personal de la renta muestra cuántos individuos (u hogares) reciben tal cantidad de ingresos. Es decir, cómo se reparte la renta total que procede de todas las actividades económicas entre los individuos o entre los hogares.

No son los únicos criterios para analizar la desigualdad. Por ejemplo, hay estudios acerca de la distribución de la renta entre las áreas urbanas y rurales, o entre diferentes regiones dentro de un país, diferentes países, Norte, Sur, etc. En principio, como todos los estudios de carácter estadístico y econométrico, estos esfuerzos sirven para conocer el estado de la cuestión, pero no arrojan luz sobre si es un problema a solucionar ni sobre la solución. Es decir, ¿debe ser la distribución de la riqueza igual entre jóvenes y mayores?, ¿entre hombres y mujeres?, ¿entre todos los miembros de la sociedad independientemente de todo lo demás? En el mundo en que vivimos parece que la respuesta más aplaudida es que sí. ¿Eso es justo para quienes tienen mayor talento inversor, o para quienes trabajan de manera más eficiente, o para quienes saben ahorrar poco a poco para que sus hijos mejoren su

condición de vida? El igualitarismo es también una fuente de desincentivos y puede generar comportamientos perversos por el sector público y por parte de la sociedad también.

Y eso se refiere tanto a la desigualdad de la riqueza, de los ingresos, como del consumo. Otra cosa es que en una situación ideal todos los miembros de una sociedad deban tener la oportunidad de plantearse sus fines y adecuar sus medios, y especialmente, que estos medios para salir adelante, este abanico de caminos, sea cada vez más amplio y accesible para todos. Pero en esa lucha, como nos enseñaron los clásicos, se trata más de abrir fronteras y posibilidades que de redistribuir coactivamente la renta o la riqueza. Porque el final de ese camino es educar mediante hechos y generación tras generación a la sociedad para que unos vivan a costa de los otros, y no solamente aquellos que realmente no pueden sobrevivir por sí mismos, sino que se abre la puerta para que cada vez más parte de la población intercambie con los gestores políticos prebendas, subvenciones y ayudas muy bienintencionadas, pero que simplemente siembran de ocasiones para la corrupción el panorama político y social del país.

Así, mientras que las políticas macroeconómicas plantean imponer una penalización a los beneficios (supuestamente “excesivos”) y las organizaciones supranacionales se fijan metas para acabar con la pobreza mundial a través de suministros mínimos, educación y servicios sanitarios (como los objetivos del milenio de Naciones Unidas), muchos gobiernos de países desarrollados se apoyan en la lucha contra la desigualdad para mantenerse en el poder a costa de las clases medias que tratan de enriquecerse legítimamente pero han de soportar elevados impuestos de sociedades, entre otras cosas.

Desde finales del siglo XX y en lo que llevamos de siglo XXI, especialmente tras la crisis del 2008, han emergido gurús de la economía que, en la mayoría de los casos, han pasado de la academia a los medios de masas y se erigen en creadores de opinión y en marcadores de tendencias de políticas públicas. Desde luego, sus análisis no llegan a la altura, coherencia y profundidad de los que hemos recorrido en este capítulo, por más populares que sean. Y, sin embargo, la supuesta base moral, que no deja de ser espuria, sobre la que se articulan sus ideas, es asumida por partidos políticos, medios de comunicación y, lógicamente, sociedad civil. Hablar de desigualdad es hablar de injusticia y no se plantea nada más allá de los niveles de desigualdad aceptables, o del bienestar social sin definir correctamente; no hay un estudio sofisticado y serio de un tema tan complejo y delicado, que sí encontramos en los pensadores de otro tiempo.

Los consejos del economista Amartya Sen cuando afirmaba:

“Incluso si se considera la desigualdad como una noción objetiva, nuestro interés en su medición debe relacionarse con nuestra preocupación normativa respecto a ella, y al juzgar los méritos relativos de diferentes medidas objetivas de la desigualdad, sería de hecho relevante introducir consideraciones normativas. Al mismo tiempo, incluso si tomamos una visión normativa de las medidas de desigualdad de ingresos, este aspecto no debe necesariamente captar la totalidad de nuestra evaluación ética”. (Sen, 1973, p. 3).

Parece que se han interpretado de manera particular como si la única visión ética fuera el igualitarismo a toda costa, sin tener en cuenta consideraciones de justicia, incómodas pero necesarias, que desmontarían algunas de las políticas públicas guiadas por estos nuevos gurús. No hay que olvidar que el mismo Sen también afirmaba:

“Usted podría estar bien, sin haber mejorado económicamente. Usted podría estar bien, sin ser capaz de llevar la vida que quería. Podría haber conseguido la vida que quería, sin ser feliz. Podría ser feliz, sin tener mucha libertad. Usted podría tener una buena cantidad de libertad sin lograr mucho” (Sen, 1985, p. 1).

Esta afirmación pone de manifiesto lo complejo que es decidir por otros qué es el bienestar, cómo mejorarlo y si la igualdad o la libertad son metas que deben ser asumidas de cualquier manera.

Más recientemente, algunos economistas afamados como Krugman entienden que, si bien tradicionalmente se ha considerado que los impuestos a la riqueza lastran el crecimiento económico y que cierta dosis de desigualdad es necesaria para que la economía progrese, es hora de cuestionar esas teorías. Mientras que unos economistas piensan en encontrar el punto adecuado de desigualdad aceptable sin mermar el crecimiento económico, otros más conservadores creen que se trata simplemente de subir la marea para que todos los barcos se eleven, y esto se logra bajando los impuestos a los ricos y quitando ayudas a los pobres. Para Krugman, por el contrario, estos supuestos han dejado de ser válidos y la desigualdad misma también restringe el crecimiento económico. ¿Cómo es posible? Porque esas ayudas sociales que supuestamente se deberían recortar, permiten que trabajadores que sin ellas no tendrían la oportunidad de acceder a puestos de trabajo, estudios, sanidad, etc., aporten a la sociedad. De manera que, al contrario de lo que llevamos explicando treinta años, la desigualdad lastra el crecimiento.

Su sugerencia de que la desigualdad podría haber generado fragilidad financiera y, por tanto, la crisis, comparando la situación de ambas variables en la década de los 20 y en



los años previos a la crisis del 2008, es casi malévolamente, por varias razones. Primera porque no atiende a hechos que podían haber generado la desigualdad de los años 20, como las reparaciones de la guerra y los pagos de las deudas de la Segunda Guerra Mundial, ni a políticas erradas que fueron tan perjudiciales, como el arancel estadounidense. Simplemente sugiere, a partir de gráficos genéricos en los que se representan las correlaciones que le convienen. Además, no termina de afirmar nada, pero emplea palabras que enganchan a la gente, captan su atención y apunta a los villanos habituales: los ricos. No es nuevo el interés de Krugman por el tema de la desigualdad. En el año 1992 escribía sobre ello.

Para Krugman, tal y como publica en los diarios más vendidos de todo el mundo, hoy en día ya no se trata solamente de la desigualdad entre países del Primer y Tercer Mundo como se solían llamar los países más avanzados y los menos hace unos años. Se trata de lo que está sucediendo desde el año 2008 con los trabajadores de los países desarrollados, que están perdiendo muchos ingresos, que sufren el desempleo, una equivocada política de recortes y, finalmente, son las víctimas de una crisis “de ricos”. Este punto de vista está detrás de las reclamaciones de aumento del gasto, de penalización de la riqueza, de un Estado asistencialista propio de las mayores utopías y de las posturas más radicales pero también progresivamente más defendidas, que cuestionan la legitimidad de la deuda soberana cuando esta no se puede pagar y que están desequilibrando el camino de salida de la crisis. La idea de que está bien salir de la crisis pero no de cualquier manera, que parece sensata y recomendable, se torna en un mantra que justifica las peores políticas en el peor momento, siempre con la pantalla de la lucha contra la desigualdad por delante.

Pero el último de los fenómenos mediáticos de nuestros tiempos es el economista francés Thomas Piketty y su *best seller* *El capital en el siglo XXI* (2014). En esta obra, Piketty se eplea a fondo para demostrar que nuestro siglo es testigo de la desigualdad de oportunidades debido principalmente a la propiedad privada del capital, muy a lo Marx. Mediante tablas Excel con datos que se han demostrado defectuosos, ejemplos ilustrativos extraídos de la literatura de manera muy sesgada, Piketty explica cómo en el siglo XIX la única manera de progresar era mediante la herencia o el matrimonio, y afirma que el capitalismo actual no es mejor. Asesor del partido socialista francés, de la candidata Ségolène Royal en 2007 y de Hollande sobre el impuesto de 75% a la renta de los ricos durante las últimas presidenciales, defiende la idea de que las desigualdades de renta en el mundo no solo son enormes sino que están creciendo y que la solución a ese problema es la combinación de impuestos sobre las herencias, la riqueza y de hasta el 80% de la renta de los ricos. El capitalismo es descrito como un sistema cruel, injusto, que conduce a desigualdades y frente al que los Estados deben tomar medidas muy restrictivas. Cuando el libro de Piketty fue traducido al inglés y cayó en manos de economistas como Krugman o Stiglitz, se produjo la convergencia de mantras y de análisis teórico que se necesitaba para completar el ataque al capitalismo. El éxito en Estados Unidos del libro de Piketty le llevó a las listas de éxito europeas, incluidas su propio país, Francia, donde no había llamado la atención, dado el historial del asesor.

Sin entrar en detalles técnicos, como la importancia otorgada a la fórmula  $r > g$  que expresa que el retorno del capital es mayor a la tasa de crecimiento de la economía, que ha sido rebatida profusamente por otros economistas, creo que es necesario resaltar, a la

hora de justificar este éxito, la ambigüedad que despierta la obra. Por un lado, aporta 75 bases de datos; por otro, alguna de estas bases de datos ha sido cuestionada seriamente. Por un lado, aporta una visión desde la historia económica que confiere seriedad al libro; por otro lado, se echan de menos los escrúpulos con que tratan los datos y realizan afirmaciones los grandes historiadores económicos de nuestro tiempo. Es loable el intento por acercarse al común de los mortales (a pesar de que se trata de un libro de más de 500 páginas) mediante una aproximación a la literatura del siglo XIX. Pero quienes hemos estudiado la economía de países como Francia (en mi caso) o de Inglaterra (como Carlos Rodríguez Braun) a través de grandes obras de la literatura, percibimos cierto sesgo que merma la objetividad y lleva a pensar que es manipulador. Por ejemplo, para ilustrar la situación económica de la Francia del siglo XIX toma la obra de Balzac *El padre Goriot*, cuyo argumento se desarrolla tras la derrota napoleónica, en plena restauración borbónica de la década de 1820, presenta una Francia en donde las diferencias entre París y las provincias es enorme, donde el ascenso social es muy difícil excepto por herencia o matrimonio y donde la riqueza depende fuertemente del nacimiento y te marca para toda la vida. Pero no es honesto ofrecer esta imagen como la que define el siglo XIX francés. Si hubiera comparado *El padre Goriot* con las novelas posteriores de Émile Zola, como *El Paraíso de las Damas*, que se desarrollan en un París marcado por la revolución industrial, donde un provinciano puede ascender en la escala social de la capital, donde la evolución de los medios financieros ha permitido la construcción del ferrocarril, la revolución comercial de los grandes almacenes, etc. (con las sombras que toda época de crecimiento indudablemente implica), probablemente el resultado habría sido muy dis-

tinto y no habría podido agarrarse a la literatura para sustentar sus radicales ideas.

Es decir, se trata de una gran obra, de un esfuerzo notable, pero no tiene el calado, la seriedad y la coherencia necesarias para demostrar que sus recomendaciones son algo más que eso, recomendaciones políticas sin un sustento real.

### Conclusión

A lo largo del capítulo se ha puesto de manifiesto cómo la evolución de la ciencia económica ha determinado la complejidad de sus teorías, en una doble dirección, y también hasta qué punto esto ha afectado a los argumentos acerca de la desigualdad (de ingreso, riqueza o gasto) y las recomendaciones de políticas públicas que de ellas se desprenden.

Por un lado, hemos visto cómo, a medida que la economía se iba desprendiendo de las aportaciones de otras disciplinas, el análisis de la desigualdad se ha simplificado y ha prescindido de variables como las instituciones, la naturaleza humana, consideraciones éticas, que ha sido necesario estudiar de manera colateral. Por otro lado, y en dirección opuesta, también hemos observado cómo el desarrollo de métodos cuantitativos ha permitido que el análisis de la desigualdad se vuelva mucho más sofisticado en cuanto a los datos de partida, la situación inicial.

La problemática tan dolorosa y compleja de la primera mitad del siglo XX supuso un cambio de paradigma económico y los razonamientos de los clásicos, su punto de vista omnicomprensivo, su sólida base, se echan de menos especialmente en los estudios que pretenden reducir la pobreza, y esta añoranza se multiplica en estos años del siglo XXI.

La politización de la academia, la conversión de los economistas teóricos en divulgadores y asesores políticos, están íntimamente ligadas

a este fenómeno que no tiene mayores víctimas que las sociedades que permanecen atrapadas en la trampa de la pobreza, incapaces de crecer.

### Referencias bibliográficas

**Bastiat, F.** (1848): *Propriété et spoliation*, 4e et 5e lettres, *Œuvres complètes de Frédéric Bastiat*, vol. 4, Sophismes économiques et Petits pamphlets.

**Bastiat, F.** (1850): *Harmonies Économiques*.

**Carreras, A.** (2003): “El siglo XX entre rupturas y prosperidad (1914-2000)” en Di Vittorio, A. (coord.) *Historia Económica de Europa. Siglos XV-XX*, Barcelona, Crítica.

**Keynes, J.M.** (1935): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan Cambridge University Press.

**Krugman, P.** (1989): “The Income Distribution Debate”, en *The American Prospect*, número de Otoño.

**Krugman, P.** (2014): “Inequality is a drag”, *New York Times*, 7 de agosto.

**Marshall, A.** (1891): *Principles of Economics*, 1920. Library of Economics and Liberty.

**Mill, J.S.** (1848): *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*. William J. Ashley, ed. 1909. Library of Economics and Liberty.

**Piketty, T.** (2013): *Le Capital au XXème siècle*, Éditions du Seuil, Paris.

**Sen, A.** (1973): *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press; New York, Norton.

**Sen, A.** (1985): *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.

**Smith, A.** (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Edwin Cannan, ed. 1904, Library of Economics and Liberty.



# Pobreza, desigualdad y movilidad en España: una perspectiva diacrónica y comparada

**Juan Carlos Rodríguez**

Investigador de Analistas Socio-Políticos,  
Gabinete de Estudios

## 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar con suficiente claridad los datos básicos sobre los que habría que basar la discusión pública sobre las desigualdades en España. Para ello los agrupo en los tres conceptos más relacionados con dicha discusión, los de pobreza, desigualdad y movilidad.

En términos de pobreza, planteo la distinción habitual entre tasas de pobreza relativa y absoluta, enfatizando la insuficiencia de la primera, que, en el fondo, equivale a una medida de desigualdad de ingresos, y la necesidad de recuperar indicadores de pobreza absoluta para entender mejor el predicamento de quienes peor lo pasan en nuestras sociedades y la evolución de sus cifras a lo largo del tiempo. Es obvio que, en términos generales, la pobreza siempre es relativa a los estándares de

riqueza, moralidad o civilización de la época o del país, pero no tiene mucho sentido relativizarla tanto como para que el umbral que sirve de criterio para medirla cambie anualmente. No lo tiene, en particular, porque, como veremos, esa manera de medir la pobreza puede llegar a ofrecer resultados contraintuitivos y cifras poco informativas.

En términos de desigualdades, restrinjo mi descripción a las que tienen que ver con la disposición (o distribución) de recursos económicos, e insisto en la necesidad de que la conversación pública vaya más allá de las cifras habituales sobre ingresos o riqueza, e incluya definitivamente la temática de las desigualdades de consumo, así como la imputación de ingresos (o consumos) correspondientes al disfrute de prestaciones públicas en especie, las grandes ausentes en las medidas de la desigualdad.

Por último, es necesario introducir consideraciones sobre movilidad en cualquier estudio sobre desigualdad, siquiera porque, por ejemplo, no es lo mismo una sociedad con desigualdades de ingresos altas pero con tasas elevadas de movilidad entre niveles de ingresos que una sociedad con desigualdades altas y tasas bajas de movilidad. Probablemente, la gran mayoría de quienes vivimos en sociedades libres y desarrolladas preferiríamos la primera a la segunda. La movilidad puede afrontarse desde distintas perspectivas, como movilidad a corto plazo (en la coyuntura económica), a lo largo de las trayectorias vitales o profesionales de los individuos o como movilidad intergeneracional. En este trabajo me centraré en presentar evidencias correspondientes al último tipo de movilidad, pues me parece la más pertinente: es la más vinculada a la igualdad de oportunidades (una de las que más consenso despierta en sociedades libres y avanzadas como la nuestra) y es la que más nos dice, probablemente, acerca del potencial dinamismo de esas sociedades.

Mi análisis de la situación española será, en la medida de lo posible, comparado y diacrónico. Procuraré situar el caso español en el marco de los países de la Europa de los 15, una agrupación convencional que facilita la presentación de cifras y la comparación entre países con historias económicas no demasiado dispares. Para ello utilizaré las fuentes más habituales, como las elaboradas por Eurostat en el marco de sus estadísticas sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), pero también elaboraré mis propias cifras cuando las habituales se queden cor-

tas. Asimismo, procuraré mostrar la evolución a largo plazo de los principales indicadores, en la medida en que las cifras estén disponibles.

## 2. Pobreza

### La tasa de riesgo de pobreza:

#### una tasa relativa

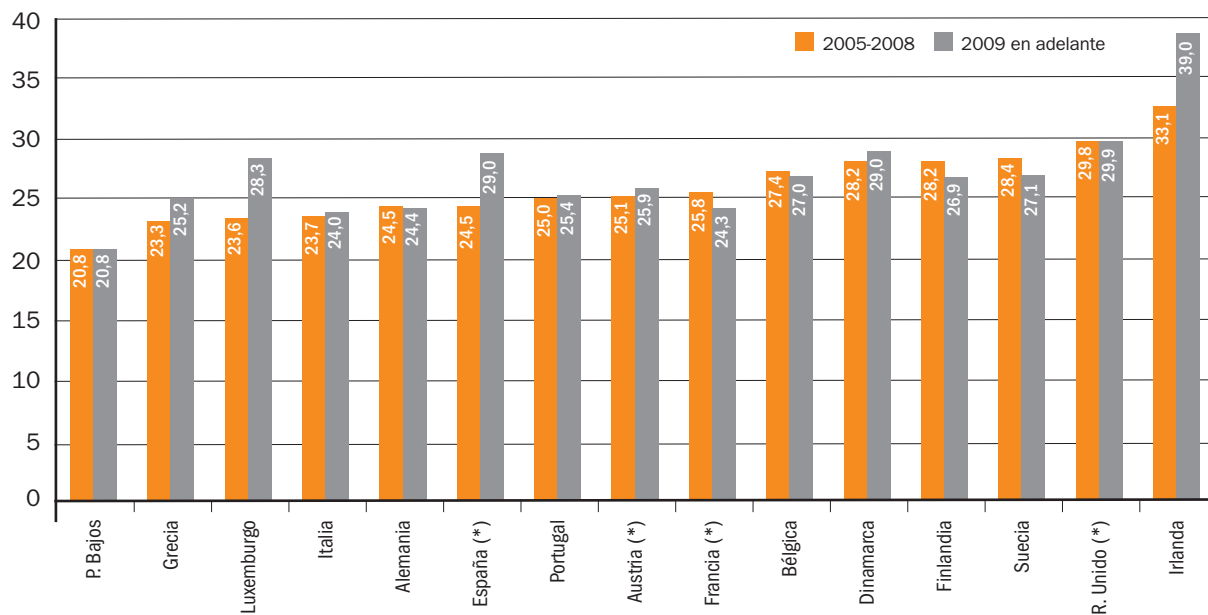
El indicador más habitual en la discusión pública y académica sobre la pobreza en los países desarrollados es, en el fondo, un indicador de cómo se distribuyen los ingresos, es decir, de desigualdad, o de pobreza relativa. Se trata de la tasa de riesgo de pobreza, que mide el porcentaje de una población cuyos ingresos no alcanzan un umbral establecido convencionalmente. Dicho umbral suele situarse en el 50% o en el 60% de los ingresos medios o medianos. En Europa, el umbral estándar está establecido en el 60% de la mediana de los ingresos equivalentes, es decir, de los ingresos por unidad de consumo en el hogar, teniendo en cuenta que no todos los miembros cuentan como una unidad de consumo.<sup>1</sup> Esos ingresos pueden medirse de distintas maneras, pero lo habitual es medirlos teniendo en cuenta las transferencias sociales de tipo monetario. Obviamente, lo más probable es que ese umbral varíe cada año, en la medida en que la economía crezca, como suele hacer, o se estanque o decrezca.

Dado ese umbral convencional, podemos calcular dos tasas de riesgo de pobreza, o tasas de pobreza, por economía del lenguaje. La primera representaría el porcentaje de la población cuyos ingresos antes de transferencias so-

<sup>1</sup> Los criterios para calcular los criterios equivalentes han ido cambiando con el tiempo, desde la “escala de equivalencia de la OCDE” de los años ochenta y noventa (el primer adulto recibe un peso de 1, cada uno de los otros adultos = 0,7, cada niño = 0,5), a la “escala modificada de la OCDE” (cabeza de familia = 1, cada uno de los otros adultos = 0,5, cada niño = 0,3) utilizada hasta hoy, a las propuestas más recientes de la OCDE, que consisten en calcular el ingreso equivalente dividiendo el ingreso del hogar por la raíz cuadrada del número de miembros del hogar.

GRÁFICO 1.

**UE15. Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales** (umbral: 60% de la mediana de ingresos equivalentes, después de transferencias sociales) **antes y después de la crisis económica actual** (porcentaje de la población total)



(\*) Ruptura de series.

Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC.

ciales monetarias (en este caso, sin incluir las pensiones) no llegan al 60% de aquellos ingresos medianos<sup>2</sup>; la segunda representaría el porcentaje cuyos ingresos después de transferencias sociales no alcanzan el umbral antedicho. La comparación entre ambas tasas nos permite observar la medida en que esas transferencias contribuyen a reducir la tasa de pobreza.

En el Gráfico 1 presento las tasas españolas más recientes en el marco de las tasas de los países de la UE15. Se trata de tasas medias calculadas para los años anteriores a la crisis actual (2005-2008), es decir, para años de bonanza económica y para los años poste-

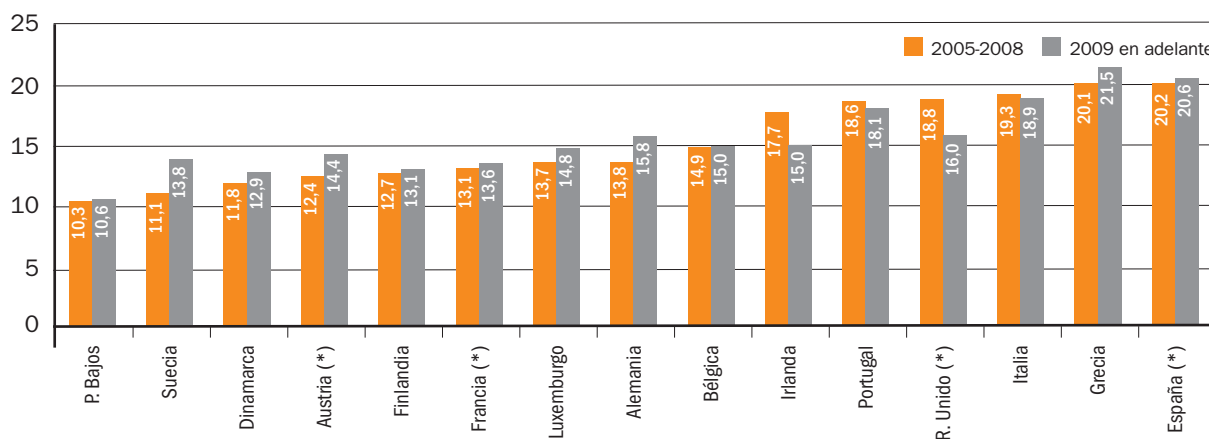
riores a la crisis actual (de 2009 al último año disponible, que suele ser 2013). Así, podemos comprobar si la posición relativa de España varía algo dependiendo de las circunstancias económicas.

Como se comprueba, España no presenta un dato destacado según esta medida. Su tasa de pobreza calculada considerando, básicamente, los ingresos laborales (de mercado o no) y las pensiones, se habría situado en el 24,5% antes de la crisis, pero habría ascendido al 29% en el periodo posterior, aunque, como se indica en el gráfico, los dos datos no son estrictamente comparables al haber cambiado el método de

<sup>2</sup> En las estadísticas de EU-SILC, por transferencias sociales monetarias se entienden los siguientes conceptos: pensiones, subsidios de desempleo, prestaciones familiares, prestaciones por invalidez y enfermedad, prestaciones ligadas a la educación, subsidios de vivienda, prestaciones de asistencia social y otros del mismo tenor.

GRÁFICO 2.

**UE15. Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales** (umbral: 60% de la mediana de ingresos equivalentes, después de transferencias sociales) **antes y después de la crisis económica actual** (porcentaje de la población total)



(\*) Ruptura de series.

Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC.

recogida de los ingresos en la encuesta correspondiente, la de Condiciones de Vida, del INE. Los datos españoles antes de la crisis ocupan un lugar intermedio, distinguiéndose mínimamente de los italianos, alemanes, portugueses o austriacos, aunque son claramente superiores a los holandeses y claramente inferiores a los irlandeses y los británicos. Son reseñables los datos de los países nórdicos, que presentan tasas de pobreza antes de transferencias sociales superiores a la española. Tras la crisis, los datos españoles, sin embargo, son los terceros más elevados. Lo cual no es de extrañar, pues muchos habitantes habrán visto reducir enormemente sus ingresos laborales debido a la enorme caída de la ocupación, entre las más grandes en toda Europa.

En el Gráfico 2 se recoge esa misma tasa calculada teniendo en cuenta todos los ingre-

sos monetarios de los individuos, menos los de capital; es decir, teniendo en cuenta las transferencias sociales monetarias, tales como los subsidios de desempleo. Lógicamente, para todos los países las tasas son más bajas que las medidas sin tener en cuenta esas transferencias. Lo llamativo es que con este indicador la posición relativa de España empeora claramente. Su tasa de pobreza antes de la crisis es del 20,2%, muy similar a la calculada para el periodo posterior, de 20,6%<sup>3</sup>. La primera es la más elevada en la Europa de los 15; la segunda solo la supera Grecia. Es decir, la reducción de las tasas de pobreza que resulta de contabilizar las transferencias sociales monetarias es relativamente baja en España, como se comprueba en el Cuadro 1. En realidad, esa reducción es comparativamente baja en España, como lo es en Grecia, Italia o Portugal. En un tiempo de bonanza, la reducción es de 4 puntos en España

<sup>3</sup> Si incluyéramos los datos de 2014 para España, esa media subiría. No los incluyo para poder mantener la comparación entre la tasa de pobreza antes y después de transferencias; la primera no está disponible en la página del INE en la que sí lo está la segunda.

(solo superior a la de Grecia, con 3 puntos); y está lejos de los datos de Suecia, Dinamarca o Finlandia, con más de 15 puntos de reducción. En un tiempo de crisis, la reducción en España es mayor, de 8 puntos, pero sigue estando lejos de los datos de bastantes países que superan los 13 puntos de reducción.

Da la impresión, por tanto, de que las transferencias monetarias son más eficaces para reducir la tasa de pobreza en países con sistemas de bienestar de tipo nórdico o de tipo anglosajón (Reino Unido, Irlanda), y lo son menos en países con sistemas de bienestar de tipo mediterráneo o “familista”<sup>4</sup>. Lo cierto es que en estos últimos las prestaciones monetarias son menos relevantes, con la excepción de los

subsidios por desempleo cuando la tasa de desempleo es elevada.

Es difícil emitir un juicio claro acerca de la evolución a largo plazo de la tasa de pobreza (post-transferencias) en España, pues los datos disponibles corresponden a series que no son estrictamente comparables entre sí. Esos datos están recogidos en el Gráfico 3, que muestra la tasa de pobreza desde 1985 a 2014. El recorrido de esas tres décadas muestra una tendencia media a la estabilidad. De todos modos, parece observarse un aumento ligado a la crisis económica de los noventa y, probablemente, a la de los setenta y primeros ochenta. En la crisis actual también ha debido de aumentar la tasa, aunque las dos series disponibles pre-

#### CUADRO 1.

**UE15 (2005-2008, 2009 en adelante). Reducción de la tasa de pobreza tras considerar las transferencias sociales monetarias** (puntos porcentuales)

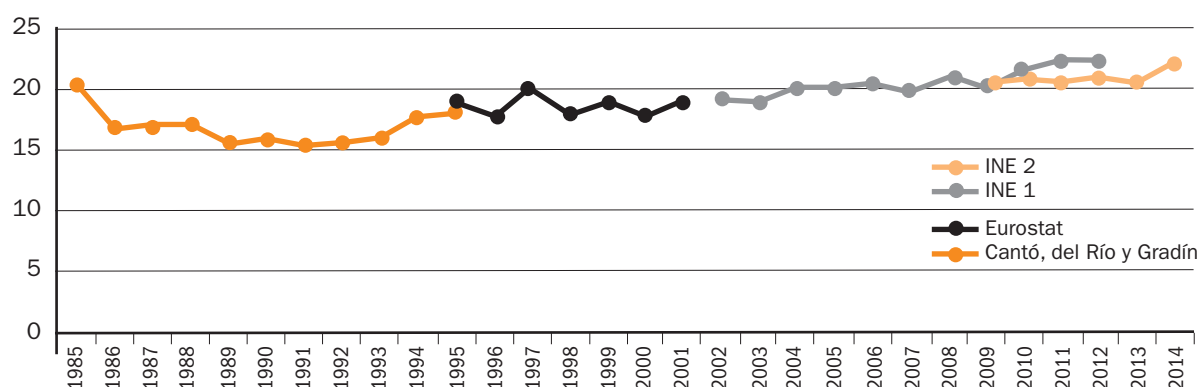
	2005-2008	2009 en adelante
<b>Irlanda</b>	-15,3	-23,9
<b>Dinamarca</b>	-16,4	-16,1
<b>R. Unido (*)</b>	-11,0	-14,0
<b>Finlandia</b>	-15,5	-13,8
<b>Luxemburgo</b>	-9,9	-13,5
<b>Suecia</b>	-17,3	-13,3
<b>Bélgica</b>	-12,5	-12,1
<b>Austria (*)</b>	-12,7	-11,5
<b>Francia (*)</b>	-12,7	-10,7
<b>P. Bajos</b>	-10,5	-10,2
<b>Alemania</b>	-10,7	-8,6
<b>España (*)</b>	-4,3	-8,4
<b>Portugal</b>	-6,3	-7,3
<b>Italia</b>	-4,5	-5,0
<b>Grecia</b>	-3,1	-3,7

(\*) Series distintas en cada columna. Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC.

<sup>4</sup> Una buena revisión de la discusión sobre los tipos de sistemas de bienestar en Arts y Gelissen (2002).

GRÁFICO 3.

**España (1985-2014). Tasa de riesgo de pobreza** (umbral de pobreza: 60% de la mediana de ingresos equivalentes, después de transferencias sociales) (porcentaje de la población total)



Fuente: elaboración propia con datos de Cantó, del Río y Gradín (2003), EU-SILC e INE (Encuesta de condiciones de vida)

sentan resultados un tanto incoherentes. La serie más antigua muestra crecimientos en 2009, 2010 y 2011. La más reciente, en principio, más ajustada a la realidad de los ingresos familiares (pues los recogidos mediante encuesta han sido completados con datos de recaudación tributaria), se mantiene estable entre 2009 y 2013, pero crece súbitamente en 2014. El cambio es tan brusco que recomienda cautela a la hora de interpretar las cifras.

En todo caso, el comportamiento de la tasa a lo largo del ciclo no es tan fácil de entender. En las fases de bonanza la tasa puede descender (segunda mitad de los años ochenta), pero también puede estabilizarse o aumentar (ciclo de crecimiento de la segunda mitad de los ochenta hasta 2007). En este último caso, es más que probable que ello se haya debido a la creciente presencia de trabajadores extranjeros (con sus familias) en España, que han desempeñado trabajos de baja cualificación y remuneración. En las fases de crisis, la tasa puede ascender, como muestran los datos desde 1992 a 1995 (o los datos de 2009 a 2011 en la serie más antigua del INE) o puede

permanecer estable, como muestran los datos de la serie más reciente del INE entre 2008 y 2013, es decir, la gran mayor parte de los años de la crisis.

#### La pobreza en términos “absolutos”: pobreza anclada y privación material

Que una tasa de pobreza pueda mantenerse durante cinco años en una crisis tan profunda como la actual y pueda subir ligeramente a lo largo de un periodo de gran crecimiento económico nos alerta acerca de los límites de las medidas de pobreza relativa para entender el predicamento de los grupos de población que más dificultades tienen para salir adelante, en especial, para entender su evolución a lo largo del ciclo económico. Por eso conviene completar el análisis con alguna variante de medida de pobreza absoluta, es decir, con indicadores que reflejan la dificultad para acceder a una cantidad determinada de bienes o servicios, definida monetariamente o definida por las características de esos bienes o servicios.

En términos monetarios, la técnica utilizada por los estudiosos de la pobreza es el denomi-



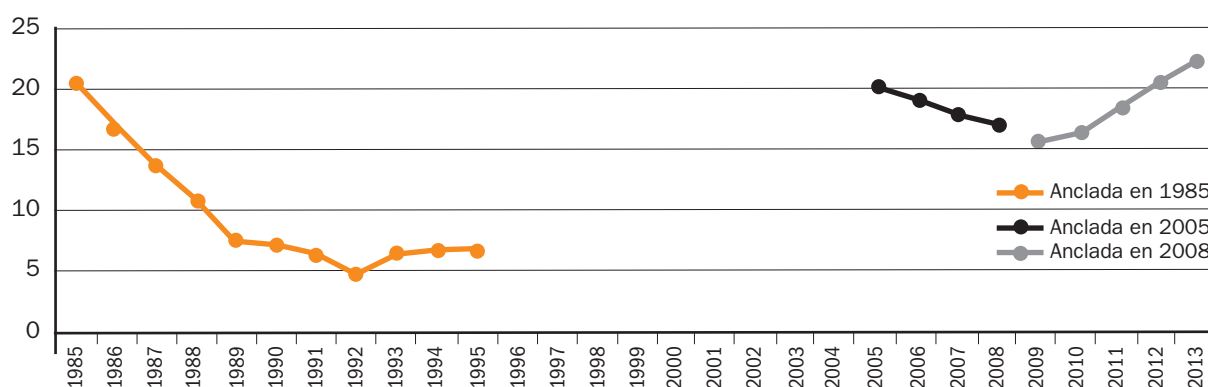
nado “anclaje” del umbral de pobreza<sup>5</sup>. En lugar de calcular la tasa teniendo en cuenta el umbral cambiante de cada año, se calcula según un umbral fijo, el del comienzo de una serie. Cada año se cuentan los individuos que quedan por debajo del 60% de ese umbral fijo (expresado en términos reales, es decir, descontando la inflación). Se trata de un ejercicio relativamente común hoy, tanto que el mismo Eurostat ha producido dos series con datos recientes de “pobreza anclada”, que es el término con que se conoce este indicador; pero para España contamos, al menos, con otra serie, elaborada por Cantó, del Río y Gradín (2003), la cual cubre el periodo 1985-1995. Todas ellas se recogen en el Gráfico 4. Aunque los datos son un tanto fragmentarios, pues las series no son comparables entre sí y dejan de cubrir casi una década, la información que transmiten es bastante clara. La tasa de pobreza cae sustancialmente en los periodos de crecimiento económico recogidos en el gráfico

(1985-1992 y 2005-2008): es decir, el crecimiento económico acaba mejorando el poder adquisitivo de las capas más humildes de población, quienes progresivamente “abandonan” el grupo de “pobres” definido según el umbral de renta que les definía como tales. Por el contrario, como es esperable en un país como España, en el que, como comprobaremos más adelante, quienes más sufren las crisis son esos grupos más humildes, la tasa de pobreza sube algo en la crisis de los noventa y muy notablemente en la crisis actual. Que el incremento actual sea mucho más acusado está relacionado con que la caída en la ocupación ha sido mucho más pronunciada en la crisis actual, como veremos más adelante.

El ascenso en la tasa de pobreza anclada a lo largo de la crisis actual es elevado en España, pues crece en 6,6 puntos porcentuales entre 2009 y 2013, si bien ese incremento palidece al lado del griego (+25,4 puntos) o, in-

#### GRÁFICO 4.

**España (1985-2013). Tasa de riesgo de pobreza** (umbral de pobreza: 60% de la mediana de ingresos equivalentes, después de transferencias sociales) **anclada en diferentes momentos** (porcentaje de la población total)



Fuente: elaboración propia con datos de Cantó, del Río y Gradín (2003), EU-SILC e INE (Encuesta de condiciones de vida)

<sup>5</sup> Sobre las ventajas de esta medida de la pobreza, en especial, para describir mejor su evolución a lo largo de los ciclos económicos, véase **Carabaña y Salido** (2014).

CUADRO 2.

**Países de la UE15 (2009-2013). Tasa de riesgo de pobreza, anclada en 2008**

(porcentaje de la población total)\*

	2009	2010	2011	2012	2013	Diferencia 2013 - 2009 en puntos porcentuales	Variación de la ocupación (2007-2013), en %
Grecia	18,9	18,0	24,9	35,8	44,3	25,4	-23,0
Irlanda	15,4	20,0	21,7	25,3	25,4	10,0	-12,2
España	15,6	16,4	18,5	20,6	22,2	6,6	-16,7
Italia	19,9	19,3	21,4	22,7	25,0	5,1	-3,1
Portugal	18,1	16,1	17,9	19,4	22,3	4,2	-13,0
Luxemburgo	15,5	14,4	14,6	17,5	19,3	3,8	17,6
P. Bajos	10,6	10,0	11,0	10,7	11,8	1,2	-1,2
Alemania	16,0	15,8	15,9	16,0	16,8	0,8	4,1
Francia	12,5	12,3	13,7	13,8	13,3	0,8	0,8
Reino Unido	20,4	21,4	21,9	20,7	21,2	0,8	2,9
Austria	13,6	12,9	12,9	13,2	13,7	0,1	4,6
Dinamarca	13,1	12,6	12,2	13,0	12,8	-0,3	-4,1
Bélgica	13,1	13,0	13,5	14,3	12,7	-0,4	3,4
Suecia	11,7	11,2	11,6	10,8	10,8	-0,9	3,6
Finlandia	13,0	12,0	12,3	11,6	10,7	-2,3	-1,4

\* Se calcula la tasa de pobreza manteniendo fijo el umbral de pobreza en términos reales, utilizando el dato de 2008.  
Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC, y de Eurostat, *Employment - LFS series*.

cluso, del irlandés (+ 10 puntos) (Cuadro 2). En realidad, como muestra el gráfico, la pobreza ha aumentado sustancialmente en los países que más han sufrido la crisis actual en términos de empleo, que son, a su vez, los que más están tardando en recuperar los niveles de producción anteriores a la crisis. Por el contrario, las tasas de pobreza apenas han variado, o incluso han mejorado, en los países en los que el empleo ha caído poco y en los que se está tardando menos en recuperar una senda de crecimiento económico.

Otro modo de medir la pobreza absoluta es preguntar al público por su grado de acceso a determinados bienes y servicios, y calcular

cuántos no lo tienen o tienen un acceso difícil. Esto es lo que se viene haciendo en Europa desde hace unos años mediante las encuestas equivalentes a la de Condiciones de Vida del INE. Se utilizan siete ítems que miden la capacidad para afrontar determinados gastos: ir de vacaciones al menos una semana al año; una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; mantener la vivienda con una temperatura adecuada; gastos imprevistos; gastos relacionados con la vivienda principal en el último año (se refiere a retrasos en los pagos); disponer de un automóvil; y disponer de un ordenador personal. Estas preguntas dan lugar a indicadores de privación material.

En el Gráfico 5 se presentan los porcentajes de quienes en España responden negativamente a esas preguntas, es decir, por ejemplo, los que no pueden disponer de un automóvil o de un ordenador personal. Varios ítems destacan por presentar datos sustancialmente más negativos a lo largo de la crisis. El porcentaje de quienes no pueden permitirse irse de vacaciones una semana al año llegó a bajar hasta un 36,2%, pero ha crecido hasta un máximo del 48% en 2013, una cifra superior a la inicial de la serie. El de quienes afirman no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos bajó hasta un mínimo del 29,9%, pero ha vuelto a aumentar, hasta un máximo del 42,6% en 2014. Más relevante es el crecimiento sustancial de los que más claramente sufren de privación material. Por ejemplo, los que no pueden permitirse consumir proteínas animales al menos cada dos

días, que alcanzaron un mínimo del 2,1%, pero crecieron hasta un máximo del 3,5% en 2013; o los que han tenido retrasos en pagos relacionados con su vivienda principal, que han pasado de un mínimo del 6,1% a un máximo del 11,7% en 2014.

Los que reflejan privaciones en al menos dos conceptos han crecido de un mínimo del 27,2% a un máximo del 38,6% en 2014 (Gráfico 6). Los que las reflejan en al menos tres conceptos han pasado de un mínimo del 10,8% a un máximo del 17,8 % en 2014. Y los que las refieren en al menos cuatro conceptos lo han hecho del 3,5% al 7,1% en 2014. Estos últimos son los que, según la estadística EU-SILC, de la que forman parte estos datos, sufrirían privación material severa. En ninguna de esas series se observa un salto brusco al final, como sí ocurre con la tasa de riesgo de pobreza.

GRÁFICO 5.

**España (2004-2014). Privación material** (porcentaje de la población total)

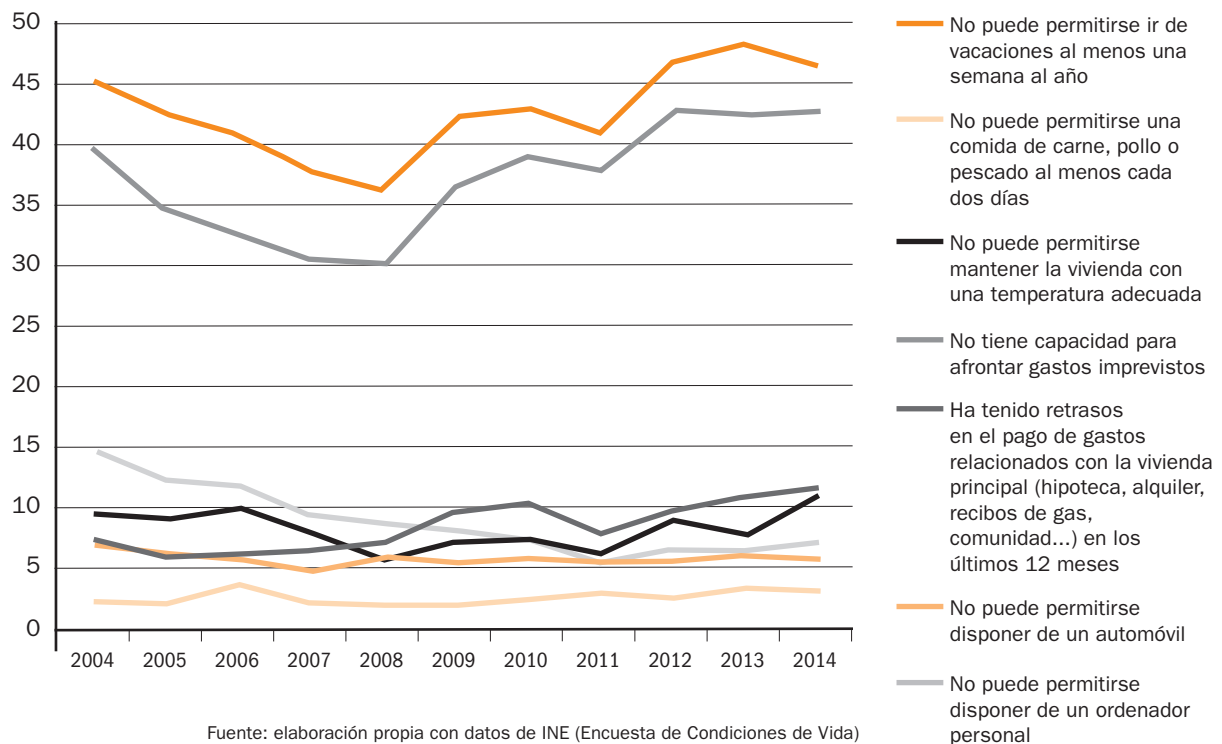
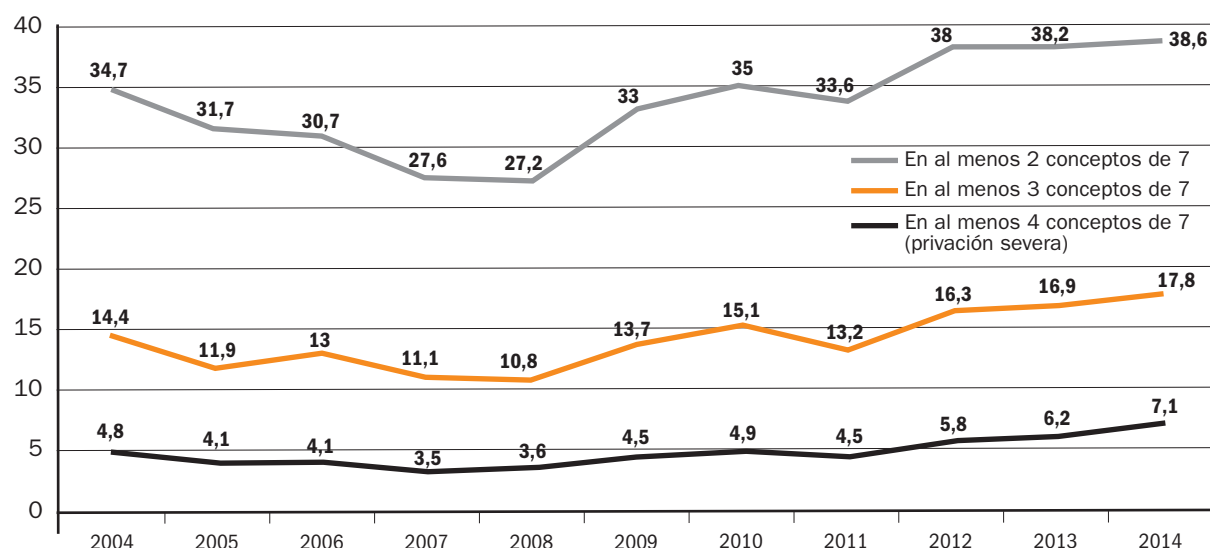


GRÁFICO 6.  
España (2004-2014). Tasas de privación material



Fuente: elaboración propia con datos de INE (Encuesta de condiciones de vida)

Las cifras españolas de privación material severa no destacaban en el periodo anterior a la crisis. Con una media del 4% entre 2003 y 2008, España ocupaba el noveno lugar, por debajo no solo de países con menos renta per cápita (Grecia o Portugal), sino de países claramente más ricos (como Italia, Francia, Alemania o el Reino Unido) (Gráfico 7). La crisis ha dado lugar a que la tasa de privación material severa aumente en la mayoría de los países de la UE15, pero no en todos y, desde luego, no en la misma medida. En varios países ha crecido inapreciablemente, no ha crecido o, incluso, ha decrecido (Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Francia, Bélgica y Portugal). En otros, se han dado aumentos sustanciales: de 3,8 puntos porcentuales en Italia, de 3,6 puntos en Grecia, de 3,2 en el Reino Unido y de 2,8 en Irlanda. En España el aumento es claro (1,5 puntos), aunque no tan sustancial como en los países antedichos. De nuevo, esos incrementos deben de estar asociados con bastante fuerza a la caída en la ocupación, pero el

caso “desviado” del Reino Unido (notable aumento de la tasa de privación a la vez que crece la ocupación) nos recuerda que la relación no es tan unívoca.

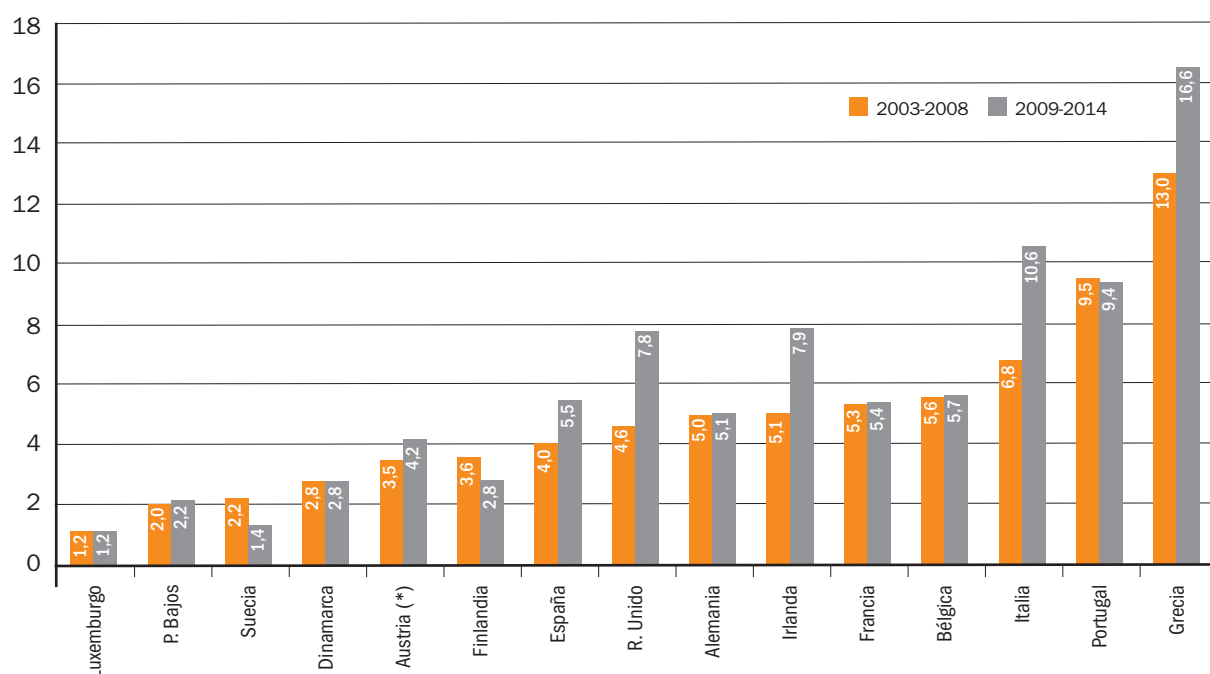
### 3. Desigualdad

#### Desigualdad de ingresos

Contamos con diversos indicadores convencionales de desigualdad de ingresos, es decir, de la medida en que los ingresos que le corresponden a un segmento de la población tienen un peso mayor o menor en el conjunto de los ingresos que el peso que tiene ese segmento en el conjunto de la población. Casi todos esos indicadores parten de ordenar a los individuos (o los hogares) según sus ingresos individuales (o del hogar) y de distribuir esos individuos en grupos poblacionales del mismo tamaño (cuartiles, quintiles, deciles, percentiles). Una vez distribuidos en grupos iguales se puede, primero, describir cómo resulta esa distribución

GRÁFICO 7.

**UE15. Tasa de privación material severa antes y después de la crisis económica actual**



(\*) Ruptura de series.

Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC.

según los ingresos correspondientes a cada grupo; segundo, establecer ratios entre los ingresos correspondientes a uno de esos grupos y los correspondientes a otro, de modo que cuanto más se aleje esa ratio de la unidad, más desigualdad de ingresos hay; o, tercero, calcular medidas sintéticas acerca de cuánto se separa la distribución de ingresos de esos grupos de población respecto de una hipotética distribución igualitaria.

**Los ingresos del 1% con más ingresos**

Quizá el indicador de distribución de ingresos más popular en la discusión pública del último lustro sea el de la proporción de ingresos que le corresponde al 1% con los ingresos más altos. La presencia mediática de este indicador creció, sobre todo, a raíz de las movilizaciones conocidas con el nombre de *Occupy Wall Street*, que tuvieron lugar entre septiembre y noviem-

bre de 2011. Se inspiraron en las movilizaciones del 15-M (del mismo año) en España y uno de sus eslóganes centrales fue, precisamente, el de “somos el 99%”, con el que se pretendía resaltar la creciente desigualdad económica en Estados Unidos, según la cual las ganancias del 1% no habrían hecho otra cosa que medrar en tiempos recientes a costa de las del 99% restante. Lo cierto es que contamos para muchos países con estimaciones de largo recorrido de los ingresos que le corresponden a ese 1%, gracias al trabajo de los estudiosos que han construido la *World Top Incomes Database* (Alvaredo et al., 2015). Aunque las medidas no siempre son del todo homogéneas entre países, sirven para compararlos, aunque sea en términos relativamente gruesos, y sirven, sobre todo, para observar la evolución de los datos de cada país. Los datos más recientes muestran que ese 1% tiende a recibir en España al-

rededor de un 8,5% de los ingresos (si incluyéramos las ganancias de capital sería alrededor de un 9%), una cifra similar a las de Finlandia o Francia, inferior a las de Alemania, Irlanda y, sobre todo, el Reino Unido, y superior a las de Dinamarca y Suecia (Cuadro 3). El porcentaje de ingresos correspondiente al 1% con más ingresos ha tendido a subir con cierta claridad en las tres últimas décadas en casi todos los países considerados, incluyendo los más igualitarios, esto es, los nórdicos. España es en esta ocasión la excepción que confirma la regla.

### La ratio S80/S20

Una de las ratios más utilizadas recientemente es la que divide la proporción de los ingresos que representa el quintil superior entre la proporción que representa el quintil inferior, la cual es conocida por la etiqueta S80/S20 (basada en la inicial de la palabra *share*: proporción). De

nuevo, la estadística de la EU-SILC nos proporciona este dato, por lo que es sencillo establecer una comparación entre los países de la UE15, que efectuamos, una vez más, distinguiendo periodos anteriores y posteriores a la crisis económica reciente. En el Gráfico 8 se comprueba que la ratio española anterior a la crisis (5,5) se situaba en un nivel medio alto en ese grupo de países, siendo muy parecida a la italiana, la británica y la griega, aunque probablemente inferior a la portuguesa (6,7). Y era claramente superior a la sueca, la danesa, la finlandesa y la austriaca, todas ellas inferiores a 4.

La crisis no ha dado lugar a cambios pronunciados en la desigualdad así medida. Los cambios más llamativos son difíciles de interpretar porque, justamente, coinciden con cambios en las series, de modo que no son estrictamente comparables. Es el caso de Dinamarca, Austria, Francia, España y el Reino

CUADRO 3.

**Países de la UE15 (1960-2013). Porcentaje de los ingresos que recoge el 1% con más ingresos** (sin ganancias de capital; medias decenales)

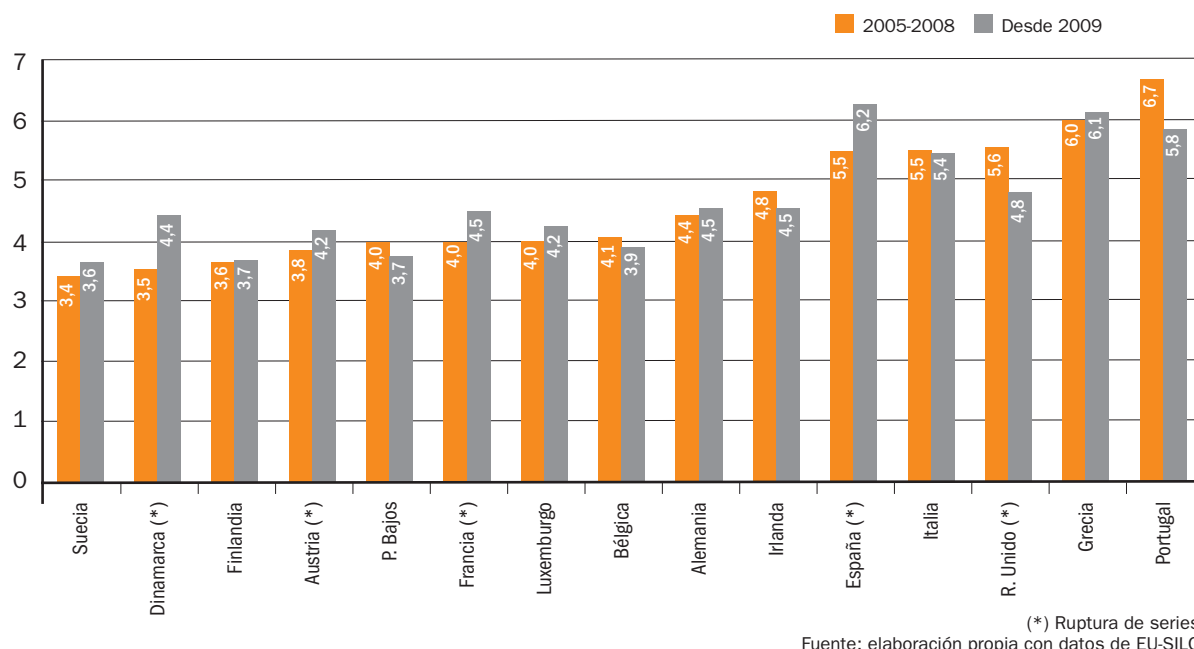
	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2013
Dinamarca	—	7,1	5,3	5,2	5,7	6,4
Finlandia (1)	9,5	7,0	4,2	4,6	—	—
Finlandia (2)	—	—	—	6,4	8,6	—
Francia	9,4	8,3	7,5	7,9	8,6	—
Alemania	11,9	10,5	9,9	10,1	11,6	—
Irlanda	—	6,3	6,5	8,2	10,8	—
Italia	—	7,0	6,9	8,1	9,4	—
P. Bajos	9,8	6,9	5,8	5,4	6,6	6,4
Portugal	—	6,1	5,0	8,2	9,4	—
España	—	—	8,0	8,1	8,7	8,3
Suecia	6,6	5,2	4,2	5,4	6,2	7,0
R. Unido	—	—	—	11,1	13,6	12,7

(1) Serie basada en datos tributarios; (2) serie basada en encuesta.  
Fuente: elaboración propia con datos de Alvaredo et al. (2015).



GRÁFICO 8.

**UE15. Ratio entre los ingresos del quintil superior y los del quintil inferior de la renta disponible equivalente (S80/S20) antes y después de la crisis económica actual**



Unido<sup>6</sup>. En el resto de los países los cambios son menores. En todo caso, en la clasificación postcrisis, suponiendo que las ratios son suficientemente comparables entre países, España ocuparía el nivel más alto.

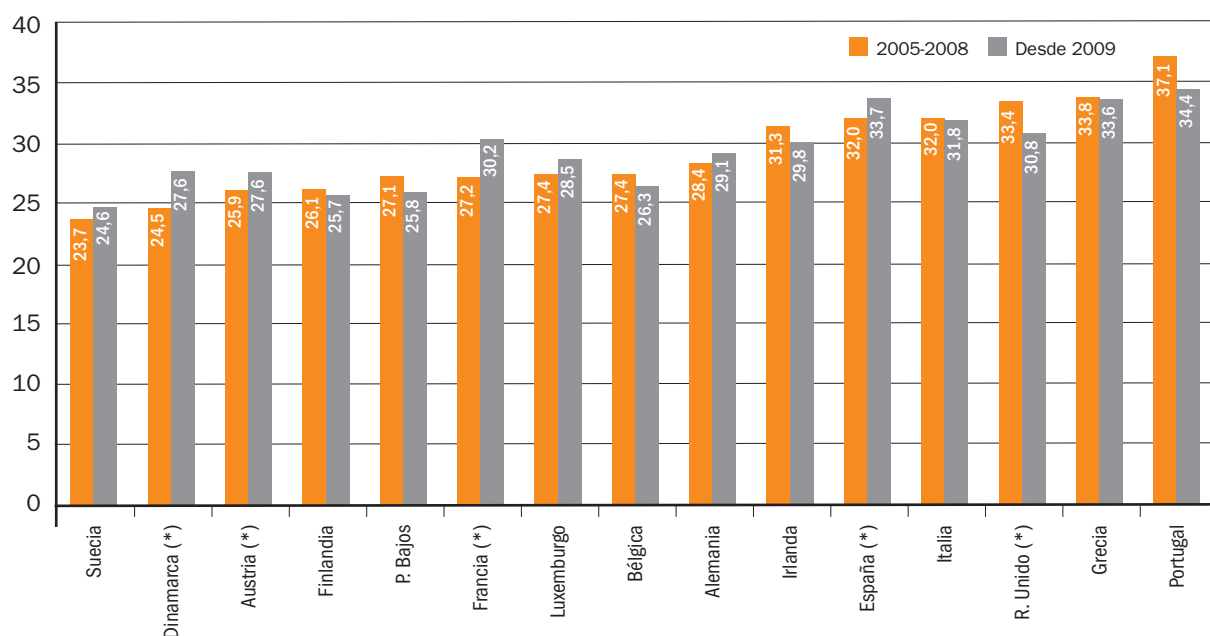
### El índice de Gini

La medida sintética de desigualdad tradicionalmente más utilizada en la discusión académica es el coeficiente de Gini, que se mueve de 0 a 1, según la desigualdad de ingresos sea mínima (todos los individuos tienen los mismos ingresos) o sea máxima (un individuo tiene todos los ingresos), y que puede expresarse también como índice de Gini, que es el anterior multiplicado por 100. Representa una cifra que mide cuánto se separa la curva de distribución

de los ingresos (denominada curva de Lorenz) de la recta que refleja que todos los individuos cuentan con los mismos ingresos. Las cifras elaboradas por EU-SILC nos permiten, una vez más, situar el caso español en el contexto europeo (Gráfico 9), y comprobar que ocupa un lugar bastante parecido al obtenido con el indicador S80/S20. El índice de Gini para la España anterior a la crisis era de 31,8, el 5º más elevado, lejano, de todos modos, del portugués (37,2), pero también bastante superior a los índices nórdicos, entre el 24 y el 26. Tras la crisis es difícil saber qué ha pasado con el índice de Gini, pues como apunté antes respecto del indicador S80/S20, los cambios más llamativos se han dado en países en los que las series han sufrido una ruptura.

<sup>6</sup> Para mantener la coherencia entre las distintas comparaciones de los datos españoles y los del resto de la UE15 no incluyo las cifras españolas de 2014 en el gráfico. La ratio, en todo caso, es de 6,8. Tampoco incluyo la cifra más reciente en las comparaciones del índice de Gini, por la misma razón que la expuesta más arriba para la tasa de pobreza.

GRÁFICO 9.

**UE15. Índice de Gini de la renta disponible equivalente antes y después de la crisis económica actual**

(\*) Ruptura de series.

Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC.

**La desigualdad a largo plazo según el índice de Gini**

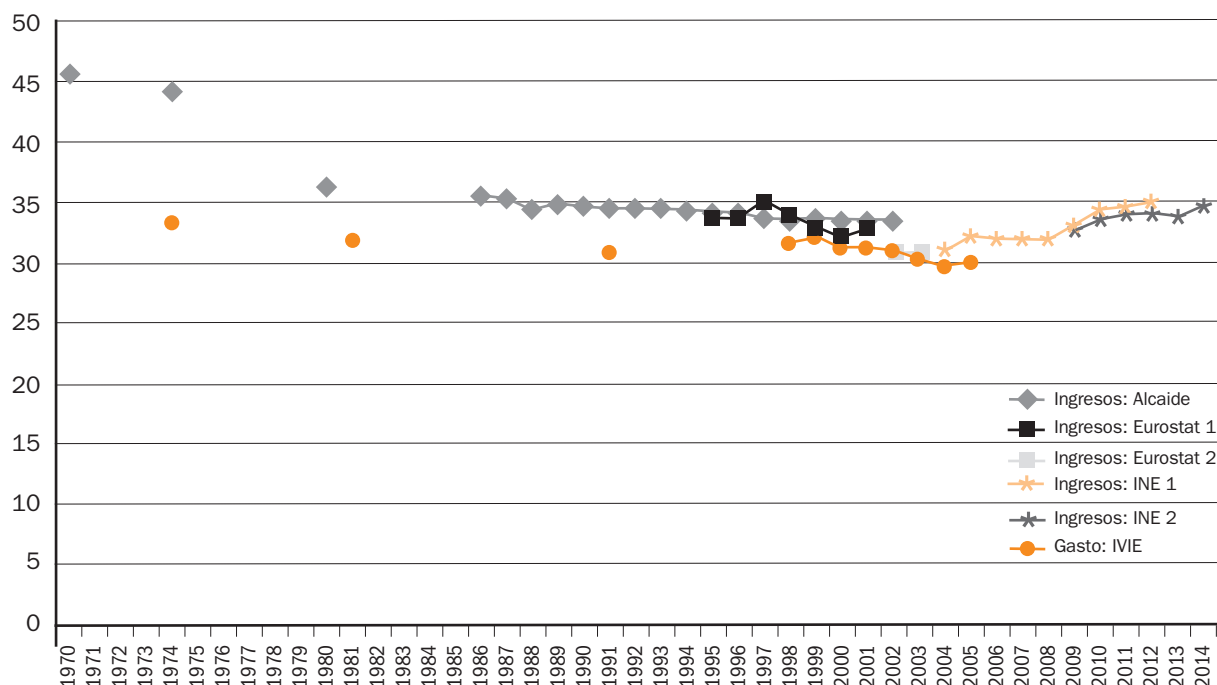
Los datos disponibles de coeficiente de Gini nos permiten trazar la evolución de la desigualdad de ingresos en España desde los años setenta del siglo pasado, siquiera de manera gruesa, pues las series disponibles no son estrictamente comparables (véase Gráfico 10). A comienzos de los setenta el valor del coeficiente se acercaba a 46, una cifra que hoy está lejos de alcanzarse en Europa y solo es bastante común en países latinoamericanos y africanos (según las estimaciones del Banco Mundial). La mayor parte del recorte de dicha cifra hasta niveles cercanos a los actuales (hasta 35) tuvo lugar en la década de los setenta, especialmente en su segunda mitad, probablemente como resultado de dos desarrollos: el gran crecimiento de los salarios reales en el transcurso de esa década (Rodríguez, 2015), y el gran crecimiento de las pres-

taciones sociales, que, además de cumplir otras funciones, sostuvieron las rentas de los muchos que se quedaron sin empleo en la segunda mitad de los setenta. Lo más llamativo es la caída en el porcentaje de ingresos correspondiente al decil superior, que pasó del 40,8% en 1970 al 29,2% en 1980 (Banco Bilbao Vizcaya, 1993: 95).

Desde mediados de los años ochenta, el índice inició muy suave una senda descendente hasta el final de la fase alcista del ciclo anterior a la última crisis, aunque es probable que haya crecido algo a raíz de dicha crisis, como veremos más adelante. En conjunto, la tendencia desde los años ochenta es de relativa estabilidad, con altibajos, algo que distingue la evolución española, y la de otros países con sistemas de bienestar de tipo mediterráneo o familista y con niveles relativamente altos de desigualdad en la UE15

GRÁFICO 10.

**España (1970-2014). Índice de Gini de la distribución de ingresos y de la distribución de gasto**



Fuente: elaboración propia con datos de Banco Bilbao Vizcaya (1993), Alcaide (2004), EU-SILC e INE (Encuesta de Condiciones de Vida) y Fundación Caixa Galicia e IVIE (2009).

(Italia, Grecia o Portugal, pero también Irlanda), de la experimentada por países con sistemas de bienestar bastante distinto y con distintos niveles de desigualdad. Es el caso del Reino Unido, un país con un sistema de bienestar de tipo anglosajón y niveles actuales de desigualdad relativamente altos, pero también de Suecia, Finlandia o Dinamarca, países con sistemas de tipo escandinavo y niveles de desigualdad relativamente bajos, pero sustancialmente más elevados que en el pasado. En ambos casos es probable que el efecto igualador del gasto social se haya reducido, aunque también puede haber influido la liberalización de los mercados de trabajo. En conjunto, la evolución de los índices de Gini en Europa apunta hacia una cierta convergencia en niveles claramente más altos que en el pasado.

### La desigualdad durante la crisis

A lo largo de la crisis ha subido el índice de Gini en España, aunque las dos series disponibles no se mueven en paralelo. Según la más antigua, la que estaba basada exclusivamente en las contestaciones a la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, el índice habría subido desde el 31,9 de 2008 al 35 de 2012. Según la más reciente, basada en dichas contestaciones y en el cotejo con fuentes tributarias, por lo que sería más precisa, la evolución es un tanto distinta. El índice habría crecido desde el 32,9 de 2009 al 34,2 de 2012, habría caído hasta el 33,7 de 2013, y habría vuelto a subir, sustancialmente, hasta el 34,7 en 2014. Es decir, según la primera serie habría crecido 3,1 puntos en cuatro años (2008-2012); según la segunda, 1,8 en 5 años (2009-2014).

CUADRO 4.

**Países de la UE15 (1980-2009). Evolución del índice de Gini por lustros**

	1980-84	1985-90	1990-94	1995-2000	2000-04	2005-09	Variación entre el primer y el último lustro, puntos porcentuales (*)
<b>R. Unido</b>	26,4	30,6	33,9	34,0	34,6	35,5	9,1
<b>Suecia</b>	20,3	21,2	22,7	24,5	26,6	28,9	8,6
<b>Finlandia</b>	20,5	20,1	20,5	23,7	26,1	26,9	6,4
<b>Luxemburgo</b>	-	23,3	23,4	27,2	27,0	27,7	4,4
<b>Dinamarca</b>	25,3	24,6	25,8	27,3	28,4	29,5	4,2
<b>Alemania Occ.</b>	25,0	24,1	25,3	25,5	27,3	29,2	4,2
<b>Bélgica</b>	-	22,2	26,0	26,8	25,7	25,7	3,5
<b>P. Bajos</b>	24,8	24,5	27,1	26,9	28,0	28,2	3,4
<b>Austria</b>	23,6	-	25,9	26,5	25,5	25,2	1,6
<b>Italia</b>	29,7	29,5	29,6	31,4	31,1	30,5	0,8
<b>Irlanda</b>	-	31,0	32,0	33,1	30,9	31,3	0,3
<b>Francia</b>	29,0	28,0	-	28,0	28,3	28,9	-0,1
<b>España</b>	31,5	31,7	30,7	33,2	33,2	31,3	-0,2
<b>Grecia</b>	30,9	31,4	31,0	33,6	31,3	30,4	-0,5
<b>Portugal</b>	-	-	38,0	35,7	37,4	36,0	-2,0

(\*) Menos en los casos de Irlanda (segundo con último), Portugal (tercero con último) y Bélgica (segundo con último).

Fuente: elaboración propia con datos de Tóth (2013); los datos de Irlanda y de Luxemburgo desde 1995 en adelante los he completado con datos de la EU-SILC, dado que faltaban bastantes años y que eran prácticamente idénticos en las dos fuentes.

Con los datos de distribución de los ingresos por deciles correspondientes a la serie más reciente podemos hacernos cargo del reajuste de ingresos responsable de la variación del índice de Gini entre 2009 y 2013 (Cuadro 5)<sup>7</sup>. Resulta bastante claro que las mayores pérdidas (relativas, al menos) de ingresos se han producido en los niveles más bajos. Por ejemplo, el porcentaje de los ingresos correspondiente al decil inferior pasó del 2,2 al 1,9%, con una caída porcentual del 13,6%, y el límite superior de ese decil cayó un 15,1%. Los deciles superiores han ganado participación en la distribución de ingresos, como resultado de que su caída de ingresos ha sido menor. El

decil superior ha incrementado su participación en un 0,4%, mientras que los ingresos de dicho decil han debido de caer alrededor de un 6%.

Queda bastante claro que la crisis reciente ha golpeado más a los niveles más bajos de ingresos que a los niveles más altos. En gran medida ello es debido a que la caída del empleo no se ha distribuido homogéneamente según los niveles de cualificación o de ocupación y, claro, a que los subsidios por desempleo no compensan más que una parte de los ingresos dejados de percibir. Tampoco se distribuyó la caída homogéneamente en la crisis de los años noventa, pero en la última crisis las

<sup>7</sup> En el momento de redactar este trabajo no están disponibles los datos secundarios correspondientes a 2014.

CUADRO 5.

**España (2009-2013). Distribución de los ingresos equivalentes por deciles**

	Porcentaje de los ingresos		Límites superiores de los deciles, en euros corrientes		Variación (en %)	
	2009	2013	2009	2013	Del porcentaje de ingresos	Del límite superior
<b>Primero</b>	2,2	1,9	6.559	5.567	-13,6	-15,1
<b>Segundo</b>	4,5	4,4	8.788	8.052	-2,2	-8,4
<b>Tercero</b>	5,8	5,7	10.915	9.697	-1,7	-11,2
<b>Cuarto</b>	7,0	6,8	12.848	11.583	-2,9	-9,8
<b>Quinto</b>	8,1	8,0	14.795	13.524	-1,2	-8,6
<b>Sexto</b>	9,3	9,4	17.041	15.736	1,1	-7,7
<b>Séptimo</b>	10,8	10,8	19.701	18.293	0,0	-7,1
<b>Octavo</b>	12,6	12,8	23.465	21.926	1,6	-6,6
<b>Noveno</b>	15,4	15,7	29.638	27.860	1,9	-6,0
<b>Décimo (*)</b>	24,4	24,5	56.334	52.846	0,4	-6,2

(\*) El límite superior es el del percentil 99.  
Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC.

diferencias según el tipo de ocupación han sido mucho más acusadas.

El Cuadro 6 recoge la variación porcentual en el número de ocupados según condición socioeconómica en las dos crisis, comparando el trimestre en que el empleo alcanzó un máximo con el trimestre en el que alcanzó el siguiente mínimo<sup>8</sup>. Distingue lo ocurrido en el total de la ocupación de lo ocurrido si excluimos el sector de la construcción; de este modo, la gran presencia de trabajadores manuales en dicho sector no distorsiona los datos de la evolución por condición socioeconómica. Por lo pronto, es bastante obvio que la caída en la ocupación ha sido mucho mayor en la crisis más reciente (-10,8% sin construcción; -17,8% incluyéndola)

que en la de los noventa (-7,9 y -6,2%, respectivamente), si bien el crecimiento previo en la ocupación también había sido más intenso en el periodo precedente a la crisis actual. Descontando los datos del sector de la construcción, es fácil comprobar que las mayores caídas se han producido entre los trabajadores manuales, sean cualificados (-28,6%) como no cualificados (-26,4%), descensos que son más pronunciados si incluimos en los cálculos el sector de la construcción (-42,3 y -49,2%, respectivamente). También es bastante notable la caída de un 20,1% (29,7% incluyendo la construcción) en la cifra de empresarios no agrarios con asalariados, casi todos pequeños empresarios, normalmente trabajadores no demasiado cualificados<sup>9</sup>. Y es especialmente llama-

<sup>8</sup> En realidad, deberíamos haber comparado el tercer trimestre de 2007 con el primero de 2014, pero la ruptura en la serie de la EPA aconseja utilizar el primer trimestre de 2008 como primer término de la comparación. En todo caso, la caída del empleo entre esos trimestres de 2007 y 2008 fue menor.

<sup>9</sup> La caída en el número de empresarios agrarios no es específica de la crisis, sino parte de un proceso a largo plazo protagonizado por los empresarios agrarios sin empleados.

tiva la caída (del 57%; 68% incluyendo la construcción) en la categoría, no muy numerosa, de mandos intermedios de establecimientos no agrarios. Las categorías correspondientes a ocupaciones de mayor nivel han experimentado descensos bastante inferiores. La de directores y gerentes solo ha caído un 5,7%. La de profesionales y técnicos por cuenta ajena tan solo ha caído un 0,1%, lo que ha supuesto, en realidad, la detención de un proceso de crecimiento a largo plazo en esta categoría, la cual se había duplicado con creces en las dos décadas anteriores a la crisis. Que casi no haya caído la ocupación en esa categoría se debe a que se trata de ocupaciones del sector público o del sector privado, pero muy vinculadas al pú-

blico (educación y sanidad, y ocupaciones propias de la Administración pública, en su gran mayoría). Por el contrario, la categoría paralela de profesionales y técnicos por cuenta propia, perteneciente, obviamente, al sector privado, ha experimentado una caída notable (del 13,2%), a pesar de haber experimentado, como la de los profesionales por cuenta ajena, un gran crecimiento en las dos décadas anteriores a la crisis (sus cifras se habrían triplicado). Es decir, en una medida no despreciable el sostenimiento de los ingresos en los deciles medio-altos y altos ha dependido de que buena parte de los ocupados en esos niveles trabajan en sectores más protegidos frente a los vaivenes de los ciclos económicos. Análogamente,

#### CUADRO 6.

**España. Evolución de la ocupación según la condición socioeconómica en dos crisis**  
(en porcentaje)\*

	Entre 1991-IIIIT y 1994-IT		Entre 2008-IT y 2014-IT	
	Total	Sin construcción	Total	Sin construcción
<b>Total</b>	<b>-7,9</b>	<b>-6,2</b>	<b>-17,8</b>	<b>-10,8</b>
Empresarios agrarios con / sin asalariados, miembros de cooperativas agrarias	-5,9	-5,9	-22,2	-22,2
Asalariados de explotaciones agrarias (menos directivos)	-10,2	-10,2	12,6	12,6
Profesionales, técnicos y asimilados que ejercen su actividad por cuenta propia con o sin asalariados	13,5	16,9	-13,3	-13,2
Empresarios no agrarios con asalariados	-1,9	-1,2	-29,7	-20,1
Empresarios no agrarios sin asalariados miembros de cooperativas no agrarias	-3,0	-3,3	-3,9	2,9
Directores y gerentes	-4,0	-4,3	-7,8	-5,7
Profesionales, técnicos y asimilados que ejercen su actividad por cuenta ajena, y en ocupaciones exclusivas de la administración	4,2	5,1	-1,4	-0,1
Resto del personal administrativo y comercial	-7,8	-8,0	-12,6	-10,8
Resto del personal de los servicios	-2,5	-2,2	-6,5	-6,3
Mandos intermedios de establecimientos no agrarios	3,5	4,0	-68,0	-57,0
Operarios cualificados y especializados de establecimientos no agrarios	-15,2	-13,4	-42,3	-28,6
Operarios sin especialización de establecimientos no agrarios	-31,3	-22,4	-49,2	-26,4

(\*) Variación de la ocupación entre el trimestre de máxima ocupación y el trimestre de mínima ocupación.  
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Población Activa del INE.



la mayor caída de los ingresos en los deciles inferiores se debe, por una parte, a que quienes pertenecen a ellos están ocupados en sectores más sometidos al ciclo económico. A ello se unen, por otra parte, las características del mercado de trabajo español, que prima los ajustes en cantidades (y no en salarios y/o en jornadas), especialmente mediante la finalización de los abundantes contratos temporales (Andrés y Doménech, en prensa).

En todo caso, probablemente, más relevante que aumentos o disminuciones coyunturales de la desigualdad, apenas sustanciales, es que sean los trabajadores con niveles bajos de cualificación los que más sometidos están en España a ciclos económicos tan intensos en términos de creación y, sobre todo, de destrucción del empleo. Seguramente, en todos los países europeos son esos trabajadores los más vulnerables a los avatares del ciclo, pero en casi ningún otro país esos avatares son tan dramáticos.

#### **Transferencias sociales de tipo monetario y desigualdad de ingresos**

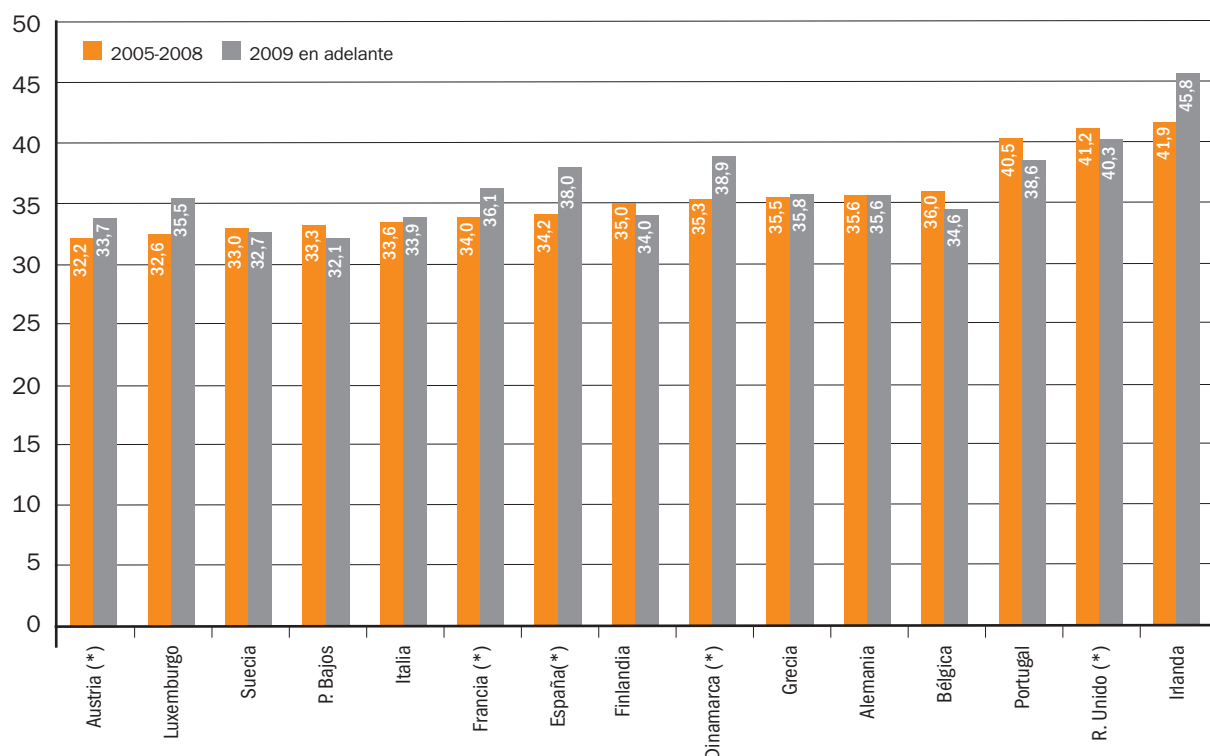
Conviene efectuar una última comparación para entender qué es lo que hay detrás de la variación en el índice de Gini de unos países europeos a otros. En este caso, la comparación se refiere a ese mismo índice de Gini, pero calculado sobre los ingresos equivalentes sin incluir en ellos las transferencias sociales monetarias distintas de las pensiones. Esto nos dará una idea de cuánto pesan en la desigualdad los ingresos de mercado o similares (pasados por el tamiz de los impuestos; con la salvedad de las pensiones, que, de todos modos, están en todos los países muy asociadas a los ingresos laborales que recibían los pensionistas cuando estaban en activo) y cuánto pesa la intervención pública materializada en prestaciones monetarias.

En el Gráfico 11 presento los países de la UE15 según su índice de Gini antes de transferencias, calculado para los periodos 2005-2008 y 2009 en adelante. Lo primero que destaca en comparación con el Gráfico 9 es que en este los valores del índice son inferiores en todos los países, lo que confirma que las transferencias sociales reducen la desigualdad de ingresos. Lo segundo que destaca, desde el punto de vista del dato español en el periodo de bonanza anterior a la crisis (34,2) es que no es tan distinto de los de países como Finlandia (35), Dinamarca (35,3), Suecia (33) o Países Bajos (33,3), de los que sabemos está bastante distanciado en términos del índice de Gini que incluye todos los ingresos monetarios. Es decir, los niveles de desigualdad de ingresos en España antes de transferencias sociales cuando la economía marcha bien y los niveles de empleo son muy altos, apenas se distinguen de los de países considerados como muy igualitarios. El puesto español es el 7º de los 15 países. Sin embargo, lo tercero que destaca es que el dato español se sitúa mucho más cercano de los “peores” tras la crisis, y bastante más lejos de los de los países antedichos. Con un índice de Gini de 38 se acerca a los de Portugal (38,6), Reino Unido (40,3), aunque todavía queda lejos del irlandés (45,8), y se distancia de Finlandia (34), Suecia (32,7) o Países Bajos (32,1), si bien se mantiene cerca del dato danés, que también parece bastante más alto (38,9). El puesto español, en esta ocasión, es el 11º de 15 países. Estos cambios de posición encajarían con que, en esta crisis, la caída en la ocupación ha sido mucho más elevada en España que en muchos países europeos, así como con que esa caída ha sido incluso más pronunciada entre los trabajadores con niveles de ingresos bajos.

La comparación de las posiciones relativas en ambos índices de Gini en el periodo de bonanza (2005-2008) apunta, a su vez, a que el

GRÁFICO 11.

**UE15. Índice de Gini de la renta disponible equivalente sin contar transferencias sociales monetarias (1), antes y después de la crisis económica actual**



(1) Pensiones no incluidas en transferencias sociales

(\*) Ruptura de series.

Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC.

peso de las transferencias monetarias en la desigualdad de ingresos es claramente superior en unos países e inferior en otros. Así se comprueba en el Cuadro 7. En el periodo de bonanza económica, esas transferencias recortan un máximo de 10,8 puntos al índice de Gini en Dinamarca, pero el recorte es también muy sustancial en Irlanda (10,6 puntos), en Suecia (9,3) y el Reino Unido (7,8). El recorte mínimo se da en Italia (1,6 puntos), pero también es reducido en Grecia (1,7) y en España (2,2). Es decir, en términos de desigualdad de ingresos así medida, la mayor parte de la diferencia entre España y, por ejemplo, Suecia la marcan las transferencias monetarias: la diferencia

entre Suecia y España antes de transferencias es de 1,2 puntos; después de las transferencias se amplía hasta los 8,3 puntos.

Esas transferencias solo son claramente relevantes en términos de la reducción de la desigualdad de ingresos en España en un momento de crisis y de gran aumento del desempleo. Entonces entran en juego con toda intensidad los subsidios de desempleo, que son, con mucho, la principal partida entre las transferencias monetarias en España. En el periodo posterior a la crisis, el índice de Gini antes de transferencias asciende en España a 38,0, pero se reduce a 33,7 post-transferencias, con una reducción de

CUADRO 7.

**Países de la UE15 (2005-2008, 2009 en adelante). Índice de Gini basado en los ingresos totales y en los ingresos sin tener en cuenta las transferencias sociales monetarias distintas de las pensiones**

	2005-2008			Desde 2009		
	Ingresos totales	Ingresos sin transferencias	Diferencia (p.p.)	Ingresos totales	Ingresos sin transferencias	Diferencia (p.p.)
Alemania	28,4	35,6	-7,2	29,1	35,6	-6,5
Austria (*)	25,9	32,2	-6,3	27,6	33,7	-6,2
Bélgica	27,4	36,0	-8,6	26,3	34,6	-8,3
Dinamarca (*)	24,5	35,3	-10,8	27,6	38,9	-11,3
España (*)	32,0	34,2	-2,2	33,7	38,0	-4,4
Finlandia	26,1	35,0	-8,9	25,7	34,0	-8,3
Francia (*)	27,2	34,0	-6,8	30,2	36,1	-5,9
Grecia	33,8	35,5	-1,7	33,6	35,8	-2,1
Irlanda	31,3	41,9	-10,6	29,8	45,8	-15,9
Italia	32,0	33,6	-1,6	31,8	33,9	-2,1
Luxemburgo	27,4	32,6	-5,2	28,5	35,5	-7,0
P. Bajos	27,1	33,3	-6,1	25,8	32,1	-6,3
Portugal	37,1	40,5	-3,4	34,4	38,6	-4,2
R. Unido (*)	33,4	41,2	-7,8	30,8	40,3	-9,5
Suecia	23,7	33,0	-9,3	24,6	32,7	-8,1

(\*) Ruptura de series entre ambos periodos.  
Fuente: elaboración propia con datos de EU-SILC.

4,4 puntos porcentuales, justo el doble de la reducción en tiempo de bonanza. La reducción no crece tanto en Italia, Portugal o Grecia. En este segundo periodo, la distancia inicial con Suecia era de 5,3 puntos y la final, de 9,1. El salto es mucho menor que en el periodo de 2005 a 2008.

España, por tanto, es uno de los países de la UE15 que menos “recorta” la desigualdad de ingresos a base de transferencias monetarias desde las Administraciones públicas. Ello puede deberse a que los fondos que se destinan a transferencias sociales son menores que en los países que más “recortan” la desigualdad y/o a

que en España se confíe más en transferencias sociales no monetarias, es decir, en especie. El problema es que apenas hay estudios que intenten calcular los ingresos de los hogares teniendo en cuenta las prestaciones en especie, imputando una renta a estas últimas. De todos modos, contamos con algún estudio, como el de Förster y Verbist (2014), que ofrece sugerencias interesantes. Los autores estudian la tasa de pobreza relativa de los niños de 6 años o menos (recordemos que se trata de una medida de la desigualdad y no una tasa de pobreza) teniendo en cuenta no solo las prestaciones familiares de índole monetaria, sino las que tienen lugar en especie (básicamente: guarderías y jardines de

infancia públicos). Si solo se tiene en cuenta las prestaciones monetarias, la reducción de la tasa de pobreza en España apenas llega al 0,2%, España ocupa el último lugar de los 23 estudiados y está muy lejos de la media de reducción (un 35,3%); pero si se incluyen las prestaciones en especie la reducción de la pobreza infantil en España alcanza el 34,2%, España ocupa el puesto 20º y su dato está mucho más cerca de la media (54,8%). Este tipo de trabajos apunta a la necesidad de llevar a cabo estimaciones creíbles de los ingresos en especie que reciben las familias para complementar las informaciones solo basadas en ingresos monetarios. Solo así compararemos con las mejores garantías de homogeneidad la situación en países con sistemas de bienestar que se distinguen, precisamente, por el grado en que confían en transferencias monetarias o en transferencias en especie.

### Desigualdad de riqueza y de consumo

La abundancia de fuentes estadísticas, y de estudios basados en ellas, acerca de la desigualdad de ingresos encuentra su correspondencia negativa en la escasez de fuentes para medir la desigualdad de la riqueza y en el consumo. Sin embargo, las escasas fuentes son suficientes para hacernos una idea del lugar que ocupa España en el contexto europeo e, incluso, de los trazos gruesos de la evolución de sus desigualdades de riqueza.

### Desigualdad de riqueza

Las desigualdades de riqueza pueden medirse del mismo modo que las de ingresos, recogiendo qué proporción de la riqueza corresponde a las distintas proporciones de la población, calculando ratios entre esas proporciones o calculando medidas sintéticas como el índice de Gini. Un estudio basado en la Encuesta de Finanzas y Consumo de los Hogares

del Banco Central Europeo (Sierminska y Medgyesi, 2013) nos ofrece buena parte de esos indicadores. La encuesta tuvo lugar en el periodo 2008-2011 y tiene la ventaja de una suficiente armonización de criterios para medir la riqueza de los hogares. En su definición de riqueza los autores incluyen tanto los activos como los pasivos, y entre los activos incluyen los financieros (cuentas corrientes, bonos, acciones, fondos de inversión, planes de pensiones...) y los no financieros (propiedades inmobiliarias, vehículos, negocios de los autónomos...). Los principales indicadores de desigualdad de riqueza que elaboran los autores son los recogidos en el Cuadro 8.

Lo primero que resalta en este cuadro es que las desigualdades de riqueza son mucho mayores que las desigualdades de ingresos, como quiera que se midan ambas. Por ejemplo, los porcentajes de riqueza que corresponden al 1% más rico se mueven entre el 8% y el 24%, mientras que los porcentajes de ingresos correspondientes al 1% con mayores ingresos se movían entre el 7 y el 14% para el mismo conjunto de países (véase Cuadro 3). Asimismo, el índice de Gini se mueve entre el 56 y el 77, mientras que los vistos más arriba, medidos casi en el mismo momento del tiempo, aunque con otra fuente, se movían entre el 26 y el 34.

En cualquier caso, como puede comprobarse, España destaca por ser uno de los países menos desigualitarios en términos de la distribución de la riqueza que puede medirse con este tipo de técnicas. El índice de Gini es 58, solo superior al de Grecia (56) y bastante inferior al de Austria (77) o Alemania (76). El 1% más rico es propietario de un 15% de la riqueza en España, lo que la situaría en el 5º puesto de la clasificación de menor a mayor desigualdad; y si el criterio fuera el de la riqueza del 10% más rico, ocuparía el tercer puesto.

CUADRO 8.

**Países de la UE15 (2008-2011). Indicadores de desigualdad de riqueza de los hogares**

	Índice de Gini	Porcentaje de la riqueza correspondiente a:		
		1% superior	5% superior	10% superior
<b>Grecia</b>	56	8	26	39
<b>España</b>	58	15	31	43
<b>Bélgica</b>	61	12	31	44
<b>Italia</b>	61	14	32	48
<b>P. Bajos</b>	65	8	26	40
<b>Luxemburgo</b>	66	21	40	51
<b>Finlandia</b>	66	12	31	45
<b>Portugal</b>	67	21	41	53
<b>Francia</b>	68	18	37	50
<b>Alemania</b>	76	24	46	59
<b>Austria</b>	77	24	49	62

Fuente: adaptado del Cuadro 2 de Sierminska y Medgyesi (2013: 10).

En España, la mayor parte de la desigualdad de riqueza la explican, al alimón, las propiedades inmobiliarias y los activos ligados a negocios, ambas con un 46%. Sierminska y Medgyesi argumentan que, en general, la propiedad de la vivienda habitual tiene un efecto reductor de las desigualdades de riqueza, pues su peso en la explicación de la desigualdad suele ser muy inferior a su peso en los activos. En el caso español es así, pues las propiedades inmobiliarias (en su gran mayoría, viviendas habituales) representan un 77% del valor de los activos y explican un 46% de la desigualdad de riqueza.

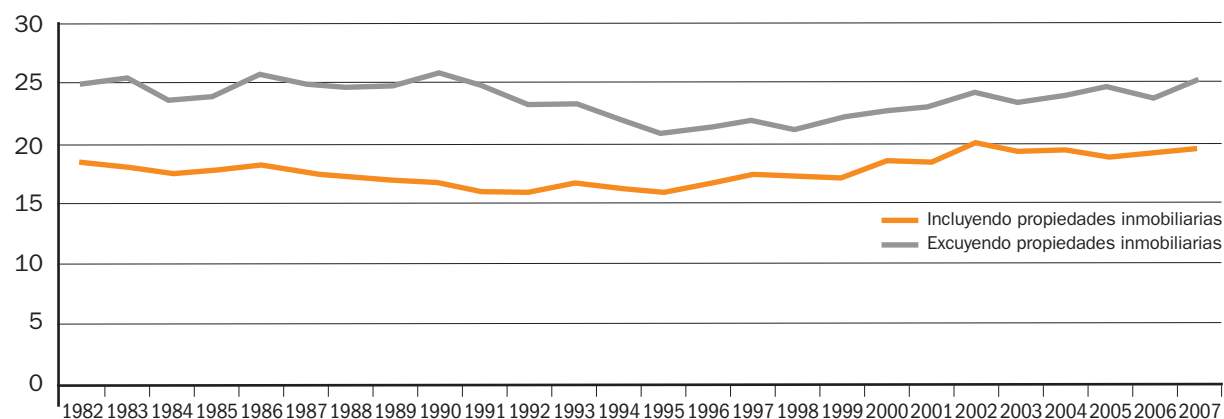
De hecho, la fuente que nos sirve para observar la evolución de las desigualdades de riqueza a largo plazo, un estudio de Alvaredo y Sáez (2009), muestra claramente que los niveles de desigualdad son inferiores si se tiene en cuenta la vivienda en la definición de riqueza. Sus datos nos permiten hacernos una idea de la evolución de un indicador de desigualdad de la riqueza a lo largo de las últimas

tres décadas, aunque solo llegan hasta 2007. El indicador es el porcentaje de la riqueza que posee el 1% más rico de los contribuyentes (los cálculos parten de datos fiscales). Como puede observarse en el Gráfico 12, a principios de los ochenta les correspondía algo menos de un quinto de la riqueza total (un cuarto si excluimos las propiedades inmobiliarias). Esa proporción cayó suavemente a lo largo de los ochenta y primeros noventa, pero volvió a crecer desde la segunda mitad de los noventa, hasta situarse en niveles algo superiores (o similares, si incluimos la vivienda) a los del principio de la serie. No sabemos qué ha ocurrido después, pero en el gráfico se observa una cierta asociación entre ambas series y el ciclo económico, por lo que no sería de extrañar una caída de la proporción de riqueza correspondiente al 1% más rico a lo largo de la crisis.

### Desigualdad de consumo

En este último apartado muestro la evidencia disponible para situar las desigualdades de con-

GRÁFICO 12.

**España (1982-2007). Porcentaje de la riqueza correspondiente al 1% más rico**

Fuente: Elaboración propia con datos de Alvaredo y Sáez (2009)

sumo españolas en su contexto europeo, así como para mostrar su evolución a largo plazo.

La evidencia diacrónica es bastante coherente, pues es fruto del análisis de las bases de datos de las encuestas de presupuestos familiares del INE llevado a cabo por investigadores del IVIE (Fundación Caixa Galicia e IVIE, 2009). Como se ve en el Gráfico 10, el índice de Gini del gasto ha sido con frecuencia inferior al medido para los ingresos<sup>10</sup>, y ha evolucionado en el mismo sentido que el segundo, pero partiendo de niveles claramente inferiores en los setenta.

La evidencia comparada tiene un carácter más ilustrativo, pues mi cálculo del índice de Gini correspondiente se basa en datos secundarios con poca desagregación<sup>11</sup>. Los datos se recogen en el Gráfico 13. De nuevo, lo más llamativo es que la desigualdad de gasto tiende a ser inferior a la desigualdad de ingresos, aunque los índices no son estrictamente compa-

rables. Con todo, da la impresión de que las diferencias son mayores en algunos países que en otros, situándose España entre los que la diferencia es mayor. En la clasificación según la desigualdad de consumo, España ocuparía un lugar medio-bajo con un índice de 22,2, formando parte de un grupo de países con niveles muy similares, entre 21,2 y 22,7 (Irlanda, Bélgica, Suecia, Dinamarca y Reino Unido, además de España).

#### 4. Movilidad

En esta sección sitúo la movilidad intergeneracional española en su marco europeo. Para ello utilizo tres tipos de indicadores: de elasticidad de ingresos entre padres e hijos, de persistencia o cambio en niveles de ocupación, y de persistencia o cambio de niveles educativos.

##### Elasticidad de ingresos

Entre los economistas que estudian la movilidad intergeneracional, la fuente comparativa

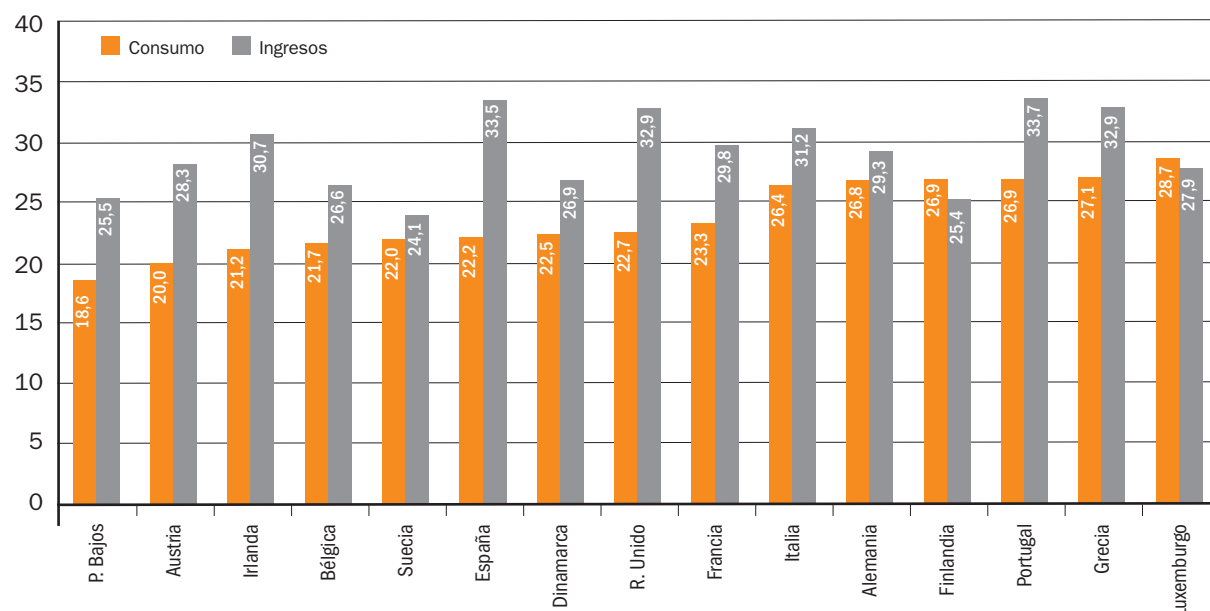
<sup>10</sup> Lo cual suele ser habitual en las comparaciones entre ambos tipos de desigualdad.

<sup>11</sup> Los datos tan solo distinguen el gasto según quintiles de ingresos.



GRÁFICO 13.

**Países de la UE15 (2010). Índices de Gini para el consumo y para los ingresos**



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (Consumption expenditure of private households, SILC)

principal es la síntesis de múltiples estudios acerca de la elasticidad entre los ingresos de padres e hijos elaborada por Miles Corak (2006). De ella parte Anna Cristina d'Addio (2007) para, completándola con otros estudios, efectuar su comparación de doce países, la comparación estándar en la actualidad, cuyos datos incluimos en el Gráfico 14.

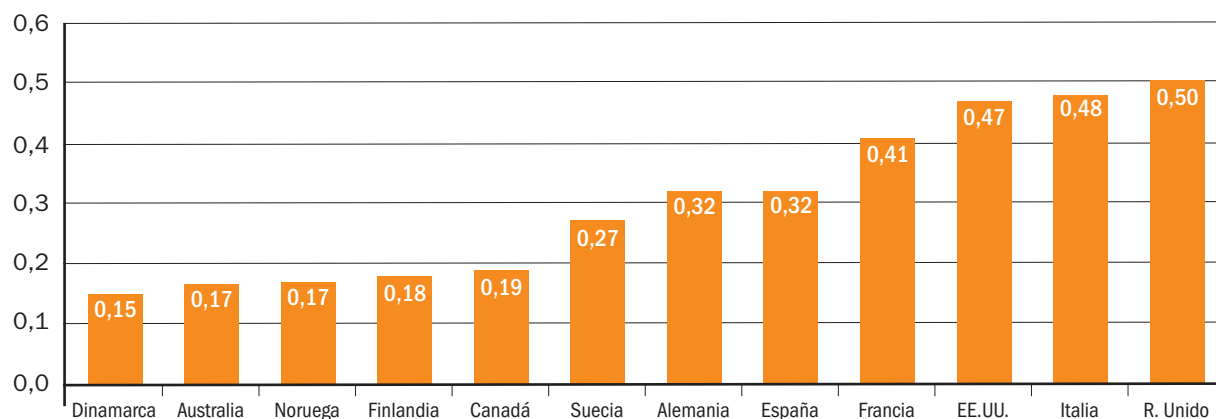
En el gráfico se recoge la elasticidad estimada entre los ingresos de los padres y de los hijos varones como medida de movilidad intergeneracional, en el supuesto de que una mayor elasticidad (es decir, *grosso modo*, una mayor “herencia” de ingresos) entre los ingresos de las dos generaciones implica una menor movilidad. Como vemos, el dato español se situaría en la franja media o media-alta de los doce países considerados, con una elasticidad de 0,32, un nivel similar al alemán (0,32) y al sueco (0,27), pero claramente superior a los de otros

países nórdicos (Dinamarca, 0,15; Noruega, 0,17; Finlandia, 0,18) o anglosajones (Australia, 0,17; Canadá, 0,19). Los niveles máximos se dan en países anglosajones (EEUU, 0,47; Reino Unido, 0,50), pero también en uno mediterráneo (Italia, 0,48).

**Movilidad ascendente y descendente en términos de ocupación**

Buena parte de la mayor o menor elasticidad intergeneracional de ingresos se debe a la medida en que el nivel ocupacional de los hijos sea similar o distinto al del padre. La Encuesta Social Europea, que viene realizándose desde 2002 y de la que se han llevado a cabo 6 olas, contiene datos de la ocupación de los entrevistados y de la que tenía el padre del entrevistado cuando este tenía catorce años. Los datos de la ocupación de los entrevistados están codificados según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de 1988, lo

GRÁFICO 14.

**Países de la OCDE. Elasticidad intergeneracional de ingresos (padre-hijo)**

Fuente: reproducido de d'Addio (2007)

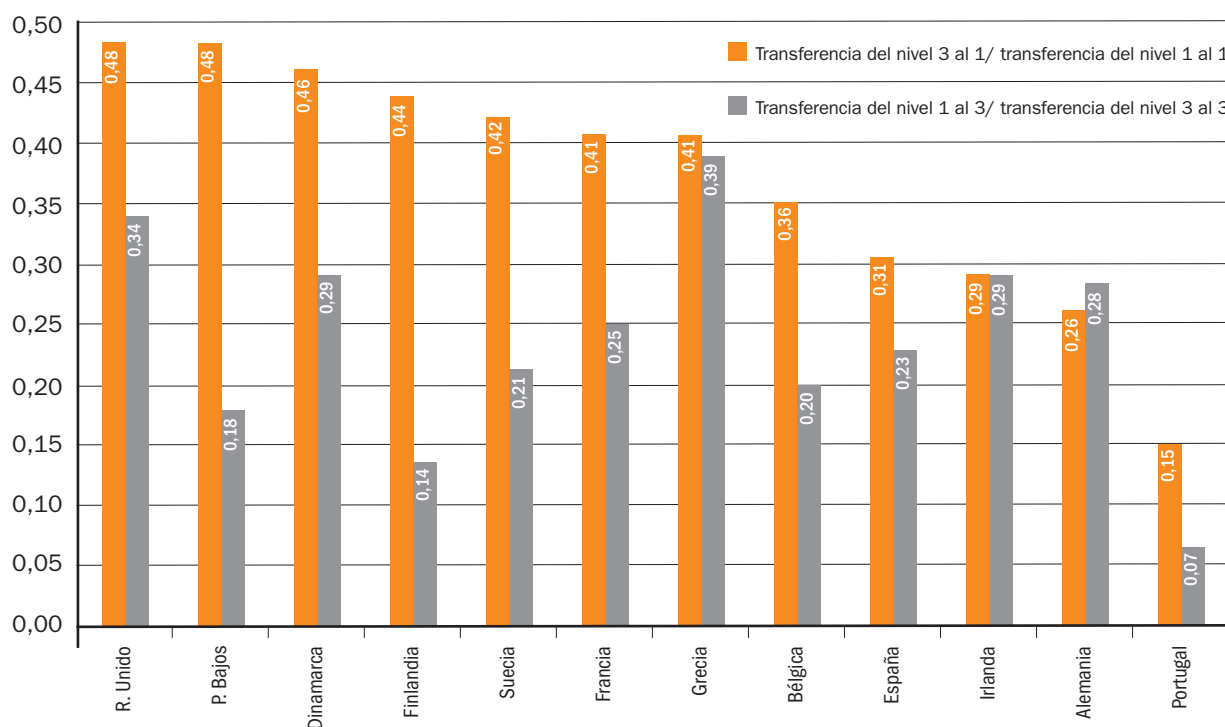
cual permite agrupar las ocupaciones en grandes categorías que representan distintos niveles ocupacionales. Los datos de la ocupación de los padres siguen una clasificación similar que también permite clasificarlos en las mismas categorías. De este modo, podemos comprobar si los hijos ascienden o descienden con respecto al nivel ocupacional de los padres o bien se mantienen en él. He clasificado las ocupaciones de padres e hijos varones en tres niveles y he centrado el análisis en los cambios más evidentes: los habidos entre el nivel superior (profesionales y directivos) y el nivel inferior (trabajadores agrícolas y trabajadores no cualificados del resto de sectores)<sup>12</sup>. Considero solo a los varones ocupados nacidos entre 1960 y 1980 para asegurarme de que sus carreras ocupacionales están suficientemente consolidadas. Como medidas de movilidad he calculado dos ratios. La primera divide el porcentaje de los padres con nivel ocupacional 3 que tienen hijos con nivel ocupacional 1 entre

el porcentaje de los padres con nivel ocupacional 1 que tienen hijos con nivel ocupacional 1. Es decir, divide una tasa de ascenso del nivel mínimo al máximo entre una tasa de persistencia en el nivel alto. Cuanto más alta sea la ratio, mayor movilidad ascendente pronunciada (es decir, que implica un cambio muy sustantivo) habrá en el país correspondiente, medida en términos relativos y comparables. La segunda divide el porcentaje de los padres con nivel ocupacional 1 que tienen hijos con nivel ocupacional 3 entre el porcentaje de los padres con nivel ocupacional 3 que tienen hijos con nivel ocupacional 3. Es decir, divide una tasa de descenso del nivel máximo al mínimo entre una tasa de persistencia en el nivel mínimo. Cuanto más alta sea la ratio, mayor movilidad descendente pronunciada habrá, de nuevo medida en términos relativos y comparables. Los resultados de esta aproximación, gruesa, a la movilidad intergeneracional en Europa se recogen en el Gráfico 15.

<sup>12</sup> Las grandes categorías de la CIUO-88 que corresponden a los tres niveles son las siguientes. Nivel 1: personal directivo; profesionales científicos e intelectuales; técnicos y profesionales de nivel medio. Nivel 2: empleados de oficina; trabajadores de los servicios y vendedores; oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas; operadores de instalaciones y máquinas, montadores. Nivel 3: agricultores y trabajadores cualificados agropecuarios; trabajadores no cualificados.

GRÁFICO 15.

**Países de la UE15 (primera década del siglo XXI). Movilidad intergeneracional (padres a hijos varones) de los individuos nacidos entre 1960 y 1980, y pertenecientes a dos niveles ocupacionales**



Fuente: elaboración propia con el fichero de datos acumulado de las seis primeras olas de la Encuesta Social Europea.

Según estos cálculos, los mayores niveles relativos de movilidad ascendente pronunciada se darían en el Reino Unido, si bien las diferencias entre su ratio (0,48) y la del 7º país (Grecia, con 0,41) son mínimas. España, con una ratio de 0,31, presentaría una movilidad ascendente pronunciada que sería baja en términos comparados: similar a la irlandesa y a la alemana, pero superior a la portuguesa (0,15). Los mayores niveles de movilidad descendente pronunciada se darían en Grecia (ratio de 0,39), seguida del Reino Unido (0,34), Dinamarca (0,29), Irlanda (0,29) y Alemania (0,28). España presentaría una ratio media-baja (0,23), pareja a la de Bélgica (0,20), Francia (0,25) o Suecia (0,21). Dos de los países con más movilidad ascendente, Finlandia y los Paí-

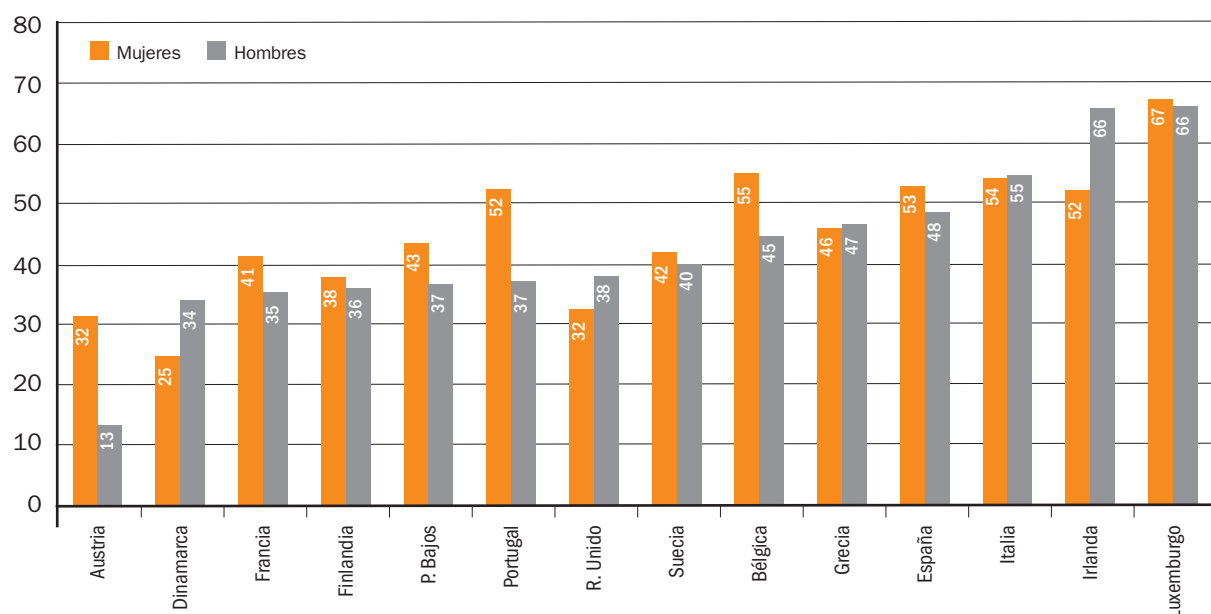
ses Bajos, presentan tasas de movilidad descendente relativas bastante bajas, lo cual no es más que un ejemplo de la falta de asociación entre las tasas de movilidad ascendente y descendente.

#### **Persistencia intergeneracional en niveles de estudio altos**

Completo esta panorámica de la movilidad intergeneracional en España con uno de los indicadores al respecto que ha elaborado la OCDE. Se trata de una medida sintética de persistencia en niveles de educación terciaria para los varones y las mujeres de 35 a 44 años calculada a partir de la EU-SILC de 2005, y publicada, entre otras fuentes, en su informe *Economic policy reforms 2010: going for growth* (OCDE,

GRÁFICO 16.

**Países de la UE15 (2005). Medida sintética de la persistencia intergeneracional en niveles de educación terciaria** (en puntos porcentuales)



(\*) Véase el significado del indicador en el texto  
Fuente: gráfico 5.5 de OCDE (2010)

2010). Se define como la distancia entre la probabilidad de alcanzar un nivel de educación terciaria que tiene un individuo cuyo padre cuente con dicho nivel y la probabilidad de que alcance el nivel de educación terciaria un individuo cuyo padre tenga un nivel inferior a la educación secundaria inferior (es decir, que no tenga bachillerato o formación profesional de grado medio en España). Cuanto más elevada sea la cifra, mayor persistencia en la educación terciaria o, en otros términos, menor movilidad educativa intergeneracional. Los datos los recoge el Gráfico 16, que apunta a que España presenta niveles de movilidad educativa intergeneracional relativamente bajos, pues la distancia a la que aludimos es de 48 puntos porcentuales en el caso de los hijos varones, y de 53 en el caso de las mujeres. No son distancias tan grandes como las de Luxemburgo (66 puntos en el caso de los varones) o Irlanda (66 puntos, también),

pero son mucho o bastante mayores que las registradas en Austria (13), Dinamarca (34), Francia (35) o Finlandia (37).

## Conclusiones

En este trabajo he querido aportar los datos básicos en los que suele basarse la discusión pública (y académica) sobre la desigualdad. Se trata de datos referidos a España, vista, en la medida de lo posible, en su contexto europeo (UE15) y en perspectiva diacrónica. A continuación resumo los rasgos principales de la situación española y sugiero posibles líneas de discusión sobre políticas públicas al respecto.

Comenzando por los indicadores de **pobreza**, hemos comprobado que la tasa de pobreza más habitual, una tasa relativa a un umbral cambiante cada año, medida antes de con-

tabilizar las transferencias sociales de tipo monetario a los hogares, dejaba a España en un lugar intermedio en la UE15 antes de la crisis, cerca, por ejemplo, de varios países nórdicos. Sin embargo, después de la crisis, los datos españoles se situaban entre los más elevados. Calculada dicha tasa contabilizando esas transferencias, hemos comprobado que el dato español era el más elevado antes de la crisis y el segundo más elevado después de la crisis, siempre rondando el 20%. Ese empeoramiento en la clasificación se debe a que las transferencias monetarias reducen poco la tasa de pobreza relativa en España.

La evolución de la tasa de pobreza relativa española a lo largo de los ciclos económicos presenta características contraintuitivas: puede aumentar en tiempos de bonanza (o disminuir); puede estabilizarse (o aumentar) en tiempos de crisis. Por ello, conviene complementar su consideración con la de tasas de pobreza “absolutas”, vinculadas a un umbral de renta fijo en el tiempo o al acceso a un conjunto determinado de bienes. El primer indicador, la llamada tasa de pobreza anclada, efectivamente, cae en tiempos de bonanza y crece en tiempos de crisis, habiéndolo hecho mucho más en la más reciente que en la de los noventa, y situándose España como uno de los países en que más ha crecido dicha tasa de pobreza en el último lustro. Una variante convencional del segundo indicador es la llamada tasa de privación material extrema (el porcentaje de quienes no tienen acceso a cuatro bienes o servicios de un conjunto convencional de estos), y que recoge muy bien, probablemente, las cifras de quienes verdaderamente suelen pasarlo mal. La tasa habría caído hasta un mínimo del 3,6% en 2008 y habría alcanzado un máximo del 7,1% en 2014. Tanto antes como después de la crisis los datos españoles ocupaban lugares intermedios entre los países de la UE15.

Mi examen de la **desigualdad** se ha centrado en la de ingresos, pero ha prestado cierta atención a la de riqueza y la de consumo. En cuanto a la **desigualdad de ingresos**, hemos visto, primero, que el 1% con más ingresos suele representar en la actualidad cerca de un 8% de todos los ingresos, lo que implica para España una posición intermedia en el grupo de países de referencia. Segundo, España presenta una ratio S80/S20 cercana a 6, es decir, una ratio media-alta en Europa. Tercero, el índice de Gini del total de ingresos monetarios es relativamente alto en España (media de 32 antes de la crisis; 33,7 después), y está bastante lejos de las bajas cifras de los países escandinavos (alrededor de 25/26). Cuarto, el índice español cayó mucho entre 1970 y 1980, y después ha experimentado una suave tendencia a la baja, revertida claramente por la reciente crisis económica. A largo plazo, el índice español se separa de una tendencia al alza bastante común en Europa y que precede a la crisis actual; esa tendencia incluye a los países más igualitarios, los escandinavos. Quinto, el índice de Gini ha crecido durante la crisis, producto, sobre todo, de que la caída del empleo ha sido muy superior en las ocupaciones menos cualificadas (y con menos ingresos). Se ha repetido un patrón tradicional en España, con una intensidad inusitada. Sexto, la comparación de los índices de Gini calculados antes y después de incorporar las transferencias sociales de tipo monetario a la renta de los hogares sugiere que en España dichas transferencias recortan muy poco la desigualdad de partida, configurándose como uno de los países en que dicho efecto es menor. Por último, no cabe descartar que en España tengan más peso las transferencias sociales en especie a la hora de reducir las desigualdades (o la pobreza relativa), pero apenas contamos con estudios que imputen una renta a los servicios públicos percibidos por los hogares. De este

modo, la comparación internacional de los efectos de las políticas públicas en la reducción de las desigualdades de ingresos carece de un tipo de información que sería muy necesario.

En cuanto a las **desigualdades de riqueza**, lo más relevante es que son bastante más acusadas que las de ingresos. Los índices de Gini para los países de la UE15 se mueven entre el 56 y el 77, en lugar de moverse entre el 26 y el 34; y la riqueza correspondiente al 1% más rico puede llegar hasta el 24%, mientras que en términos de ingresos el máximo es del 14%. España es de los países con menores desigualdades de riqueza, tal como pueden medirse en encuestas a hogares (índice de Gini de 58, el segundo más bajo de los países con datos), en parte, por efecto de la extensión de la propiedad de la vivienda habitual. En los últimos treinta años largos, la concentración de la riqueza en el 1% más rico no ha experimentado cambios sustantivos.

En cuanto a las **desigualdades de consumo**, he mostrado cómo en España, como suele ocurrir en otros países, han sido tradicionalmente más bajas que las de ingresos, y cómo, probablemente, han experimentado una evolución a la baja en los últimos cuarenta años, más pronunciada al comienzo del periodo. Los datos más recientes (2010) sitúan a España con un nivel de desigualdad de consumo medio-bajo en la UE15.

Por último, he presentado algunas evidencias básicas acerca de la **movilidad intergeneracional**. Primero, en términos de la elasticidad de ingresos entre padres e hijos, el caso español se sitúa en la franja media o media-alta de los países occidentales con datos comparables. Segundo, en términos de ocupación, he mostrado cómo España presentaría una movilidad ascendente comparativamente baja, si bien pre-

sentaría una movilidad descendente media-baja. Por último, en términos de la movilidad entre los niveles educativos de los padres y de los hijos, España presenta una tasa de persistencia en la educación terciaria de las más elevadas, es decir, presenta una tasa de movilidad educativa intergeneracional relativamente baja.

En definitiva, quienes creen que es mejor contar con sociedades más igualitarias en los términos aquí considerados, pueden afrontar la situación española como susceptible de mejoras, sustantivas en algunos aspectos. Es obvio que un tipo de medidas habitual para conseguir esos fines son las transferencias sociales de índole monetaria, que en España están poco desarrolladas. También pueden ver mejoras potenciales quienes creen que en una sociedad justa las diferencias del punto de partida (los recursos familiares de todo tipo) no deben limitar excesivamente el potencial de desarrollo de los individuos. Desde este punto de vista, les preocuparían los relativamente bajos niveles de movilidad intergeneracional característicos de España, y en particular los bajos niveles de movilidad intergeneracional educativa. Quienes no acaban de entender por qué los sacrificios en los momentos de dificultad se “reparten” muy poco equitativamente centrarán su atención en cómo, en España, los que sufren (mucho) más por las crisis son quienes ocupan lugares inferiores en la escala social, con diferencias muy acusadas con quienes ocupan lugares más elevados, especialmente protegidos en el mercado privado de trabajo o por pertenecer al sector público. E insistirían en que esos sacrificios son mucho menos desigualitarios en otros países con mercados de trabajo, digamos, más sensatos, que contribuyen a que las crisis no provoquen las convulsiones en el empleo que sí provocan en España. Por último, quienes creen que hay que discutir sobre este tipo de cuestiones no solo desde la propia po-



sición normativa, sino desde un conocimiento suficientemente fundado de la realidad, lamentarán la falta de indicadores todavía más cercanos a la vida de los individuos, que esta-

rían más ligados a su disfrute de bienes y servicios, incluyendo los servicios públicos en especie, los grandes ausentes en las estadísticas de desigualdad.

## Referencias bibliográficas y fuentes de datos

- Alcaide, J.** (2004): “La evolución de la renta (1993-2003)”, en Fernando Becker, coord., *El modelo económico español 1993-2003. Claves de un éxito*, FAES, Madrid, pp. 227-255.
- Alvaredo, F. y Sáez, E.** (2009): “Income and wealth concentration in Spain from a historical and fiscal perspective”, *Journal of the European Economic Association*, 7, 5: 1.140-1.167. Datos de los gráficos en: [https://sites.google.com/site/alvaredo/Home/spainresults\\_web\\_OUP\\_Update2011.xls?attredirects=0](https://sites.google.com/site/alvaredo/Home/spainresults_web_OUP_Update2011.xls?attredirects=0).
- Alvaredo, F., Atkinson, T., Piketty, T. y Sáez, E.** (2015): *The World Top Incomes Database*. <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>.
- Andrés, J. y Doménech, R.** “En busca de la prosperidad”. Bilbao: Deusto.
- Arts, W. y Gelissen, J.** (2002): “Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report”, *Journal of European Social Policy*, 12, 2: 137-158.
- Banco Bilbao Vizcaya** (1993): “Informe económico 1992”, Bilbao.
- Cantó, O., del Río, C. y Gradín, C.** (2003): “La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el período 1985-1995”, *Hacienda Pública Española*, 167: 87-119.
- Carabaña, J. y Salido, O.** (2014): “Ciclo económico y pobreza infantil: la perspectiva de la pobreza anclada”, *Panorama Social*, 20: 37-51.
- Corak, M.** (2006): “Do poor children become poor adults? Lessons from a cross country comparison of generational earnings mobility”, *IZA Discussion Paper*, 1993.
- D’Addio, A.C.** (2007): “Intergenerational transmission of disadvantage: mobility or immobility across generations? A review of the evidence for OCDE countries”, *OCDE Social, Employment and Migration Working Papers*, 52.
- European Social Survey.** *ESS1-6 cumulative data file*. Norwegian Social Science Data Services-Data Archive and distributor of ESS data.
- Eurostat.** *Consumption expenditure of private households*.
- Eurostat.** *Employment - LFS series*.
- Eurostat.** *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*.
- Förster, M. y Verbist, G.** (2014): “Prestaciones familiares, distribución de la renta y pobreza: el impacto de las transferencias para niños pequeños en 23 países europeos”, *Panorama Social*, 20: 105-119.
- Fundación Caixa Galicia e IVIE** (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) (2009): “Consumo de los hogares y distribución de la renta en España (1973 - 2005): una perspectiva regional”. Base de datos disponible en: <http://www.ivie.es/>.
- INE.** *Encuesta de condiciones de vida*.
- INE.** *Encuesta de población activa*.



**OCDE** (2010): “Economic policy reforms 2010: going for growth”, París.

**Rodríguez, J.C.** (2015): “Sindicatos, estrategias productivistas e intensidad de la agencia de los trabajadores en España”, en Víctor Pérez-Díaz *et al.*, *Agentes sociales, cultura y tejido productivo en la España actual*, Fundas, Madrid.

**Sierminska, E. y Medgyesi, M.** (2013): “The distribution of wealth between households”, *Eu-*

*ropean Commission. Social Situation Monitor. Research note, 11/2013.*

**Tóth, I.G.** (2013): “Time series and cross country variation of income inequalities in Europe on the medium run: are inequality structures converging in the past three decades?”, *GINI Policy Paper*, 3.

**World Bank** (2015): *World development indicators*. Table 2.9. Distribution of income or consumption (<http://wdi.worldbank.org/table/2.9>).

# Igualdad, gasto público y fiscalidad

**Gabriel Elorriaga Pisarik**

Del Patronato de la Fundación

La duración de la crisis y la intensidad de sus consecuencias han devuelto al foco de la atención pública el estudio de la distribución de la renta y de la riqueza en las economías de mercado. Junto a las clásicas consideraciones de equidad se han introducido debates más novedosos sobre la relación entre desigualdad y crecimiento económico. En muchas ocasiones, bajo estas y otras preocupaciones similares subyace la creencia, no siempre sometida a contraste, de que la actuación del sector público puede alterar significativamente la distribución de la renta entre los habitantes de un país de una manera sencilla y apenas costosa. Pero la realidad dista mucho de ser así.

A la economía del sector público se le señalan habitualmente tres objetivos principales: velar por la asignación eficiente de los recursos, mantener la estabilidad de la actividad econó-

mica y perseguir una distribución más justa de la renta con arreglo a criterios de equidad determinados a través del proceso político. El problema, sobradamente conocido, es que estos propósitos chocan con frecuencia entre sí. La potencia recaudatoria y la progresividad de algunos impuestos alteran la correcta asignación de los recursos y generan pérdidas de eficiencia muy estudiadas. Por otro lado, no existe una conexión clara entre la dimensión del sector público y la mayor o menor igualdad de rentas entre las personas, como tampoco cabe deducir sin más análisis que cualquier modelo de Estado de bienestar tiene efectos claramente redistributivos. Como tendremos ocasión de ver, los datos españoles en modo alguno confirman gran parte de estos prejuicios sólidamente instalados entre muchos.

Está suficientemente acreditado a través de la observación de un amplio número de países

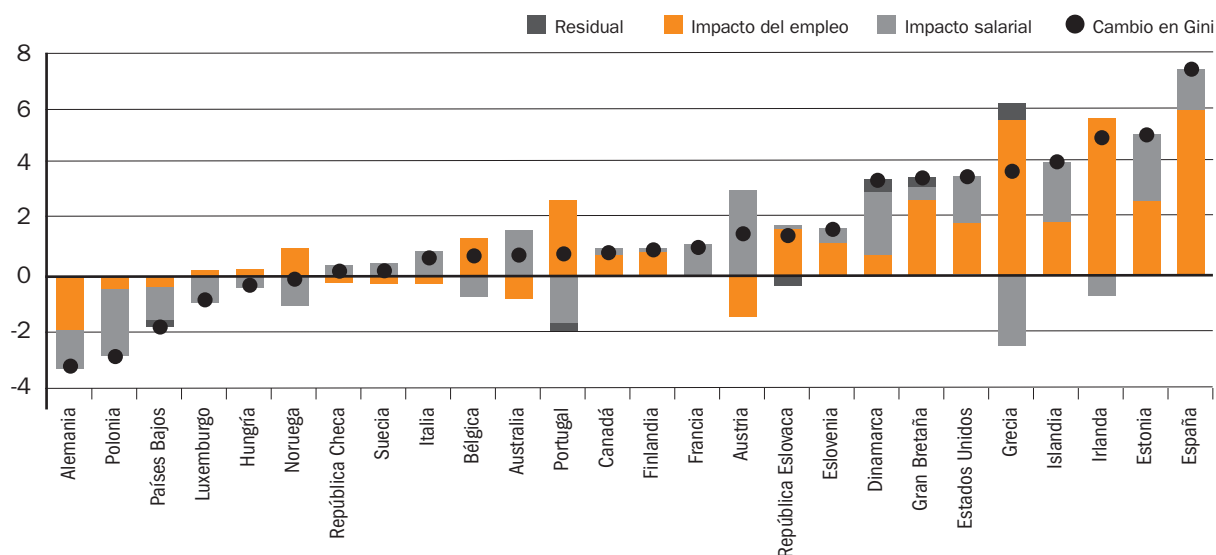
y de largas series temporales que existe una correlación entre desigualdad y fragilidad del crecimiento económico. Sin embargo, lo anterior no justifica por sí mismo la utilidad de la redistribución coactiva de rentas y patrimonios, ni menos aún permite afirmar que los diferentes instrumentos disponibles para intentarlo –sea a través de los ingresos o de los gastos públicos– tengan ventajas o inconvenientes similares. La desigualdad puede frenar en parte el crecimiento como consecuencia de la aprobación de medidas redistributivas ineficientes que actúan como rémoras. En estas situaciones la aprobación de impuestos todavía más progresivos o la puesta en marcha de programas de gasto con un propósito redistributivo pueden resultar completamente contraproducentes.

Una desigualdad excesiva e injusta puede estar relacionada con actuaciones públicas in-

suficientes o ineficaces en educación y sanidad, esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades y el crecimiento; en muchas ocasiones se aprecia una correlación entre desigualdad e insuficiencia de la inversión pública, clave del crecimiento a medio y largo plazo; y, por último, una distribución inequitativa de la renta puede llegar a alterar los consensos básicos sobre los que descansa la convivencia y también la prosperidad. Pero afirmar que un cierto equilibrio en la distribución de la renta sea útil para conseguir un crecimiento más sostenido no justifica por sí mismo cualquier intervención pública orientada a la redistribución. En España el factor determinante de la distribución de la renta es el empleo y su retribución. Los datos señalan que nuestro país ha sido uno de los que más ha incrementado la desigualdad a lo largo de la última crisis. Y lo ha hecho, sobre todo, por la pérdida de renta

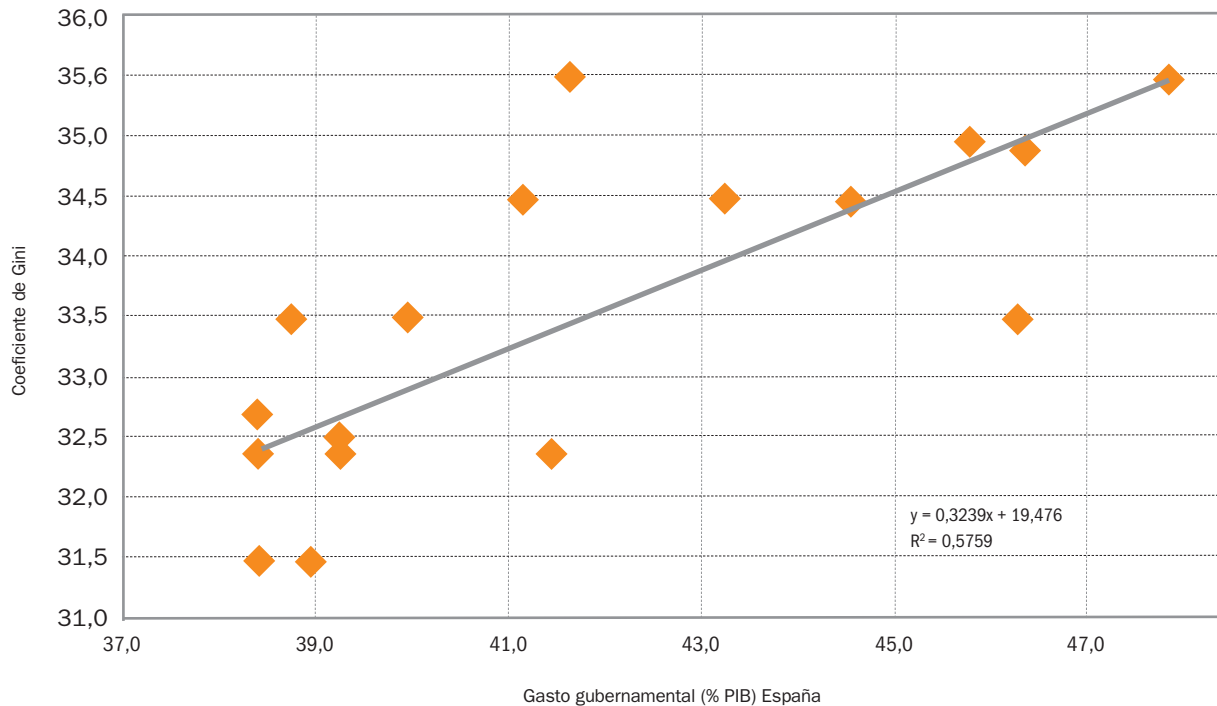
GRÁFICO 1.

**Desglose de cambios en el índice de Gini de ingresos salariales.** Cambio en puntos porcentuales en el índice de Gini 2007-11, personas en edad de trabajar\*



\*Cálculo del índice de Gini de ingresos salariales de toda la población en edad de trabajar asignando cero ingresos a los no trabajadores. Fuente: Cálculo de la Secretaría de la OCDE a partir de las Estadísticas Comunitarias sobre la Renta y las Condiciones de vida (EU-SILC, 2008 y 2012), la Encuesta Canadiense sobre la Dinámica del Trabajo y la Renta (SLID, 2007 y 2010), la Encuesta sobre la Dinámica de los Hogares, los Ingresos, y el Trabajo en Australia (HILDA, 2008 y 2012), y la Encuesta de Población Actual de los EE.UU. (CPS, 2008 y 2012).

GRÁFICO 2.

**Gasto público y desigualdad en España 1995-2012**

Fuente: Eurostat, elaborado por Roberto Arranz, 2014.

en los niveles más empobrecidos. La crisis en España no ha hecho más ricos a quienes ya lo eran sino que ha castigado más intensamente a quienes se sitúan en los niveles más bajos de renta.

La desigualdad crece entre nosotros como consecuencia de unas bajísimas tasas de empleo que apenas se aproximan a las medias de los países de nuestro entorno en las épocas de mayor bonanza. En etapas de crisis, el rápido crecimiento del paro, la precarización como consecuencia de la dualidad del mercado y la disminución de los salarios de los empleados menos productivos agrandan las distancias entre los que más y los que menos tienen. Se puede observar con claridad en el Gráfico 1 que recoge el impacto del empleo y los salarios en los cambios del índice de Gini salarial español entre 2007 y 2011. El aumento en la

desigualdad de ingresos salariales durante la crisis se debe en España a la importante caída del empleo, que explica 6 de los 8 puntos de incremento, mientras que la mayor dispersión de salarios explica los 2 puntos restantes.

La consecuencia lógica de lo anterior es la necesidad de priorizar las políticas públicas orientadas a establecer un mercado de trabajo más eficiente, aquellas que potencien un sistema educativo capaz de mejorar la empleabilidad y cualificación de todos, y las que favorezcan una acumulación de capital que mejore la productividad de nuestras empresas. Lejos de conseguirlo, con frecuencia los impuestos sobre los salarios (IRPF y cotizaciones sociales) encarecen y dificultan la contratación de trabajadores, al tiempo que el ahorro, fundamento de la inversión, se ve penalizado bajo pretendidos argumentos de

equidad. Y los impuestos sobre beneficios distorsionan las inversiones y reducen la rentabilidad esperada.

El Gráfico 2 muestra para un largo periodo de tiempo, el lapso comprendido entre 1995 y 2012, los niveles de gasto público alcanzados en España y el coeficiente de Gini correspondiente. La primera impresión es clara, a mayor gasto público mayor desigualdad. Esta observación inicial requeriría muchas precisiones y matices pero, como una primera pista, nos obliga a analizar si la intervención pública en la economía española reviste alguna característica que le esté privando de su objetivo redistribuidor.

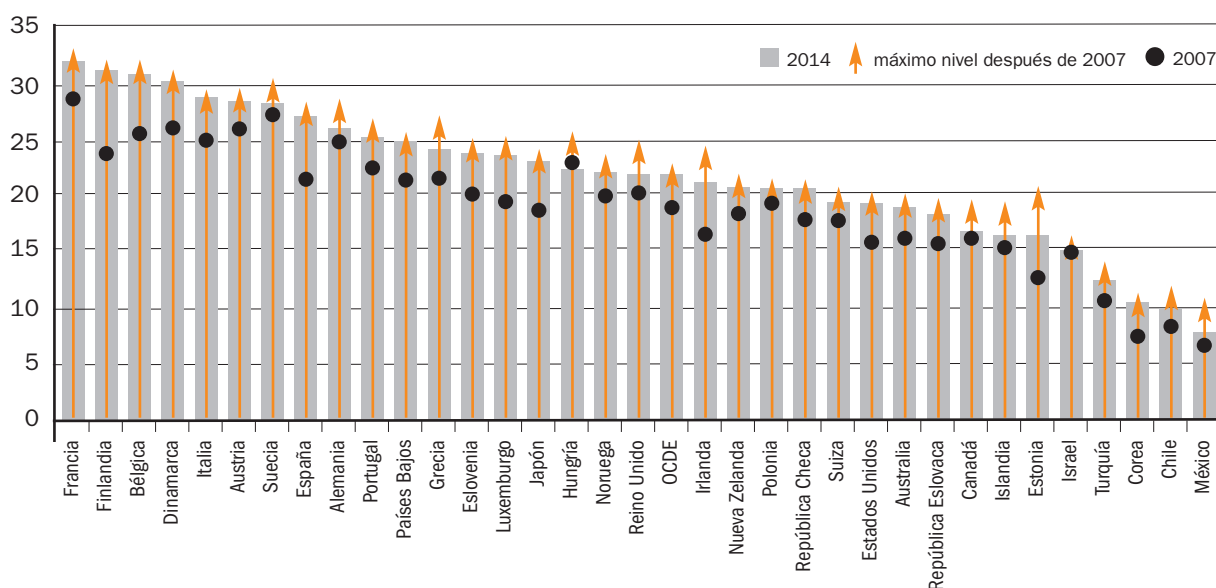
A esa contradicción contribuye, en el caso español, una determinada configuración del Estado de bienestar. Lo que algunos llaman “régimen mediterráneo” del Estado de bienestar, que incluiría los sistemas de España, Italia, Por-

tugal y Grecia, contrasta con el modelo nórdico al que tantas veces se alude. En nuestro sistema, desarrollado con notable retraso en comparación con otros países europeos, coexisten prestaciones contributivas con otras universales y, finalmente, algunas dirigidas a grupos vulnerables. El peso relativo de unas y otras prestaciones es lo que determina el carácter menos redistributivo de nuestro sistema frente a los nórdicos, mucho más que el peso del sector público o las diferencias entre nuestros sistemas impositivos.

Algunos autores han explicado esta diferencia de modelos de una manera diferente. El hecho más definitorio del gasto social en España es la edad del beneficiario. Es lógico, puesto que el gasto en pensiones y sanidad está íntimamente ligado a la edad de quien recibe la prestación. Los Estados de bienestar mediterráneos dedican cantidades unitarias de gasto social proporcionalmente mayores a la

GRÁFICO 3.

**Gasto público social como porcentaje del PIB, 2007, máximo nivel después de 2007, y 2014**



Fuente: OCDE Social Expenditure Database (SOCX)

población de mayor edad, mientras que los nórdicos centran en mayor medida su atención sobre los más jóvenes, dada su orientación más universalista. La evidencia es que nuestro modelo mediterráneo ha coexistido con, y posiblemente ha potenciado, altos niveles de desempleo y desigualdad.

Los datos de la OCDE, referidos a 2007 y 2014, nos muestran que España se encuentra entre los países desarrollados con mayor volumen de gasto social, dato que se mantiene incluso al atravesar los peores momentos de la reciente crisis económica.

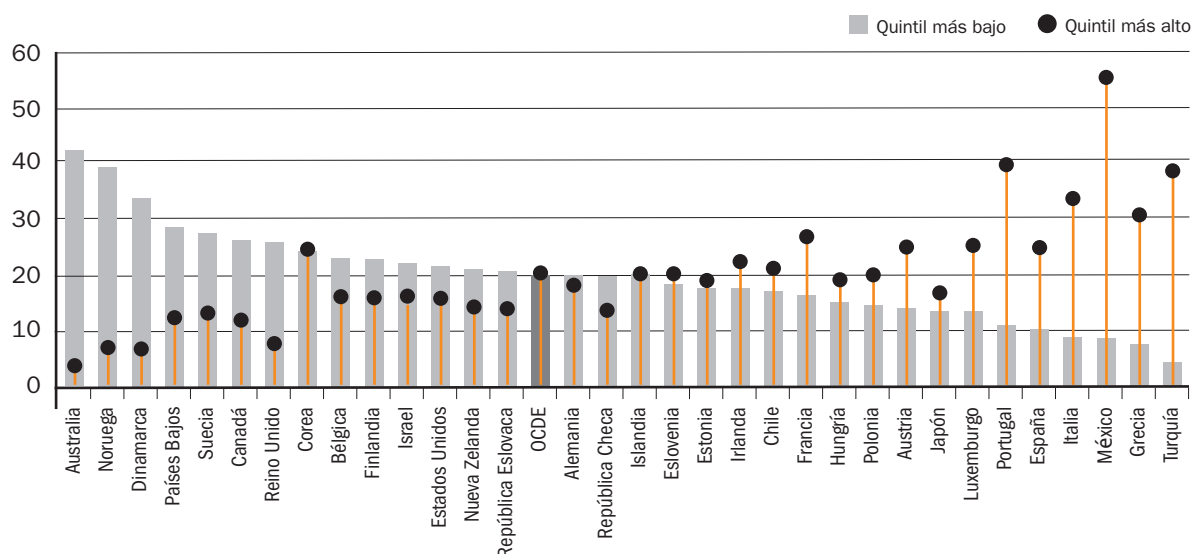
Solo algunos países nórdicos (Suecia, Dinamarca y Finlandia, no así Noruega), junto a Francia, Bélgica o Austria superan levemente a España en gasto social en relación al PIB. Sin embargo, el efecto redistributivo de ese gasto social difiere completamente entre unos países y otros.

El Gráfico 4 compara el gasto público en transferencias recibido por el 20% de la población con mayor y menor nivel de renta en cada uno de los países de la OCDE. Se aprecia con nitidez cómo el “modelo mediterráneo” contrasta vivamente en sus resultados con la capacidad redistributiva del nórdico. Noruega, Suecia y Dinamarca (así como Austria, Holanda y el Reino Unido) obtienen de su modelo público de bienestar un efecto netamente redistributivo, mientras que en nuestro entorno la actuación pública tiene consecuencias nítidamente regresivas.

La diferencia profunda entre ambos modelos radica en la diferente responsabilidad que asignan al Estado y a cada uno de los ciudadanos. En los esquemas del sur de Europa el Estado pretende asumir un papel dirigista como responsable y gestor del bienestar de los ciudadanos. Es un reflejo de actitudes paternalistas que a través de estructuras jerárqui-

GRÁFICO 4.

**Porcentaje de gasto público social pagado al quintil más bajo y al más alto en 2011**



Nota: Quintil mayor/menor se define como el 20% de la población viviendo con la mayor/menor renta disponible equivalente.  
Fuente: Base de datos de distribución de la renta de la OCDE vía <http://oe.cd/idd>

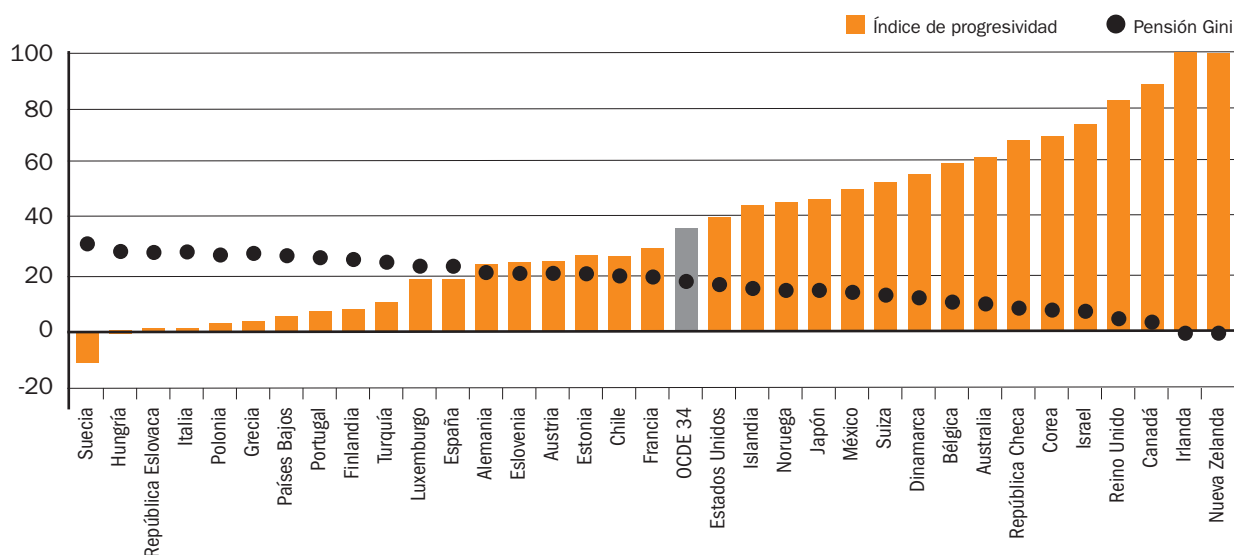
cas y una confianza ilimitada en la planificación tecnocrática pretenden reducir al individuo a un mero receptor de servicios públicos configurados desde la autoridad. No queda apenas espacio para la responsabilidad individual y se desconfía profundamente de cualquier margen abierto para permitir el ejercicio de la libertad de elección. El contraste entre los dos modelos, nórdico y mediterráneo, es también reflejo de una actitud completamente diferente de encarar los retos de la globalización. Nuestros vecinos pronto advirtieron la necesidad de reconfigurar su modelo clásico de bienestar para que pudiese seguir dando los frutos deseados, y para hacerlo no dudaron en introducir las dosis adecuadas de flexibilidad y competencia para poder ofrecer servicios públicos de mayor calidad a un coste inferior. En el sur de Europa,

mientras tanto, la resistencia al cambio sigue siendo la característica dominante, con actitudes políticas, estructuras corporativas e inercias administrativas capaces de frenar cualquier asomo de modernización.

El sorprendente resultado redistributivo del modelo de bienestar español tiene una explicación no muy compleja. En la mayor parte de los países de la OCDE los pagos a los que se está haciendo referencia están mayoritariamente incluidos dentro del sistema de pensiones. En consecuencia, las características del sistema de pensiones determinan en gran medida los resultados financieros del conjunto del gasto social. En España, tanto las pensiones como el seguro por desempleo están directamente relacionados con el tiempo trabajado y

GRÁFICO 5.

**Índice de progresividad del sistema de pensiones\***  
2008, pensiones antes de impuestos

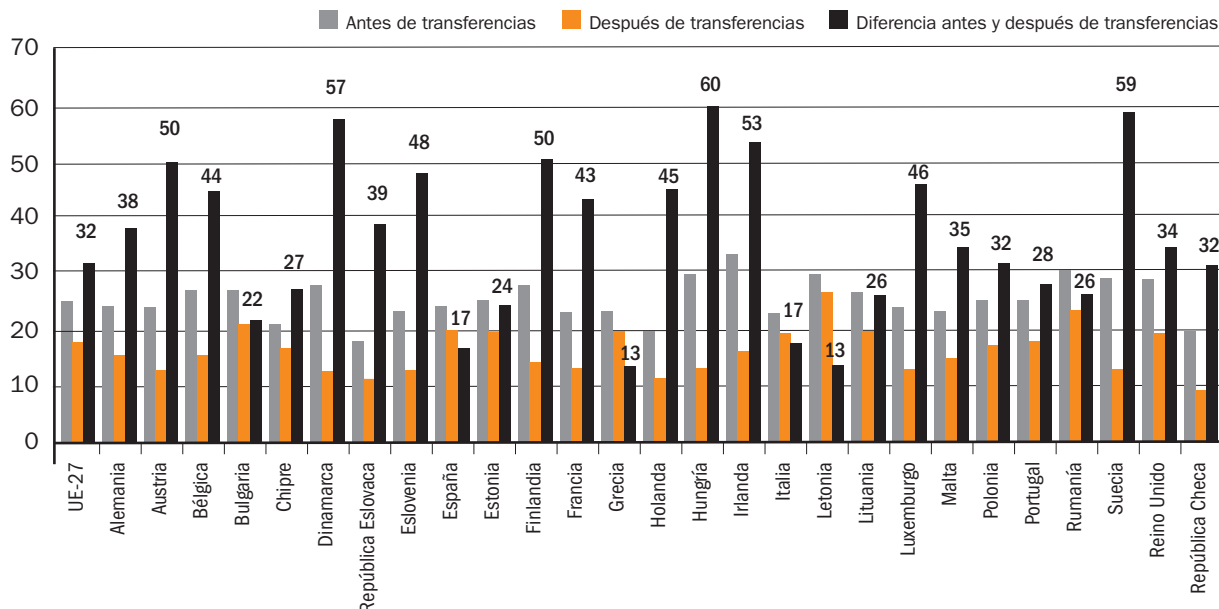


\* El índice de progresividad se calcula considerando únicamente la parte obligatoria del sistema de pensiones más las partes cuasi-obligatorias de amplia cobertura. Por ejemplo, en Dinamarca y Suecia hay planes de cotización ocupacionales cuasi-obligatorios de amplia cobertura que se incluyen en el índice. El índice que se muestra aquí no es un índice de Kakwani. Se basa en parámetros del sistema de pensiones y se calcula como 100 menos 100 veces la ratio entre el índice de Gini de pagos de pensiones y el índice de Gini de rentas brutas personales en 2008. Los índices de Gini se calculan usando la media de la distribución de las ganancias de la OCDE. Las prestaciones por jubilación se calculan usando el modelo de pensiones de la OCDE y se refieren a los trabajadores que hayan entrado en el mercado laboral en 2008. Los cálculos se basan en las reglas vigentes en 2008. Incluyen el impacto de las reformas en las pensiones legisladas para 2008 pero que se introducirán más tarde. El índice de Gini de pensiones es el índice de Gini de pagos de pensiones multiplicado por 100.

Fuente: modelos de pensiones de la OCDE y OCDE (2011c), *Pensions at a Glance 2011*.



GRÁFICO 6.

**Tasa de pobreza antes y después de transferencias en la UE, 2008**

Fuente: Eurostat, tomado de Molina Morales et al. (2013)

los salarios obtenidos; cuanto más prolongada sea la vida laboral y mejor sea el sueldo percibido, mayores serán las pensiones y las indemnizaciones por pasar al paro. En sentido inverso, quienes no acceden al mercado de trabajo o lo hacen de manera intermitente y con bajos salarios, o no alcanzan los mínimos de cotización exigidos o se quedan en los niveles más bajos de aseguramiento. Dado que España ha mantenido a lo largo de las últimas décadas unas tasas de desempleo significativamente distintas a las de otros países desarrollados, es fácil comprender la gran divergencia en los resultados distributivos de nuestro modelo de Estado de bienestar.

Conviene destacar dos medidas que han moderado en España esta tendencia: la extensión y protección relativa de las pensiones no contributivas y la ayuda a los desempleados que agotan su prestación y carecen de otro tipo de ingresos. En la misma línea caminan algunos incentivos fiscales recientemente introdu-

cidos en el IRPF para familias numerosas o con discapacitados a su cargo (*tax break with social purposes*, TBSP en la terminología anglosajona). Este, sin embargo, es un camino de corto recorrido, dado el elevado nivel de gasto social que, como antes se veía, España tiene ya en relación a la mayor parte de los países desarrollados. No será posible alterar significativamente los resultados distributivos del modelo si no se actúa decididamente sobre los fundamentos en los que se sustenta.

Si dejamos al margen el sistema de pensiones, podemos también comparar la eficacia del resto del gasto social por su capacidad de combatir la pobreza. El Gráfico 6 nos muestra la reducción de la pobreza conseguida tras la actuación redistributiva del gasto público social en todos los países de la Unión Europea para 2008.

De nuevo puede apreciarse la mayor eficacia de los sistemas nórdicos. Así, mientras

## DESIGUALDAD, OPORTUNIDADES Y SOCIEDAD DE BIENESTAR EN ESPAÑA

Suecia, Dinamarca, Finlandia o Austria obtienen resultados iguales o superiores al 50%, los mediterráneos (España, Italia y Grecia) se mueven por debajo del 20%.

Para tener una idea más exacta del alcance redistributivo de las políticas públicas en España es preciso contemplar conjuntamente el impacto de los ingresos públicos (tributos y cotizaciones a la seguridad social), las prestaciones monetarias (pensiones, seguros de desempleo y jubilaciones anticipadas) y las transferencias en especie (educación y sanidad principalmente). El Cuadro 1, tomado del informe

presentado en 2015 por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, nos ofrece una imagen muy exacta.

De los datos pueden sacarse algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, el peso de la redistribución recae en mayor medida sobre el gasto público, sobre todo sobre las prestaciones sociales de naturaleza monetaria, con los problemas que antes indicábamos a la vista de los datos de la OCDE. Entre 2009 y 2014, los años de la crisis, el efecto redistri-

### CUADRO 1.

#### Importancia relativa de los factores redistributivos, 2000-2014

(renta de mercado de las familias = 100)

	Renta de mercado de las familias	Impuestos, cotizaciones y transferencias	Prestaciones sociales (distintas de transferencias en especie) y otras transferencias corrientes	Renta disponible	Transferencias sociales en especie	Renta disponible ajustada
	(A)	(B)	(C)	(D= A+B+C)	(E)	(F= D+E)
2000	100,0	-37,3	26,8	89,5	14,3	103,8
2001	100,0	-37,4	26,1	88,6	14,1	102,8
2002	100,0	-37,4	26,4	89,0	14,6	103,6
2003	100,0	-37,2	25,8	88,6	14,7	103,3
2004	100,0	-36,6	25,8	89,2	15,3	104,4
2005	100,0	-36,6	25,3	88,7	15,6	104,2
2006	100,0	-37,1	24,7	87,6	15,5	103,1
2007	100,0	-38,4	24,9	86,5	15,7	102,2
2008	100,0	-38,1	26,1	88,0	16,5	104,4
2009	100,0	-37,4	29,2	91,8	18,2	110,0
2010	100,0	-38,7	30,6	91,9	18,6	110,5
2011	100,0	-38,6	30,6	92,0	18,0	110,0
2012	100,0	-39,5	32,6	93,1	17,6	110,8
2013	100,0	-39,4	33,2	93,8	17,5	111,3
2014	100,0	-38,2	31,6	93,5	17,2	110,6

Fuente: INE (2015, 2015c).

butivo se ha incrementado notablemente provocando una mejora superior al 10% en la renta disponible bruta real per cápita media de los hogares, frente al 4% de media anterior. El cambio se explica casi en su totalidad por el mayor impacto de las transferencias monetarias. Las actuaciones redistributivas públicas han amortiguado significativamente la pérdida de renta real en los hogares provocada por la crisis, aunque no hayan podido compensarla. Los hogares están recibiendo servicios gratuitos (educación y sanidad) que representan entre un 17% y un 18% de sus rentas monetarias de mercado. Lógicamente, en familias con ingresos bajos estos servicios tienen un peso sobre los ingresos de mercado significativamente mayor que en las rentas altas, siendo así decisivas para el mantenimiento de sus niveles de bienestar y como garantía de una cierta igualdad de oportunidades.

En muchas ocasiones se presenta la existencia de salarios mínimos como un instrumento eficaz para la redistribución de rentas dentro de una economía. De nuevo es remarkable la diferencia de modelos entre unos y otros países de la OCDE. Los países nórdicos y Austria (también Italia y Suiza) carecen de salarios mínimos fijados por normas de carácter general. En estos países la mayor parte de los trabajadores están amparados por acuerdos sobre salarios obtenidos a través de una negociación colectiva de carácter sectorial. España comparte con la mayoría de los países desarrollados la existencia de salario mínimo, pero, sin embargo, presenta dos características diferenciadoras. De un lado, nuestro salario mínimo antes de impuestos se sitúa entre los más bajos si lo medimos en relación al salario medio (en torno al 40/45%). Al mismo tiempo, esos mismos salarios mínimos soportan una de las mayores cargas fiscales para el empleador (cotizaciones sociales + IRPF) de todos los

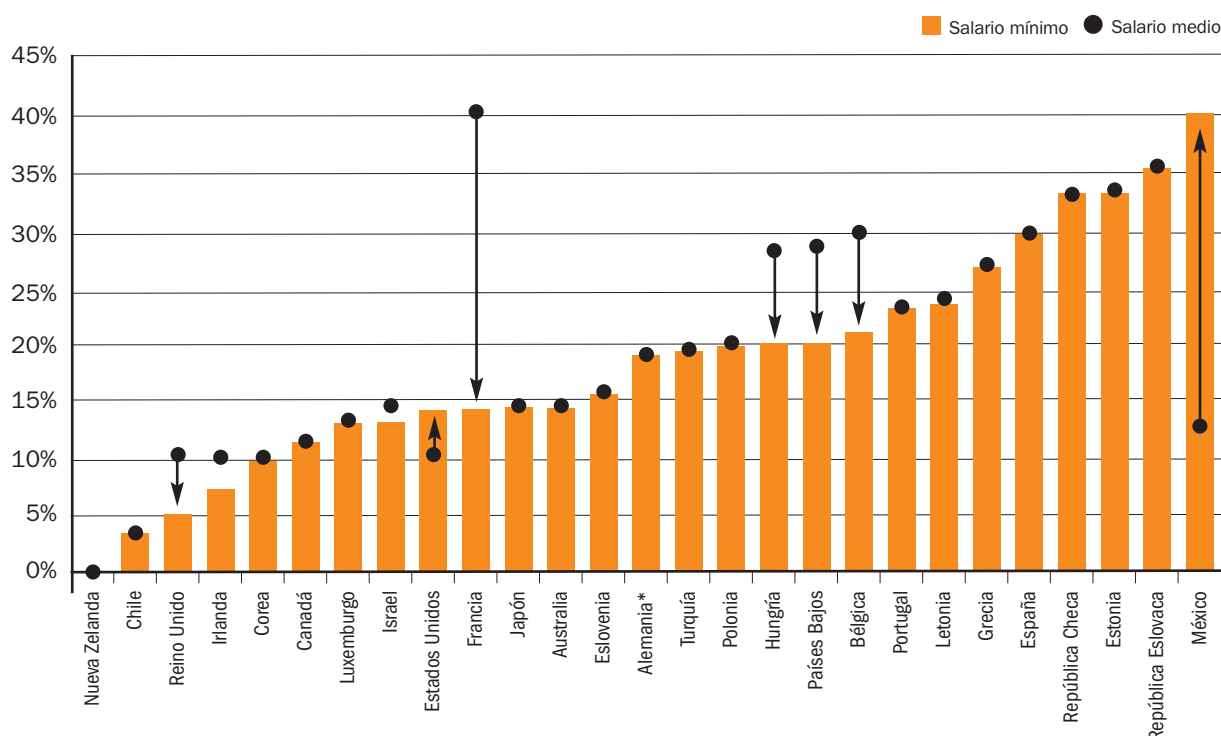
países de la OCDE (ver Gráfico 7). En resumen, tenemos salarios mínimos rígidos (no adaptados a la productividad de los distintos sectores económicos), bajos para el trabajador en relación a los niveles salariales medios y muy onerosos para el empresario por las cargas fiscales que llevan asociados. No parece que esta combinación sea la mejor para impulsar la contratación de los trabajadores menos cualificados, que son quienes reciben peores salarios y más intensamente sufren el desempleo.

España presenta mayores índices de desigualdad y peores resultados en la lucha contra la pobreza que la mayor parte de los países de su entorno. Esa evidencia no es consecuencia de una insuficiente dimensión del sector público ni de la escasez de gasto social, sino que se explica fundamentalmente por una determinada configuración del Estado de bienestar, común a otros países del sur de Europa, y por la ineficiencia del mercado laboral y la ineficacia de aquellos componentes del gasto social que tienen una finalidad netamente igualadora (educación). El debate es más complejo y mucho más profundo que simplemente decidir cuánto dinero público de debe gastar o cuánto hay que recaudar. Se trata de reformar su organización, de evaluar sus incentivos y sus resultados, en definitiva de repensar qué es posible hacer para acercarnos más a los objetivos deseados con los recursos disponibles.

El discurso simplista defiende que, puesto que parece existir una correlación entre mayor igualdad en la distribución de la renta y el crecimiento sostenido a medio plazo, las subidas de impuestos orientadas a financiar pagos redistributivos habrían de ser necesariamente buenas, especialmente si su financiación reviste la apariencia de progresividad, bien sea escalando con rapidez las tarifas del IRPF, bien sea discriminando el consumo de ciertos

GRÁFICO 7.

**Impuesto sobre las nóminas del empleador y cotizaciones sociales por nivel salarial, 2013 en porcentaje de ganancias brutas**



Fuente: OCDE tax-benefit models, [www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm](http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm) and minimum-wage database, [www.oecd.org/employment/database](http://www.oecd.org/employment/database)

bienes o bien sea detrayendo el ahorro a quienes lo han acumulado. Sin embargo, la evidencia económica apunta en la dirección exactamente contraria: todas estas medidas tributarias penalizan el empleo y la inversión y, en consecuencia, ahondan en la desigualdad o prolongan en el tiempo la inequidad en la distribución de la renta.

### Descentralización y redistribución

Otro elemento diferencial del modelo español es el que se deriva de nuestro esquema de reparto competencial, el Estado de las Autonomías. En España las prestaciones sociales monetarias (pensiones y seguro de desempleo fundamentalmente) son de administración centralizada, como en la práctica totalidad de los

países desarrollados. Sin embargo, como es sabido, las prestaciones en especie (sanidad, educación y servicios sociales) se administran por las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, dependen tanto de los resultados del modelo de financiación territorial como de las políticas adoptadas y de la eficacia en la gestión de cada una de ellas.

Entre nosotros el debate político sobre la redistribución de rentas desde una perspectiva intersubjetiva es muy reciente. En gran medida es un debate surgido fuera de nuestras fronteras como consecuencia de la crisis económica y que plantea claras incongruencias con el discurso que ha venido manteniendo buena parte de la izquierda española en las dos últimas décadas. La discusión se ha planteado durante

mucho tiempo en nuestro país en términos exclusivamente territoriales; no se ha fijado en quién debe recibir la ayuda pública, no ha sido el debate entre ricos y pobres que ahora gusta jalearse a muchos políticos populistas, sino que se ha centrado en dónde deberían emplearse los recursos públicos. Adoptando ingenuamente una concepción nacionalista, tanto el partido socialista como aquellos que se sitúan más a su izquierda han abandonado un criterio claro de solidaridad entre iguales. Lo interesante es que entre ambos enfoques de los problemas distributivos, el subjetivo y el territorial, no solo existen claras incongruencias sino que son sustancialmente contradictorios. Aceptar límites a la redistribución entre territorios, como se pretendía hacer con el nuevo Estatuto catalán, es tanto como aceptar que se establezcan barreras infranqueables, fronteras financieras, que impedirían transferir rentas desde los que más tienen a los más necesitados. Sorprendentemente, algunos pretenden pasar de uno a otro discurso sin ofrecer mayores explicaciones o, tal vez, creen posible defender a un tiempo aquello que es abiertamente incompatible.

En cualquier sistema político la nación constituye la comunidad política básica y, en consecuencia, esa definición de nación es la que establece cuáles son los vínculos principales de solidaridad entre todos sus integrantes, entre los ciudadanos. En todos los países de Europa occidental la equidad financiera del sector público tiene una característica común: tanto los tributos como los gastos pretenden impulsar, con mayor o menor intensidad, la redistribución de rentas entre sus habitantes con independencia de la región en la que residan. La estructura de los ingresos es progresiva, es decir, contribuye a financiar los gastos con mayor aportación proporcional de aquellos que manifiestan mayor capacidad tributaria, bien sea por

tener más rentas, porque poseen patrimonios más valiosos o porque consumen más. Y del lado del gasto, la universalización de los servicios públicos básicos y la atención prioritaria a las situaciones de mayor necesidad generan un potente efecto redistributivo.

En el caso español este efecto redistributivo del conjunto de la actividad financiera pública viene exigido por un mandato constitucional. Entre otros muchos preceptos, la progresividad del sistema impositivo y la necesidad de una asignación equitativa de recursos públicos están establecidas expresamente en el artículo 31 de la Constitución. Así, su artículo 40 señala que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”.

Abunda más en el tema cuando habla la Constitución específicamente de las Comunidades Autónomas, y en el artículo 138 dice: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad [...], velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español [...]”. Es decir, la Constitución española otorga expresamente un mandato al Estado para realizar una labor de redistribución territorial de rentas.

Si tomamos una región cualquiera, una Comunidad Autónoma, y medimos la diferencia entre los impuestos pagados por sus residentes y el gasto público allí realizado, obtendremos un saldo, que lo único que nos está diciendo es cuál es su capacidad tributaria y cuáles son sus necesidades de gasto relativas. Esto es lo que nos debería estar indicando una balanza fiscal. En una región más pobre que el resto los impuestos pagados son proporcio-

nalmente menores, mientras que sus necesidades son iguales o superiores. En sentido inverso, en una región más próspera resulta completamente natural la aparición de una balanza fiscal negativa, puesto que la progresividad del sistema tributario obliga a sus residentes a contribuir más que proporcionalmente al sostenimiento de los gastos públicos y, probablemente, sus necesidades de gasto son menores que las de los ciudadanos de otras regiones. Cuando una fuerza política o una persona critican por excesivas, o por escasas, las balanzas fiscales entre los distintos territorios que integran una misma nación, lo que están manifestando es su discrepancia con el alcance redistributivo del gasto público.

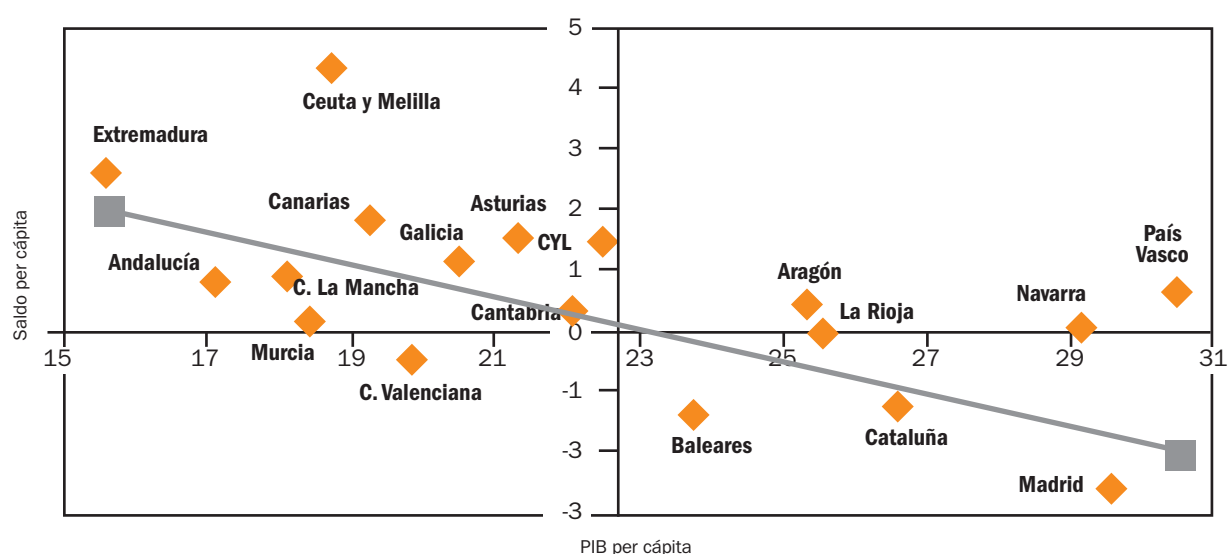
Este efecto redistributivo de la actividad financiera del Estado, visto desde una perspectiva territorial, no es una consecuencia en absoluto indeseada de su actuación; muy al contrario, es exactamente el objetivo perseguido. De la eficacia de esas políticas de redistribu-

ción desde una perspectiva regional dan fe todas las estadísticas disponibles. El *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011*, presentado en julio de 2014, arrojó mucha luz sobre el impacto de esta redistribución territorial. Utilizando metodologías diferentes, y con la mayor abundancia de datos jamás utilizada, se puede concluir que, en términos generales, el modelo funciona con arreglo a lo pretendido.

En el Gráfico 8 puede apreciarse cómo las regiones cuyos habitantes tienen rentas per cápita menores son las que disfrutan de saldos fiscales positivos, mientras que las de mayor renta individual encabezan la lista de las contribuyentes. Se aprecian también, sin duda, situaciones de sobrefinanciación, muy acusadas en las Comunidades con régimen foral (País Vasco y Navarra) y de infrafinanciación, sobre todo en la Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares. Los datos forales se explican en buena medida por la lógica del modelo, pero posible-

GRÁFICO 8.

**Saldo relativo total per cápita vs. PIB per cápita** (miles de euros, 2011)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. "Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011". Julio, 2014



mente también por una mala aplicación del mismo. Si una Comunidad contribuye a los gastos comunes en proporción a su PIB, como hacen las forales, retiene para su propio territorio todo el exceso de recaudación que se derive de la progresividad del sistema de ingresos públicos. Es un esquema favorable siempre que la renta per cápita regional esté por encima de la media nacional y resultaría perjudicial en el caso contrario. Con todo, los datos parecen reflejar que la ganancia obtenida en el País Vasco y Navarra va más allá de este efecto buscado por el modelo foral y sólo podría explicarse como consecuencia de un mal cálculo del cupo vasco y de la aportación navarra.

Hay una evidente contradicción entre las posiciones políticas y los argumentos financieros. Los debates sobre cuál es la dimensión óptima de la actividad pública, sobre la falta de progresividad del sistema tributario o sobre la composición más adecuada del gasto son perfectamente legítimos. Lo que no resulta riguroso es querer soplar y sorber, reclamar una redistribución más intensa y defender al tiempo la implantación de barreras al desplazamiento territorial de los flujos financieros públicos. Ambas cuestiones, solidaridad intersubjetiva e interterritorial, deben ser analizadas al mismo tiempo y de manera coherente si se pretende obtener conclusiones rigurosas.

Superado el debate sobre las balanzas fiscales, conviene detenerse en el análisis de los recursos destinados por las diferentes Comunidades Autónomas al sostenimiento de los dos grandes servicios públicos universalistas, la educación y la sanidad, con gran potencialidad redistributiva en todos los países desarrollados. Conviene recordar que la gestión del sistema educativo por parte de todas las Comunidades fue asumida en 1999, y la del gasto sanitario en 2001 (para las llamadas históricas, y en las

posteriormente asimiladas a ellas, ese proceso se produjo a lo largo de los primeros años 80).

De acuerdo con lo señalado en las conclusiones del *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (Fundación FOESSA, 2014), el gasto sanitario en España es progresivo y redistributivo, y “beneficia en gran medida a los grupos sociales más desfavorecidos y de forma considerable a las clases medias”, aunque los índices obtenidos sobre ambos aspectos son peores en 2010 de lo que resultaban en 2005. En realidad, el informe apunta que “tanto la situación de partida –renta inicial– como la de llegada –renta final– es peor en 2010 que en 2005, en términos de desigualdad. El gasto público sanitario contribuye en gran medida a paliar este empeoramiento en la equidad, aunque si comparamos con las décadas previas, se puede concluir que se vuelve a valores similares a los de la década de los noventa”. En relación al gasto educativo, el mencionado informe apunta que, considerado en su totalidad, es también progresivo, aunque algo menos que el gasto sanitario, y redistributivo, en términos casi idénticos a los de la sanidad.

El informe de la Fundación BBVA (Cuadro 2) al que antes se hacía referencia arroja alguna luz sobre las grandes diferencias existentes en el gasto de euros per cápita destinado a servicios públicos fundamentales (SPF) por parte de las distintas Comunidades Autónomas. Comparando los extremos podemos comprobar como Asturias, con un PIB per cápita un 3,75% superior al de Canarias, dedica un 62% más a la financiación de estos servicios (un 28% más en sanidad, un 26% más en educación y un 87% más en gastos de protección social). La dispersión es mayor en el gasto educativo (de 830 en Baleares a 1.223 en el País Vasco, un 47% más) que en el gasto sanitario (de 1.274 en Baleares a 1.714 en Asturias, un 34% más).



CUADRO 2.

**Gasto en servicios públicos fundamentales. 2013.** Euros per cápita.

	Gasto per cápita				PIB per cápita	Ingresos no financieros de las CC AA per cápita
	Total SPF	Sanidad	Educación	Protección social		
Asturias	8.531,5	1.714,1	1.066,6	5.750,8	20.037,0	3.409,4
País Vasco	8.360,2	1.620,7	1.223,6	5.515,9	29.303,0	4.019,5
Navarra	7.164,4	1.482,8	1.106,7	4.574,9	27.795,0	4.481,8
Cantabria	7.052,1	1.530,5	1.001,1	4.518,6	20.659,0	3.794,1
Castilla y León	6.737,6	1.457,1	928,9	4.351,6	21.395,0	3.184,0
Aragón	6.667,0	1.487,4	906,7	4.272,9	24.698,0	3.095,5
Cataluña	6.639,5	1.322,7	890,0	4.426,8	26.509,0	3.323,0
Galicia	6.619,9	1.429,9	914,9	4.275,1	19.893,0	3.227,8
La Rioja	6.363,9	1.429,5	890,3	4.044,1	24.414,0	3.449,9
Extremadura	6.168,7	1.463,9	1.007,7	3.697,1	15.500,0	3.684,0
Madrid	5.948,1	1.377,2	790,7	3.780,2	30.661,0	3.091,8
Castilla-La Mancha	5.801,8	1.334,2	858,8	3.608,7	18.279,0	2.827,3
Comunidad Valenciana	5.709,7	1.301,1	866,7	3.541,8	19.704,0	2.839,3
Andalucía	5.659,4	1.182,2	959,3	3.517,8	16.845,0	2.784,3
Murcia	5.652,9	1.453,4	994,8	3.204,6	18.392,0	2.849,0
Baleares	5.431,8	1.274,5	830,8	3.326,5	23.624,0	3.543,5
Canarias	5.252,5	1.332,2	846,1	3.074,2	19.311,0	3.002,2
<b>España</b>	<b>6.230,2</b>	<b>1356,9</b>	<b>914,9</b>	<b>3.958,4</b>	<b>22.518,0</b>	<b>3.130,5</b>

Fuente: Fundación BBVA – IVIE “Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades”. Abril, 2015.

Utilizando una metodología diferente, el ministerio de Educación, Cultura y Deporte ofrece los siguientes datos (Cuadro 3) sobre gasto público por alumno en la enseñanza no universitaria, donde se aprecian también notables diferencias. Así, se puede observar, por ejemplo, que el País Vasco en 2012 dedicó a cada alumno escolarizado en la enseñanza pública no universitaria un 95% más que la Comunidad de Madrid.

Conviene en este punto deshacer un posible equívoco. La finalidad del gasto sanitario o del educativo no es directamente redistribu-

tiva. Su propósito debe ser alcanzar las más altas cotas de calidad en la asistencia sanitaria o los mejores resultados en los alumnos escolarizados, sin perjuicio de que su articulación tenga consecuencias distributivas. Es la universalidad en la prestación lo que le da potencia redistributiva en términos económicos, y es su eficacia en los resultados lo que garantiza las mejoras efectivas de bienestar y la igualdad de oportunidades. No siempre ambas cosas van de la mano, puesto que no es riguroso afirmar que de cualquier incremento en el gasto público se deriva una mejor prestación del servicio.

## CUADRO 3.

**Gasto público por alumno en enseñanza no universitaria\***

	Gasto publico por alumno público y concertado (en euros)			Gasto publico por alumno público (en euros)		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
<b>TOTAL</b>	5.515	5.210	4.729	6.470	6.062	5.431
<b>Andalucía</b>	4.763	4.585	4.307	5.351	5.154	4.851
<b>Aragón</b>	5.490	5.142	4.778	6.513	6.037	5.557
<b>Asturias</b>	6.647	6.092	5.647	7.996	7.242	6.622
<b>Baleares</b>	6.068	5.637	4.909	7.372	6.751	5.780
<b>Canarias</b>	5.167	4.748	4.533	5.816	5.319	5.005
<b>Cantabria</b>	6.292	5.975	5.506	7.573	7.140	6.453
<b>Castilla y León</b>	5.986	5.660	5.366	7.412	6.836	6.302
<b>Castilla-La Mancha</b>	5.902	6.000	4.663	6.427	6.539	5.008
<b>Cataluña</b>	5.409	5.074	4.515	6.481	6.008	5.220
<b>Comunidad Valenciana</b>	5.609	5.101	4.507	6.438	5.785	5.048
<b>Extremadura</b>	5.771	5.627	5.140	6.529	6.339	5.747
<b>Galicia</b>	6.499	6.078	5.620	7.670	7.125	6.527
<b>Madrid</b>	4.630	4.299	4.015	5.573	5.053	4.671
<b>Murcia</b>	5.417	5.103	4.643	6.183	5.772	5.195
<b>Navarra</b>	7.131	6.663	5.799	9.058	8.358	7.108
<b>País Vasco</b>	7.359	7.115	6.572	10.592	10.140	9.143
<b>La Rioja</b>	5.739	5.232	4.876	7.024	6.356	5.789

\* Gasto público por alumno en enseñanzas no universitarias del sistema educativo, por tanto excluida la formación ocupacional. El alumnado se ha transformado en equivalente a tiempo completo, de acuerdo a la metodología utilizada en la estadística internacional.  
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Estadística del Gasto Público en Educación. Presupuesto liquidado. Año 2012. S.G. de Estadística y Estudios.

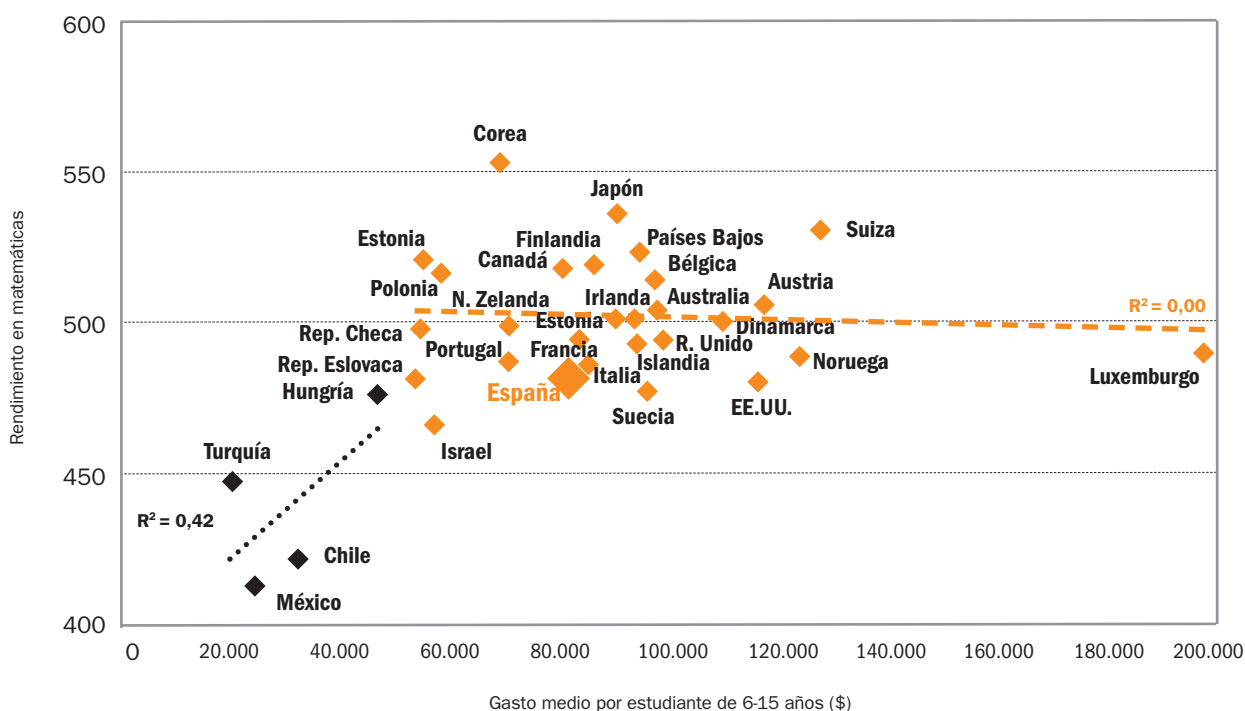
De nuevo conviene acudir a los datos internacionales para obtener algunas evidencias. Del Informe PISA 2012 se obtiene la relación entre gasto por alumno y rendimiento en matemáticas en un amplio conjunto de países que aparece en el Gráfico 9.

Puede observarse que, a partir de cierto nivel de gasto (aproximadamente 50.000 dólares americanos, USD, por alumno, situándose España por encima de los 80.000) no existe una clara relación entre este y el rendimiento académico. Tampoco existe una relación entre

la riqueza nacional y el rendimiento académico de los países; a partir de los 20.000 USD de PIB per cápita no se aprecia relación alguna entre riqueza y rendimiento (el PIB per cápita español se sitúa en los últimos años en torno a los 30.000 USD). Es mucho más importante cómo se gasta que cuánto se gasta.

Volviendo a España, puede apreciarse en el Gráfico 10 que existen 56 puntos de diferencia entre las Comunidades Autónomas con un mayor y menor rendimiento educativo en matemáticas, el equivalente al aprovechamiento de-

GRÁFICO 9.

**Relación entre el gasto por estudiante y rendimiento (2003-2012)**

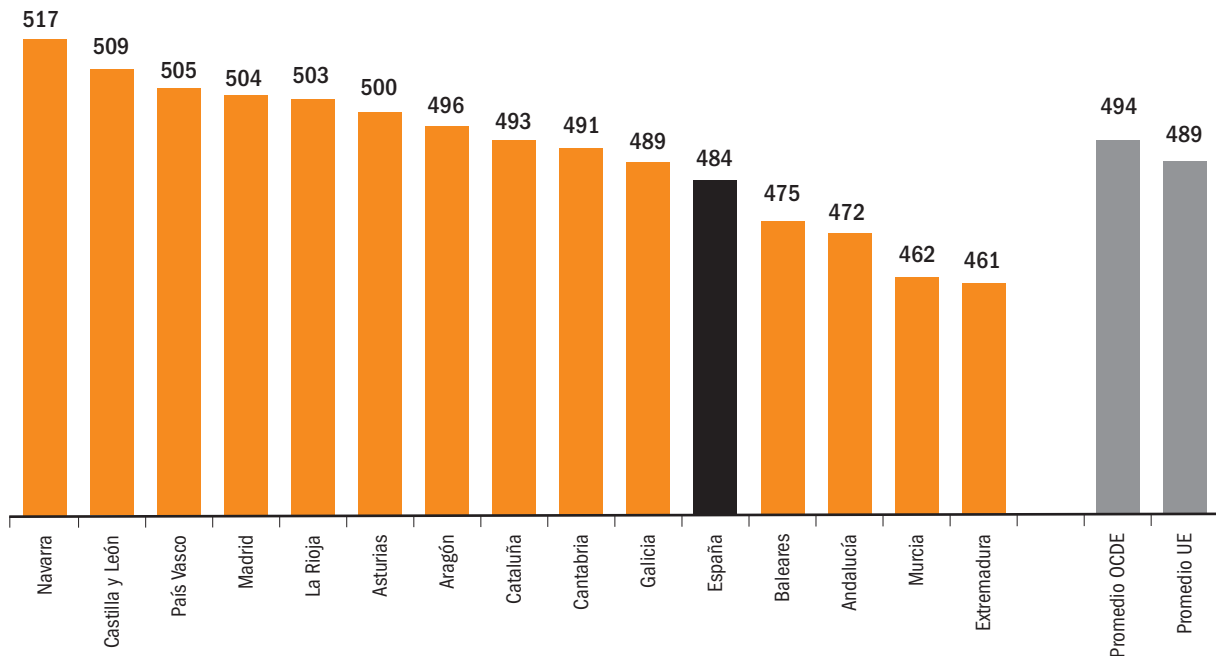
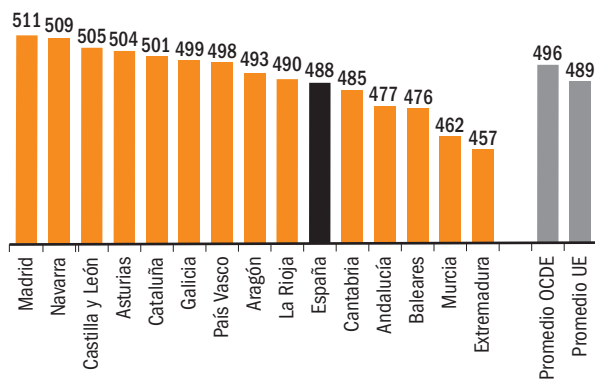
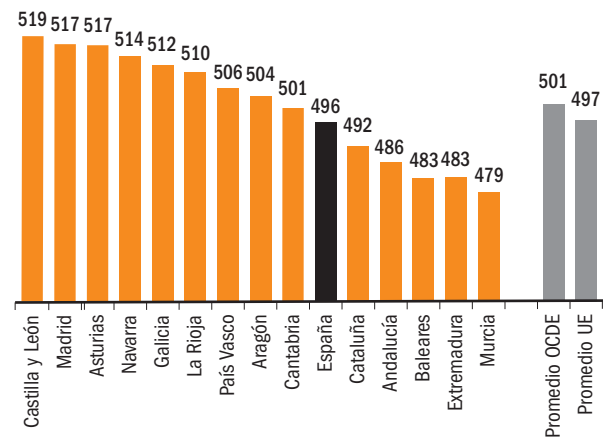
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, 2012)

rivado de curso y medio de escolarización (PISA 2012). Madrid y País Vasco, a las que antes hacíamos referencia, obtienen resultados académicos prácticamente idénticos dedicando la primera un gasto por alumno casi un 40% inferior a la segunda. Los resultados apenas difieren si tomamos los resultados en las pruebas de lectura o ciencias.

De todo lo anterior cabe obtener algunas conclusiones. Los datos nos muestran que la capacidad redistributiva de la actuación del sector público español descansa en tres pilares: ingresos, gastos monetarios y servicios públicos en especie. Los gastos monetarios, pensiones y seguro de desempleo básicamente, presentan un comportamiento regresivo que nos diferencia significativamente de los resultados redistributivos obtenidos por los siste-

mas nórdicos. La protección de este tipo de gasto, administrado de forma centralizada, ha sido muy superior a la de los servicios administrados por las Comunidades Autónomas, que se han visto reducidos como consecuencia de la crisis y la falta de una financiación suficiente. Parte de esta ventaja es consecuencia de la existencia del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, constituido en 2003, que ha permitido una estabilidad en el gasto en el caso de las pensiones que no se ha dado en otros servicios también fundamentales, como la educación y la sanidad. Mirando hacia el futuro, los escenarios contemplados en el programa de estabilidad del Reino de España reflejan mayores compromisos a medio plazo con los gastos relacionados con el envejecimiento que con la educación, algo sobre lo que habría que reflexionar más.

GRÁFICO 10.

**Resultados de España en matemáticas****Resultados de España en lectura****Resultados de España en ciencias**

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, 2012)

Los servicios públicos en especie (educación y sanidad) llevan el mayor peso de la redistribución real, aunque ese no sea su propósito inicial sino la consecuencia de su carácter universal y del mayor peso que representan en la renta disponible de las familias con menores recursos.

El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas y en menor medida las decisiones políticas de cada una de ellas, determinan diferencias muy significativas del gasto público per cápita destinado a atender estos servicios. De hecho, hay más diferencia entre el gasto de las

diferentes Comunidades Autónomas que la que ha provocado la crisis en cada una de ellas. Con independencia de que no cabe establecer una relación directa entre el gasto realizado y la calidad de los resultados obtenidos, no existen razones que justifiquen tan enorme disparidad en los recursos territorialmente disponibles para atender estos servicios y, en todo caso, esta afecta a la capacidad redistributiva de nuestro modelo de bienestar desde una perspectiva territorial. Tampoco existe ninguna razón que justifique la falta de fondos de previsión que garanticen una atención estable de todos los servicios públicos fundamentales de la misma manera que existe desde hace más de una década para el sistema de pensiones.

### Impuestos y redistribución

Los sistemas tributarios tienen como objeto principal aportar los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos mediante un reparto equitativo de las cargas. Su eficiencia y generalidad, entendida como la ausencia de privilegios y de fraude en el pago de los tributos, son los dos pilares sobre los que debería sustentarse cualquier sistema tributario moderno. Son de sobra conocidas las muchas distorsiones en la asignación de los recursos que implica el establecimiento de tributos, distorsiones de las que se deriva una menor capacidad de crecimiento de la economía. De esta realidad se concluye la necesidad de alcanzar un equilibrio razonable entre los niveles de gasto público y su consecuente presión fiscal, con las estrategias de crecimiento económico que pretenda seguir cualquier país.

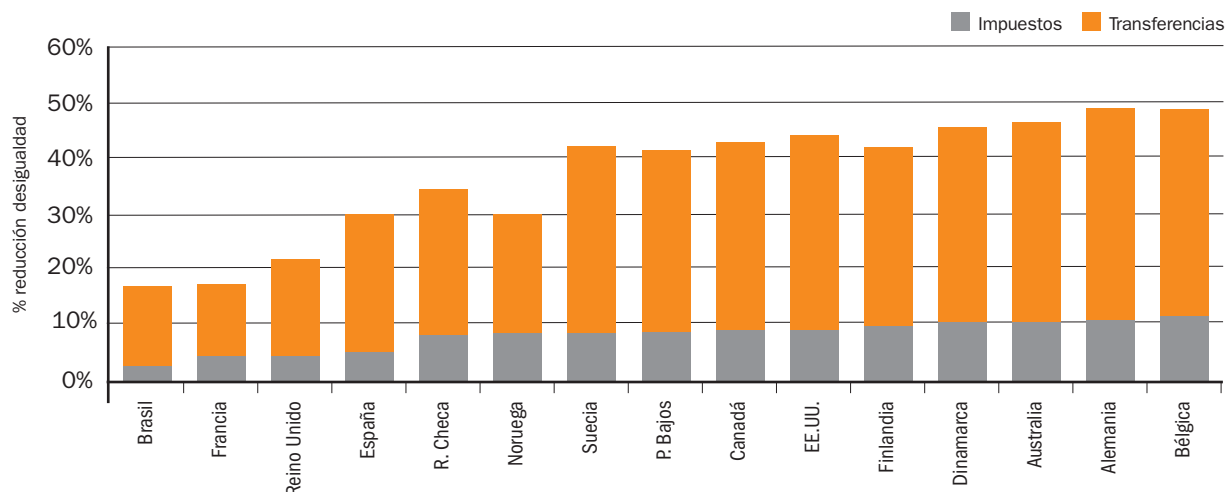
No todos los impuestos generan los mismos problemas de eficiencia. En general, son más distorsionantes los impuestos directos que gravan la renta y las inversiones (IRPF, Sociedades) que aquellos que recaen sobre el

consumo de manera general (IVA). Las administraciones tributarias buscan cestas de impuestos que, en su conjunto, generen las distorsiones mínimas posibles, distribuyan entre todos y con justicia las cargas y aporten los recursos necesarios para la financiación del presupuesto. La tarea no es siempre sencilla, y se hace aún más compleja cuando se pretende que, además, el sistema tributario tenga un componente redistributivo por sí mismo.

Los instrumentos esenciales de redistribución en la actuación del sector público, ya se ha dicho con anterioridad, son los impuestos, las transferencias monetarias y los servicios prestados en especie. Sin embargo, en ningún país desarrollado la contribución de estos tres instrumentos es equivalente, ni tan siquiera aproximada. El efecto de las políticas de gasto es siempre muy superior al de las tributarias, y dentro de aquellas los servicios prestados con carácter universal (sanidad y educación) son siempre los que incorporan mayor potencia para la aproximación de rentas.

La necesidad de configurar sistemas tributarios suficientes y eficientes, capaces de mantener en el tiempo la financiación del Estado de bienestar, relega a un segundo plano su orientación redistributiva. En general, el objetivo es más bien modesto, y simplemente se procura que los impuestos no resten capacidad redistributiva a las estructuras de gasto público adoptadas. España tiene una evolución muy singular de su presión fiscal (ingresos públicos/PIB) fruto de nuestra tardía incorporación a los esquemas democráticos de nuestro entorno, y también una distribución del peso entre las diferentes figuras impositivas un tanto peculiar. Sólo a partir de 1990 nuestra presión fiscal se iguala con la media de los países de la OCDE y a partir de 2005 comienza su aproximación a las medias de la Unión Europea.

GRÁFICO 11.

**Efectos redistributivos de los impuestos directos y transferencias a los hogares**  
(alrededor del año 2004)

Fuente: Leiden LIS budget incidence fiscal redistribution dataset, 2011. Para España, ECV-2007.

El reparto de la presión fiscal entre las distintas figuras tributarias presenta en nuestro país algunas diferencias evidentes. España destaca por presentar el menor peso relativo entre todos los países de la UE27 (8,6% del PIB frente a una media del 12,3% en 2012) de la imposición sobre el consumo. Si tomamos los tipos impositivos implícitos que relacionan la recaudación tributaria con las variables macroeconómicas más cercanas a la definición de la base imponible, nuestra divergencia en los impuestos sobre el consumo alcanza los 7,6 puntos porcentuales en 2012 (14% en España frente al 21,6% de media). Esta diferencia se explica en dos terceras partes por la menor recaudación obtenida a través del IVA, casi completamente explicada por la amplitud de las bases sometidas a tipos reducidos, y en un tercio por la existencia de unos impuestos especiales más bajos.

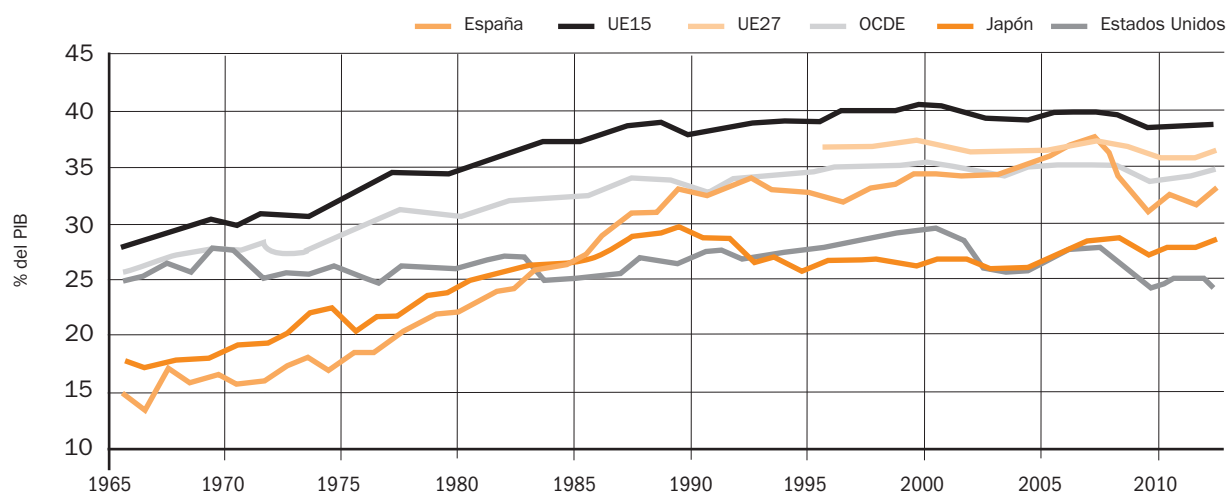
La imposición sobre el trabajo española es similar a la media europea, aunque recae de manera significativamente superior sobre los empleadores como consecuencia de nuestra

estructura de cotizaciones a la seguridad social. La brecha fiscal, entendida como la diferencia entre el coste salarial bruto para el empleador y el importe neto de cotizaciones e impuestos que recibe el empleado, es significativamente mayor en España que en la media de los países de la OCDE, para todos los niveles de renta y todas las situaciones familiares habitualmente examinadas. Como antes se apuntaba, esta brecha dificulta sin duda la decisión de contratar, al tiempo que disminuye los salarios reales percibidos.

Por otro lado, la imposición sobre el capital es superior a la media de la UE27 (7,5% frente al 6,7%). Finalmente, España se encuentra entre los países más descentralizados también en materia de ingresos, dado que más del 40% son recaudados o están asignados a las administraciones territoriales, el nivel más alto de la UE. Este último aspecto es también relevante desde una perspectiva redistributiva, dado que permite retener en el territorio de una Comunidad, por ejemplo, parte de la progresividad mediante el incremento de los tipos mar-

GRÁFICO 12.

**Evolución de los ingresos impositivos en % del PIB en la UE y la OCDE (1965-2012. Medidas aritméticas de los agregados UE15, UE27 y OCDE)**



Fuente: Eurostat (2014) y OCDE (2015)

ginales del IRPF o localizar la tributación patrimonial allí donde se encuentra.

La crisis económica tuvo a partir de 2007 un enorme impacto en los ingresos públicos, que el Gobierno socialista no supo anticipar ni corregir. Como se puede observar en los Gráficos 12 y 13, en 2007 la presión fiscal española superaba la de UE27 y se aproximaba decididamente a la de UE15. A partir de ese año los ingresos se desplomaron, al tiempo que los gastos públicos se disparaban como consecuencia de la actuación de algunos componentes anticíclicos a los que se añadieron decisiones discrecionales de gasto. El resultado conjunto fue una quiebra de las finanzas públicas que puso en grave riesgo la sostenibilidad de nuestro modelo de bienestar.

En el conjunto de la Unión Europea la presión fiscal se mantuvo estable a lo largo de toda la crisis, mientras que en España, como se apuntaba, se produjo una brusca caída en la recaudación (6,4 puntos de PIB aproximada-

mente). Las razones de esta peligrosa fragilidad hay que buscarlas en la estructura de ingresos antes descrita. Los impuestos sobre el consumo son mucho más estables que los que gravan las rentas; los ingresos derivados del empleo caen con el crecimiento del paro; y la recaudación asociada a componentes cíclicos del PIB, como son los beneficios empresariales o los vinculados a la construcción, se hunde al mismo tiempo que retrocede la actividad económica. El informe *Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo*, publicado por la Fundación FAES en 2013, apunta con claridad unas líneas de reforma cuyos fundamentos siguen estando plenamente vigentes. En particular se advirtió entonces, y sigue siendo necesario reiterarlo ahora, a pesar de los avances ya realizados en los dos últimos años, sobre la necesidad de rebajar los tipos nominales de los impuestos sobre beneficios empresariales, eliminar las distorsiones causadas por algunas deducciones, suprimir los incentivos a la financiación con recursos ajenos, fomentar fiscalmente los distintos instrumentos de ahorro de



una manera más neutral, eliminar cuanto antes el impuesto sobre el patrimonio y armonizar en el nivel más bajo de los actualmente vigentes la tributación sobre sucesiones y donaciones.

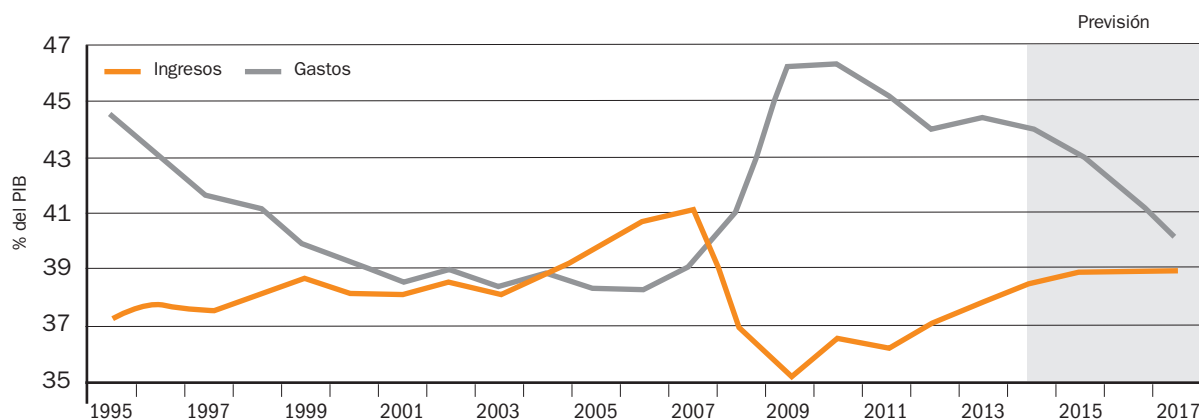
Por otro lado, subir los tipos impositivos en los tramos más altos del IRPF, ya situados entre los más elevados del mundo, o penalizar los frutos de la inversión productiva solo serviría para frenar el crecimiento económico y, en consecuencia, la creación de empleo. Las dificultades para asegurar en la práctica un efecto progresivo en el IRPF derivan de la propia complejidad de la definición y control de su base imponible y plantean dudas crecientes en toda Europa sobre la equidad horizontal y vertical de estas figuras. Numerosos trabajos han cuestionado en los últimos años el nivel real de capacidad redistributiva de los tipos marginales más elevados, al tiempo que certifican su enorme poder de distorsión.

En ocasiones se argumenta que el abultado déficit que presentan nuestras cuentas públicas proviene más de la insuficiencia recaudatoria que del exceso de gasto. De ahí se concluye la

necesidad de incrementar significativamente la presión fiscal para alcanzar un equilibrio sostenible. Sin embargo, para tener una idea más exacta del esfuerzo fiscal realizado por los ciudadanos de un país conviene poner en relación la presión fiscal con la renta per cápita. Resulta evidente que no es comparable la carga que supone un mismo nivel porcentual de impuestos para dos personas con diferente nivel de ingresos, de ahí la justificación para la progresividad en la imposición personal sobre la renta, pero algunos no siguen el mismo criterio si establecemos la comparación entre países.

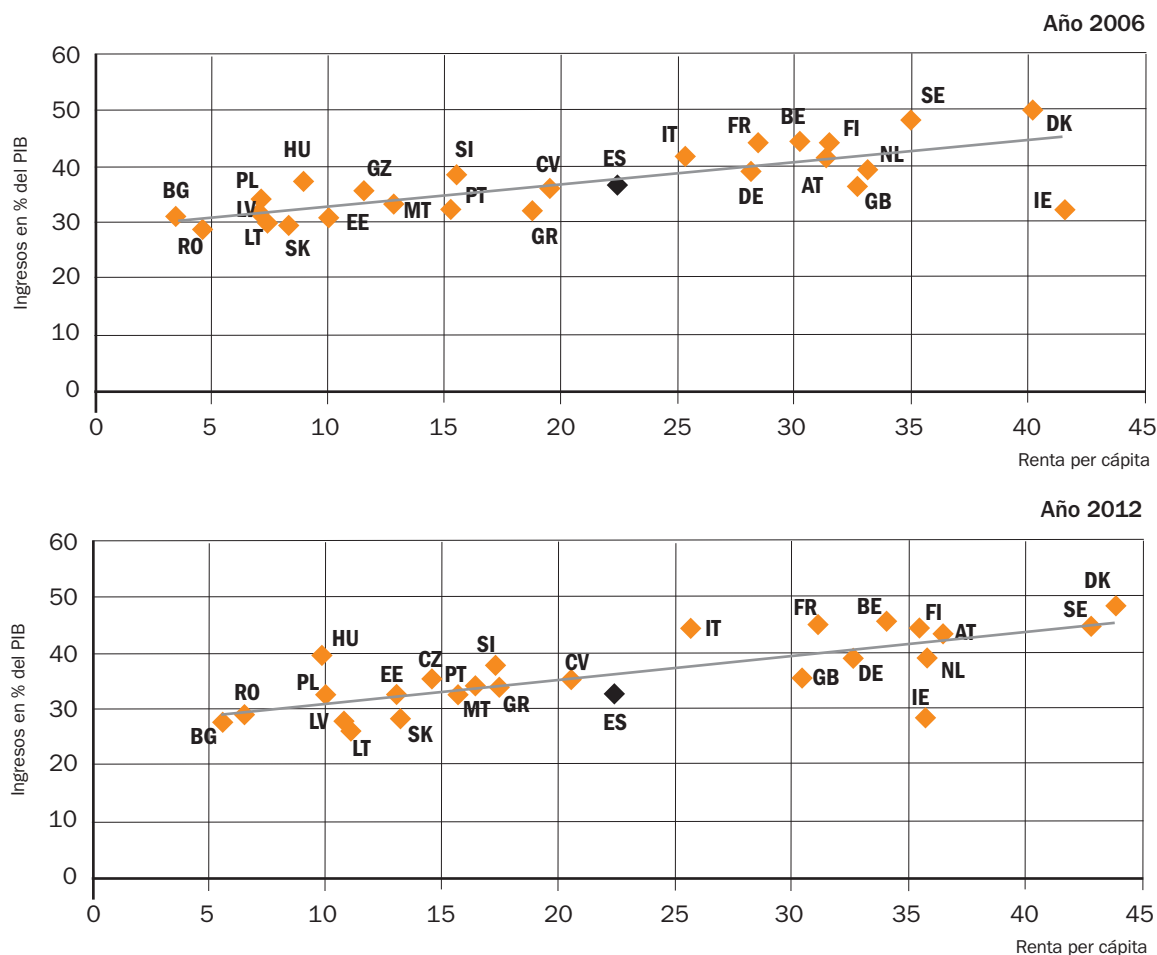
El Gráfico 14 nos muestra, para los años 2006 y 2012, esa relación y nos indica que la presión fiscal española se sitúa en un nivel perfectamente adecuado al nivel de renta per cápita de los españoles. Una elevación de la misma en los próximos años, si no fuera acompañada de mejoras claras en la renta individual media, sometería a una tensión excesiva al conjunto de nuestra sociedad. Precisamente, el crecimiento más rápido de la presión fiscal en España frente a la más paulatina progresión en los demás países desarrollados es lo que puede ex-

GRÁFICO 13.  
Ingresos y gastos del sector público



Fuente: La Caixa Research, a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 14.

**Capacidad recaudatoria y renta per cápita**

Fuente: Comisión Europea 2012 y 2013, Eurostat 2014. Tomado de "Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE", Pablo Hernández de Cos y David López Rodríguez. Banco de España, 2014.

plicar una percepción de mayor carga fiscal en España. Lo que en ocasiones se ha llamado presión fiscal dinámica, muy alta en nuestro país, explica, mejor que los niveles absolutos, que las tasas de incremento son las que generan mayores distorsiones en la asignación de recursos y el malestar de los ciudadanos.

De todo lo anterior cabe concluir la necesidad de seguir revisando nuestra estructura impositiva evitando incrementar la presión fiscal. Pretender forzar la capacidad redistribuidora del sistema tributario, introduciendo en la imposición

sobre el consumo una progresividad interna que no le es propia y que resta estabilidad a los ingresos públicos, es un error que puede comprometer el funcionamiento de nuestros servicios públicos. Si los ingresos adicionales obtenidos en la aproximación de nuestra imposición sobre el consumo a las medias europeas fuesen utilizados para aliviar las cotizaciones a la seguridad social en los niveles retributivos más bajos, se estaría potenciando la creación de empleo y, de esa manera, haciendo una contribución a la redistribución de rentas mucho más eficaz que la que se pretende con la actuación tributaria.

## Conclusión

El crecimiento de la desigualdad y de la pobreza en España está mucho más relacionado con las características de nuestro mercado de trabajo y con la estructura del gasto público que con la capacidad recaudatoria de nuestro sistema tributario. Los datos de los últimos años y, en particular, la respuesta dada a la crisis en cuanto al reparto de beneficios y cargas, obligan a una reflexión rigurosa y serena de todos. Rigideces, carencias y errores están poniendo en riesgo innecesariamente la calidad y la sostenibilidad de los servicios públicos fundamentales. Los países europeos que mejor han afrontado la situación son aquellos que antes y más profundamente abordaron la revisión de sus modelos de bienestar. Lo hicieron sin prejuicios, buscando acuerdos políticos y

sociales amplios, y consiguieron de ese modo alterar la relación entre el Estado y los ciudadanos en beneficio de toda la sociedad.

El acceso universal e igualitario a los servicios básicos de financiación pública es el requisito inexcusable que hace posible abrir a la competencia y al mercado su prestación. El camino para sostenerlos y mejorarlos no pasa por las subidas generalizadas de impuestos, sino que obliga a mejorar la eficiencia en su prestación, desplazando hacia los ciudadanos una mayor capacidad de decisión. Se debe, también, abrir los servicios públicos a la competencia y potenciar la colaboración público-privada en su prestación. Todas estas medidas, acompañadas por una reforma inteligente del sistema fiscal, permitirían afrontar en mejores condiciones el futuro de nuestro modelo de bienestar.

## Referencias bibliográficas

**Calero Martínez, J. y Gil Izquierdo, M.** (2015): “Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España”, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Documento de trabajo nº 2.8., Fundación FOESSA. Disponible en [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentostrabajo/15102014141702\\_937.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentostrabajo/15102014141702_937.pdf)

**FAES** (2012): “El mito fiscal. Razones para un debate”. Disponible en [http://www.fundacionfaes.org/uploaded/EL+MITO+FISCAL.+RAZONES+PARA+UN+DEBATE\(1\).pdf](http://www.fundacionfaes.org/uploaded/EL+MITO+FISCAL.+RAZONES+PARA+UN+DEBATE(1).pdf)

**FAES** (2013): “Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo”. Disponible en [http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20130702133516.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20130702133516.pdf)

**Fundación Alternativas** (2013): “Informe sobre la desigualdad en España 2013”. Disponible en [http://www.gadeso.org/sesiones/gadeso/web/14\\_paginas\\_opinion/sp\\_10000704.pdf](http://www.gadeso.org/sesiones/gadeso/web/14_paginas_opinion/sp_10000704.pdf)

**Hernández de Cos, P. y López Rodríguez, D.** (2014): “Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE”, *Documentos ocasionales nº 1406*, Banco de España. Disponible en <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/14/Fich/do1406.pdf>

**Journard, I., Pisu, M. y Bloch, D.** (2012): “Tackling income inequality. The role of taxes and transfers”, *OCDE Journal: Economic Studies*.

Disponible en <http://www.OCDE.org/eco/public-finance/TacklingincomeinequalityTheoleoftaxesandtransfers.pdf>

**Martín Urriza, C., Zarapuz Puertas, L. y Lago Peñas, J.M.** (2015): “Desigualdad, pobreza y salarios”, Gabinete Económico de CC.OO.

**Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** (2014): “Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, ejercicio 2011”. Disponible en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/informe%20corto%20ministerio.pdf>

**Molina Morales, A., Guarnido Rueda, A. y Amate Fortes, I.** (2013): “Los efectos distributivos del gasto público en la Unión Europea”, *eXtoikos* nº 9, pp. 11-20.

**Moreno Fuentes, F.J. y del Pino Matute, E.** (2015): “Desafíos del Estado de bienestar en Noruega y España. Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales”, Editorial Tecnos, Madrid.

**NorSpaR Team** (2015): “New social risks and welfare reforms in Norway and Spain”, *GIGAPP Estudios/Working Papers* nº WP 2015 01, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. Disponible en [http://gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/WP-2015-01.pdf](http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2015-01.pdf)

**OCDE** (2012): “Income inequality and Growth: the role of taxes and transfers”, *OCDE Economics Department Policy Notes* Nº 9. <http://www.OCDE.org/eco/public-finance/49417295.pdf>

**OCDE** (2012): “¿Se compran con dinero los buenos resultados en PISA?”, *Pisa in focus*. Disponible en [http://www.OCDE.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20in%20Focus-n%C2%B013%20ESP\\_Final.pdf](http://www.OCDE.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20in%20Focus-n%C2%B013%20ESP_Final.pdf)

**OCDE** (2014): “Focus on top incomes and taxation in OCDE countries: Was the crisis a

game changer?”, *OCDE Directorate for Employment, Labour and Social Affairs*. Disponible en <http://www.OCDE.org/social/OCDE2014-FocusOnTopIncomes.pdf>

**OCDE** (2014): “Social expenditure Update - Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels”, *OCDE Directorate for Employment, Labour and Social Affairs*. Disponible en <http://www.OCDE.org/els/soc/OCDE2014-Social-Expenditure-Update-Nov2014-8pages.pdf>

**OCDE** (2015). “Focus on minimum wages after the crisis: making them pay”, *OCDE Directorate for Employment, Labour and Social Affairs*. Disponible en <http://www.OCDE.org/social/Focus-on-Minimum-Wages-after-the-crisis-2015.pdf>

**Ostry, J.D., Berg, A. y Tsangarides, C.G.** (2014): “Redistribution, Inequality and Growth”, *IMF Staff Discussion Note* 14/02. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

**Pérez García, F.** (2015): “Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades”, Fundación BBVA-IVIE. Disponible en [http://www.fbbva.es/TLFU/dat/INFORME\\_SERVICIOS\\_PUBLICOS\\_FUNDAMENTALES%20 FBBVA-IVIE.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/INFORME_SERVICIOS_PUBLICOS_FUNDAMENTALES%20 FBBVA-IVIE.pdf)

**Ruiz-Huerta, J.** (2015): “¿Afectan los impuestos a la distribución de la renta?”, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014, Documento de trabajo* nº 2.6, Fundación FOESSA. Disponible en [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/15102014141612\\_3244.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014141612_3244.pdf)

**Wolff, G.** (2013): “Inequality and adjustment in Europe”, Bruegel. Disponible en <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/983-inequality-and-adjustment-in-europe/#republishing>

# La importancia de la educación en la igualdad de oportunidades

**Ismael Sanz**

Profesor de Economía Aplicada I. Universidad Rey Juan Carlos

**Jorge Sainz**

Profesor titular. Universidad Rey Juan Carlos

## Introducción

La distribución de la renta depende de muchos factores, como las características del mercado de trabajo, los impuestos, los programas sociales y la rentabilidad de las inversiones. Pero en una economía moderna y competitiva un factor fundamental de la distribución de la renta es la productividad de los individuos y sus salarios, función a su vez, en buena medida, de sus competencias, habilidades y conocimientos (Hanushek y Woessmann, 2015). Si el acceso a la formación es similar entre todos los estratos de la sociedad y las competencias dependen del esfuerzo, mérito y responsabilidad individual, entonces la influencia de la educación en el desempeño laboral de los individuos es un mecanismo muy útil y visible de igualdad de oportunidades. Visible por cuanto que toda la población experimenta al menos los diez años obligato-

rios de escolarización y por tanto puede comprobar personalmente o a través de sus hijos que estamos en una sociedad que compensa las desigualdades de origen. Además, es un mecanismo que se puede retroalimentar, puesto que si los ciudadanos perciben que hay igualdad de oportunidades a través de la educación y que este es el factor principal que determina el bienestar y los salarios futuros, entonces habrá más incentivos a dedicarse a la formación, lo que puede reincidir a su vez en la construcción de una sociedad más justa y meritocrática.

Y al efecto que tiene la educación en los salarios de los individuos y en su percepción de la justicia de la sociedad, hay que añadir que el capital humano influye también en la productividad y el crecimiento económico de un país a nivel agregado. En su revisión de la literatura, Temple (2001) señala que los estu-

dios empíricos encuentran que el capital humano explica entre un 10% y un 20% del crecimiento económico y un tercio de la Productividad Total de los Factores (PTF).

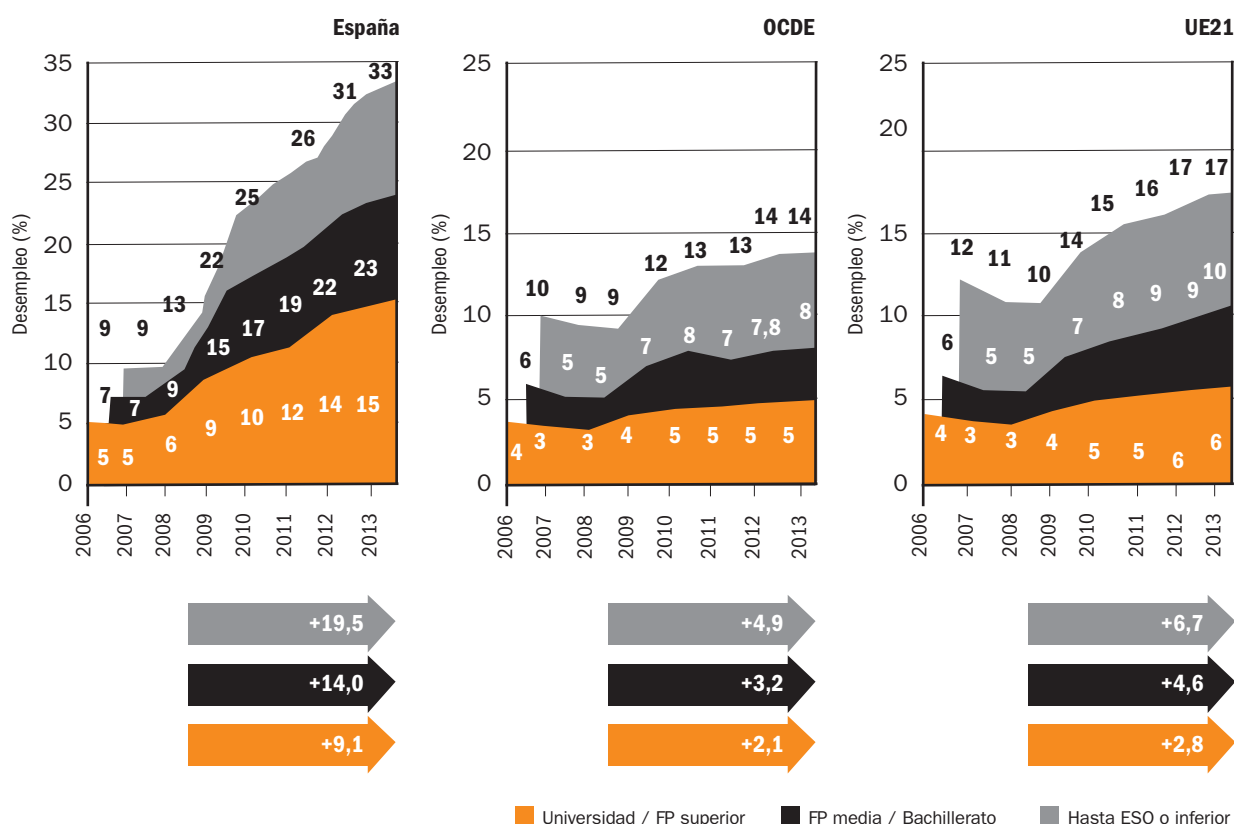
### Relación entre la educación, competencias y desempeño en el mercado laboral

La formación de la población mejora su capacidad de generar bienes y servicios, además de aumentar su disposición a adoptar innovaciones. Las personas con mayor nivel educativo tendrán generalmente un mejor desempeño laboral en términos de menor probabilidad de en-

contrarse en desempleo y de tener un mayor salario que refleje su productividad también más elevada. El Gráfico 1 muestra los últimos datos de la publicación de la OCDE *Education at a Glance*, de la tasa de paro por nivel educativo para España, la UE y la OCDE. En los tres casos la tasa de paro es significativamente menor cuanto mayor la última etapa educativa finalizada. Los españoles, por ejemplo, que solo tienen estudios obligatorios (ESO) o menos tenían en 2013 una tasa de paro del 33%, por la del 23% de los que tenían finalizado FP de Grado Medio o Bachillerato, y el 15% de los que están titulados en estudios superiores (Universidad o FP de Grado Superior).

GRÁFICO 1.

**Evolución de las tasas de desempleo según el nivel de formación (2006-2013)**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Panorama de la Educación. Interim Report 2015, OCDE.



Las diferencias en tasa de paro por niveles educativos se han incrementado además desde 2008, año en el que comienza la crisis económica en la mayoría de países desarrollados. Las personas que disponen como máximo de estudios obligatorios se han visto más afectadas por la recesión que las que tenían finalizadas enseñanzas postobligatorias. Las empresas han podido desprenderse en mayor medida de los trabajadores menos cualificados. En cualquier caso, se trata también de una tendencia que precede a la crisis económica. El cambio técnico y la globalización de la actividad económica, con la mayor especialización en sectores de alto valor añadido en países desarrollados (Toribio, en este mismo volumen), incrementan la demanda de trabajadores cualificados capaces de adaptarse a las frecuentes innovaciones e introducir las mejoras tecnológicas. El Gráfico 2 muestra que en España efectivamente ha habido un ligero incremento de la prima salarial de los trabajadores que tienen estudios superiores con respecto a los que tienen enseñanzas medias (titulados en FP Media o Bachillerato) hasta situarse en el 41%. Por su parte, las personas que tienen solo hasta la ESO disponen en promedio de un salario un 20% inferior a los de enseñanzas medias. En la OCDE, por su parte, las diferencias salariales por niveles educativos son más acentuadas que en España. La prima salarial por estudios superiores alcanza el 59% en la OCDE en 2012, significativamente por encima del 41% de España. La distancia entre los estudios inferiores y los medios en la OCDE es del 24%, en este caso solo ligeramente superior al 20% de España. Además, la tendencia a elevar las diferencias salariales por niveles de estudios ha sido también más acentuada en el caso de la OCDE.

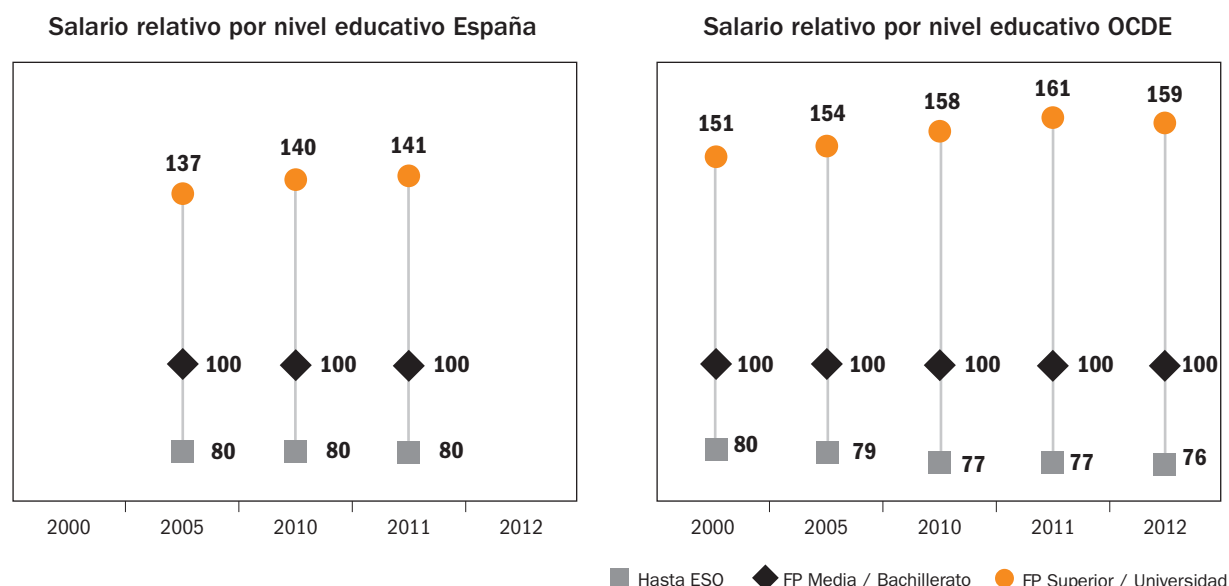
Estas desigualdades laborales pueden suponer un incentivo a las personas menos cua-

lificadas para continuar sus estudios y no abandonar hasta finalizar la secundaria postobligatoria (FP Media o Bachillerato), que es el nivel de formación mínimo que se requiere actualmente para afrontar con garantías la vida laboral y evitar problemas de exclusión social (OCDE, *Informe PISA 2012*). A mayores diferencias salariales por titulación, mayor será el incentivo a esforzarse por finalizar los estudios y más grande será también el reconocimiento a esa dedicación. A este respecto, la desigualdad salarial no sería negativa. El problema es que hay factores diferentes al esfuerzo de los jóvenes que influyen en la posibilidad de que continúen con sus estudios una vez finalizada la enseñanza obligatoria, como las necesidades económicas en sus hogares, la obligación de estudiar materias que no puedan ser de su interés en los últimos cursos de la ESO, que se hayan quedado rezagados y no reciban la atención que requieren o que no dispongan de la información de la distinta evolución laboral por nivel educativo. En suma, si estos otros factores distintos al esfuerzo de los jóvenes no impidieran que continuaran sus estudios (es decir, si hubiera igualdad de oportunidades), entonces las diferencias salariales no serían negativas, pues supondrían un incentivo y un reconocimiento al estudio.

Una novedad importante que se ha producido desde finales de 2013, es la posibilidad de analizar la relación entre el grado de competencias realmente alcanzado por la población en lectura y matemáticas y su desempeño laboral. El nivel educativo de las personas está fuertemente asociado a sus competencias, pero dentro de cada etapa de estudios hay personas con diferentes habilidades. Por ejemplo, personas jóvenes universitarias tienen más competencias que los mayores con estos mismos estudios. O entre individuos de la misma edad, algunos tipos de carreras uni-



GRÁFICO 2.

**Salario relativo por nivel educativo España y OCDE 2000-2012 (FP Media/Bachillerato = 100)**Fuente: OCDE, *Education at a Glance* 2014.

versitarias proporcionan más habilidades matemáticas que otras (o/y las habilidades eran previas y determinaron la elección de la carrera). Hay también solapamientos, con personas de FP Media alcanzando mejores competencias que otros con estudios superiores tanto dentro de cada país como en comparaciones internacionales. La evaluación en matemáticas, lectura y resolución de problemas en contextos tecnológicos que realizó la OCDE en 2013 a la población de 16-65 años de 22 países, incluida España (denominada PIAAC), mostró que los holandeses y japoneses con estudios medios tienen en promedio mayor habilidad que los de estudios superiores en nuestro país. Este Programa PIAAC permite asociar las competencias, lo que realmente sabe hacer una persona en matemáticas, lectura y resolución de problemas, con su des-

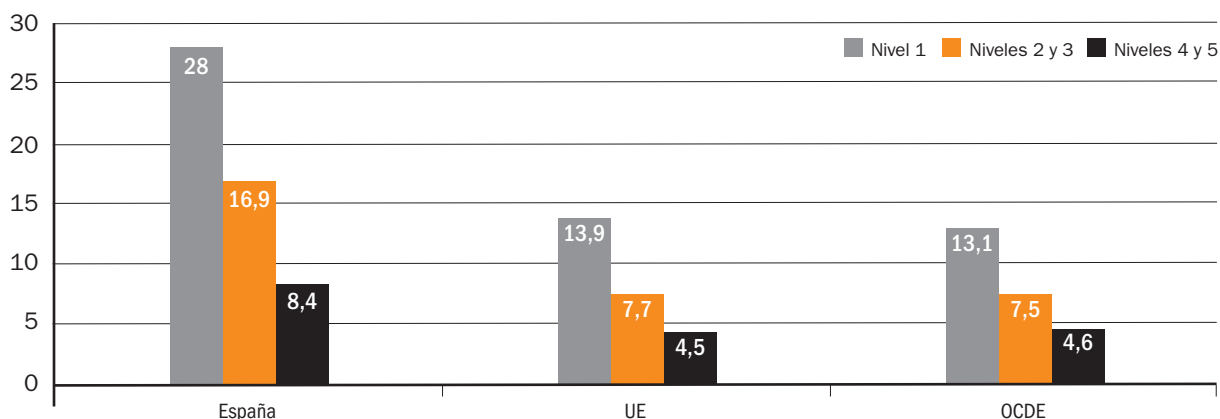
empeño laboral<sup>1</sup>. El Gráfico 3 muestra que en España, UE y OCDE hay una asociación entre la tasa de paro y las competencias reales de los individuos, más allá de su nivel educativo. El desempleo es más del triple entre las personas con bajas competencias en matemáticas (nivel 1 con 28,0% de desempleo) que entre las de altas competencias (nivel 4 y 5, con 8,4%). Para los niveles educativos, reflejados en el Gráfico 1, los individuos con la ESO o menos tenían algo más del doble de paro (33%) que los de estudios superiores (15%).

El Gráfico 4 muestra la relación entre salarios mensuales, competencias y niveles educativos, en este caso en lectura. El salario es mayor para las personas con estudios superiores (Universidad o FP de Grado Superior)

<sup>1</sup> España solo realizó la prueba de matemáticas y lecturas, pero no llevó a cabo la de resolución de problemas en contextos tecnológicos.

GRÁFICO 3.

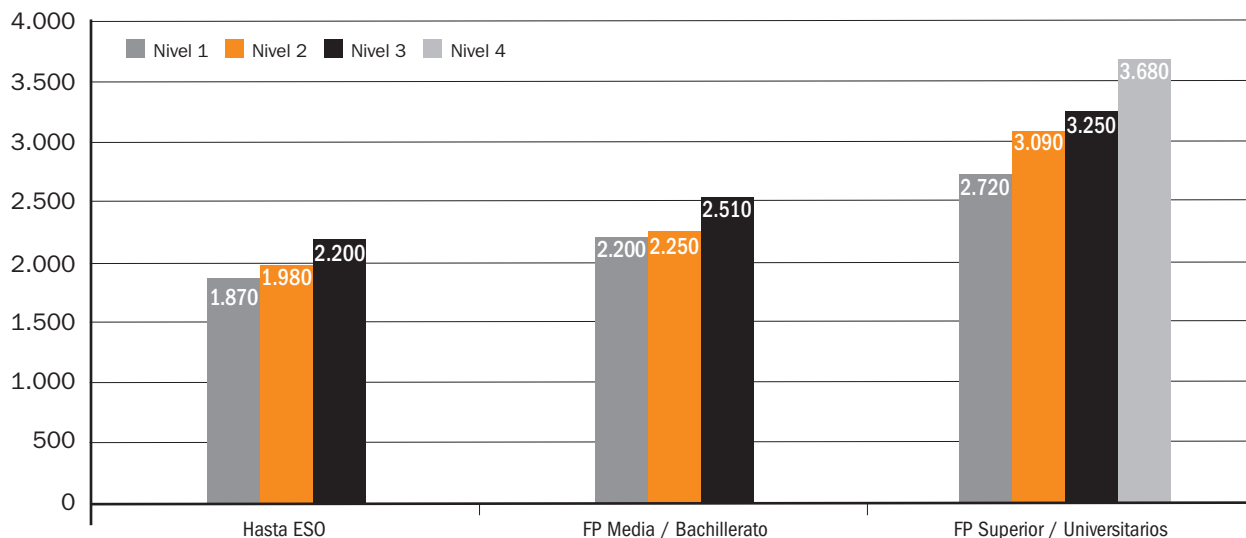
**Relación entre tasa de paro, competencias en matemáticas y nivel educativo**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, PIAAC Programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta. 2013 MECD. Informe Español.

GRÁFICO 4.

**Relación entre salario mensual, competencia de lectura y nivel educativo (\$ en PPC) España**



Fuente: OCDE, OECD Skills Outlook 2013 First Results from the Survey of Adult Skills.

que medios (FP Grado Medio o Bachillerato) y de estos a su vez con respecto a los inferiores (como máximo hasta la ESO), como ya habíamos visto en el Gráfico 2. Entre dos personas del mismo nivel educativo, el salario es superior para aquellos que tienen más competencia lectora de acuerdo a los resultados obtenidos en la prueba de la OCDE de PIAAC. Entre

las personas que tienen hasta la ESO, los que alcanzan el nivel 3 de competencia lectora (no hay suficiente muestra para calcular los promedios del nivel 4) tienen un salario mensual (2.200\$ en Paridades de Poder de Compra) más elevado que los de nivel 2 (1.980\$), y estos que los de nivel 1 (1.870\$). También se produce esta asociación entre competencias y

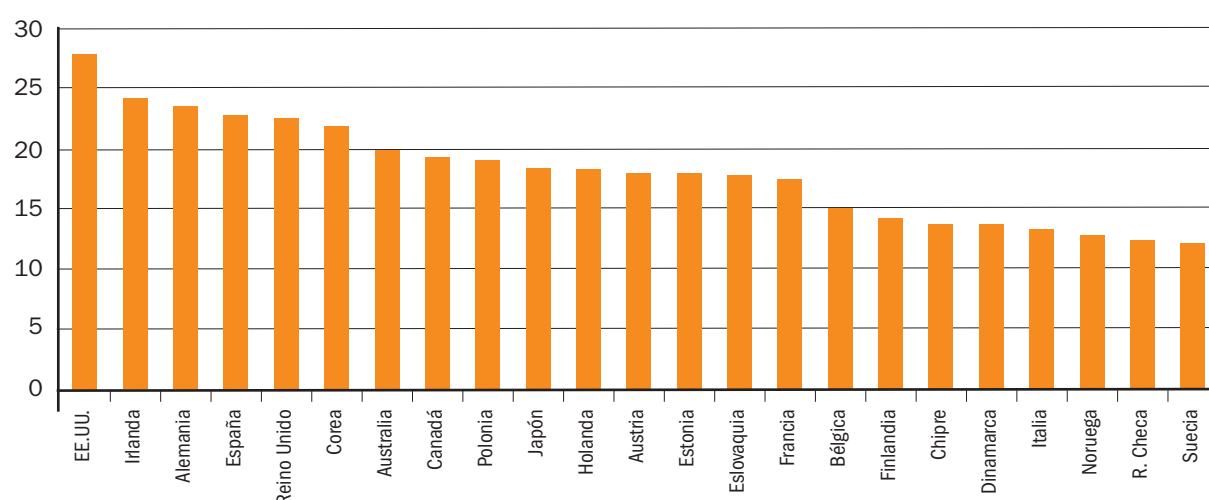
salario para las personas con estudios medios y superiores, con incrementos más importantes cuando se pasa del nivel de competencia lectora 2 al 3 (y del 3 al 4 en estudios superiores) que del 1 al 2. Es un primer indicio de que la excelencia se valora cada vez más, la prima salarial se incrementa para mejoras adicionales en las competencias.

Los gráficos anteriores han mostrado la asociación entre el nivel educativo, las competencias en matemáticas y lectura y el desempeño laboral, como la tasa de paro y el salario. No se trata de una relación de causalidad, pues es posible que haya otro factor como la habilidad de las personas, que explique al mismo tiempo que un individuo continúe estudiando hasta llegar a las enseñanzas superiores y tenga también mejor desempeño educativo. En el caso de la relación entre competencias en lectura y matemáticas y el mercado de trabajo, además, la causalidad puede ir también en sentido contrario: precisamente porque una persona trabaja y no está desem-

pleada tiene mayores competencias. Además los trabajadores con mayores salarios pueden estar realizando tareas más complejas que contribuyen a que estén más actualizados y alcancen mejores resultados en las pruebas de lectura y matemáticas de la OCDE. Los profesores de la Universidad de Stanford Eric Hanushek y del CESifo de Munich Guido Schwerdt, Simon Wiederhold y Ludger Woessmann han publicado un estudio en 2015 en el que estiman el efecto causal de las competencias a los salarios, eliminando el efecto en sentido inverso, y controlando otras variables que también pueden influir en la remuneración, como la edad, el género, la experiencia, la experiencia al cuadrado (para medir el efecto descendente de este factor), la rama de actividad en la que se trabaja, etc. Pues el estudio de Hanushek et al. (2015) concluye que el aumento en una desviación típica en la competencia en matemáticas en PIAAC (46 puntos), mejora el salario en promedio en la OCDE en un 18%. La rentabilidad salarial de estas competencias varía según los países con un máximo del 28% en

GRÁFICO 5.

### Rentabilidad de las competencias matemáticas en los salarios



Fuente: Eric A. Hanushek, Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, Ludger Woessmann: "Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC", *European Economic Review*, 73, Enero 2015, pp. 103-130.

Estados Unidos y un mínimo de un 12,1% de Suecia. España se sitúa en este caso en la parte alta de la rentabilidad, con un 22%, mientras que en los países escandinavos, con una distribución salarial más comprimida, se encuentran en la parte baja.

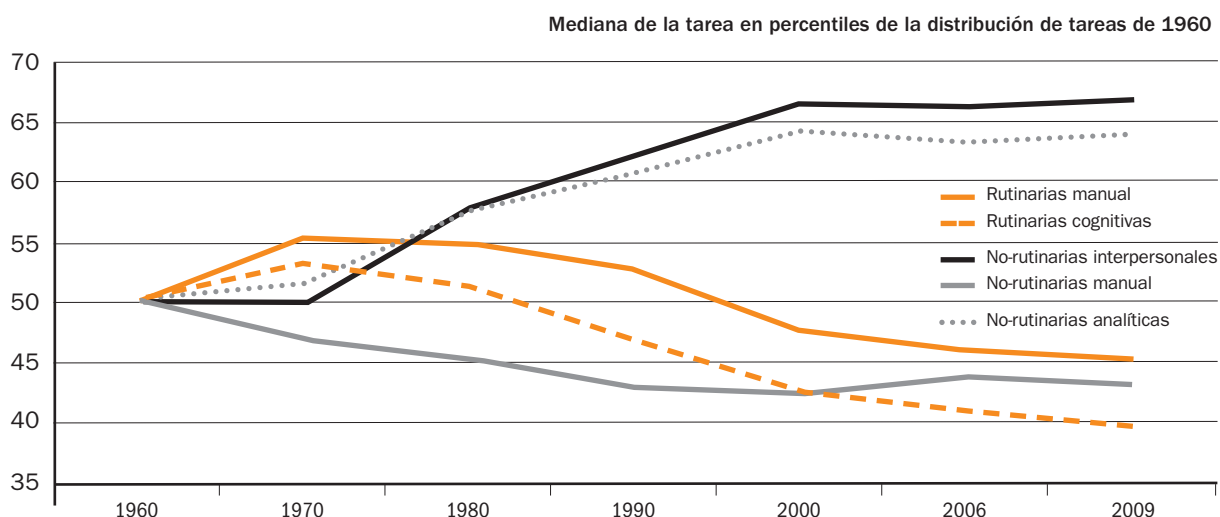
En definitiva, el nivel educativo y las competencias de los individuos son una fuente de desigualdad de la renta por cuanto que influyen en las perspectivas laborales, reduciendo la probabilidad de encontrarse en paro y aumentando la esperanza de sus salarios futuros. La prima salarial de los estudios en España es inferior que en la OCDE, pero la rentabilidad de las competencias reales en matemáticas (y lectura) es superior. Una situación que podría estar indicando que en nuestro país los títulos no siempre vienen asociados a mayores competencias o/y que algunos estudios, particularmente los de enseñanzas superiores, no se ajustan bien a la demanda de las empresas y de la sociedad. Además, la incidencia de la educación en la desigualdad salarial está aumentando en los últimos años, como mostraban los Gráficos 1 y 2 y como concluyen los propios Hanushek *et al.* (2015). La rentabilidad de la educación y de las competencias se incrementa como resultado de que el cambio técnico y la globalización de las actividades económicas requieren de trabajadores cada vez más cualificados. La demanda de trabajadores formados y con altas competencias está al alza mientras que la oferta de personas cualificadas, aun incrementándose también, no ha logrado seguir el mismo ritmo. El resultado es un aumento del salario relativo de las personas más formadas con respecto a los poco cualificados amplificando las diferencias en salarios e ingresos. En su excelente artículo en *Science* (2014), el profesor del MIT David Autor muestra la evidencia, basada en Esta-

dos Unidos, de que la prima salarial comenzó a aumentar en la década de los 80 cuando las tasas de crecimiento de titulados superiores no pudieron seguir el ritmo de la demanda de trabajadores cualificados que se requiere en un contexto de cambio técnico y globalización de la actividad económica. Las investigaciones lideradas por el propio Autor (véase Autor *et al.*, 2013) afinan aún más esta conclusión. No se está aumentando la demanda de todos los trabajadores cualificados de forma indiscriminada, sino la de los individuos capaces de realizar tareas no-rutinarias analíticas y de interacción personal.

El Gráfico 6 muestra los cálculos de estos profesores sobre la evolución de la demanda laboral de Estados Unidos durante el periodo 1960-2009, diferenciando entre ocupaciones no-rutinarias analíticas (como los analistas del Big Data), no-rutinarias interpersonales (como los directivos de empresas), no-rutinarias manuales (mecánico de coches), rutinarias cognitivas (contabilidad) y rutinarias manuales (operario de una cadena en una fábrica). La demanda laboral en ocupaciones con tareas no-rutinarias analíticas e interpersonales aumenta de forma muy significativa a partir de la década de los 70. Las ocupaciones con tareas no-rutinarias manuales descienden de forma importante hasta la década de los 90, cuando se estabilizan e incluso comienzan a revertir la tendencia en los últimos años. De hecho, son las ocupaciones con tareas rutinarias (tanto las manuales como sobre todo las cognitivas) las que descienden de forma más acusada a partir de los 70, hasta el punto de que en el conjunto del periodo 1960-2009 las ocupaciones donde más ha disminuido la demanda laboral son las basadas en tareas rutinarias cognitivas. En suma, aquellos procesos que el cambio tecnológico en el que estamos inmersos puede sustituir (las ta-

GRÁFICO 6.

**Cambio en la demanda de habilidades.** Tendencias en las tareas rutinarias y no-rutinarias de las ocupaciones, Estados Unidos, 1960-2009



Fuente: Autor, D. H. y Brendan M. Price. (2013). The Changing Task Composition of the US Labor Market: An Update of Autor, Levy, and Murnane (2003). Documento de Trabajo del MIT.

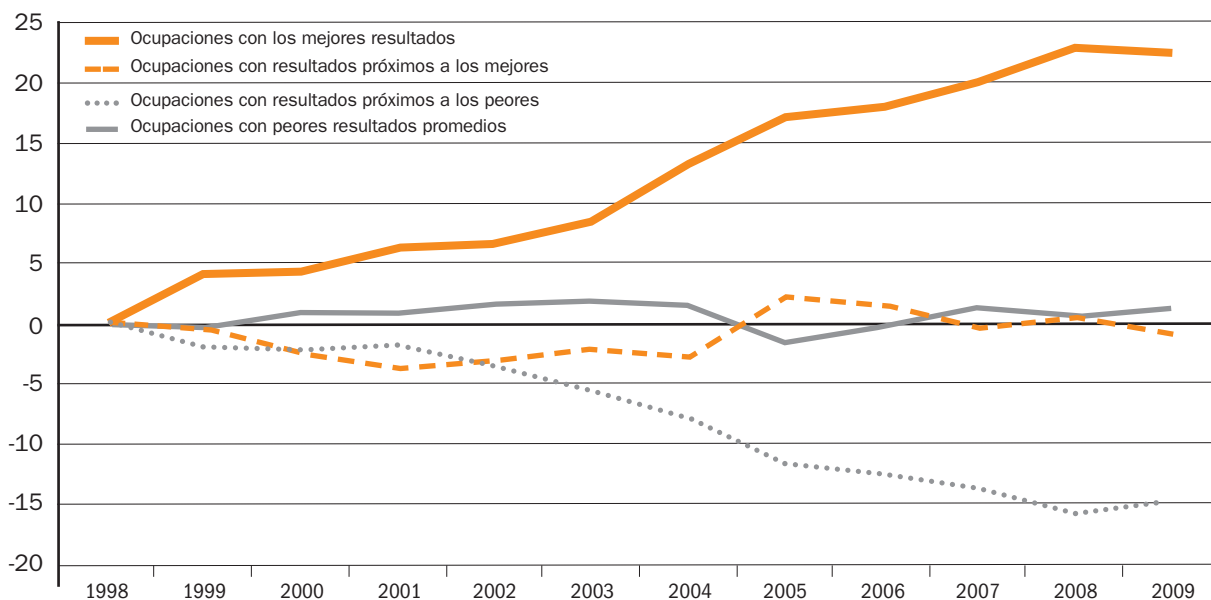
reas rutinarias) son en las que la demanda laboral está disminuyendo. Esta evolución tiene varias conclusiones importantes en relación a la desigualdad salarial: el desarrollo tecnológico intensifica las necesidades de trabajadores cualificados, pero no de forma indiscriminada, sino formados específicamente en tareas no-rutinarias que requieran capacidad analítica, resolución de problemas complejos, creatividad, espíritu crítico, habilidad social e inteligencia emocional. Estamos, y esta es la segunda inferencia, ante cambios tecnológicos y una globalización que incrementan los salarios de trabajadores muy cualificados y reduce los de los trabajadores no cualificados e incluso los de los trabajadores medianamente cualificados.

El Gráfico 7 muestra la evolución del empleo desde 1998 hasta 2009 por el grado de competencias medias que se requiera para cada ocupación. En concreto, se han dividido las ocupaciones dependiendo de las compe-

tencias medias que tienen sus trabajadores en cuatro grupos, desde las que requieren las competencias más elevadas, las que se encuentran próximas a las mejores, las que se encuentran próximas a las peores y las ocupaciones con peores competencias medias. La demanda de las ocupaciones para las que se requiere el nivel más elevado de habilidades en matemáticas y lectura, se ha incrementado en un 22% desde 1998. Por su parte, las ocupaciones próximas a las mejores competencias y las peores han tenido una evolución plana sin registrar variaciones durante este periodo. Lo interesante es que son las ocupaciones cuyos trabajadores tienen un nivel de competencias bajo, pero sin ser los peores, en donde la evolución ha sido más negativa, con un descenso del empleo del 15%. Los Gráficos 6 y 7 muestran evidencia complementaria en el sentido de que el cambio técnico y la globalización incrementan la demanda de empleo de ocupaciones para las que se requieren trabajadores muy cualifica-

GRÁFICO 7.

**Evolución del empleo en ocupaciones definidas por el nivel de competencias.** Cambio en el porcentaje de empleo relativo a 1998 en la OCDE, por grupos de ocupación definido por la competencia media de los trabajadores en matemáticas y lectura



Fuente: PIAAC (2013): "OCDE Skills Outlook 2013 First Results from the Survey of Adult Skills".

dos, con capacidades analíticas, creativas y de interacción, mientras que reduce la demanda de las que fundamentalmente consisten en tareas rutinarias, particularmente las rutinarias cognitivas que se pueden automatizar, en las que trabajan personas con algún nivel de competencias pero no muy elevado.

Un incremento de las diferencias de renta originado por las mayores retribuciones a la cualificación, creatividad, capacidad de análisis y habilidades sociales no tiene que ser necesariamente negativo. Puede suponer un incentivo a la formación de los jóvenes y la actualización de las competencias de las personas en edad de trabajar. Además, no estamos ante un juego de suma cero, el proceso por el que la población se forma en mayor medida y lo hace en las áreas clave mejora el ajuste entre la demanda y oferta de empleo por cualificación, aumen-

tando la productividad laboral agregada y conduciendo a mayores niveles de prosperidad y bienestar. El problema reside en si la población tiene la oportunidad de acceder a esa cualificación, si existe igualdad de oportunidades en el proceso de formación y adquisición de las competencias. Que aquellas personas que no disponen de las cualificaciones requeridas sea solo por cuestiones relacionadas con ellos mismos, por la falta de esfuerzo, dedicación, capacidad de postergar las recompensas, consideración de su satisfacción en el futuro o conciencia de la importancia de la educación para su desarrollo profesional y social. En el siguiente apartado comprobaremos que el esfuerzo y dedicación de los jóvenes al estudio y la valoración de la familia de la importancia de los estudios influyen de forma decisiva en su adquisición de habilidades y competencias, y que por tanto hay un grado de responsabilidad

individual y familiar importante en la formación de los jóvenes. Pero también hay factores que todavía conducen a que dos jóvenes con el mismo grado de esfuerzo, dedicación, talento y valoración de la formación alcancen resultados educativos diferentes por cuestiones ajenas a ellos y a sus familias: el coste de oportunidad, la falta de referencias en su entorno de personas que hayan alcanzado estudios superiores o el desconocimiento de la relación entre el nivel educativo y el desempeño laboral.

### **Equidad en el acceso a la formación: tasa de abandono temprano educativa y resultados en evaluaciones internacionales**

Hanushek y Woessmann (2015) señalan que incluso en los países más desarrollados hay una parte de la población que ha quedado descolgada con pocos recursos y pocas oportunidades, sin seguro sanitario, malas perspectivas laborales y en el umbral de la pobreza. Estas dificultades son aún mayores en los países en vías de desarrollo. La clave para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible reside en el aumento del conocimiento y las competencias de la población. La mejor forma de lograr esa inclusividad, el hecho de que la sociedad en su conjunto se beneficie de las mejoras en el bienestar, es la de expandir las oportunidades económicas. El aumento de la tarta a repartir hace el objetivo de la inclusividad más accesible, al mismo tiempo que reduce la pobreza, como demuestran los casos de China y La India. Una mayor competencia, habilidad y conocimientos de la sociedad incrementan la productividad, reducen los problemas sociales en el medio y largo plazo y, en cualquier caso, aumentan los recursos para financiar políticas redistributivas.

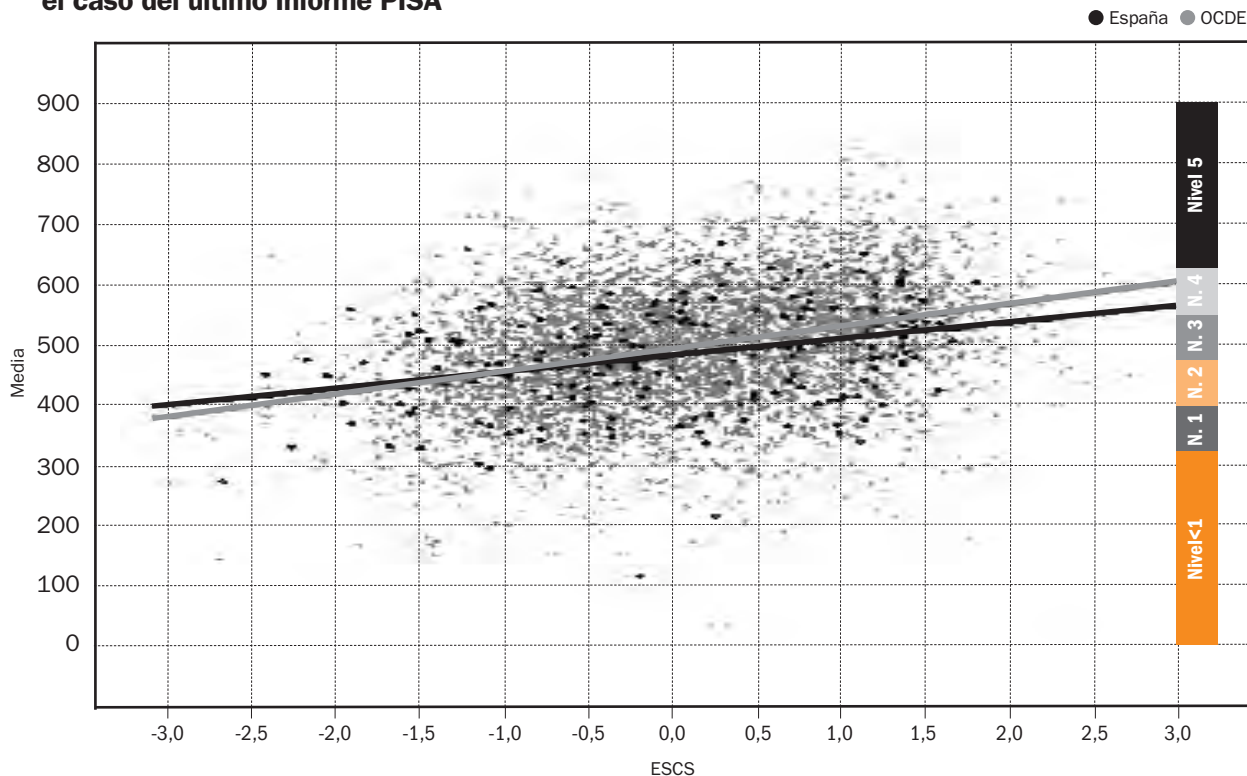
El Gráfico 8 muestra la relación entre el índice socio-económico y el rendimiento académ-

mico de los alumnos, utilizando los últimos datos de PISA en matemáticas, la competencia central en la edición de 2012 de ese informe. Cada punto representa a un conjunto de alumnos que se sitúa en el gráfico en función de su nivel socio-económico (eje horizontal) y de su resultado en esta evaluación internacional (eje vertical). El índice socio-económico (ESCS por sus siglas en inglés de Economic, Social and Cultural Status) es un indicador elaborado por la OCDE a partir de la información que proporcionan los alumnos en los cuestionarios en relación al nivel educativo y la ocupación de sus padres y de datos sobre el número de libros que se dispone en casa, si el estudiante tiene habitación para él solo, posesión de un ordenador o conexión a internet. Por construcción, la media del indicador es cero y la desviación típica uno. Un valor de cero indica que el alumno tiene el mismo nivel socio-económico que el promedio de la OCDE, mientras que si es positivo (negativo) revela un mayor (menor) estatus. La recta de regresión que mejor ajusta la nube de puntos del Gráfico 8 es creciente. A mayor índice socio-económico se espera generalmente un mayor rendimiento en la prueba de matemáticas de PISA, una conclusión que es válida para otras muchas evaluaciones nacionales e internacionales. Por tanto, los estudiantes de familias desfavorecidas tienen menos oportunidades de aprendizaje. Ahora bien, hay muchos estudiantes que se encuentran alejados de la recta de regresión, es decir, que obtienen resultados que se desvían de forma importante de los que cabría esperar por la condición socio-económica de sus alumnos. Un alumno situado por encima de la recta alcanza un rendimiento superior al que se prediría a partir de su ESCS. Por ejemplo, PISA (2013) revela que hay un 6,4% de estudiantes de España que estando en el último cuartil de nivel socioeconómico en nuestro país se sitúa



GRÁFICO 8.

**Relación entre el rendimiento académico y el nivel socio-económico:  
el caso del último Informe PISA**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (MECD). PISA 2012. Informe español.

en el cuartil superior de rendimiento (una vez descontado el propio estatus) en toda la OCDE. En la situación contraria se encuentran los centros situados por debajo de la recta.

El Cuadro 1 muestra un resumen de las competencias de los alumnos españoles en la prueba de PISA 2012 en relación a los de la OCDE. El resultado de España en matemáticas, área central de aquella edición, fue de 484 puntos, 10 por debajo de la media de la OCDE. Teniendo en cuenta que 41 puntos equivalen a lo que aprenden los estudiantes en un año, se podría concluir que la distancia de 10 puntos que separa a nuestro país de la media de países desarrollados se corresponde a algo menos de un trimestre escolar. La segunda columna señala la proporción de

alumnos que se encuentra por debajo del nivel 2, el que la OCDE (2013) considera que es necesario para que los jóvenes de 15 años que realizan PISA no tengan en el futuro problemas de inserción laboral ni social. El porcentaje de alumnos españoles por debajo del nivel 2 mínimo de competencias es del 24% por el 23% de la OCDE. La tercera columna revela que el índice socio-económico explica un 15,8% la varianza del rendimiento de los alumnos españoles, es decir, por qué algunos estudiantes alcanzan mejores puntuaciones que otros. La columna 3, por tanto, mide la distancia entre los puntos que representan cada centro y la recta de regresión, en donde mayores desviaciones corresponderían a un menor porcentaje de explicación del ESCS en el rendimiento educativo. La igualdad de oportunidades en la

educación se alcanzaría si el índice socio-económico no contribuyera en nada a las diferencias entre unos alumnos y otros, que explicase el 0% de la varianza. Ningún país se encuentra en esa situación; en promedio, la OCDE se sitúa en el 14,6%, algo por debajo, aunque no significativamente, de España. El índice socio-económico es un factor influyente en el aprendizaje de los alumnos en todos los países, que impide que todos los jóvenes tengan acceso en igualdad de oportunidades al aprendizaje y la formación, lo que a su vez incidirá en menores oportunidades también en el mercado laboral, pues el nivel educativo y de competencias afecta a la probabilidad de disponer del empleo y el salario esperados.

En cualquier caso, y dado que el ESCS contribuye en un 15,8% a las diferencias en rendimiento académico entre alumnos españoles, también se infiere que un 84,2% no tiene que ver con este tipo de factores socio-económicos. Entre estos otros aspectos que inciden en el rendimiento académico de los estudiantes se encuentran la calidad del docente, la selección del profesorado, el tipo de centro, la existencia de pruebas externas y estandarizadas, la publicación de los resultados de los colegios e institutos, la distribución de las horas de clase, la autonomía escolar o la metodología docente. Y por supuesto, el propio

alumno, que con su esfuerzo y dedicación influye de forma decisiva en el proceso de aprendizaje. El estudiante es el factor sin duda más importante y, sin embargo, muchas veces se olvida en los análisis de los resultados educativos.

Finalmente, la última columna muestra el impacto en el resultado de la mejora en un punto (una desviación típica) del ESCS en el rendimiento de los estudiantes. La columna 4 se refiere a la inclinación de la curva del Gráfico 8, cuanto más inclinada esté mayor es el efecto del nivel socio-económico en el rendimiento de los alumnos. Efectivamente, la inclinación de la recta de regresión de la OCDE es superior a la de España. Un aumento en una desviación típica en el ESCS de un estudiante mejora en 34 puntos en PISA (que equivale a 34% de la desviación típica) la puntuación de los alumnos en España y en 39 en la OCDE. Además del efecto del propio estatus de los padres, también hay una incidencia relevante del nivel socio-económico de los padres de los compañeros de clase. Pischke y Ammermueller (2009) muestran que un incremento en una desviación típica del nivel socio-económico de los padres de la clase de un alumno mejora el rendimiento de este entre un 5% y un 10% de la desviación típica y en algunas especificaciones el impacto llega al 17%.

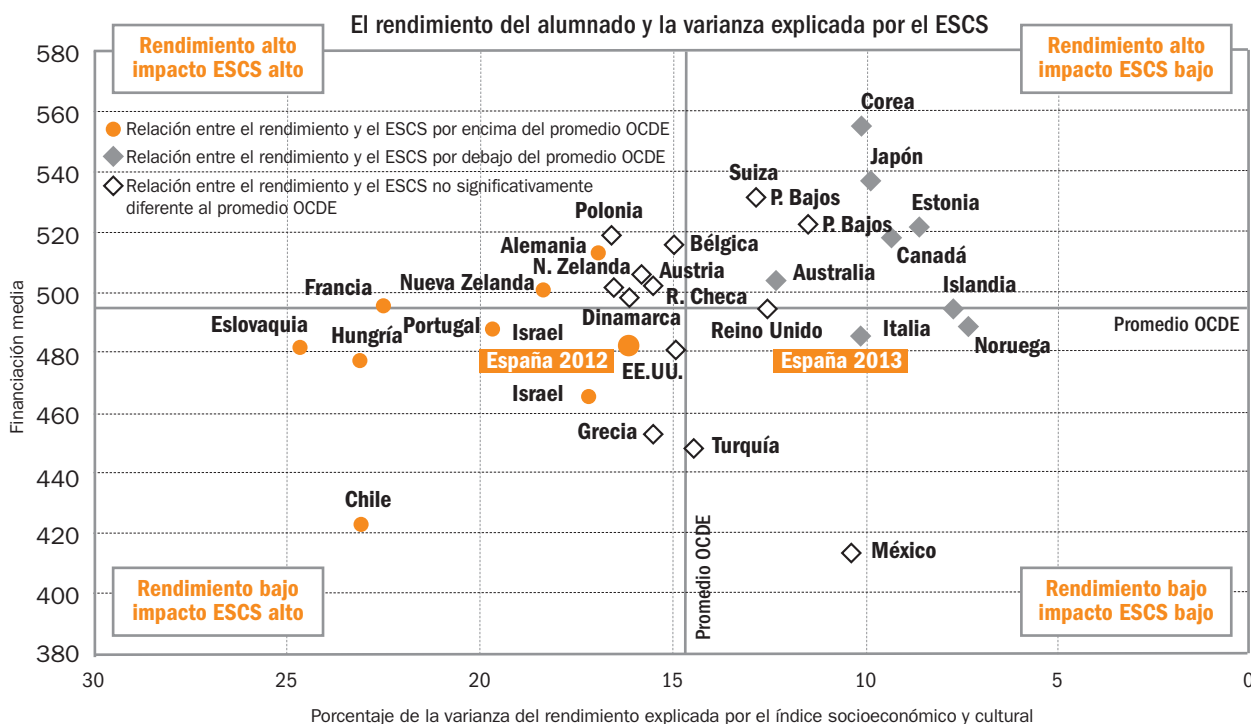
CUADRO 1.

**Relación entre Índice Socio-económico (ESCS) y el resultado de los alumnos en PISA 2012**

		Rendimiento en matemáticas	% alumnado en niveles bajos <2	Relación entre rendimiento y ESCS	Impacto del ESCS en rendimiento
2012	OCDE	494	23%	14,6	39
	España	484	24%	15,8	34
2003	OCDE	500	21%	16,7	27
	España	485	23%	12,6	39

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (MECD). PISA 2012. Informe español.

GRÁFICO 9.

**Relación entre la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades**


Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (MECD). PISA 2012. Informe español.

El Gráfico 9 sitúa a los países de la OCDE en función del porcentaje que explica el índice socio-económico en las diferencias de los resultados de los alumnos en PISA 2012 (eje horizontal) y el resultado en esta prueba por país (eje vertical). La proporción de la varianza que explica el ESCS se ha ordenado de mayor a menor y, por lo tanto, los países con más igualdad de oportunidades se sitúan en la parte derecha (menor relación entre el índice socio-económico y resultados). En consecuencia, en el cuadrante de arriba a la derecha se encuentran los países que han logrado combinar calidad y equidad en educación: Corea, Japón, Países Bajos, Suiza, Estonia, Australia, Canadá y Finlandia. En el cuadrante derecho inferior se sitúan los que sacrifican la calidad en favor de una mayor igualdad de oportunidades. Arriba a la izquierda aparecen los países que desa-

rollan la estrategia contraria: reducen la equidad para lograr mejores resultados promedio. Y finalmente, en el cuadrante inferior izquierdo se encuentran los países que, como España, no logran ni calidad ni equidad educativa. Habría que matizar que nuestro país no está muy alejado del cruce de ejes: aunque se halla en la peor combinación, su retraso en calidad y equidad no es de los más intensos. Del Gráfico 9 se infieren dos conclusiones importantes. La primera es que no hay ningún *trade-off* entre calidad y equidad, de hecho, no hay asociación entre estos dos objetivos. Si hubiera que trazar una recta de regresión que ajusta las observaciones, no tendría ninguna inclinación decreciente (ni creciente). No hay ninguna indicación en el sentido de que mejorar la calidad de la educación se tenga que hacer a través de disminuciones de la igualdad de opor-

tunidades. Una segunda inferencia se extrae de la experiencia de España. Nuestro país se encontraba en 2003 en el cuadrante que sacrificaba calidad por mayor equidad y ha terminado en 2012 en el que no alcanza ninguno de los dos objetivos. Es una posible lección en el sentido de que en ocasiones la búsqueda no inteligente de la equidad, y de contraponerla a la calidad, puede resultar en quedarse sin ambas. El caso de los ocho países que se sitúan en el cuadrante de arriba a la derecha es un ejemplo de que no es necesario sacrificar calidad para alcanzar la equidad. En el último apartado de este capítulo analizaremos algunas políticas educativas que pueden ayudar a lograr una buena educación en la que exista igualdad de oportunidades.

El Cuadro 2 revela que la desigualdad de oportunidades no solo afecta al nivel de competencias, como se ha comprobado en el Cuadro 1 y el Gráfico 9, sino que repercute también en la probabilidad de finalizar estudios. El indicador más importante de finalización de estudios, empleado por la UE en los objetivos de educación y formación para 2020, es el de la tasa de abandono temprano educativo. Se obtiene de la EPA y se define como el porcentaje de la población entre 18 y 24 años que no tiene el título en FP Media o Bachillerato y que además no ha seguido ningún estudio o formación en las últimas cuatro semanas. El Cuadro 2a) muestra que la tasa de abandono es mucho más elevada entre los jóvenes cuya madre tiene estudios obligatorios o menos (29,8%) que entre los que su madre tiene estudios superiores (4,6%). La probabilidad de abandonar los estudios es más de seis veces mayor entre los primeros. Las diferencias son algo menores cuando se desagrega la información por el nivel educativo del padre: los jóvenes con padres con estudios hasta la ESO tienen algo más del triple de probabilidad de

abandonar (28,8% frente al 8,4%). El Cuadro 2a) muestra que el nivel educativo de la madre incide de forma más significativa que el del padre en los estudios de los hijos, una evidencia empírica habitual en la literatura (González de San Román y De la Rica, 2012). El Cuadro 2b) aporta información complementaria que confirma los problemas de igualdad de oportunidades en la educación española, extensibles en buena medida al conjunto de la OCDE. En base a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) muestra que la tasa de abandono entre los jóvenes de 18-24 años que viven en el quintil inferior de renta es del 35,0% por el 10,2% de los de hogares de mayor renta. De nuevo, la probabilidad de abandono educativo es casi 3,5 veces mayor en los hogares desfavorecidos. La misma conclusión, si cabe más pronunciada, se obtiene empleando la pregunta de la ECV sobre el grado de dificultad o facilidad con el que se llega a final de mes. En los hogares que llegan a final de mes con mucha dificultad la tasa de abandono es del 44,5%, más de seis veces superior a los que llegan con mucha facilidad (7,0%). Además de esta evidencia, la OCDE proporciona un análisis que complementa la conclusión en el sentido de que ni en el sistema educativo español ni en el conjunto de los países desarrollados hay una igualdad de oportunidades para los alumnos de familias desfavorecidas. El Informe *PISA in Focus 43* de la OCDE señala que los alumnos del último cuartil de nivel socio-económico tienen tres veces más probabilidad de repetir curso que los estudiantes con el mismo resultado en PISA pero del cuartil superior. Son jóvenes con un rendimiento académico similar, pero el origen social contribuye a hacer que los desfavorecidos repitan en mucha mayor medida que los demás. En la OCDE también hay un 50% de mayor probabi-

## CUADRO 2.

**Tasa de abandono temprano educativo en España según el nivel educativo de los padres y la renta de los hogares****a) Tasa de abandono en función del nivel educativo de los padres**

Nivel educativo		Primer trimestre 2013
Nivel educativo de la madre	Hasta la ESO	29,8
	FP Media/Bachillerato	13,8
	FP Superior/ Universidad	4,6
Nivel educativo del padre	Hasta la ESO	28,8
	FP Media/Bachillerato	13,2
	FP Superior/ Universidad	8,4
Tasa de abandono total		<b>23,9</b>

**b) Tasa de abandono según el nivel de renta del hogar del joven**

Tasa de abandono según quintil disponible per cápita del hogar en 2010 (incluyendo el alquiler imputado)		
<b>Q1</b>	< 5.309 €	35,0%
<b>Q2</b>	Entre 5.309 y 7.484 €	32,3%
<b>Q3</b>	Entre 7.485 y 9.904 €	23,4%
<b>Q4</b>	Entre 9.905 y 13.729 €	17,5%
<b>Q5</b>	> 13.729 €	10,2%

Tasa de abandono según capacidad del hogar de llegar a fin de mes en 2010	
Con mucha dificultad	44,5%
Con dificultad	34,4%
Con cierta dificultad	21,4%
Con cierta facilidad	11,6%
Con facilidad	10,2%
Con mucha facilidad	7,0%

Fuente: IVIE (2013). *El Abandono educativo temprano: análisis del caso español*.  
Fuente: Ministerio de Educación "El abandono educativo temprano: análisis del caso español". Disponible en  
<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/documentos-de-trabajo/abandono-educativo-temprano-2.pdf?documentId=0901e72b818e38f4>

lidad de repetir entre los jóvenes de familias pobres que entre los de privilegiadas, incluso con el mismo nivel de competencia.

En suma, en este apartado se ha comprobado que no hay una perfecta igualdad de oportu-

nidades en la educación. El índice socio-económico de los padres de un alumno y de los padres de sus compañeros de clase afecta a su rendimiento académico. Los alumnos desfavorecidos tienen más del triple de probabilidades de no obtener el título de FP Media o Bachille-

rato que los estudiantes de entornos más favorecidos. En ocasiones se ha exagerado esta influencia, que explica un 15,8% en España (14,6% en la OCDE) de las diferencias entre los alumnos con buenos y malos resultados, y no se han considerado otros factores que también inciden en los resultados, entre ellos el propio esfuerzo del estudiante. Pero en cualquier caso, la equidad en la educación requeriría que no hubiera asociación entre el origen familiar y el rendimiento académico, y eso no sucede.

### Políticas educativas que mejoran los incentivos y la motivación para hacer realidad la igualdad de oportunidades

En el primer apartado, se ha comprobado que alcanzar estudios medios o superiores reduce la probabilidad de encontrarse en paro e incrementa el salario esperado. Cabe preguntarse, entonces, por las razones por las que un porcentaje importante de jóvenes (más de un 20% en el caso de España) no titula FP Media o Bachillerato. Y analizar la medida en la que ese abandono educativo o un rendimiento educativo insuficiente en comparación a otros alumnos de familias más favorecidas es responsabilidad de los propios jóvenes y/o de la existencia de obstáculos que impide que haya igualdad de oportunidades en la educación. Oreopoulos (2006) resume los principales motivos por los que algunos jóvenes abandonan tempranamente sus estudios o no le dedican el suficiente esfuerzo para adquirir mayores competencias, en un comportamiento que perjudica su bienestar futuro:

- a) Los jóvenes pueden tener restricciones crediticias (*credit constrained*) para poder pedir prestado contra futuros ingresos y por las que se vean empujados a acceder al mercado de trabajo cuanto antes para ayudar a sus familias.
- b) Un segundo motivo sería la incertidumbre sobre sus futuros ingresos. No hay certeza de si, a pesar de continuar escolarizados, se logrará la graduación en estudios postobligatorios que permitan acceder a la prima salarial con respecto a la alternativa de abandonar los estudios y acceder ya al mercado de trabajo.
- c) Una tercera posibilidad sería la poca utilidad que les produce a algunos jóvenes asistir a la escuela. A esta falta de utilidad se le une que algunos de ellos pueden descontar de forma muy importante lo que les ocurre en el futuro y poner mayor énfasis en el presente, lo que les conduce a tomar la decisión de abandonar los estudios tempranamente.
- d) El efecto compañeros (*peer effects*), en cuarto lugar, puede explicar también que algunos jóvenes rodeados de amigos que abandonan los estudios se vean influidos a tomar la misma decisión. No tener muchos ejemplos y referencias de personas que continúen los estudios postobligatorios afecta negativamente a la posibilidad de que un joven persista en el sistema educativo.
- e) En quinto lugar, la falta de información proporcionada a los jóvenes de familias desfavorecidas sobre la relación entre el nivel de estudios alcanzados y el desempeño laboral (posibilidad de encontrarse en paro, el salario esperado) o la salud y la esperanza de vida, provoca decisiones no óptimas, como el abandono prematuro del sistema escolar.
- f) Finalmente, el nivel educativo de los padres, en concreto el hecho de que ninguno de los dos haya continuado estudios más allá de los obligatorios, afecta negativamente a la posibilidad de que los jóvenes



alcancen FP, Bachillerato o la Universidad. El capítulo de Juan Carlos Rodríguez en este mismo libro y el Informe del Consejo Escolar del Estado (2015) señalan que la movilidad intergeneracional precisa que esta asociación no sea muy intensa, que los hijos de personas con estudios bajos no terminen en esa misma situación con mayor probabilidad que el resto de jóvenes.

Algunos de los factores que conducen a los jóvenes de familias desfavorecidas a tener un rendimiento académico peor que los compañeros con mejores estatus socio-económicos son ajenos a los propios estudiantes. Y el hecho de que dos jóvenes con la misma motivación y mérito alcancen resultados educativos diferentes como consecuencia de la desigualdad de oportunidades afectará, y de forma creciente y amplificada, a su posibilidad de acceder a empleos de mayor remuneración y satisfacción personal. Una dispersión en ingresos que, a su vez, se traducirá en falta de igualdad de oportunidades para sus hijos. A continuación se hace un repaso de las medidas educativas que pueden contribuir a evitar que dos jóvenes con la misma motivación por el estudio y el mismo talento terminen teniendo resultados educativos dispares.

### **Pruebas externas y estandarizadas**

Las pruebas externas y estandarizadas permiten evaluar a todos los alumnos con el mismo test y conocer su grado de logro de las competencias y la de sus centros educativos. En 24 de los 34 países de la OCDE existe una prueba externa y estandarizada, con consecuencias académicas para los estudiantes, bien sea para lograr un certificado o para superar un nivel educativo. Dos de cada tres alumnos de los países más desarrollados del mundo se encuentran en sistemas en los que

se realizan este tipo de pruebas. Con la LOMCE, España ha pasado a ser el vigésimo quinto país con estos tests. En un estudio de 2011 que resume 29 artículos de investigación, Hanushek y Woessmann (2011) concluyen que las pruebas externas y estandarizadas mejoran los resultados académicos de los alumnos entre un 20% y un 40% de la desviación típica, tanto como si hubiesen estudiado medio curso escolar más al llegar a 4º de la ESO. También la encuesta de Figlio y Loeb (2011) concluye que la rendición de cuentas a través de pruebas externas y estandarizadas tiene un efecto positivo en el aprendizaje de los alumnos, particularmente en matemáticas. El impacto de las evaluaciones es aún mayor si va unido a la autonomía escolar, la posibilidad de que los centros educativos puedan tener margen de actuación curricular y en la gestión de recursos y personal, y al mismo tiempo rindan cuentas de los resultados alcanzados con sus actuaciones.

Varios estudios de Estados Unidos señalan que las evaluaciones son un instrumento muy útil para la igualdad de oportunidades, puesto que mejoran en mayor medida el aprendizaje de los centros situados en zonas desfavorecidas y, dentro de estos, entre los alumnos rezagados. El artículo de Deming et al. (2013) muestra que la introducción de pruebas externas y estandarizadas en Texas en la década de los 90, sobre la que posteriormente se basó el *No Child Left Behind* de Estados Unidos, provocó que los centros educativos que corrían el riesgo de ser catalogados de “bajo-rendimiento” mejoraran su rendimiento en un 4% de la desviación típica. Este incremento en el aprendizaje de los centros desfavorecidos fue aún mayor, del 7% de la desviación típica, entre sus alumnos rezagados y de las minorías hispana y negra. En buena medida esta reducción de las dispari-



dades en rendimiento académico viene provocada por el hecho de que la Ley de Texas, como también ahora *No Child Left Behind* en todo el país, fija como indicador del centro el peor resultado de todos los subgrupos por minoría y por entorno socio-económico. En consecuencia, de nada le sirve a un centro mejorar sus resultados en pruebas externas si un subgrupo de estudiantes (ya sea el que recibe becas de comedor, el hispano o el negro) se queda rezagado, pues será el indicador del peor de estos subgrupos el que le cuenta para la rendición de cuentas. Se ha argumentado en muchas ocasiones que la mejora de rendimiento en las evaluaciones externas no siempre refleja un mayor aprendizaje de los alumnos, pues puede ser la consecuencia de un entrenamiento de cara a los tests (*teaching to the test*) que no conlleve una adquisición de competencias real. Lo cierto es que Deming *et al.* (2013) siguen a los estudiantes que realizaron estas pruebas hasta su inserción laboral y comprueban que los jóvenes que estudiaron en centros que corrían el riesgo de ser catalogados de “bajo-rendimiento” aumentaron la probabilidad de acudir a la universidad en un 1% y mejoraron su salario a los 25 años en otro 1%. Este efecto es aún mayor entre los alumnos rezagados de los centros con peores resultados. Es decir, que la mejora de resultados en las pruebas externas y estandarizadas tiene efectos duraderos en el medio y largo plazo en el sistema educativo y en el mercado laboral, lo que solo se explica si reflejan una mayor adquisición de competencias. Muchos más estudios como los de Piopiunik *et al.* (2013) y Chetty *et al.* (2014) confirman la relación entre los resultados en pruebas externas y el desempeño educativo posterior que acreditaría que mejoras en esas pruebas reflejan aprendizajes y adquisición de competencias reales.

### Publicidad de los resultados de pruebas externas y estandarizadas

Burgess *et al.* (2015) aprovechan un experimento natural que se produjo en Gales para analizar el impacto de publicar los resultados de las pruebas externas y estandarizadas. En 2001, Gales dejó de comunicar a la opinión pública el rendimiento de los centros educativos en las evaluaciones, mientras que Inglaterra continuó con esta práctica. Algunos años más tarde, viendo que las consecuencias de no ser transparentes era perjudicial para el sistema educativo, Gales volvió a hacer públicos los resultados de cada colegio o instituto. Burgess *et al.* (2015) aprovechan este experimento natural para desarrollar un análisis de *differences-in-differences* y comprobar que durante los años en los que no hubo rendición de cuentas transparente, el rendimiento académico de los alumnos galeses se redujo en un 9% de la desviación típica con respecto a Inglaterra. Este efecto fue aún más negativo en los centros que estaban rezagados en los últimos años en los que los resultados se hacían públicos, puesto que al no correr el riesgo de ser retratados públicamente estos institutos se dejaron llevar. También el artículo de Anghel *et al.* (2015) muestra que la Comunidad de Madrid ha mejorado sus resultados relativos al resto de España en lectura en 16 puntos de PISA entre el año 2000 y el 2012, una vez descontados todos los factores socioeconómicos y de composición de los alumnos y tipos de centros. Además, estos autores construyen una Comunidad de Madrid sintética a partir de una combinación de la información de las demás Comunidades de modo que esa combinación es muy similar al contexto educativo (de nivel socio-económico de padres, porcentaje de inmigrantes, tamaño del centro y porcentaje de repetidores) y los resultados en PISA del Madrid real. Los resul-

tados alcanzados en PISA por esa región de Madrid sintética son muy similares a los reales en 2000 y 2003. A partir de entonces, y sobre todo desde 2009, el rendimiento real de Madrid en PISA es significativamente superior al sintético; ha habido algún cambio normativo en educación que ha provocado que los resultados de la Comunidad de Madrid (región real) en PISA hayan sido mejores que los que se hubieran producido sin ese cambio normativo (región sintética). Brindusa *et al.* (2015) concluyen que ese cambio normativo fue la introducción y publicación de resultados de la prueba de Conocimientos y Destrezas Indispensables en 2005.

### **Becas y ayudas al estudio**

Las profesoras de la Universidad de Michigan y de la Universidad de Columbia, Susan Dynarski y Judith Scott-Clayton (2013), han realizado un resumen de los efectos de las becas y ayudas al estudio en la probabilidad de que los jóvenes accedan a secundaria postobligatoria y a la Universidad. Se centran con más detalle en los análisis que muestran evidencia de causalidad, a través de cambios normativos exógenos. Por ejemplo, contrasta que la eliminación en 1981 de las becas que en Estados Unidos recibían los hijos huérfanos para acceder a la Universidad redujo la tasa de entrada en estudios superiores en 22 puntos entre los jóvenes huérfanos. En general, los artículos más rigurosos señalan que el precio de las tasas universitarias en Estados Unidos afecta a la tasa de matriculación. En concreto, Dynarski y Scott-Clayton (2013) muestran que la mayoría de los análisis encuentra que 1.000\$ de ayudas o becas a los estudiantes para financiar el coste de acceso incrementan la tasa de matriculación en algo más de 3 puntos porcentuales. En cualquier caso, estas autoras concluyen que hay otros

aspectos que también inciden en la posibilidad de realizar estudios superiores, sobre todo en los jóvenes de familias humildes. La enorme complejidad de solicitar las becas y la falta de información reducen la tasa de matriculación en las universidades de jóvenes desfavorecidos y limitan la igualdad de oportunidades. Dynarski y Scott-Clayton (2013) apuntan que los resultados mejoran cuando las becas son condicionadas a los resultados educativos, al exigir que el alumno aproveche académicamente las ayudas públicas que está recibiendo y donde además se le ofrece una pauta del rendimiento académico y ritmo de estudio que se espera del beneficiario. Una variedad de las becas lo constituyen los créditos contingentes, préstamos a universitarios para pagar las tasas y poder costearse los estudios. El Reino Unido introdujo estos préstamos a la vez que aumentó las tasas universitarias hasta un mínimo de 9.000 libras anuales. Los estudiantes devuelven el préstamo cuando se encuentran en el mercado de trabajo, con una cuota anual fijada como un porcentaje de la diferencia entre su salario y la remuneración media de la población, es decir, como un porcentaje de la prima salarial que han obtenido por titular en la universidad. Es un buen sistema en el que se aúna la igualdad de oportunidades, facilitando el acceso a estudios superiores, con la eficiencia de que el gran beneficiado de acudir a la universidad (el propio estudiante) es el que lo costea, solo que de forma diferida en el tiempo y solo en el caso de que su sueldo sea superior al de la media.

### **Introducción de incentivos y sanciones a los centros educativos**

Vidgor y Ahn (2014) analizan el caso de la introducción de incentivos y sanciones a los centros educativos que por varios años alcanzan

resultados en pruebas externas y estandarizadas por debajo de lo que les correspondería de acuerdo al contexto socio-económico en el que se encuentran sus alumnos y que además no logran mejorar su situación. En concreto, analizan el sistema de Carolina del Norte, en el que cuando un instituto no alcanza los indicadores de valor añadido y progreso predeterminados tiene una serie de sanciones graduales. La primera es situarse en la lista de centros observados, que incluye desarrollar un plan de mejora. Al segundo año consecutivo con indicadores por debajo del umbral y sin progreso, el instituto tiene que financiar con sus fondos (y en el caso de ser centro público, con los del distrito en el que se encuentra) becas de transporte para que los alumnos con buenos resultados puedan cambiarse a otro instituto. A continuación, si por tercer año el centro cae por debajo del rendimiento esperado y no mejora, se tiene que ofrecer clases extraescolares a los alumnos rezagados y a aquellos con becas de comedor. Al siguiente curso, la sanción comporta acciones correctivas, con la posibilidad de cambiar el equipo directivo. El quinto año con resultados inferiores al requerido, el instituto debe elaborar un proyecto de reestructuración del centro. Y finalmente, tras varios años sin progresos y con rendimiento por debajo de los que corresponde por el contexto socio-económico del centro, se produce una reestructuración por la que se cambia la gestión del instituto, que puede pasar a ser concertado, y parte de su personal es sustituido. Vigdor y Ahn (2014) emplean la discontinuidad en los puntos de corte que deciden si el centro es sancionado para contrastar que los institutos que reciben la sanción por escaso margen (han estado a punto de superar los resultados requeridos pero no lo han logrado) mejoran sus resultados hasta en un 5,5% de la desviación típica con respecto a los que sí alcanzaron el umbral exigido pero tam-

bién por escaso margen. Usando esta metodología de regresión discontinua, parece que el mayor efecto de todas las sanciones graduales lo produce la posibilidad de comenzar entrando en el sistema y recibir la primera sanción y la última de ellas, la de que se produzca una reestructuración del centro. Los estudiantes rezagados de centros que por segundo año no han superado los criterios establecidos, en el último curso por escaso margen, incrementan su rendimiento en un 11% más de la desviación típica que los alumnos rezagados de centros que el primer año también fueron sancionados pero el segundo superaron por poco el umbral.

En relación a los incentivos a los profesores, la evidencia es más ambigua. Por ejemplo, Fryer (2013a) analiza un experimento aleatorio en 200 centros públicos de Estados Unidos, en el que distribuyeron 75 millones de dólares (\$) a 20.000 profesores en función de los resultados en pruebas externas de los alumnos, de las tasas de graduación, absentismo y las conclusiones de los cuestionarios a padres y estudiantes. La mayoría de los centros decidió redistribuir los incentivos basándose en el conjunto de los indicadores del centro y dando un escaso peso al componente individual del centro. Fryer (2013a) demuestra que los incentivos no mejoraron ninguno de los apartados, ni resultados en pruebas externas, ni tasas de graduación, absentismo o satisfacción. El autor lo achaca a la posibilidad de que los incentivos no sean claros, de modo que los docentes subestimen la remuneración potencial, unida a que los indicadores se calculaban para el conjunto del centro en lugar de en términos individuales. En general, Fryer (2013a) destaca que los incentivos a docentes basados en resultados educativos han tenido efectos positivos en países en vía de desa-

rollo como La India o Pakistán, pero no tanto en países desarrollados. A la misma conclusión llega la OCDE en su Informe mensual *PISA in Focus* 16.

### La educación infantil como instrumento de equidad en la educación

Los estudios del Premio Nobel James Heckman (véase por ejemplo Heckman *et al.*, 2013) señalan que la asistencia a la educación infantil, sobre todo en el tramo de edad de 0-3 años, puede mejorar las habilidades cognitivas (aprendizaje de matemáticas, lectura, ciencias) y las no-cognitivas (persistencia, motivación, control de las emociones, disciplina, concentración, atención o capacidad de postergar recompensas). Estas habilidades no-cognitivas se forman en buena medida durante las etapas iniciales de la vida. Además, este efecto positivo es mayor entre los niños de familias desfavorecidas, por lo que la educación infantil es un instrumento muy útil para la igualdad de oportunidades. La evidencia empírica de Heckman *et al.* (2013) concluye que la intervención escolar en los tres primeros años de los niños es la más eficiente desde el punto de vista educativo, además de rentable socialmente por todo el ahorro que genera en medidas paliativas poste-

riores. Reconducir la evolución académica de un alumno rezagado es más difícil y más costoso a medida que se hace mayor. Así, Heckman *et al.* (2013) muestra que el Programa Perry de Estados Unidos, por el que niños de entornos desfavorecidos asistieron a la educación infantil y recibieron apoyo específico hace algunas décadas, ha aumentado sus tasas de graduación, la empleabilidad y los salarios, al mismo tiempo que disminuía las tasas de criminalidad y la demanda de programas sociales. El Cuadro 3 muestra la evidencia proporcionada por Hidalgo y García (2012) basada en los resultados de España en la prueba internacional de 4º de Primaria de TIMSS (matemáticas y ciencias) y PIRLS (lectura). Para los niños cuyos padres tienen estudios superiores (bien la madre o el padre), asistir a educación infantil no tiene ningún efecto significativo. Sin embargo, entre los niños españoles cuyos padres no tienen estos estudios, asistir a dos años de educación infantil mejora en más de 16 puntos los resultados en la prueba internacional de PIRLS y TIMSS en 4º de Primaria y hasta en 21 puntos si son 3 años (33% de la desviación típica). Es un efecto significativo e importante que confirma la utilidad de este nivel educativo como instrumento para la igualdad de oportunidades.

CUADRO 3.

### Impacto de asistencia a educación infantil en las competencias en Primaria

Según el nivel educativo de los padres	Alguno universitario		No universitarios	
	Diferencia de rendimiento	Estadístico t	Diferencia de rendimiento	Estadístico t
1 año	-8,8507	-0,55	10,8114	1,28
2 años	-4,5318	-0,30	16,6333	2,11
3 o más años	0,9091	0,06	<b>20,9864</b>	2,72

Fuente: Hidalgo y García (2012): PIRLS - TIMSS 2011. Estudio Internacional de progreso en comprensión lectora, matemáticas y ciencias. IEA. Volumen II: Informe español

### **Proporcionar información sobre la relevancia de los estudios**

Los jóvenes desconocen el impacto que tienen las competencias que adquieren durante su etapa escolar y el nivel de estudios alcanzados en sus perspectivas laborales. Y esta desinformación afecta en mayor medida a los estudiantes provenientes de familias de nivel socio-económico bajo. Hoxby y Avery (2013) analizan la razón por la que estudiantes pobres y brillantes académicamente en EEUU no estudian en las mejores universidades a pesar de disponer de importantes ayudas económicas. Estas dos autoras encuentran que la falta de información sobre las cuantiosas ayudas y la ausencia de personas en el entorno que hayan ido a este tipo de centros superiores explican que alumnos desfavorecidos y con buenos expedientes académicos no vayan en mayor proporción a las universidades de élite norteamericanas. También Fryer (2013b) lleva a cabo un experimento por el que envía mensajes de texto sms a un grupo de alumnos (grupo de tratamiento) de la educación obligatoria diciéndoles el efecto de finalizar los estudios (en términos de aumento de probabilidad de acceder a educación obligatoria, de encontrar empleo, no estar en paro y tener mejor salario). Y compara la reacción en sus notas en contraste con un grupo de control al que no envía información ninguna. La comprobación es que los primeros aumentan el esfuerzo que dedican a la educación, a los deberes y mejoran también su comportamiento en el centro educativo.

### **La importancia del esfuerzo, la responsabilidad y dedicación del estudiante**

El apartado segundo ha mostrado que el nivel socio-económico explica alrededor del 15% de las diferencias entre los alumnos con buenos

y malos resultados, y que un incremento en una desviación típica de este estatus mejora el rendimiento esperado en más de un 30% de la desviación típica. A ello hay que añadirle el 10% adicional de impacto del aumento del estatus promedio de los padres de los compañeros de clase. Pero es importante recordar que el propio alumno influye de forma decisiva en su desempeño académico. La motivación y dedicación de algunos estudiantes de hogares desfavorecidos les conduce a logros educativos de gran mérito. Como se ha comentado, un 6,4% de los alumnos españoles se encuentran en el último cuartil por nivel socio-económico y en el cuartil superior por rendimiento académico en PISA de la OCDE (una vez descontado el propio estatus). El estudio de los profesores de la Universidad de Chicago, Robert Metcalfe, y de Bristol, Simon Burgess y Steven Proud (2015), evidencia que el esfuerzo incide en un 12% de la desviación típica de los resultados de los alumnos. En concreto, estos profesores analizan el decaimiento en el rendimiento académico de los alumnos ingleses en los años pares en los que hay Mundiales o Europeos de fútbol por naciones. En estos años pares, los últimos exámenes de las pruebas externas y estandarizadas del GCSE coinciden con las competiciones deportivas, mientras que las primeras pruebas se producen antes del comienzo del Mundial o Europeo. Empleando la metodología de *difference-in-difference*, Metcalfe et al. (2015) estiman las diferencias en los resultados entre las pruebas finales del GCSE con respecto a las primeras en los años pares y las contrastan con las mismas diferencias en los años impares cuando no hay competiciones deportivas, de modo que se puedan descontar otros factores como el cansancio. Y concluyen que los resultados de las últimas pruebas decaen un 12% de la desviación típica más en los años pares que en



los impares. El esfuerzo, en el sentido de privarse de seguir el Mundial o Europeo o hacerlo con menor intensidad, influye en el rendimiento académico de los alumnos y puede compensar parte de la influencia del nivel socio-económico.

### **Los centros concertados y su efecto en la igualdad de oportunidades**

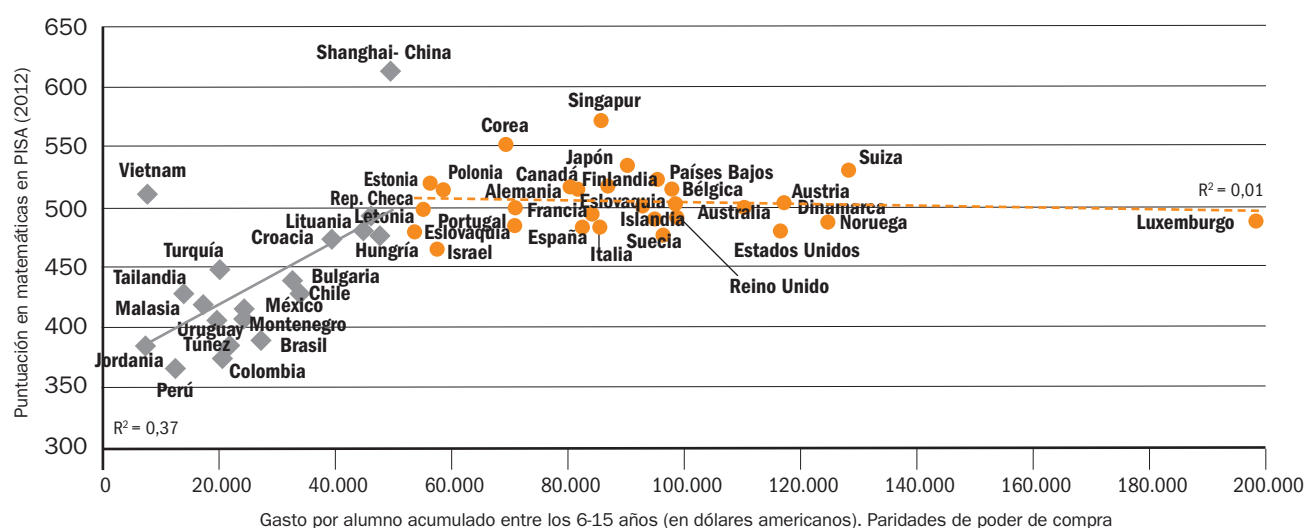
Los profesores del MIT, Angrist y Pathak, y de Berkeley, Walters, realizaron en 2013 un extenso estudio para buscar las causas por las que los *charter schools* de Estados Unidos son tan efectivos. Estos autores analizaron los centros concertados que tienen más demanda que oferta de plazas. El ingreso en esos centros sobredemandados se decide a través de loterías, por lo que el acceso es totalmente aleatorio. Esta circunstancia es importante porque permite analizar el efecto causal de cada centro: estamos ante alumnos con la misma motivación por entrar en un determinado colegio y cuyas familias no tienen diferencias entre ellas. Sin embargo, algunos alumnos entran en el centro y otros se quedan fuera. Angrist *et al.* (2013) siguen a los estudiantes que han podido entrar en centros concertados urbanos y los comparan con los que han tenido que ir a otros colegios, y comprueban que los primeros alcanzan mejores resultados, sobre todo en matemáticas. Y lo más interesante es que el impacto positivo de las *charter schools* urbanas es significativamente mayor para las minorías étnicas y los alumnos rezagados. Un efecto que los autores creen que tiene que ver con la mayor flexibilidad de estos centros y la mayor rendición de cuentas que afrontan ante la posibilidad de perder estudiantes, lo que les conduce a medidas como alargar las horas de clase y estar más enfocados a resultados educativos. Los *charter schools* en zonas no urbanas no ob-

tienen, sin embargo, ningún efecto positivo. El impacto positivo de centros concertados urbanos, particularmente en estudiantes rezagados, y el no significativo de los no urbanos son habituales en la literatura empírica, como señalan los propios Angrist *et al.* (2013).

### **Incrementos en los inputs: gasto público y ratio alumnos por profesor**

La encuesta de Hanushek y Woessmann (2011) concluye que incrementos en el gasto público en educación no conducen necesariamente a mejoras en el aprendizaje de los estudiantes. La mayoría de los análisis encuentra que en las fases iniciales, cuando se está desarrollando un sistema educativo y se parte de niveles bajos de inversión, aumentos en los recursos sí que producen mejoras en las competencias de los alumnos. Pero esa relación entre gasto y resultados educativos tiene un punto de inflexión cuando el gasto público por alumno ya alcanza un nivel suficiente. Como se puede comprobar en el Gráfico 10, que relaciona el gasto por alumno acumulado desde los 6 hasta los 15 años (la etapa obligatoria), los países en los que, como en España, hay ya un gasto público acumulado superior a 50.000\$, aumentos adicionales en los recursos por alumno no mejoran la puntuación media del país. A partir de ese umbral de 50.000\$, la asociación entre recursos y aprendizaje deja de existir y son otros aspectos –como la existencia de pruebas externas, las horas de clase, la calidad de los profesores, la selección de los mismos, la metodología docente y la autonomía escolar– los que influyen en lograr mayores cotas de calidad educativa. De hecho, hay varios países –como Polonia, Estonia, República Checa, Nueva Zelanda, Corea y en general todos los que se encuentran arriba y la izquierda de nuestro país en el gráfico– que logran mejores resultados

GRÁFICO 10.

**Gasto en educación por alumno entre los 6-15 años y rendimiento en Matemáticas en PISA 2012**

Fuente: OCDE, PISA 2012, Tablas 1.2.3a, IV. 3.1. y Figura IV. 1,8

con mejor gasto por alumno. El Informe PISA concluye que más que el nivel de gasto en la educación, lo verdaderamente relevante es su composición. El único aspecto de los recursos que mejora los resultados es el salario de los profesores: la calidad de los docentes afecta a la adquisición de competencias de sus alumnos. A este respecto, PISA señala que es mejor tener pocos profesores de gran calidad y bien pagados con una ratio elevada de alumnos por clase, que no muchos docentes mal pagados y poco excelentes con una ratio de alumnos por clase baja.

La ratio alumnos por profesor no tiene tampoco efectos significativos en los resultados de las pruebas externas y estandarizadas (Hanushek y Woessmann, 2011). En cualquier caso, se trata de una relación no-lineal; cuando se trata de ratios ya muy elevadas, que superan los 35 alumnos por clase, entonces sí que se aprecian efectos negativos sobre el apren-

dizaje. Chetty *et al.* (2011) confirman que la ratio alumnos por profesor no afecta a las habilidades cognitivas (como los resultados en las evaluaciones externas), pero que los alumnos que han estado en clases más pequeñas disponen años más tarde de mayores tasas de graduación en estudios superiores, tasas de empleo más elevadas y mejores salarios.

La única forma de explicar este puzle sería la posibilidad de que la ratio alumnos por profesor sí que incida en otro tipo de habilidades –las ya comentadas no-cognitivas como persistencia, responsabilidad, disciplina, capacidad de concentración, control de las emociones y atención– que terminan influyendo no tanto en el corto plazo a través de los exámenes, como en el medio y largo plazo, al ser capaz de finalizar los estudios y de desarrollar competencias valoradas en el mercado de trabajo, pero no observables en los expedientes académicos.



## Conclusiones

La educación puede ser un instrumento muy útil para lograr la igualdad de oportunidades, pues incide de forma significativa en las perspectivas de estar empleado y en el salario esperado. Garantizar a toda la población una competencia básica permite ofrecer un acceso similar a toda la población a desarrollar una vida y una carrera laboral satisfactoria, realizarse personalmente, participar activamente en la sociedad y conocer, aprender y saber más. El cambio tecnológico y la globalización de la actividad económica han aumentado la demanda de trabajadores cualificados en los países desarrollados y con competencias cada vez más analíticas, de razonamiento, capacidad de criticar información escrita, creatividad, resolución de problemas e interacción personal.

La oferta de personas formadas no ha seguido el mismo ritmo que la demanda, lo que ha provocado un aumento relativo en la probabilidad de tener empleo y en el salario relativo de los individuos con mayores competencias y nivel educativo. Esta prima salarial no tendría que ser mal vista, pues al final constituye un incentivo y una recompensa a la preparación y el talento, el principio básico de la meritocracia. El problema reside en que las posibilidades de éxito educativo no solo dependen, aunque también, del esfuerzo, dedicación y relevancia que se otorga a la educación de los jóvenes y sus familias. El nivel socio-económico y cultural de los padres influye en alguna medida en las competencias adquiridas y en las probabilidades de alcanzar estudios de postsecundaria superior (FP Media o Bachillerato) y superiores (Universidad o FP Superior). Si el origen familiar sigue influyendo en el éxito educativo de los jóvenes y la formación incide cada vez más en el empleo, los sistemas educativos contribuirán a perpetuar, e in-

cluso a aumentar, la desigualdad de renta, en lugar de ejercer las funciones de ascensor social (Autor, 2014).

Hanushek y Woessmann (2015) concluyen que una política inclusiva y con importante efecto positivo en el crecimiento económico sería garantizar a toda la población un nivel mínimo de competencias básicas, definido como el nivel 2 de las pruebas internacionales de la OCDE de PISA y PIAAC. Estos dos autores estiman que esta política educativa y de formación incrementaría el salario promedio en un 4,2% y disminuiría en el 5,2% la desviación típica en los salarios, disminuyendo también las diferencias en ingresos. El objetivo de garantizar competencias básicas a la población rezagada en su formación no es incompatible con el de lograr mayores proporciones de jóvenes excelentes, pues son propósitos que pueden tener efectos complementarios: los futuros trabajadores brillantes pueden incorporar en mayor medida innovaciones que implementen personas con competencias básicas. Una mejora de la formación de los jóvenes, en particular de los que provienen de familias humildes, puede lograr al mismo tiempo acercarse a la igualdad de oportunidades y alcanzar tasas de crecimiento económico más altas. A través de la educación se pueden lograr mayores cuotas de equidad y crecimiento económico, dos propósitos que no tienen por qué ser contrapuestos. Hanushek y Woessmann (2015) demuestran que un incremento en la puntuación promedio de los jóvenes en 25 puntos en PISA (algo más de lo que se aprende en medio curso escolar) aumenta la tasa de crecimiento en 0,47 puntos del PIB. Otros factores, como la calidad de las instituciones, la apertura económica y el derecho a la propiedad interactúan con el capital humano, reforzando y ampliando su repercusión en la consecución de mayores niveles de desarrollo.

La introducción de pruebas externas y estandarizadas, con la consiguiente publicación de los resultados, las becas condicionadas a resultados educativos, la incorporación de las familias desfavorecidas a la educación de 0-3 años, la exigencia académica como medio de recuperar la importancia del esfuerzo, la libertad de elección que facilite la existencia de cen-

tros públicos, concertados y privados con diversos programas docentes, y las campañas informativas sobre la relación entre los estudios y el desempeño laboral posterior son, según muestran los estudios más rigurosos, las medidas más efectivas para lograr una mayor igualdad de oportunidades a través de un sistema educativo de calidad.

### Referencias bibliográficas

- Abdulkadiro lu, A., Angrist, J., Dynarski, S., Kane, T. y Pathak, P.** (2011): "Accountability and Flexibility in Public Schools: Evidence from Boston's Charters And Pilots", *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 126(2), pages 699-748.
- Anghel, B., Cabrales, A., Sainz, J. y Sanz, I.** (2015): "Publicizing the results of standardized external tests: does it have an effect on school outcomes?", *IZA Journal of European Labor Studies* 2015, 4:7.
- Angrist, J., Pathak, P. y Walters, C.** (2013): "Explaining Charter School Effectiveness", *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4): 1-27.
- Autor, D. y Brendan P.** (2013): "The Changing Task Composition of the US Labor Market: An Update of Autor, Levy, and Murnane (2003)", Documento de Trabajo del MIT.
- Autor, D.** (2014): "Skills, Education and the Rise of Earnings Inequality among the 'Other 99 Percent'", *Science*, 344 (6186), 843-851.
- Burgess, S., Wilson, D. y Worth, J.** (2013): "A natural experiment in school accountability: the impact of school performance information on pupil progress", *Journal of Public Economics*, vol. 106, pp. 57-67.
- Chetty, R., Friedman, J. Hilger, N., Saez, E., Schanzenbach, D. y Yagan, D.** (2011): "How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR", *Quarterly Journal of Economics*, 126(4): 1593-1660.
- Chetty, R., Friedman, J. y Rockoff, J.** (2014): "Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates", *American Economic Review* 104(9): 2593-2632, 2014.
- Consejo Escolar del Estado** (2015): "Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo", Madrid.
- Deming, D. Cohodes, S. Jennings, J. y Jencks, J.** (2013): "School Accountability, Postsecondary Attainment and Earnings", *NBER Working Paper No. 19444*.
- Dynarski, S. y Scott-Clayton, J.** (2013): "Financial Aid Policy: Lessons from Research," *NBER Working Papers 18710*, National Bureau of Economic Research.
- Figlio, D. y Loeb, S.** (2011): "School Accountability" en *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3, Amsterdam: North Holland, 383-423.
- Fryer R.** (2013a): "Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York

- City Public Schools”, *Journal of Labor Economics*, 2013;31(2):373-427
- Fryer R.** (2013b): “Information and Student Achievement: Evidence from a Cellular Phone Experiment”, *Harvard Working Paper*.
- González de San Román, A. y de la Rica, S.** (2012): “Gender Gaps in PISA Test Scores: The Impact of Social Norms and the Mother’s Transmission of Role Attitudes,” *IZA Discussion Papers* 6338, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Hanushek, E. y Woessmann, L.** (2011): “The Economics of International Differences in Educational Achievement,” en *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3, Amsterdam: North Holland, 89-200.
- Hanushek, E., Lin, S. y Woessmann, L.** (2013): “Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA, *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 104(C), 212-232.
- Hanushek, E., Schwerdt, G., Wiederhold, S. y Woessmann, L.** (2015): “Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC”, *European Economic Review*, 73, pp. 103-130.
- Hanushek, E. y Woessmann, L.** (2015): “The Knowledge capital of nations: Education and the economics of growth”, Cambridge, MA: MIT Press.
- Heckman, J., Pinto, R. y Savelyev, P.** (2013): “Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes”, *American Economic Review*, 103(6): 2052-86.
- Hidalgo, M. y García, J.I.** (2012): “Impacto de la asistencia a Educación Infantil sobre los resultados académicos del estudiante en Primaria en INEE: PIRLS - TIMSS 2011”, *Estudio Internacional de progreso en comprensión lectora, matemáticas y ciencias*. IEA. Volumen II: Informe español, Análisis Secundario, Madrid.
- Hoxby, C. y Avery, C.** (2013): “The Missing ‘One-Offs’: The Hidden Supply of High-Achieving, Low-Income Students”.
- INEE, PISA** (2012): “Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos”, Informe español. Volumen I: Resultados y contexto.
- Metcalfe, R., Burgess, S. y Proud, S.** (2015): “Student Effort and Educational Attainment: Using the England Soccer Team to Identify the Education Production Function”, *Journal of Public Economics*.
- OCDE: Education at a Glance**, varias ediciones. París.
- OCDE** (2012): “Los sueldos basados en el rendimiento mejoran la enseñanza?”, *PISA in focus* 16. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/ievaluacion/pisa-in-focus/pif16-esp.pdf?documentId=0901e72b813c2174>
- OCDE** (2013): “Results: What Students Know and Can Do Student Performance in Mathematics, Reading and Science”, *PISA* 2012, Volume I.
- OCDE** (2014): “¿Tienen más probabilidades de repetir curso los estudiantes más desfavorecidos?”, *PISA in focus* 43. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/pisa-in-focus/pisa-in-focus-n43-esp-v3.pdf?documentId=0901e72b81b30574>
- Oreopoulos, P.** (2006): “The compelling effects of compulsory schooling: evidence from Canada” *Canadian Journal of Economics*, Canadian Economics Association, vol. 39(1), pages 22-52.
- PIAAC** (2013): “OCDE Skills Outlook 2013 First Results from the Survey of Adult Skills”.
- Piopiunik, M., Schwerdt, G. y Woessmann, L.** (2013): “Central School Exit Exams and Labor-Market Outcomes”, *European Journal*

*of Political Economy*, Volume 31, September 2013, 93-108.

**Pischke, J.S. y Ammermueller, A.** (2009): “Peer Effects in European Primary Schools: Evidence from PIRLS,” *Journal of Labor Economics* 27, 315-348.

**Rodríguez, J.C.** (2015): “Pobreza, desigualdad y movilidad en España: una perspectiva diacrónica y comparada” (en este mismo volumen).

**Temple, J.** (2001): “Growth effects of education and social capital in the OCDE coun-

tries”, *OCDE Economic Studies*, 2001, 33, 57-101.

**Toribio, J.J.** (2015): “Globalización, tecnología, y su impacto en la distribución de rentas: una aportación al debate” (en este mismo volumen).

**Vidgor, J. y Ahn, T.** (2014): “The Impact of No Child Left Behind’s Accountability Sanctions on School Performance: Regression Discontinuity Evidence from North Carolina”, *NBER Working Paper No. 20511*.

# Globalización, tecnología y su impacto en la distribución de rentas: una aportación al debate

**Juan José Toribio**

Profesor emérito del IESE

**D**e acuerdo con algunas afirmaciones de signo populista, aceptadas en ciertos sectores de la población, “las desigualdades sociales están aumentando en la economía global, de forma que los ricos son cada vez más ricos, mientras masas crecientes de la población se hunden progresivamente en la miseria”.

¿Son ciertas estas aseveraciones? ¿En qué medida? ¿Puede de verdad afirmarse que la pobreza aumenta en el mundo, mientras una riqueza creciente se concentra en un número reducido de afortunados? Si fuera así, ¿a qué se debe? ¿Qué cabría hacer para abordar tal situación? Se trata obviamente de cuestiones no triviales, de cuyas respuestas –cualquiera que estas sean– habrá de depender la orientación del pensamiento y una parte importante de la praxis política en décadas venideras. Abordando desde un punto de vista racional la afir-

mación populista más arriba indicada, pueden advertirse en ella cuestiones muy distintas, que vale la pena analizar separadamente.

La primera de tales cuestiones ha de referirse a la realidad de la pobreza en el mundo y a su evolución en décadas recientes. Pero para analizarla, hay que partir de la base de que pobreza y desigualdad son cuestiones distintas. La pobreza constituye un grave problema económico y social, quizá el principal de nuestro tiempo, con independencia del mayor o menor grado de desigualdad en la distribución de la renta. Pueden darse bolsas de pobreza en economías con un índice de desigualdad relativamente bajo (véase el África subsahariana) y en otras donde la disparidad en las rentas sea mucho mayor, como en algunos países de la OCDE. En ambas situaciones será necesario arbitrar medidas para erradicar la miseria, pero obviamente las políticas

aplicables y sus posibilidades de éxito serán distintas en uno y otro caso.

A su vez, el concepto general de “desigualdad” encierra también cuestiones muy diferentes o, al menos, puede ser analizado desde distintas vertientes, que merecerían análisis diferenciados. Así, en ocasiones nos referimos a la “desigualdad en el mundo” como diferencia en renta per cápita entre distintos países o grupos de países (avanzados, emergentes, en vías de desarrollo, etc.) y otras veces remitimos el problema a las diferencias de renta dentro de un mismo país, con independencia del grado de desarrollo económico y humano del mismo, o incluso a desigualdades de ingresos entre los ciudadanos del mundo, cualquiera que sea el país en el que residan. A veces hablamos de divergencia en capacidad y propensión al gasto, y otras de desigualdad en patrimonios.

Medir la desigualdad, entendida como diferencia de renta per cápita entre países, resulta tarea relativamente simple, dada la abundancia de datos fiables en las estimaciones de la contabilidad nacional. Conceptualmente, la medición de las desigualdades de rentas dentro de un mismo país tampoco parece plantear grandes dificultades. Su cálculo puede, por ejemplo, ser abordado mediante consideración de la renta atribuible a cada uno de los percentiles de la población (“curva de Lorenz”) advirtiendo que, en el gráfico correspondiente, la bisectriz de sus coordenadas indicaría igualitarismo total, mientras la zona definida por esa bisectriz y la citada curva mediría el área de desigualdad. Avanzando un paso más, también podemos tratar de calcular el llamado “coeficiente de Gini”, que expresa la proporción entre dicha área de desigualdad y la de igualdad total (esta última, definida por el triángulo que forman la bisectriz y sus coordenadas). El “coeficiente de Gini” variaría entre 0 y 1, re-

sultando mayor cuanto más pronunciada sea la desigualdad.

Las metodologías parecen, pues, sencillas. Lo complicado estriba en encontrar fuentes de datos relevantes, uniformes y contrastables, especialmente en economías de escaso desarrollo institucional. Por eso, distintos autores llegan a mediciones distintas del coeficiente de Gini para un mismo país e, incluso, para el mismo periodo histórico.

Pero aunque lográramos resolver el problema de la medición, habríamos de considerar que el simple dato obtenido puede no agotar la explicación del fenómeno. Por ejemplo, será necesario valorar de forma distinta aquellos casos en los que el aumento de la desigualdad se haya producido por un desplome de los ingresos más bajos y aquellos otros en los que –sin aumento de la pobreza– el marcado enriquecimiento de los más afortunados haya venido acompañado por un estancamiento (o solo modesto avance) en el nivel de renta de las clases medias. Son situaciones de las que cabe esperar consecuencias sociales muy distintas, aunque el coeficiente de Gini pueda alcanzar el mismo nivel.

Desde un punto de vista social, cuando la desigualdad viene acompañada de éxitos en la lucha contra la pobreza, no resulta necesariamente un venero de conflictos y tensiones humanas. De hecho, la conflictividad social en las sociedades avanzadas no parece manifestarse en la época actual con la misma virulencia que hace un siglo, aun en los casos más flagrantes de incremento en la desigualdad. En los países avanzados, un profesional instalado en la clase media puede obtener unos ingresos que le permiten vivir con razonable confort, aunque su nivel de renta, en términos absolutos, esté mucho más cercano al del desventurado ho-



meless instalado en un parque, que al del afortunado compatriota que figura en la lista Forbes de los ricos del mundo. Lo lacerante, en todo caso, no es el abultadísimo desequilibrio entre el nivel de renta del profesional y el del rico de Forbes, sino la diferencia (aunque sea muy inferior) existente entre los ingresos del profesional aludido y los del desventurado del parque público, precisamente porque este carece de lo necesario. Dicho en otros términos: lo relevante, a efectos sociales, no es tanto la desigualdad en sí misma, como la existencia de bolsas inaceptables de miseria. Si toda la desigualdad se diera a partir de niveles aceptables de renta, no existiría quizá tanto motivo de inquietud.

Por esa misma razón, la prioridad en la acción política no habría de orientarse hacia el logro de la igualdad “per se”, sino hacia la erradicación total de la extrema pobreza. De otra forma, tratando de alcanzar un utópico igualitarismo, podrían introducirse distorsiones económicas en el sistema y erigirse barreras innecesarias a la innovación o a la capacidad de emprender, mientras se mantienen situaciones inaceptables de exclusión social. No son pocos los ejemplos históricos en los que un mal entendido populismo igualitario ha terminado por provocar estancamiento económico, aumento (no disminución) de la miseria extrema y graves conflictos sociales.

En conexión con las anteriores reflexiones, los párrafos que siguen tratan de dirigir la atención del lector hacia: a) la situación actual en la lucha global contra la pobreza; b) la desigualdad social y su medición; c) el impacto de la globalización en la distribución de la renta; d) la influencia de la tecnología en todo el proceso, y e) siquiera sea de forma implícita, aquellas políticas que parecen más apropiadas para acelerar el crecimiento económico y luchar efica-

zmente contra la pobreza, al tiempo que se mantiene un nivel razonable de equilibrio de rentas o, al menos, un nivel socialmente aceptable de desigualdad entre aquellas.

### La lucha contra la pobreza

El 8 de septiembre del año 2000, jefes de Estado y Gobierno de la mayoría de los países celebraron una cumbre en la sede de Naciones Unidas (Nueva York), al término de la cual se acordó emitir la llamada “Declaración del Milenio”, como apoyo a la histórica proclamación de los derechos del hombre, como reafirmación de los principios que inspiraron la creación de Naciones Unidas y como expresión de respaldo a la carta fundacional de la Organización.

Asociadas a tal “Declaración del Milenio”, y en relación con el desarrollo económico de los pueblos, fueron aprobadas ocho líneas de actuación, concretadas en los que se denominaron “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), con el propósito de defender los principios de equidad y dignidad humana, liberando al mundo de la miseria en sus manifestaciones más dolorosas. Tales objetivos fueron explicitados en los términos siguientes:

- Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
- Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5. Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6. Combatir enfermedades crónicas (paludismo, tuberculosis, sida y otros).
- Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.



La Declaración del Milenio y, en especial, los ODM fueron adoptados en un clima intelectual de adhesión a la democracia representativa y a los principios de economía de mercado, tras el colapso general del comunismo en la década anterior. En efecto, a principios del nuevo milenio podía hablarse de una adhesión casi completa al llamado “Consenso de Washington”, o conjunto de políticas acordes con la economía de mercado, emanadas de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, bancos regionales, etc.) para asegurar la estabilidad económica, el saneamiento financiero y el crecimiento equilibrado de los países en vías de desarrollo.

No faltaron voces críticas que, en el mejor de los casos, aceptaban el potencial de la economía de mercado para impulsar el crecimiento económico mundial, pero que ponían en duda su capacidad para sacar de la pobreza a las capas más desfavorecidas de la población y alcanzar los restantes “objetivos del milenio”. En su opinión, tan noble propósito solo podría alcanzarse mediante una intervención mucho más decidida de los gobiernos a nivel doméstico, y mediante una transferencia masiva de recursos públicos, cifrada como mínimo en el 0,7% del PIB de las economías avanzadas.

Ninguna de esas intenciones de activismo gubernamental –pretendidamente superador de la economía de mercado– llegó a ponerse en práctica. Por el contrario, en 2007 se inició una profunda crisis financiera global que desniveló muchos presupuestos públicos y desvió la atención de los gobiernos hacia otras prioridades, con olvido casi total de transferencias y donaciones masivas a países en vías de desarrollo.

Y sin embargo, el progreso de las capas más desfavorecidas de la población ha avanzado como nunca lo había hecho en la historia,

cualquiera que sea el periodo que se tome como base de comparación.

En su informe 2014 sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Secretariado para Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas destaca que “en el mundo, la pobreza extrema se ha reducido a la mitad”. En efecto –señala el informe– casi el 50% de la población de las regiones en vías de desarrollo vivía en 1990 con menos de 1,25 dólares al día. En 2010 esa proporción se había reducido al 22%, lo que permite concluir que la increíble cifra de 700 millones de personas han logrado superar los niveles de extrema pobreza en los últimos 20 años. Más de la mitad de dicha población superadora de la miseria (unos 400 millones de personas) corresponden a China, un país que no se caracteriza por haber recibido grandes flujos de asistencia externa, sino por haber sabido abrir, en medida considerable, sus obsoletas estructuras colectivistas al impulso de la economía de mercado. Otro tanto cabría decir de los éxitos contra la pobreza registrados en La India, Bangladesh, Malasia, Indonesia y las regiones más dinámicas de África y América Latina.

Con anterioridad, diversas publicaciones académicas venían señalando esta acelerada disminución de la pobreza en el mundo. Destacan quizá entre ellas los trabajos de Sala i Martín (2002a y 2002b), que han servido de base a otros posteriores. Con una elaborada metodología, y utilizando datos de 125 países, el autor concluía que ya entre 1976 y 1998 se había registrado una disminución del 40% (235 millones) en el número total de personas “pobres” en el mundo.

En paralelo, y como consecuencia de este gran avance en la lucha contra la pobreza, se han logrado también sustanciales progresos en cuanto a los restantes Objetivos del Desarrollo

del Milenio. Así, el citado informe 2014 de Naciones Unidas señala que el porcentaje de personas con nutrición insuficiente bajó del 24% de la población en el periodo 1990-92 al 14% en el correspondiente al trienio 2011-2013. Con esfuerzos adicionales, cabe esperar una reducción de otros dos puntos porcentuales al término de 2015. En tal fecha, podría afirmarse que el 88% de la población mundial se encuentra suficientemente nutrida o, más bien, con problemas de sobrealimentación en gran parte de ella.

Según el citado informe, cabe también destacar que “el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso a una fuente mejorada de agua potable se logró en 2010, es decir, cinco años antes de lo programado”. En 2012 casi el 90% de la población mundial utilizaba fuentes de agua mejorada, cifra que hace 20 años ascendía solo al 76%. En los últimos 20 años ¡más de 2.300 millones de personas! lograron acceder a una fuente mejorada de agua potable.

Por lo demás, el informe subraya que “en todas las regiones en desarrollo se están eliminando las disparidades de matriculación de niños y niñas en la escuela primaria”. También que los esfuerzos contra enfermedades endémicas han tenido excelentes resultados, de forma que, en lo que llevamos de siglo, se han evitado 3,3 millones de muertes por paludismo, gracias a una considerable expansión de intervenciones contra esa enfermedad. Aproximadamente el 90% (3 millones) de las vidas salvadas fueron niños menores de cinco años en África subsahariana. Dada la tendencia, a finales de 2015 podría afirmarse que se han alcanzado totalmente los ODM relativos a la malaria y la tuberculosis.

Más aún, Naciones Unidas afirma que “el sistema comercial ha permanecido favorable

para los países en desarrollo y la carga de su deuda se ha mantenido baja”. En efecto, el 80% del comercio procedente de economías menos desarrolladas ingresó en los países avanzados totalmente libre de aranceles. El 20% restante lo hizo a nivel arancelario muy reducido. Con todo ello, la carga de la deuda de los países en desarrollo continúa estabilizada en el 3% de sus ingresos por exportación, un nivel históricamente bajo.

No cabe pensar, en modo alguno, que la lucha contra la miseria en el mundo haya concluido. No lo hará mientras quede una sola persona socialmente excluida, pero tampoco cabe afirmar que “cada vez hay más miseria” o que “los pobres del mundo son cada vez más pobres”, porque nada de ello responde a la realidad. Lo cierto es que, durante los últimos 20 años, y a pesar de la crisis financiera mundial, se han logrado avances espectaculares en los objetivos de reducción de la pobreza en el mundo. Ello ha sido posible gracias a la apertura al comercio internacional, a la globalización financiera, a la diversificación geográfica de la producción, a la innovación científica o tecnológica, y a la adopción de unos principios de libre mercado que han propiciado una mejor asignación de los recursos productivos en la economía global. De eso precisamente se trataba.

### Desigualdad de rentas y su medición

Son muy diversos los estudios llevados a cabo recientemente sobre la distribución de la renta en el mundo, no solo entre naciones sino dentro de cada país o, al menos, dentro de un grupo seleccionado de países. El lector puede encontrar un número creciente de publicaciones dedicadas a la materia.

Prácticamente todos los análisis coinciden en señalar que –como antes se indicó– la

desigualdad de renta per cápita entre distintos países viene disminuyendo dado que los países emergentes han experimentado, como promedio, un crecimiento muy superior al de las economías avanzadas en las últimas décadas (Gráfico 1). Branco Milanovic, del Banco Mundial (2012), señala cómo un coeficiente de Gini aplicado a la renta per cápita de 122 países mostraría tendencia a la dispersión de tales rentas desde 1950 hasta 2.000 y una notable caída (tendencia a la igualación) en lo que llevamos de siglo.

No solo China ni solo los llamados BRICs explican este proceso. También muchos otros países emergentes, incluso varios de menor desarrollo, se han visto favorecidos por el cambio tecnológico, el impulso a la inversión directa y la mayor demanda de materias primas o recursos naturales.

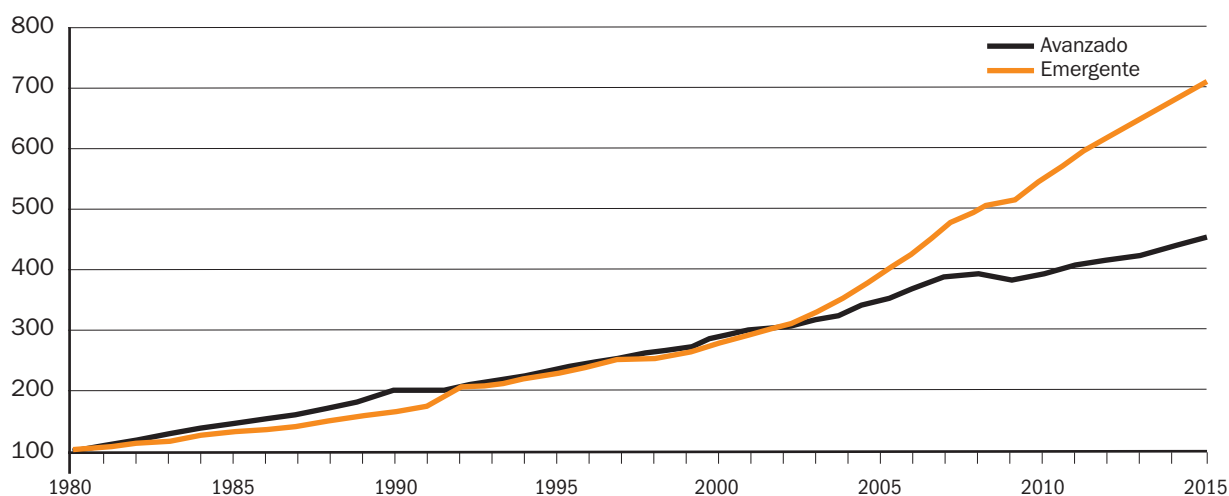
La evolución parece, sin embargo, distinta cuando el análisis se refiere a la distribución de la renta dentro de países determinados o de agrupaciones de países. Hasta hace pocos años parecía generalmente aceptada la tesis

de Simon Kuznets (1955), según la cual la desigualdad de rentas entre los ciudadanos de un mismo país tiende a incrementarse durante las primeras fases de su desarrollo económico, puesto que el proceso de avance –aunque beneficioso para el conjunto de la sociedad– afecta de forma desigual a distintos grupos de personas, enriqueciendo a unos más que a otros. A medida que el desarrollo económico prosigue y todos los grupos sociales se adaptan al mismo –continúa la tesis de Kuznets– se amplían considerablemente las clases medias, dando lugar a una distribución de la renta no necesariamente igualitaria, aunque sí más equilibrada.

La tesis de Kuznets parecía empíricamente demostrada a lo largo del siglo XX, al menos hasta los años ochenta. Sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo pasado y en los años transcurridos del actual, la evidencia empírica acumulada, o una parte significativa de ella, parece indicar que el fenómeno ha cambiado de signo. En ese periodo son mayoría los países en una fase avanzada del desarrollo (economías industrializadas) donde la distribu-

GRÁFICO 1.

**Índice del PIB per cápita en paridad de poder de compra**



Fuente: FMI, World Economic Outlook (WEO), abril 2015.

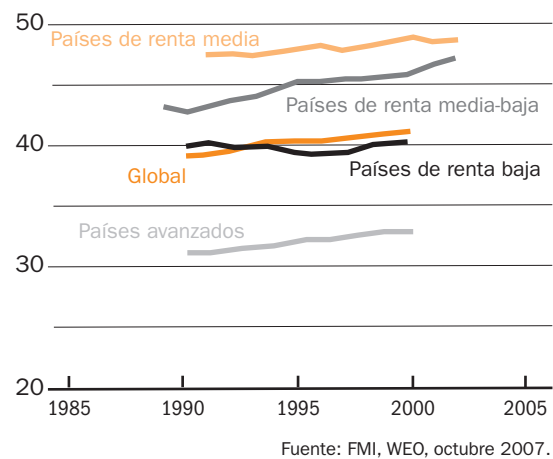
ción de rentas ha invertido su tendencia hacia el equilibrio para entrar en una dinámica de mayor desigualdad.

Casi todas las publicaciones especializadas constatan esta realidad numérica, al menos en lo que se refiere a las zonas con mayor grado de desarrollo ( Estados Unidos, Unión Europea, etc.), aunque no pueda afirmarse lo mismo de todas las economías emergentes o de las menos desarrolladas. Entre los análisis que parecen haber profundizado más en el fenómeno, cabe destacar la publicación “World Economic Outlook” (WEO), editada por el Fondo Monetario Internacional, que en octubre de 2007 dedicó toda una sección (capítulo cuatro) al análisis de la desigualdad en el interior de los distintos países, su etiología y sus causas, con especial atención al impacto de la globalización y de la tecnología. Aunque el estudio se refiere al contexto anterior a la crisis financiera, cabe esperar que esta no haya hecho sino incrementar las tendencias que en él se destacan.

Señalaba la citada publicación del FMI que, durante las dos décadas anteriores a la crisis, la desigualdad de rentas venía creciendo en casi todos los países, excepto en el conjunto de las economías de rentas más bajas. Se basaba para ello en la evolución de los coeficientes de Gini, tal como se indican en el Gráfico 2.

La misma publicación insiste, sin embargo, en que existen diferencias significativas entre zonas y regiones económicas del mundo. Por lo que se refiere a estas últimas, “la desigualdad se ha acentuado durante las dos últimas décadas en el interior de los países en desarrollo de Asia, así como en las economías emergentes de Europa, diversas regiones de América Latina, las NIEs (países asiáticos recientemente industrializados) y las economías avanzadas, pero se ha reducido en el África

GRÁFICO 2.  
**Coefficiente de Gini**

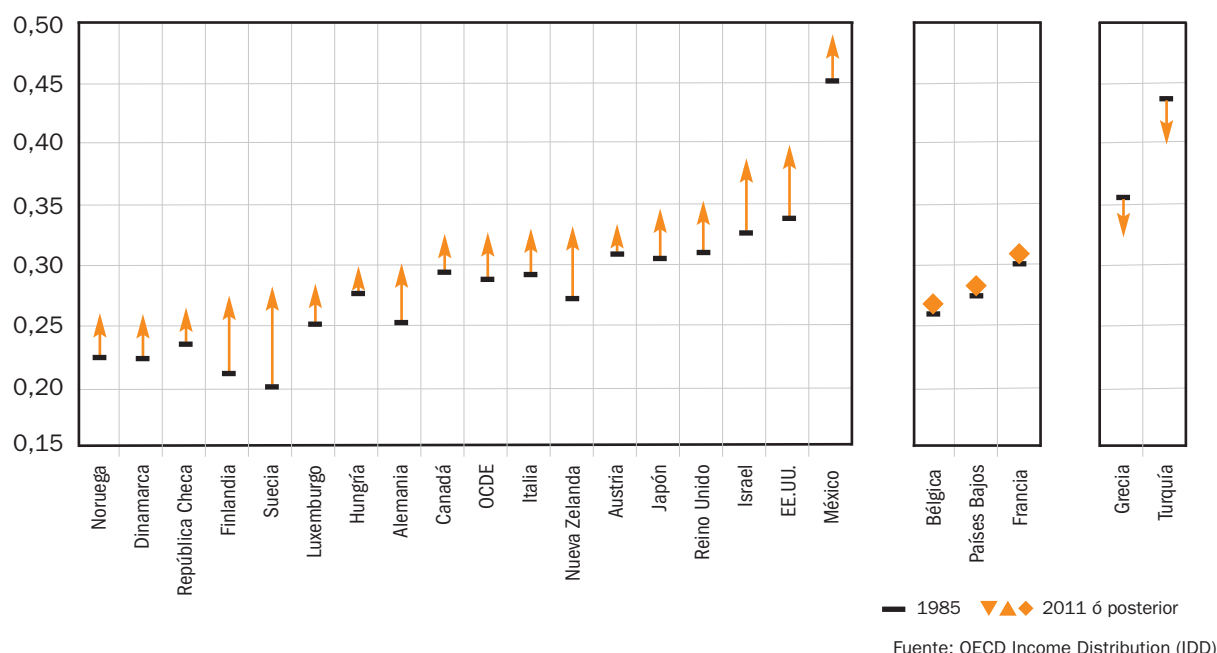


subsahariana y en la Comunidad de Estados Independientes (países incluidos en la antigua Unión Soviética)”.

En cuanto a países concretos, “entre los de economía avanzada la desigualdad parece haber aumentado en todos (excepto en Francia), mientras las tendencias son más diversas en lo relativo a las economías emergentes, con fuertes incrementos de la diversidad de rentas en China, pocos cambios en la India y disminución de la desigualdad en Brasil, México y Rusia” (sic). Estas medidas globales de desigualdad no identifican, sin embargo, todas las características del desequilibrio de rentas en cada país. Así, un método distinto de agregación de rentas rurales y urbanas parece indicar en China una desigualdad menor que la inicialmente calculada. En la India se registran también experiencias muy diversas en los diferentes distritos (rurales o urbanos), aunque a nivel nacional los contrastes sean menores.

En un documento de trabajo de la OCDE, F. Cingano (2014) recoge ya el impacto de la crisis financiera y compara los coeficientes de Gini de 1985 con los de 2011 para todos los

GRÁFICO 3.

**Desigualdad de rentas en países de la OCDE** (coeficientes de Gini, mediados de los 80 y 2011/12)

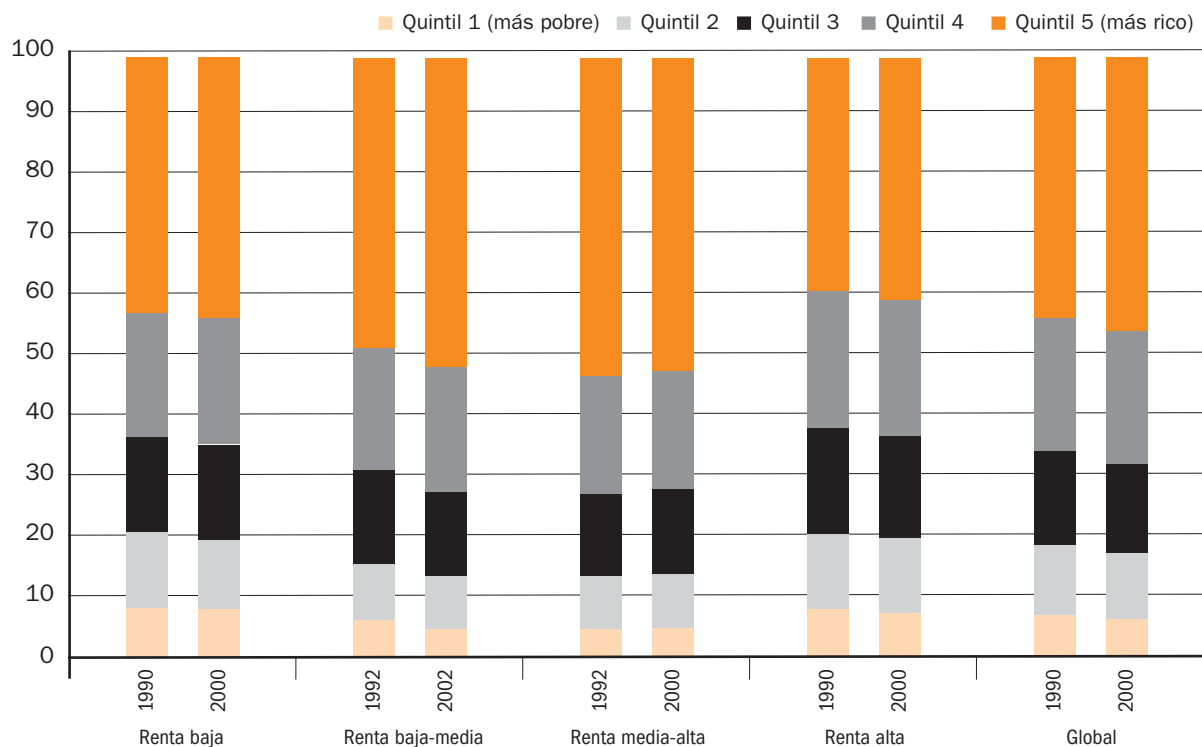
países de la organización. Sus resultados se indican en el Gráfico 3.

Puede en él advertirse que, entre los países de la OCDE, México es el que presenta mayor desigualdad, mientras las rentas son más equilibradas en Noruega, Dinamarca o la República Checa. Sin embargo, cuando se mide el incremento de la desigualdad en el último cuarto de siglo (longitud de la flecha en el gráfico), Suecia, Finlandia, Nueva Zelanda, Alemania, Israel y Estados Unidos parecen ser los países en los que se ha registrado mayor empeoramiento. Bélgica, Holanda y Francia mantienen el mismo nivel de igualdad que hace 25 años, mientras que Grecia y Turquía parecen ser –en contra de frecuentes noticias alarmantes– los dos únicos países donde la desigualdad de rentas ha disminuido. La disparidad de resultados entre distintos análisis (véase, por ejemplo, la discrepancia del FMI y la OCDE en el caso de México) no puede ser solo atribuida a los efectos de la

crisis financiera. Pone de manifiesto la dificultad de encontrar fuentes de datos fiables y uniformes para un periodo tan dilatado (25 años), así como la distinta metodología utilizada en su tratamiento. Con todo, puede aceptarse que en los últimos años, y para muchas economías, los niveles de renta entre ciudadanos de un mismo país han interrumpido (y aún invertido) la evolución igualitarista que, en confirmación aparente de la tesis de Kuznets, venía produciéndose en las décadas centrales del siglo XX. De hecho no solo la han interrumpido, sino que han invertido su tendencia.

Resulta también interesante analizar la naturaleza y características de este proceso desequilibrador de las rentas. A este respecto, el análisis del FMI (2007) ofrece una medida más detallada de la desigualdad, mediante la consideración de las proporciones de renta obtenidas por cada colectivo social, desde el grupo de los más pobres hasta el de los más ricos,

GRÁFICO 4.  
**Participación de renta por quintiles**



Fuente: Choi (2006); Oficina Estadística de Japón; base de datos de PovcalNet (Banco Mundial); base de datos WIDER y cálculos del FMI.

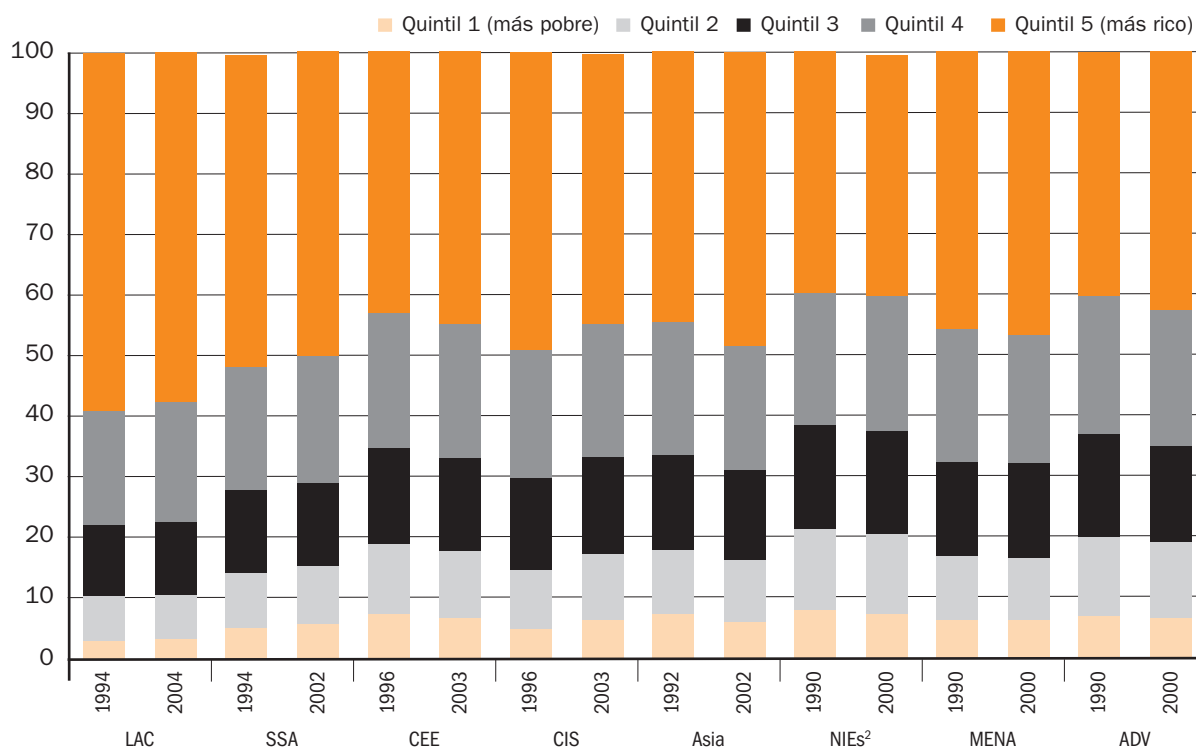
pasando por los intermedios. El citado capítulo del WEO divide a la población total en quintiles, es decir, en grupos sucesivos cada uno de ellos representativo del 20% de la población, y los ordena desde el quintil más pobre al más rico. Aplicando esta segmentación a distintos grupos de países (de baja a alta renta per cápita) y a la economía global, obtiene los resultados que se exponen en el Gráfico 4.

A su vez, el Gráfico 5 recoge los resultados de un ejercicio similar aplicado a distintas regiones económicas del mundo: países de economía avanzada (Adv), Oriente Medio y Norte de África (MENA), países asiáticos recientemente industrializados (NIEs), resto de Asia, comunidad de Estados independientes (CIS), Europa central y oriental (CEE), África subsaha-

riana (SSA), así como en Latinoamérica y Caribe (LAC).

La renta per cápita ha aumentado en todos los países y en todos los quintiles, incluso el de los más pobres (así lo advierte el FMI), por lo que puede hablarse de un aumento generalizado del bienestar, aunque no todos los grupos sociales han participado de este avance en la misma proporción. Así, puede observarse en ambos gráficos una tendencia a mayor desigualdad, que viene explicada sobre todo por el incremento de renta en los quintiles superiores (los más ricos), no a expensas de los quintiles más pobres (cuya participación en la renta ha permanecido constante y en algunos casos ha aumentado), sino a expensas de los quintiles centrales (clases medias y medias-bajas), que

GRÁFICO 5.

**Participación de renta por quintiles. Regiones**

Fuente: Choi (2006); Oficina Estadística de Japón; base de datos de PovcalNet (Banco Mundial); base de datos WIDER y cálculos del FMI.

parecen haber sido los auténticos “perdedores” relativos en este proceso de evolución.

Insiste el FMI en que las rentas de los quintiles más pobres han crecido más rápidamente que los de otros segmentos de la población en el África Subsahariana y en la Comunidad de Estados Independientes, aunque partiendo de bases muy bajas. Para todas las regiones, la evidencia sugiere que, en un sentido absoluto, los pobres no han evolucionado a peor y, en la mayoría de los países, lo han hecho a mejor durante esta fase.

En definitiva –concluye el Fondo– dos hechos emergen de la evidencia disponible: a) en las dos décadas pasadas, el crecimiento de la

renta ha sido positivo para todos los quintiles y en prácticamente todas las regiones del mundo o categorías de países; b) al mismo tiempo, se ha incrementado la desigualdad, especialmente en los países de renta media y alta (no así en los de renta baja), donde las clases medias parecen haber perdido posiciones relativas. Estos cambios en la distribución de rentas pueden ser, sin duda, atribuidos a una multiplicidad de factores. La demografía debe, por ejemplo, haber ejercido un efecto determinante, en la medida en que los jubilados (cada vez más numerosos) obtienen, como promedio, una renta menor que los activos, que representan una proporción menguante de la población. También, a modo de ejemplo, puede advertirse que la creciente desestructuración de



las familias tiene relevancia cuando se mide la “renta de los hogares”, puesto que cada ruptura duplica el número de aquellos y divide por dos la renta de los mismos.

Pero entre los elementos “perturbadores” que mejor explican las alteraciones recientes en la distribución de ingresos para distintos grupos sociales cabe quizá destacar dos: la globalización y el progreso tecnológico. A ellos se refieren los párrafos que siguen.

### El impacto de la globalización

En una primera aproximación conceptual, cabría esperar que la globalización contribuyera a hacer más igualitaria la distribución de la renta en los países menos desarrollados y –por el contrario– incrementara la desigualdad de rentas en las economías avanzadas. A este respecto, cabe traer a colación el llamado teorema de Stolper-Samuelson (1941). De acuerdo con el mismo, en un mundo de dos países con distinta dotación de factores, la reducción de aranceles (globalización comercial) facilitará que el país subdesarrollado exporte más bienes intensivos en mano de obra barata y se abra –por el contrario– a la importación de más bienes tecnológicamente superiores. En ese país pobre, el precio de los bienes inferiores (ahora masivamente exportados) subirá y, con ello, se incrementará también el salario y la renta de los trabajadores poco cualificados, que han contribuido a su producción. Pero, al abarataarse también la importación de bienes superiores (producidos en la economía más avanzada por trabajadores especializados), los salarios de la mano de obra cualificada tenderán a caer o estancarse en el país pobre, dando lugar, en esa colectividad nacional, a una mayor igualdad de rentas entre todos los trabajadores. Así, en un país africano o latinoamericano, en el que la globalización haya estimulado la exportación de

materias primas y la importación de automóviles fabricados en el exterior (antes elaborados en cadenas de montaje nacionales), los salarios de los mineros tenderían a aumentar, mientras los de los ingenieros se estancarían. Lo contrario ocurriría en el país rico, exportador de bienes elaborados por mano de obra cualificada. En él, las rentas entre trabajadores tenderán a hacerse más desiguales, puesto que los salarios de trabajadores cualificados (incorporados a las exportaciones de bienes superiores) tenderán a subir, mientras los de obreros no cualificados (asociados a los bienes inferiores, ahora importados del país pobre) mostrarán una tendencia a la baja.

La experiencia globalizadora de años recientes parece avalar las conclusiones de Stolper-Samuelson, pero solo parcialmente, pues se trata, en realidad, de un modelo basado en compartimentos estancos sin movilidad internacional de factores. Cuando los flujos de capitales pueden moverse libremente por encima de las fronteras, las conclusiones del modelo resultan debilitadas. El país rico puede llevar a cabo inversiones directas en el más pobre, para producir en él bienes que requieren mano de obra de cierta cualificación, cuyos salarios resultarán así incrementados al mismo tiempo que los de trabajadores no cualificados. Por otra parte, lo que en el país pobre se considera “alta cualificación” puede no serlo tanto en el país rico, donde los salarios de ese rango tenderán a subir al mismo tiempo que (o quizá por encima de) los más especializados, propiciando mayor igualdad o, al menos, mitigando la tendencia a la desigualdad.

Si, además de la inversión directa, consideramos otros movimientos de capital (bonos, préstamos, inversiones de cartera, etc.), así como movimientos migratorios, los efectos redistributivos de la globalización apa-

recen conceptualmente menos claros. El libre acceso a los mercados internacionales de capital puede producir en los países menos desarrollados unos u otros efectos, en función del uso que hagan de los nuevos recursos, de la calidad de sus instituciones y de las decisiones de gobierno que a través de ellas se adopten. De nuevo, la experiencia en este punto es muy variada.

Como promedio, el FMI estima que la globalización ha tenido cierto impacto en la distribución de rentas, aunque débil, y, en todo caso, mucho menos importante que el asignable al cambio tecnológico (del que nos ocupamos en la sección siguiente). Así, cabe atribuir a la globalización poco más de un 0,1% de incremento anual en los coeficientes de Gini, un efecto que puede además ser casi enteramente compensado por otros factores, como el mayor acceso a la educación o el trasvase de empleos desde la agricultura a otros sectores de mayor productividad.

Debe advertirse además, que el impacto de la globalización en la desigualdad, aunque pequeño, en su conjunto, varía según los grupos de países considerados. En las economías avanzadas, la globalización parece haber tenido un mayor impacto redistribuidor de rentas, en favor de las más altas y en detrimento de las medias. En los países en desarrollo, por el contrario, la globalización ha ejercido un menor efecto sobre la distribución. Tales diferencias entre países pueden ser explicadas por el distinto impacto de la globalización comercial y la financiera. En la primera (comercial) cabe esperar una vigencia más intensa del citado efecto Stolper-Samuelson, provocador de mayor igualdad, al menos en los países de baja renta. La globalización financiera, por el contrario, parece haber ejercido un efecto impulsor de las diferencias de renta en muchas áreas. En la medida en que los dos ca-

nales de globalización (comercial y financiera) han mostrado una intensidad distinta en diversos grupos de países, sus efectos geográficos han generado también diferencias importantes. En efecto, la globalización comercial se ha extendido con mayor rapidez relativa en los países no desarrollados, mientras la globalización financiera ha sido mucho más dinámica entre los países de economía avanzada. De ahí que, como consecuencia de la globalización, los primeros (emergentes) hayan experimentado un menor efecto desequilibrador de rentas que los segundos (avanzados). Tal es, al menos, la tesis expuesta por el FMI.

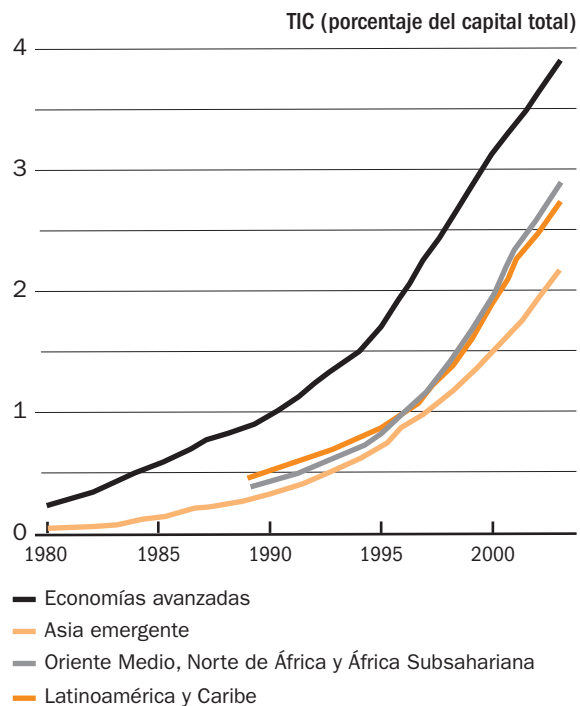
### El impacto del cambio tecnológico

Obviamente, el cambio tecnológico ejerce –y ha ejercido a lo largo de la historia– un efecto significativo sobre la distribución de las rentas, en la medida en la que aumenta el llamado *skill gap* entre individuos de un mismo país, cualquiera que sea el grado de desarrollo del mismo. Las nuevas tecnologías incrementan la realización de actividades con una cualificación específica y reducen la demanda de servicios productivos que carecen de ella. Los individuos o grupos sociales que poseen las habilidades requeridas ven así aumentados sus ingresos, mientras los que no han desarrollado esa capacidad para adaptarse al cambio sufren una disminución de su renta salarial o empresarial.

Tal fenómeno ha sido identificado en otros periodos históricos a partir de la revolución industrial, generando fuertes desigualdades de renta, al menos durante el periodo de tiempo –no necesariamente breve– requerido para que la nueva formación profesional alcance a capas crecientes de la población.

El capítulo 4 del WEO, publicado en octubre de 2007, se refiere también a la influencia que

GRÁFICO 6.  
**Tecnologías de la información  
y la comunicación**



Fuente: FMI, WEO, octubre 2007

el cambio tecnológico ha podido ejercer sobre la distribución de la renta en distintas economías o grupos de países. Centra, para ello, la definición de “cambio tecnológico” en el desarrollo de las inversiones en información y comunicaciones (ITC) acometidas desde 1980, y que han provocado una extraordinaria acumulación de capital tecnológico en todo el mundo, siquiera sea de forma desigual en distintos países. Así, el Gráfico 6 –extraído del citado WEO– muestra el crecimiento de la ratio entre capital ITC y *stock* de capital total en economías avanzadas y en distintos grupos de economías emergentes.

Utilizando el mismo modelo econométrico que le permitió cuantificar el efecto de la globalización, el Fondo Monetario Internacional

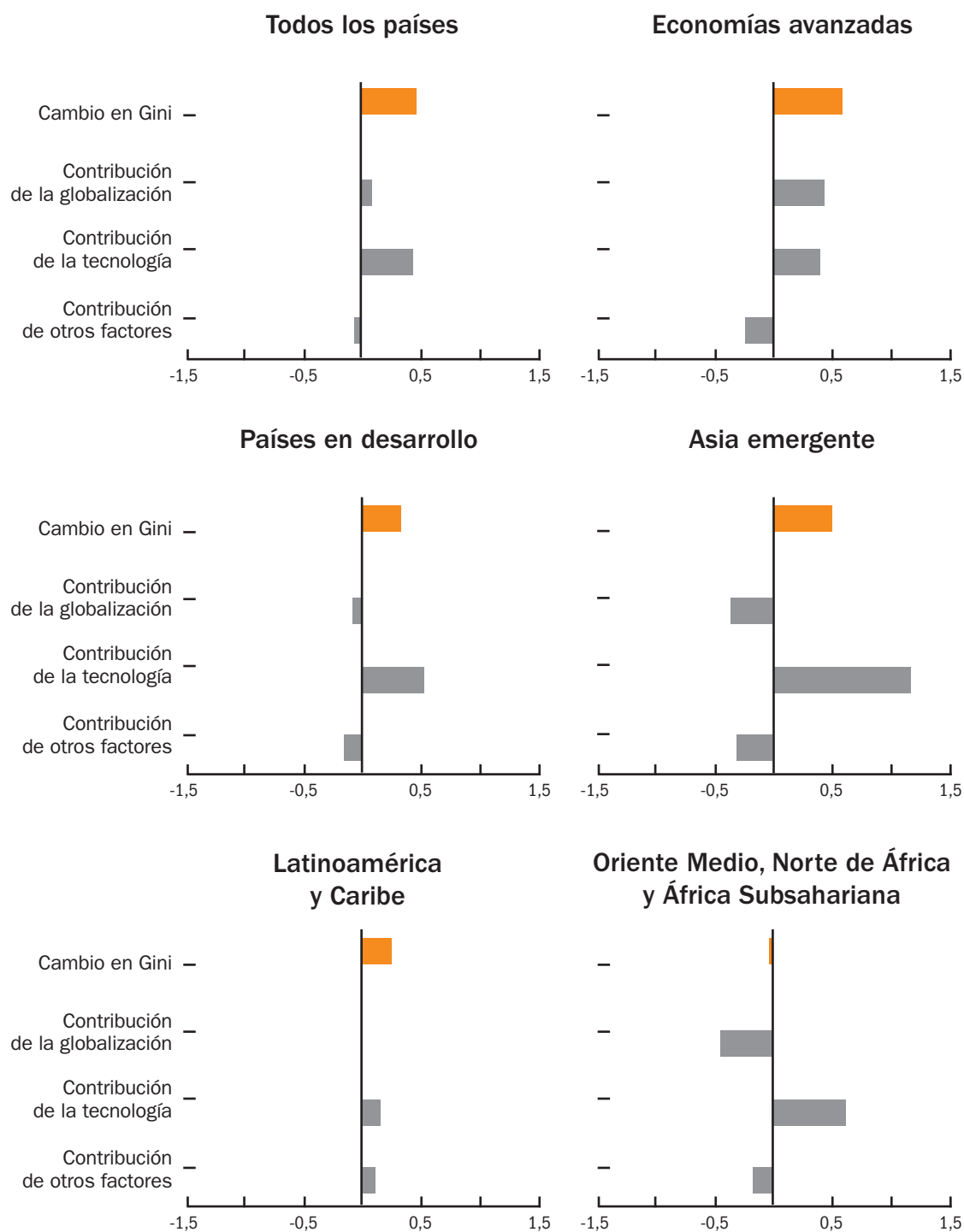
llega a la conclusión de que, a partir de 1980, el impacto del cambio tecnológico sobre la distribución de las rentas ha sido, para el conjunto de la economía mundial, muy superior al de la apertura del comercio, la liberalización de los movimientos de capital o cualquier otro factor asociado a la globalización. Así –señala el FMI– el progreso tecnológico explica, por sí mismo, la mayor parte del incremento anual (0,45%) observado en el coeficiente de Gini a partir de los años 80, frente al 0,1% atribuible a la globalización comercial y financiera. Aceptando como válido el análisis del Fondo se llega, pues, a la conclusión de que el cambio tecnológico ha sido cuatro veces más importante que la globalización para explicar la desigualdad de las rentas durante las últimas décadas.

Debe, no obstante, advertirse que tal conclusión se refiere al conjunto de todos los países analizados, pero que pueden observarse escenarios muy variados para las distintas clasificaciones de países.

Como muestra el Gráfico 6, en las economías avanzadas el cambio tecnológico parece haber contribuido ligeramente menos que la globalización a la continua elevación del coeficiente de Gini (“empeoramiento” en la distribución de la renta). En los países en vías de desarrollo, por el contrario, el impacto de la tecnología sobre la distribución de ingresos parece haber sido mucho más importante que el de la globalización. Ello resulta especialmente claro en las economías emergentes de Asia, donde la incorporación de nuevas tecnologías ha sido más intensa, pero también parece haber tenido lugar en otras zonas como Oriente Medio, Norte de África, etcétera. De hecho, en varios de estos países la tecnología ha contribuido seriamente a la disparidad de rentas, mientras la globalización ha tendido, por el contrario, a equilibrar la distri-

GRÁFICO 7.

**Explicando los cambios en el índice de Gini** (cambios porcentuales en la media anual)



Fuente: cálculos del FMI

bución de ingresos, quizá como evidencia, al menos parcial, de aquel efecto Stolper-Samuelson repetidamente citado.

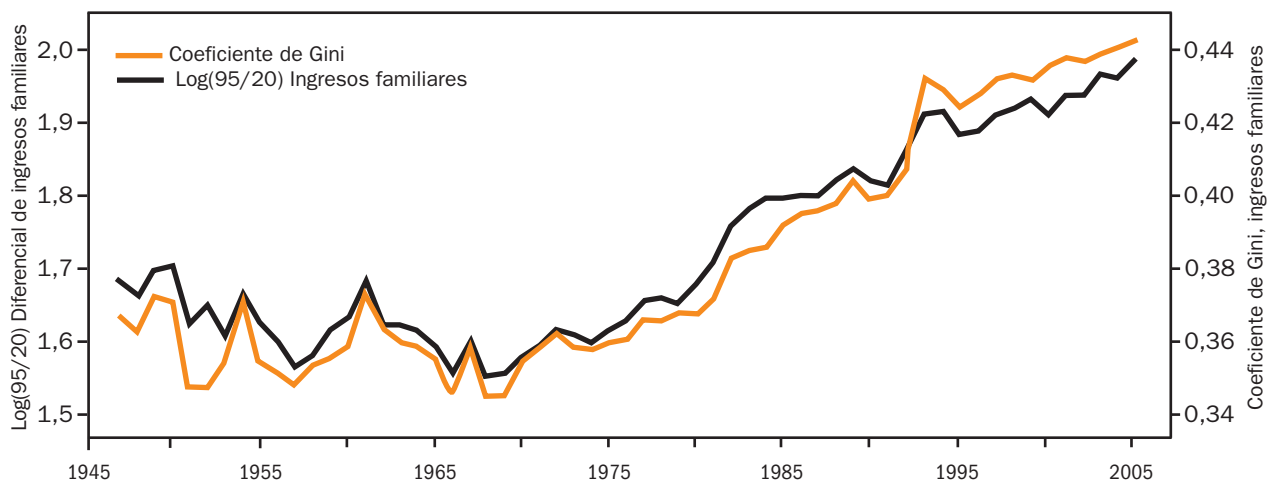
El análisis del FMI suscita credibilidad, en cuanto que se basa en un modelo robusto de regresión multivariante, con sucesivas variables de control. Su mayor problema reside en la obtención inicial de datos para parámetros tan difíciles de cuantificar como los propios coeficientes de Gini, las barreras no tarifarias a la globalización comercial, los índices de apertura a la movilidad de capital físico y tecnológico, así como para los procesos de agregación por grupos de países y regiones. Con todo, en la medida en que las conclusiones parecen coherentes con lo revelado por otros modelos, el análisis del FMI supone una importante referencia para comprender la realidad.

En todo caso, debe subrayarse que el impacto de la tecnología sobre desigualdades de renta e índices de cohesión social no puede ser desvinculado de la evolución y calidad del sis-

tema educativo, así como de la mayor o menor capacidad de este para generar un capital humano adaptado a los cambios tecnológicos. En este sentido, es inevitable hacer referencia al trabajo casi exhaustivo de Claudia Goldin y Lawrence Katz (2008) sobre los retardos históricos de la educación respecto al desarrollo de la tecnología, a veces acelerado. Aunque el libro de ambos autores se refiere solo a los Estados Unidos, no es difícil extender sus conclusiones a muchas otras áreas del mundo, especialmente a las restantes economías avanzadas.

Confirmando los datos de otras fuentes –incluido el análisis del FMI– señalan Goldin y Katz cómo la distribución de la renta en Estados Unidos, que había permanecido constante durante una gran parte del siglo XX, experimentó en las últimas décadas un cambio sustancial hacia una mayor disparidad de ingresos. Ello puede confirmarse (*vid.* Gráfico 8), tanto a través de la evolución del coeficiente de Gini, como en la del cociente de rentas entre altos y bajos percentiles (en Goldin y Katz, el 95% y el 20%).

GRÁFICO 8.  
Distribución de la renta en Estados Unidos



Fuente: Goldin & Katz (2008)

Tras un exhaustivo análisis de las características y evolución del sistema educativo norteamericano, así como de su contribución al crecimiento económico y generación de rentas, Goldin y Katz concluyen que, desde 1915 a 1980, la educación avanzó más que la tecnología, lo que provocó una reducción en los *skill premiums* y una contracción del poder económico de los que Paul Douglas denominó *non-competing groups*. Durante ese largo periodo del siglo XX, la oferta de cualificación profesional superó a su demanda en un 1% anual y la “prima de educación avanzada” descendió notablemente propiciando una tendencia hacia la igualación de rentas.

En torno a 1980, se produce un cambio radical. A partir de ese momento, la educación comenzó a perder su carrera con la tecnología, de forma que desde 1980 a 2005 la prima educativa se incrementó todo un 25%, explicable solo en una pequeña parte (10%) por la menor educación de los inmigrantes y en su gran mayoría (90%) por inadaptación educacional de la población nativa. La renta de los grupos en posesión de educación tecnológica se elevó sustancialmente, mientras los grupos carentes de tal formación veían estancarse sus ingresos.

Sería ciertamente necesario revisar a fondo los sistemas educativos en muchas zonas del mundo, para aprovechar universalmente los frutos de la tecnología y avanzar de nuevo hacia una distribución de rentas más equilibrada o impedir, al menos, que las nuevas tecnologías continúen impulsando una mayor desigualdad de ingresos dentro de distintos países.

### Resumen y conclusiones

La gran variedad de publicaciones recientemente editadas sobre pobreza y distribución dan idea de la complejidad del fenómeno y del interés que

ha suscitado en el pensamiento económico. Los párrafos anteriores no han pretendido, en modo alguno, agotar el tema, pero de ellos cabe extraer, a modo de resumen, algunas conclusiones básicas sobre las que podrán apoyarse nuevas reflexiones y sobre las que habrán de basarse los programas y políticas de cohesión social, cualquiera que sea el signo ideológico de estos:

1. Pobreza y desigualdad son problemas distintos. Pueden darse bolsas de pobreza en economías con un índice de desigualdad relativamente bajo, pero también en otras zonas donde la disparidad de rentas sea mucho mayor, como en algunos países avanzados. Puede darse una gran desigualdad de rentas en economías muy ricas y una relativa uniformidad de ingresos en países con grandes bolsas de pobreza.
2. Cabe también contemplar el fenómeno de la “desigualdad” como discrepancia entre la renta media de distintos países (o grupos de países), o como disparidad en los ingresos obtenidos, dentro de un mismo país, por los distintos grupos de ciudadanos. Podría incluso tratarse de medir la desigualdad entre todos los ciudadanos del mundo, cualquiera que fuera su país de residencia (Milanovic, 2012).
3. Aunque la medición de la desigualdad es conceptualmente clara (curva de Lorenz y coeficiente de Gini), su cálculo numérico viene obstaculizado por la dificultad para obtener datos completos y fiables. Por esa razón, diversos autores llegan a resultados numéricos no coincidentes.
4. Para el mismo valor del coeficiente de Gini, pueden darse consecuencias sociales muy distintas, dependiendo del percentil de renta causante de la desigualdad.



5. En lo referente a la pobreza, el *Informe 2014 de Naciones Unidas sobre Objetivos del Milenio* destaca el éxito logrado en su erradicación, más allá de la meta establecida. Durante los últimos 20 años, más de 700 millones de personas han logrado superar los niveles de extrema pobreza en el mundo, a pesar de que la crisis supuso una interrupción de transferencias masivas a países en desarrollo, unos programas cuya eficacia resultaba algo más que dudosa.
6. Éxitos similares destaca el informe de Naciones Unidas respecto a los restantes siete objetivos del milenio: enseñanza primaria universal, autonomía de la mujer, reducción de la mortalidad infantil, salud materna, lucha contra enfermedades crónicas, sostenibilidad del medio ambiente y cooperación al desarrollo.
7. En cuanto a la distribución de ingresos, cabe asimismo subrayar que la discrepancia en renta per cápita entre distintas naciones viene disminuyendo sustancialmente, dado que, en las últimas décadas, los países emergentes han experimentado, como promedio, un crecimiento superior al de las economías avanzadas.
8. La distribución de la renta dentro de países determinados ofrece, sin embargo, un panorama distinto. La tesis de Simon Kuznets (tendencia a la igualación de rentas, a medida que un país se desarrolla) quedó interrumpida en las dos últimas décadas del siglo pasado, al menos en los países más avanzados.
9. El Fondo Monetario Internacional (WEO, octubre 2007) analizó la distribución interna de la renta, encontrando diferencias significativas entre distintas zonas y grupos de países.
10. En particular, la desigualdad de rentas parece haberse incrementado en los países desarrollados (con la única excepción de Francia), así como en China, pero apenas ha variado en La India, y ha disminuido en Brasil, México, Rusia y diversos países en vías de desarrollo.
11. La OCDE subraya también el incremento de la desigualdad en los últimos años dentro de los países desarrollados, especialmente pronunciado en Suecia, Finlandia, Alemania, Nueva Zelanda, Israel y Estados Unidos, a pesar de que varios de ellos venían siendo considerados modelos de igualitarismo con anterioridad.
12. De acuerdo con los datos del FMI, el incremento de la desigualdad de rentas en la mayoría de los países no procede de una pérdida de posiciones en los sectores más pobres (que, al contrario, han aumentado su participación), sino de un aumento sin precedentes en los ingresos de los más ricos, acompañado de un estancamiento de las clases media y media-baja. Estas han sido las auténticas “perdedoras” en la redistribución. El desempleo asociado a la crisis de 2008 ha reforzado tal tendencia.
13. En definitiva, dos hechos emergen de la evidencia disponible: a) En las dos décadas pasadas el crecimiento de la renta ha sido positivo para todos los quintiles y en prácticamente todas las regiones del mundo. b) Al mismo tiempo, se ha incrementado la desigualdad, especialmente en los países de renta media y alta (no así en los de renta baja), donde las clases medias parecen haber perdido posiciones relativas.
14. Respecto al impacto de la globalización en la distribución de las rentas, debe distin-



guirse entre los aspectos comerciales y financieros del fenómeno globalizador.

**15.** La globalización comercial parece haber suscitado mayor igualdad de rentas en los países menos desarrollados (o emergentes), junto con una clara tendencia hacia la desigualdad en países avanzados. Ambos efectos eran esperables de acuerdo con el teorema de Stolper-Samuelson (1941).

**16.** La globalización financiera ha ejercido efectos opuestos a la comercial, por el impacto de las inversiones directas y otros movimientos de capital. También los movimientos migratorios pueden haber incidido en este mismo sentido.

**17.** En conjunto, la globalización parece haber tenido un impacto relativamente débil en la distribución de rentas, dados los efectos opuestos de sus dos vertientes.

**18.** Más importante (se calcula que cuatro veces mayor) ha sido el impacto de las tecnologías de información y comunicaciones,

que han generado un notable *skills gap* en prácticamente todas las economías. Ello resulta especialmente claro en los países emergentes de Asia, donde la incorporación de nuevas tecnologías ha sido más intensa, pero también parece haber tenido lugar en otras zonas como Oriente Medio, Norte de África, etcétera.

**19.** El impacto de la tecnología sobre desigualdades de renta no puede ser desvinculado de la evolución y calidad del sistema educativo, en especial, de la mayor o menor capacidad de este para generar un capital humano adaptado a los cambios tecnológicos.

**20.** En el caso de los Estados Unidos (fácilmente trasladable a los países europeos) la evidencia señala que desde 1915 a 1980 la educación avanzó más que la tecnología, propiciando una tendencia hacia la igualación de rentas. En torno a 1980, se produce un cambio radical, con un rezago de la educación respecto al cambio tecnológico, lo que ha incrementado la desigualdad social.

### Referencias bibliográficas

**Cingano, F.** (2014): “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”, *OCDE Social, Employment and Migration Working Papers No. 163*, OCDE Publishing.

**García-Herrero, A., Ortiz Vidal-Abarca, A., y Martínez Turégano, D.** (2015): “Flourishing Middle Classes in the Emerging World to Keep Driving Reductions in Global Inequality”, *Eagles Economic Watch*. BBVA Research.

**Goldin, C. y Katz, L.F.** (2008): “The Race between Education and Technology”, Harvard University Press.

**Hellebrandt, T. y Mauro, P.** (2015): “The Future of Worldwide Income Distribution”, *Working Paper Series. WP 15-7*, Peterson Institute for International Economics.

**Fondo Monetario Internacional** (2007): “Globalization and Inequality”, *World Economic Outlook, Chapter 4*.

**Milanovic, B.** (2012): “Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now. An Overview”, *Policy Research Working Paper 6259*, The World Bank.

**Naciones Unidas** (2014): “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe”

**Rodrik, D.** (1998): “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”, *The Journal of Political Economy*.

**Sala i Martín, X.** (2002a): “The World Distribution of Income”, *NBER Working Paper 8933*.

**Sala i Martín, X.** (2002b): “The Disturbing ‘Rise’ of Global Income Inequality”, *NBER Working Paper 8904*.



# Igualdad de oportunidades, incentivos e instituciones

**Ignacio Muñoz-Alonso**

Profesor del IE Business School

## Desigualdad injusta

Una parte sustancial del debate político y económico de la postcrisis en las economías avanzadas está dominada por dos cuestiones relacionadas, el aumento de las desigualdades y la sostenibilidad fiscal. Pese a que durante las últimas tres décadas la economía mundial ha registrado índices de reducción de la pobreza y ganancias de bienestar sin precedentes, se alerta de que en muchos países avanzados se han producido aumentos significativos de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza. En Estados Unidos, por ejemplo y según datos de la Reserva Federal (Bricker et al., 2014), el 3% de la pobla-

ción con el nivel superior de renta recibió en 2013 el 30,5% de la renta agregada. El siguiente 7% recibió el 16,5%, quedando por tanto algo más del restante 50% del PIB para repartir entre el 90% de la población, alcanzándose niveles de concentración no vistos desde la década de 1920. El índice de Gini<sup>1</sup> de la economía americana ha pasado de 38 a 47 puntos entre 1973 y 2013, lo que supone un aumento del 20% en ese periodo. En España, según Eurostat, el mismo índice ha oscilado entre el 31,9 de 2007 y el 33,7 de 2013, por encima de la media Europea situada en el 30,5 en 2013.

En un estudio reciente, Ellen Zentner, economista jefe del banco Morgan Stanley, mues-

<sup>1</sup> El índice de Gini mide la distribución de la renta en una escala de 0 a 100, siendo el 0 una situación de igualdad perfecta y el 100 una de desigualdad perfecta.

tra cómo esta tendencia se ha acelerado desde 2008 y alerta sobre las consecuencias que su extensión podría estar teniendo sobre la economía americana (Zentner, E. 2014). Se refiere específicamente al debilitamiento del consumo y al deterioro de los niveles educativos de la población, que ve como obstáculos para el crecimiento. Se argumenta que la concentración de renta y riqueza genera patrones desiguales de consumo desde el momento en el que los grupos más beneficiados, incapaces de consumir más, transforman sus ingresos en ahorro mientras que queda un fondo de demanda insatisfecha en los grupos con rentas más bajas, que tan solo podría cubrirse mediante apelación al endeudamiento. De la misma manera, la ausencia de garantías de igualdad de acceso a oportunidades educativas equiparables para el conjunto de la sociedad, limita seriamente el crecimiento y el éxito a largo plazo de las economías.

En la misma línea argumental se sitúan algunos autores del FMI, quienes ofrecen evidencias de cómo en un panel amplio de países analizados, mayores índices de igualdad parecen asociarse con crecimientos más elevados a medio y largo plazo (Ostry *et al.*, 2014). Se señala que durante los últimos treinta años la desigualdad en los países desarrollados ha ido en aumento, al contrario que en los menos desarrollados, en donde se han registrado reducciones importantes de desigualdad durante el mismo periodo. Con esta constatación, presentada con toda la cautela por ser todavía incompleta y por las dificultades que se encuentran en la obtención de datos comparables entre países, los autores aventuran que se cuestionaría uno de los principios más firmemente asentados en la doctrina económica contemporánea, que es el de que existe una relación de intercambio entre aumentos en la igualdad a través de políticas redistributivas y

eficiencia económica entendida como pilar de crecimiento sostenido.

Estos resultados no están exentos de controversia y están generando un abundante debate, pero de ser ciertos indicarían la interrupción de una tendencia iniciada tras la Gran Depresión de los años treinta del pasado siglo con la formulación de políticas económicas redistributivas impulsadas posteriormente por el esfuerzo reconstructor realizado tras la Segunda Guerra Mundial y las altas tasas de crecimiento que le acompañaron, junto con la implantación de sistemas fiscales amplios y progresivos. En pocas décadas se consiguió una reducción significativa de los niveles previos de desigualdad, complementados además con la provisión generalizada de servicios públicos en sanidad, educación y cobertura social, que permitieron una distribución más igualitaria de la renta.

Hay varios factores comunes presentes en muchas economías avanzadas que podrían explicar el resurgimiento de unos mayores índices de desigualdad. Se señalan el aumento de los empleos precarios y remunerados en las franjas más bajas de la distribución; la creciente prima de remuneración a los trabajadores con niveles educativos más elevados y la brecha patrimonial que se abre entre tenedores de deuda y tenedores de riqueza financiera como consecuencia del ajuste asimétrico entre las valoraciones de los activos inmobiliarios y carteras financieras desde 2009.

El aumento de los empleos de baja remuneración y la precariedad laboral en las economías desarrolladas se atribuye a la sustitución de empleos industriales y manufactureros por otros integrados en el sector de servicios, generadores de menor valor añadido y con índices más elevados de rotación. Según la OCDE, en 2012 los Estados Unidos se encontraban

en el primer lugar de la lista de países con empleos bajamente remunerados<sup>2</sup> dentro de las economías avanzadas, con un 25% de los empleos en esa situación, una lista en la que España aparece entre Japón y Nueva Zelanda en el décimoprimer lugar, con un 15,3% de empleo de baja remuneración (OCDE, 2013). Parte del problema podría estar en el impacto del abaratamiento continuado de los bienes de capital, que se resuelve bien con la sustitución de trabajo por capital fijo, o alternatively con la equiparación de costes a la baja entre ambos factores. Igualmente, la globalización reduce la demanda de trabajo relativamente caro de los países ricos, como se constata en la reducción secular del factor trabajo en las industrias más propensas a importar. La paradoja es que, si bien se constata un estancamiento muy extendido de los salarios, la productividad no ha dejado de aumentar, hasta el punto de doblar en muchos países el crecimiento de los salarios durante los últimos cincuenta años. La explicación podríamos encontrarla en la asimetría que se produce en la distribución de la productividad por grupos de renta. La equiparación salarial con la productividad se concentraría en los segmentos minoritarios de población altamente productivos, con un mayor nivel tecnológico y educativo, más difícilmente sustituibles y que sí han visto cómo sus rentas crecían a niveles superiores a la media de sus economías, quedando mientras tanto una zona creciente de la población menos productiva en el limbo del estancamiento salarial.

De la misma manera, la mayor propensión de los segmentos de población con niveles más elevados de renta a invertir en educación hace que la proporción de hogares con ciclos educativos completos se contraiga a medida que las desigualdades se acentúan. En Esta-

dos Unidos, a pesar de que las matriculaciones universitarias han crecido secularmente entre todos los grupos sociales, la tasa de licenciaturas completas de los nacidos entre 1960 y 1980 aumenta tan solo un 4% entre los hogares más pobres, mientras que lo hacen en un 20% entre los más ricos, indicándose una tasa de abandono de casi el doble entre los cuartiles inferior y superior de renta. (Standard and Poors, 2014 y Goldin, C., Katz, L.F., 2010).

Pero estos factores no son nuevos, se trata de tendencias de largo plazo que operan desde hace décadas y la cuestión que habría que preguntarse, por tanto, sería por qué se agudiza el fenómeno de la desigualdad según indican los datos más recientes. Habría un tercer factor explicativo relacionado con la división que se establece entre tenedores de deuda y riqueza financiera. Se argumenta que la acumulación prolongada de factores de desigualdad podría haberse visto mitigada por una oferta abundante de crédito que venía a paliar la restricción al consumo producida por la limitación de las rentas. Pero el estallido de la crisis y la recesión posterior no solamente rompen ese mecanismo de financiación del consumo, sino que además el colapso de las valoraciones inmobiliarias perjudica especialmente a los hogares con deudas hipotecarias, en general las clases medias, que en muchos casos acaban por deber al banco más de lo que vale su inversión a pesar de la disminución de su carga financiera corriente producida por las bajadas de tipos. Esta es la tesis propuesta por algunos autores como Rajan (2010) y Kumhof y Rancièrè (2010), entre otros, quienes invirtiendo la causalidad afirman que no son la crisis y la Gran Recesión las que generan más desigualdad, sino que son las desigualdades distributivas larvadas durante un periodo prolon-

<sup>2</sup> OCDE define en su estudio empleos de baja remuneración como aquellos con una remuneración inferior a dos tercios de la mediana de los salarios.

gado las que precipitan la gestación de la crisis y el colapso del sistema financiero. Lo que la crisis viene a hacer, afirman, no es más que cortocircuitar un mecanismo insostenible mediante el cual los más favorecidos financiaban con su ahorro el consumo de las rentas más bajas mediante el reciclaje de su riqueza financiera en consumo a través de hipotecas, tarjetas y crédito al consumo, enmascarando de esa manera una situación latente de desigualdad. La aceptación de este punto de vista nos deja con la inquietante percepción de que, de ser cierta, las masivas expansiones monetarias y fiscales que siguen a la crisis de 2008, no habrían hecho más que impedir el colapso del consumo, si bien el problema latente continuaría tan vivo como antes y esperando a dar la cara de nuevo en cualquier momento.

### Desigualdad justa

Lo dicho hasta ahora es la descripción breve y de urgencia de una parte del debate contemporáneo sobre las implicaciones económicas de la desigualdad que toma la distribución de la renta y la riqueza como objetos centrales de análisis. Pero para alcanzar un entendimiento completo del fenómeno es necesario incluir la igualdad de oportunidades como tercer componente omitido con frecuencia en la “triada de la desigualdad”. La consideración de la igualdad de oportunidades como elemento integrado en el concepto genérico de igualdad, añade consideraciones de alcance en la discusión. Junto con la dificultad que surge en la cuantificación y correcta calibración del impacto de un desigual acceso a oportunidades, se plantean al menos tres cuestiones de carácter cualitativo más allá de las métricas económicas.

En primer lugar surge una dimensión institucional, desde el momento en el que en una economía de mercado asentada en los principios de

libre competencia, derecho a la propiedad privada e imperio de la ley, se encomienda a las instituciones públicas la función de garantes del acceso a las mismas oportunidades en igualdad de condiciones para todos los miembros de la sociedad, sin restricción de ningún tipo más que la que se deriva de su propio esfuerzo y sus méritos mediante el diseño y la ejecución de normas y reglas no discriminatorias. Hay una gran cantidad de evidencias que asocian mayores índices de crecimiento sostenido y estabilidad económica con grados superiores de calidad institucional. Se puede argumentar que en algunas fases del desarrollo y en algunos países coexisten instituciones muy imperfectas con tasas elevadas de crecimiento. México o China no serían ejemplos de calidad institucional y sin embargo han crecido diferencialmente durante las últimas décadas. Pero también es verdad que una parte importante de las reformas que están acometiendo tiene como propósito último mejorar sus instituciones como garantía de estabilidad y como paso necesario hacia la madurez y la estabilidad económica, una vez superadas las fases tempranas de su desarrollo industrial, en donde es más fácil crecer mediante la acumulación de factores a pesar de contar con sistemas relativamente defectuosos. Pero sí parece que no solo los índices puntuales de crecimiento sino de estabilidad y sostenibilidad macroeconómica caracterizan a las sociedades con instituciones equitativas e inclusivas. Las instituciones económicas, como los reguladores de mercados y de la competencia, los organismos de contratación pública o los supervisores sectoriales y de cuentas públicas, tendrán junto con las instituciones legales y judiciales la responsabilidad de la protección del derecho de igualdad de oportunidad como derecho fundamental.

Su correcto funcionamiento ha de garantizar a los agentes del mercado unas normas que definan nítidamente los derechos de propiedad,



que reduzcan el coste de los litigios e incrementen la predictibilidad de las interacciones económicas, la seguridad de los contratos y la protección frente a los abusos como pilares que garantizan la libre competencia entre individuos y empresas en igualdad de condiciones. Y como atributos de calidad que las definan, las instituciones han de asegurar su imparcialidad, transparencia y la rendición puntual de cuentas.

Los atributos contrarios son los que favorecen la captura de rentas, empleando el término acuñado originalmente por Anne Krueger (Krueger, A.O., 1974)<sup>3</sup>, y es el que da lugar a situaciones de exclusión para una parte de la sociedad. En una revisión reciente y muy difundida, Robinson y Acemoglu analizan comparativamente la historia de un conjunto amplio de economías que en la actualidad muestran distintos índices de prosperidad y avalan la tesis de que la causa fundamental, casi exclusiva para ellos, que explica el éxito económico y la prosperidad de unos países frente a otros son sus instituciones económicas y políticas (Robinson y Acemoglu, 2012). La diferencia entre naciones, afirman, quedaría explicada por el grado de inclusividad de sus instituciones y por la estructura de incentivos que generan. Instituciones inclusivas, en contraposición a las extractivas, son aquellas que fomentan la participación de un alto número de agentes en las actividades económicas, que hacen el mejor uso posible de sus talentos y habilidades y que permiten a los individuos elegir libremente sus alternativas. Por último, se ha de permitir la entrada de nuevos negocios y, a los individuos, la libre elección de su vocación. Mediante la creación de confianza y cohesión social, la contención de la aversión al riesgo y la participación, las instituciones inclusivas fomentan la creación de los motores de la prosperidad, que son la tecnología y la educación.

Por el contrario, en las sociedades con instituciones extractivas, la ausencia de vínculos estables de confianza entre los individuos limita la capacidad de acometer proyectos económicos, reinan la incertidumbre y la aversión al riesgo y se infravalora la inversión en educación al no percibirse una correspondencia contrastable entre el esfuerzo y su recompensa.

Pero hay que reconocer que existen impedimentos que no pueden ser completamente resueltos a corto plazo por la acción de las instituciones y que su calidad no es condición suficiente de equidad automática. Incluso en un entorno ideal con criterios estrictamente justos de reparto de oportunidades y en donde reine la regla de la ley, factores tales como el entorno social y el hábitat durante las primeras fases del aprendizaje pueden influir en el desempeño futuro de los individuos, de la misma manera que el entorno cultural y familiar, junto con factores idiosincráticos tales como las conductas y las actitudes individuales, pueden condicionar el grado de acceso a oportunidades abiertas. En el mundo postindustrial y globalizado en el que vivimos, la herencia cultural y emocional recibida del entorno familiar cobra una relevancia especial como determinante de la formación del capital humano y de los destinos en la vida de los individuos, y estas diferencias tan solo se corrigen lentamente y a largo plazo o incluso pueden tender a persistir aun en el caso de actuaciones educativas amplias y completas que garanticen una oferta educativa similar para todos los individuos. La acción de las instituciones se vuelve más ardua y compleja y los resultados más inciertos y lejanos en el tiempo, porque, como apuntó Friedrich Hayek hace ya más de medio siglo, el verdadero impedimento para la igualdad de oportunidades es que no hay sustituto para unos pa-

<sup>3</sup> Krueger se refiere originalmente al término “*rent seeking*”, que es frecuentemente traducido al español como “captura de rentas”.

dres inteligentes o para una familia cultural y emocionalmente nutritiva (Hayek, 1960).

Pero la insuficiencia de las instituciones no matiza las exigencias de calidad como condición estrictamente necesaria del buen funcionamiento de una sociedad. Es frecuente encontrarse que en sociedades con instituciones fallidas, en lugar de promoverse la formación de una estructura de incentivos inclusivos que estimulen la competencia, la toma de riesgos y el empleo mediante la extensión de oportunidades abiertas, el Estado y las instituciones políticas optan por paliar situaciones de desigualdad compensando a los menos beneficiados mediante mecanismos aún más distorsionadores. La tentación es con frecuencia la de alimentar a colectivos heterogéneos con transferencias, subvenciones, cuotas y controles de precios que no vienen a hacer más que convertir a los ciudadanos en tributarios de un Estado con instituciones imperfectas que desincentivan el esfuerzo y el talento, que son reemplazados por redes de equilibrios clientelares. En el límite de esta versión se ubican con frecuencia gobiernos populistas, y muchas veces totalitarios, en los que la ausencia de oportunidades equitativas se acompaña de altos grados de corrupción, subsanada parcialmente mediante la redistribución de una parte de las rentas extraídas ilegítimamente a través de todo tipo de mecanismos ajenos a un funcionamiento eficiente de las economías. Robinson y Acemoglu van más allá y afirman que los gobiernos con instituciones deficientes caen cuando lo que se redistribuye no compensa el coste social de la captura, es decir, cuando se rompe el equilibrio clientelar (Robinson y Acemoglu, *op.cit.*).

Una segunda cuestión que se plantea con la introducción del criterio de oportunidades igualitarias es el de la formación y estructura de los incentivos individuales. Grados elevados de co-

rrespondencia entre esfuerzo y captura de oportunidades incentivan a los individuos a invertir, desplegar su talento y a tomar riesgos en el mercado de manera responsable y consecuente. Por el contrario, en una sociedad en la que los mecanismos de asignación de oportunidades no operan de forma equitativa ni mediante la aplicación de reglas explícitas, algunos individuos tenderán a la búsqueda de rentas a través de mecanismos alternativos al mercado y a minimizar la cantidad de riesgo revelado y esfuerzo productivo que estén dispuestos a comprometer. Otros muchos preferirán ser asalariados antes que emprendedores y en muchos casos funcionarios públicos al servicio de instituciones defectuosas antes que asalariados. La aversión al riesgo caracteriza a las sociedades con mecanismos inciertos de asignación de oportunidades desde el momento en el que se difumina la correspondencia entre la inversión en talento y éxito en la captura de oportunidades. La incertidumbre asociada a esta falta de correspondencia añade una prima de riesgo que los agentes no están dispuestos a asumir en ausencia de reglas explícitas y efectivas. Se trata de sociedades desconfiadas con sus instituciones, con las reglas y con los ciudadanos entre sí y por tanto mal articuladas, “invertibradas”. El impacto de la ausencia de confianza sobre el crecimiento y la prosperidad está tratado por Fukuyama (Fukuyama, 1995), quien se refiere específicamente al daño infligido al capital social como consecuencia de una sociedad civil imperfecta o inexistente, con altos costes de transacción y organizaciones civiles pequeñas e ineficaces. La desconfianza convive con una estructura de incentivos que lleva a los individuos a anteponer el interés individual aun en los casos en los que se reconoce que se lesiona el interés general, a rechazar la participación en proyectos colectivos, a medrar en lugar de cooperar y a desarrollar una elevada aversión al riesgo y la inversión productiva.

Esto puede llegar a tener una importancia determinante en la configuración de la estructura empresarial e industrial de un país. La ausencia de incentivos para la cooperación condiciona el tamaño y el número de grandes corporaciones. Las grandes empresas, cuando existen en sociedades con bajos índices de confianza social, suelen estar asociadas a instituciones públicas, a sectores regulados y a ser dependientes del Estado como cliente principal, por el hecho de que son las instituciones públicas las que suplen el déficit de cooperación espontánea y autorganización entre los miembros de unas sociedades que no fomentan el establecimiento de relaciones amplias de confianza entre ellos.

Los mecanismos por los que se genera una estructura adecuada de incentivos son múltiples pero la igualdad de oportunidades es el elemento central que señala la neutralidad al menos en el “punto de partida”. Se debe reivindicar el que en una sociedad con instituciones perfectibles, sujeta a la incertidumbre y los avatares de lo que el futuro puede deparar, con individuos siempre en conflicto entre el interés general y su interés particular, al menos la situación inicial sea la misma para todos sus miembros como criterio no solo de justicia sino como catalizador de una estructura de incentivos que fomente la cooperación, la toma de riesgos, la inversión en talento y, en definitiva, la prosperidad.

Y con la consideración de la igualdad de oportunidades se abre por último una dimensión normativa que plantea cuestiones morales. Porque si aceptamos la legitimidad de unas reglas de reparto equitativas como criterio de asignación de oportunidades escasas, deberemos aceptar también que la igualdad de oportunidades está para ser ejercida, y que de su legítimo ejercicio surgirán necesariamente

resultados que pueden generar diferencias en la distribución de renta y riqueza favoreciendo a corto plazo a unos más que a otros. La competencia por oportunidades escasas permitirá a unos capturar ventajas inmediatas mientras que otros habrán de continuar indagando hasta encontrar otras alternativas igualmente aceptables que satisfagan sus objetivos y ambiciones. Pero en la medida en que el reparto se haga de acuerdo con una regla equitativa, su resultado será justo. Esto plantea dos cuestiones importantes. ¿Qué clase de desigualdad relacionada con el reparto equitativo de oportunidades está dispuesta a aceptar una sociedad democrática moderna?; y, aceptando la legitimidad de esa clase de desigualdad, ¿qué criterios discriminatorios en la asignación de oportunidades serían aceptables?

Una formulación normativa explícita de la relación entre desigualdades económicas e igualdad legítima de oportunidades, y que suele ser reivindicada desde todos los extremos del espectro ideológico, es la que enuncia John Rawls como idea central del segundo principio de su Teoría de la Justicia:

“Las desigualdades sociales y económicas han de satisfacer dos condiciones: primero, deben de estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos bajo condiciones equitativas de igualdad de oportunidades; y, segundo, han de procurar el beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad” (Rawls, 1971).

Se legitima una clase de desigualdad inclusiva, advirtiéndose, eso sí, de que tales oportunidades se han de administrar bajo “condiciones equitativas de igualdad”, que han de estar asociadas a “cargos y posiciones abiertos a todos” y que, reconociéndose que en el reparto de oportunidades resultarán unos más favorecidos frente a otros, se considerarán los mecanismos que limiten la posibilidad de com-

portamientos estrictamente egoístas. Se plantea la cuestión dinámica de la estructura de los grupos sociales. La situación menos deseable para los menos favorecidos sería aquella que consolida su situación personal e intergeneracional por imposibilidad de rotación social y económica. La mejor manera de procurar el beneficio de los menos favorecidos en un régimen equitativo de reparto de oportunidades, sería asegurando los medios de acceso al flujo de oportunidades que posibiliten que en algún momento ocuparán el espacio de los más favorecidos. Esta consideración es importante porque la posibilidad de rotación, junto con la igualdad de oportunidades, legitiman los grados de desigualdad aceptados en las sociedades democráticas modernas por una mayoría de sus miembros. La cuestión no es que algunos miembros de la sociedad se encuentren en los tramos más favorecidos de la distribución, si tal situación es el resultado de la aplicación de unas reglas claras y aceptadas, sino que generación tras generación los ocupantes de esa posición y sus descendientes sean siempre los miembros de los mismos grupos, como rasgo que caracteriza a las sociedades oligárquicas. La transmisión intergeneracional de riqueza, también como factor arbitrario discriminador de oportunidades futuras, es un tema popular hoy día, en especial tras la publicación de la obra de Thomas Piketty (Piketty, T., 2013).

En una línea de pensamiento ricardiana, en la que el papel del capital es similar al de las tierras de los terratenientes a los que aludía David Ricardo a principios del siglo XIX, Piketty aboga por eliminar cualquier diferencia en el punto de partida mediante la imposición progresiva de la riqueza en todos sus tramos sin excepción, de manera que la riqueza no sirva de ventaja de promoción personal ni intergeneracional. El planteamiento ignora que el verdadero problema del punto de partida está pre-

cisamente en los factores ambientales e idiosincráticos a los que antes nos referíamos y que no pueden ser resueltos a corto plazo por las instituciones, ni tan siquiera con impuestos. Por otra parte, se omite cualquier referencia a la destrucción de incentivos que tal medida acarrearía, en particular a los efectos sobre la inversión en educación, el ahorro y la aversión al riesgo, que a la larga tendrían efectos mucho más nocivos para el conjunto de la sociedad, incluyendo a los menos favorecidos, que los males que se quieren combatir. De la misma manera, se ignora el papel y la calidad de las instituciones, dando por hecho que el problema de la desigualdad reside exclusivamente en la existencia de una clase próspera y salvando de su responsabilidad a gestores y administradores públicos.

La segunda cuestión que planteábamos antes, la relativa a los criterios discriminatorios aceptables en la asignación de oportunidades, empezaría con el reconocimiento de que quizá una parte del problema y de la exaltación de la conciencia igualitaria no reside en el hecho de la desigualdad en sí misma, sino en las causas que la generan. En las sociedades democráticas modernas, y desde luego España lo es, basadas en reglas de mercado y con independencia de su sesgo político, el éxito económico individual, la promoción social y la posibilidad de mejora personal e intergeneracional son reivindicados por una mayoría amplia de sus miembros. Se tiende a rechazar mayoritariamente un igualitarismo extremo, pero no más que las diferencias surgidas de la aplicación de criterios arbitrarios de asignación de renta, riqueza y oportunidades. Lo que se impugna no es la existencia de grados de desigualdad, sino sobre todo la forma en la que se producen. Repugnan la arbitrariedad, el clientelismo y el compadreo extractivo, y esa contestación es la que exalta la conciencia igualitaria y la que ge-

nera posturas radicales, mareas de todos los colores y reacciones extremas.

Seguramente la tolerancia hacia la desigualdad disminuya en la medida en la que las reglas que la justifiquen no estén ampliamente aceptadas, de la misma manera que la aceptación generalizada de unos principios de reparto legitiman la existencia de grados de desigualdad, que pasarán a ser reivindicados como resultado justo del juego interpersonal. Surge una clase de desigualdad aceptada, e incluso reivindicada mayoritariamente, que presentaría como atributos principales la garantía de igualdad de acceso a las mismas oportunidades de promoción y la prevalencia del mérito individual como criterio objetivo de asignación. Son aceptables distribuciones asimétricas de renta y riqueza resultantes del esfuerzo, el talento y la capacidad individual de tomar riesgos siempre y cuando en el proceso de asignación de oportunidades se garantice un trato equitativo a todos los concurrentes, es decir, que el punto de partida sea el mismo para todos. La desigualdad no se mide tan solo en los índices de Gini, sino en la forma en la que se ha generado.

En la medida en la que queremos una sociedad incentivada hacia al esfuerzo, la toma de riesgos y el talento, la regla de asignación de oportunidades habrá de estar firmemente asentada en los principios del mérito, el talento y el esfuerzo individual y su correspondencia visible con el éxito y la promoción económica y social de los individuos.

### **El interés de lo particular en lo público: dentro y fuera del mercado**

La iconografía liberal contemporánea ha centrado su interés en identificar los fallos de la mano visible del Estado en la provisión de servicios públicos y en los conflictos de interés que

surgen en su asignación. La investigación va mucho más allá de las declaraciones simplificadoras del estilo, “el Estado es torpe; el mercado, inteligente”, presentada como resumen de la visión que muchas veces se quiere proyectar de la defensa del libre mercado. Esta idea suele apoyarse en las críticas que generalizan algunas de las propuestas más radicales, como las que postulan la defensa del Estado mínimo y exclusivamente necesario para la provisión de la cartera de bienes públicos que no pudiesen ser ofrecidos por el mercado, tales como la defensa nacional, la seguridad pública y el conjunto de instituciones que protejan la propiedad y la libertad. La realidad es que eso que denominamos el ideario liberal constituye un cuerpo teórico heterogéneo, a veces difícil de sintetizar y más amplio y complejo de lo que cabe en interpretaciones reduccionistas, pero que quizá se expresa como un ideal de relaciones económicas libres basadas en el mérito, el esfuerzo y la asunción de riesgos como garantía de resultados eficientes y equitativos, que permitan altos grados de prosperidad para el conjunto de la sociedad, sin exclusiones de ningún tipo y bajo la regla de la ley.

La crítica contemporánea de lo público encuentra un punto de inflexión intelectual en los años sesenta con los trabajos de Milton Friedman, George Stigler, James Buchanan o Gordon Tullock, por citar a algunos de los más conocidos. Con su aportación se plantea una revisión del consenso keynesiano prevalente desde la postguerra, que se fundamenta en razonamientos teóricos sólidamente contruidos y en evidencias robustas. Se identifican múltiples patologías de la intervención pública que podemos agrupar en dos bloques, uno de carácter estrictamente económico y otro institucional.

Existe una justificación teórica para explicar por qué las políticas públicas son imperfectas



y por qué los gobiernos por lo general nunca alcanzan los objetivos perseguidos. Incluso el gestor público mejor intencionado se verá superado por la complejidad de un mercado que difícilmente llegará a comprender en su totalidad y que reacciona con más rapidez que los gobiernos en su toma de decisiones. Por otra parte, desconocemos con detalle la relación entre la causa y los efectos de las acciones públicas, desde el momento en el que hay una multitud de factores no integrados en los modelos de intervención que producen consecuencias no cuantificables. Este “velo de la ignorancia” estará siempre presente porque además la acción pública es incompleta. Como afirma acertadamente Anthony Downs, el Estado participa mayoritariamente en el mercado de factores pero no en el de productos, de manera que nunca podrá tener una perspectiva completa de las consecuencias de su intervención (Downs, A. 1967). Una aportación central que avala la sospecha hacia la efectividad de las decisiones de política económica, fue la evidencia aportada por la teoría de las expectativas racionales surgida en la década de los sesenta del siglo pasado, que explica cómo los agentes bien informados reaccionan a las medidas de política económica anticipando sus efectos, neutralizándolas y volviéndolas en última instancia inefectivas. Aunque la hipótesis de la ignorancia no deja de ser una interpretación benévola de los fallos del Estado. La idea de que los gestores de algunas economías saben cómo construir instituciones que fomentan la creación de incentivos correctos para producir prosperidad frente a otros que, con su mejor intención, simplemente fallan porque no tienen el conocimiento ni el asesoramiento adecuado, no es sostenible en un mundo cada vez más integrado. Acemoglu y Robinson (2012) proveen, una vez más, abundante evidencia en contra de esta hipótesis y sostienen que la calidad de las instituciones

es, fundamentalmente, una decisión política desvinculada de la capacitación de los decisores institucionales.

La función del Estado no será, por tanto, la de competir con el mercado en la provisión de bienes y servicios, que siempre realizará en condiciones de inferioridad, sino la de cubrir los espacios en los que el mercado no puede intervenir y la de resolver los conflictos generados por la aparición de externalidades negativas derivadas de la interacción entre compradores y vendedores que afectan negativamente a otros agentes no involucrados en la transacción. Sería este el caso del ferrocarril presentado ya a principios del siglo XX por el famoso economista británico Arthur Pigou, que con sus chispas quema los campos de los agricultores por los que transita, o el de las emisiones de CO<sub>2</sub> de determinadas industrias en la actualidad, que con su actividad generan un coste para el conjunto de la sociedad que habrá que compensar mediante alguna forma de intervención pública.

Otra rama de las críticas se enfoca en los fallos de las instituciones públicas, que son incapaces de reconciliar el interés general con los intereses privados con los que interactúan. Una manifestación benigna del incorrecto funcionamiento institucional sería su ineficacia como garante del libre acceso a oportunidades escasas en términos de igualdad. Y digo benigna porque el verdadero problema se plantea cuando la causa de las imperfecciones en el funcionamiento de las instituciones surge no de la ineficacia por ignorancia, sino de la instrumentalización interesada de sus funciones por parte grupos de interés, asociaciones, *lobbies* y de lo que en general Mancur Olson denominó Grupos de Acción Colectiva; coaliciones con funciones y objetivos propios en conflicto con el interés general, y que a través de

su influencia en la regulación y las decisiones públicas rompen el equilibrio competitivo que caracteriza el buen funcionamiento del mercado (Olson, M. 1965).

Del intercambio de intereses entre estos grupos y las instituciones surge la posibilidad de captura de rentas en un juego de suma cero cuyo resultado final, en términos de bienestar general, será inferior al que se hubiese producido si el intercambio se hubiese realizado en el mercado. Esta es la tesis desarrollada por los autores de la denominada escuela del *public choice*, como Buchanan, Tullock, Olson y Down. Se señala además un efecto pernicioso en la forma en la que se conforma el cuerpo institucional, que está integrado por burócratas cuyo interés puede no ser exclusivamente público, sino que está fuertemente determinado por aspiraciones particulares tales como la influencia personal, el peso político o el prestigio, además del posible interés económico, convirtiéndose estos reclamos en palancas a través de las que ejercen su influencia los grupos de presión organizados y que nada tienen que ver con el interés general.

Se da además la paradoja de que muchos de estos grupos de interés son precisamente quienes expresan más fervientemente su adhesión inequívoca a las nociones de superioridad del mercado, de la libre competencia y del sistema de precios, cuando son precisamente ellos los más interesados en que la huella del Estado sea lo más amplia posible, no a través de la provisión de unos bienes y servicios que ellos se encargan de abastecer, sino a través de una regulación amplia y detallada que favorezca los intereses de su oferta efectuada fuera del mercado. La dinámica del libre mercado como ideal de funcionamiento de una economía se convierte a partir de ese momento en un juego excluyente entre dos: Administracio-

nes y coaliciones. Y dejan fuera del juego de las oportunidades a una parte de la sociedad.

La contaminación de la esfera de lo público por parte de estos intereses, que más que privados deberíamos denominar particulares, acarrea los efectos indeseados propios de lo que se denomina el capitalismo clientelar, o *crony capitalism*, en la terminología original anglosajona. La influencia prolongada de esta clase de interacción favorece la multiplicación de intervenciones a través de decisiones públicas y regulación ajenas a cualquier criterio de eficiencia y que se produce con el fin único de beneficiar a grupos de influencia específica. La proliferación normativa se complementa frecuentemente con mecanismos de concesión y adjudicación de contratos a veces interpretables, y con frecuencia revisables durante la fase de ejecución en donde el decisor público es sujeto de una influencia más directa por parte de grupos de interés. Como consecuencia de la proliferación regulatoria se incrementan los costes de transacción, las barreras de entrada y se crea un sentimiento generalizado de arbitrariedad y desconfianza jurídica que choca frontalmente con los principios del libre mercado e igualdad de oportunidades.

Un efecto directo especialmente dañino es la desviación de recursos hacia fines clientelares desde otras áreas de genuina competencia empresarial, que quedarán fuertemente desincentivadas. Se favorece así un mecanismo de selección adversa de los beneficiarios de oportunidades de negocio emanadas de lo público, que serán no para los mejores sino para los que mejor negocian fuera del mercado. Frente a la importancia de las habilidades negociadoras con las Administraciones como principal ventaja competitiva, decisiones tales como la inversión en investigación, el desarrollo técnico o la capacitación de los recursos humanos de la em-



presa, se perciben como factores de éxito secundarios que nunca llegarán a desarrollarse plenamente mientras que los retornos derivados de la captura regulatoria sean tangibles y el cauce de lo público siga siendo tan rentable. Los agentes económicos son racionales, y en buena lógica cuestionarán la necesidad de tomar riesgos de naturaleza industrial a largo plazo teniendo una vía de acceso más barata y menos arriesgada. Es por esto por lo que, con razón, se argumenta que la estructura productiva de las economías clientelares tienen por lo general una base industrial más pobre, más ineficiente y más concentrada en unos pocos sectores, que son precisamente aquellos más expuestos a la decisión pública, y en donde es posible obtener capturas regulatorias que no son más que transferencias de renta desde los consumidores y contribuyentes gracias a las limitaciones a una oferta amplia y diversificada que permitiría la formación de precios competitivos.

Pero quizá el efecto más pernicioso de este estado de las cosas sea el daño que inflige a las bases que sustentan el correcto funcionamiento del libre mercado. Volvemos una vez más a la cuestión de la confianza entre los individuos como sustento de una economía dinámica y próspera. La presencia visible de grupos clientelares excluyentes propaga la percepción de que con frecuencia la regulación no es “bienintencionada”. Se mina la confianza de los individuos entre sí y hacia sus instituciones, se desincentiva de nuevo el emprendimiento y la toma de riesgos y se suscitan reacciones antimercado, cuando en realidad el foco del problema no está en el mercado sino en los corredores que transitan fuera de él. Es frecuente escuchar voces que, frente a situaciones clientelares, proponen un mayor grado de intervención de la economía y el establecimiento de límites adicionales al libre funcionamiento del mercado, ignorando que el problema está pre-

cisamente en lo que se decide al margen del juego de precios, eficiencia y competencia transparente que caracterizan las reglas del mercado. La captura regulatoria es un mecanismo de generación de rentas que no responde a criterios de oferta y precios, sino que transcurre por cauces poco transparentes al margen de la libre competencia y que precisa salirse del mercado para tener éxito, porque dentro de él nunca podría prosperar.

El remedio para paliar esa patología, además de mejorar la calidad de las instituciones, pasa por estrechar el cauce de acceso a oportunidades de captura reduciendo el ámbito de decisión y actuación de las instituciones públicas, de manera que se destruyan los incentivos clientelares. Cuanto mayor sea el entramado de departamentos, organismos, instancias y Administraciones involucradas en la asignación de oportunidades, mayor será la posibilidad de interferencias clientelares que comprometan la igualdad del punto de partida. Es cierto que para que la patología aflore es necesaria la concurrencia de lo público y de lo particular, pero en la medida en la que se reduzca la capacidad de influencia de lo público en decisiones fuera del mercado, el interés particular desarrollaría un conjunto de habilidades distintas, seguramente más ligadas a la naturaleza industrial de su actividad.

Convendría separar el debate acerca de la necesidad de reducir el ámbito de las decisiones públicas como remedio de prácticas clientelares del debate sobre el tamaño y coste de la provisión de bienes públicos. La oferta de servicios públicos, integrados en el espacio del Estado de bienestar, es necesaria como garantía, quizá insuficiente pero absolutamente necesaria, de acceso a oportunidades en igualdad de condiciones. El tamaño, extensión y coste del Estado de bienestar habrá de determinarse

por cuestiones de amplitud y calidad de la oferta y deberá contemplar necesariamente la posible coexistencia de la propiedad pública y privada de los servicios, si efectivamente se quiere atender a criterios de eficiencia y sostenibilidad. Podemos también debatir si lo importante es el tamaño de lo público frente a la calidad y alcance del servicio ofrecido, pero se trata de una cuestión distinta al problema de lo público en el sentido al que aquí nos estamos refiriendo. Lo que aquí debatimos son las consecuencias indeseables y la necesidad de limitar el espacio de decisión de lo público como fuente de influencias contrarias al interés general y de desigualdades, cuando se canaliza a través de normas y decisiones creadas con el fin de favorecer a grupos específicos. De hecho, muchas de las economías que hoy se toman como referencia de buen funcionamiento económico e institucional compatibilizan elevados índices de protección social con grados mínimos de interferencia regulatoria en el funcionamiento de sus sectores industriales.

### Patologías en el caso español

El ejemplo contemporáneo paradigmático de captura de rentas y de mal funcionamiento institucional en España, y el que quedará para los libros de historia, es el de las cajas de ahorro durante el periodo previo a la crisis financiera de 2008. Con su colapso se revela toda una maraña de malas prácticas, conflictos de agencia, mal gobierno corporativo e intereses cruzados ajenos a consideraciones de mercado que al parecer se habían instalado desde hacía no tanto tiempo como pieza de su funcionamiento habitual. Se trató de un fallo institucional masivo que afectó a todo el sistema y en donde fracasaron las propias cajas, el supervi-

sor, el regulador del sector y aún está por dirimir si también lo hizo el regulador del mercado.

La estructura de gobierno corporativo anterior a la ley de Cajas de 26/2013 ofrecía el caldo de cultivo perfecto para la penetración de prácticas clientelares precisamente porque, como argumentábamos antes, ofrecía un cauce amplio y despejado en el que se daba rienda suelta a la proliferación de intereses particulares a través de normas y decisiones públicas de funcionamiento que fueron explotadas de forma eficaz. Por una parte se establecían cuotas de participación en sus órganos de gobierno de los representantes de sindicatos y Administraciones públicas, principalmente corporaciones locales y Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. Por otra se prohibía la apelación a los mercados de capitales para fortalecer sus recursos propios. Sobre los riesgos de lo primero ya hemos hablado extensamente, y con respecto a lo segundo, debemos señalar que la ausencia de obligaciones en la rendición de cuentas al mercado y de responsabilidades frente a accionistas crearon el hábitat perfecto para la proliferación de prácticas poco transparentes, además de comprometer peligrosamente su solvencia en condiciones adversas, como el tiempo se encargó de demostrar. La combinación de ambos factores permitió que los objetivos perseguidos no fueran los de los inversores y accionistas –inexistentes–, sino los de los gestores y administradores con intereses políticos y con frecuencia particulares, entreverados en una maraña de conflictos de interés mal resueltos.

Uno de esos conflictos surgió desde el momento en el que los procesos de recalificación y concesión de licencias de edificación y obra pública local se otorgaban por las mismas institu-

<sup>4</sup> Una descripción detallada de los criterios de composición de los órganos de gobierno de las cajas previo a la ley 26/2013 y sus implicaciones políticas se encuentra en **Carbó et al.**, 2004

ciones públicas representadas en las cajas, con el añadido de que esas mismas decisiones podrían constituir una fuente importantísima de financiación de las propias entidades decisoras. Existía un fuerte incentivo para impulsar proyectos inmobiliarios y de obra pública que nutriesen las arcas de las Administraciones locales. Y si el problema era la financiación, allí estaban sus representantes en los órganos de gobierno de las cajas para facilitar la decisión de inversión en todo tipo de proyectos, muchas veces inviables. Pero el mecanismo no estaba completo sin la presencia de un tercer actor, las empresas privadas beneficiarias de la construcción de la obra y en algunos casos de su explotación. Empresas que ejercen su presión frente a los órganos de gobierno de las cajas en los que se sentaban los representantes de las Administraciones públicas y frente a las Administraciones públicas, para promover nuevos proyectos y posteriormente obtener la autorización, la licencia, la concesión o la recalificación. Se consolidó de esta manera un dispositivo triangular perverso en el que los intereses alineados de los administradores de las cajas, las instituciones públicas y las empresas privadas multiplicaban la inversión en obra civil y proyectos inmobiliarios hasta el grado de lo esperpéntico, como luego se ha visto. La crisis financiera de 2008 fue una hecatombe que no hizo más que poner de manifiesto los efectos de unas prácticas empresarialmente inviables y lesivas para el interés de contribuyentes y consumidores.

No es fácil calibrar la influencia que las cajas han ejercido sobre el fenómeno de la burbuja inmobiliaria en España. El perjuicio social no se circunscribe tan solo al coste de su res-

cate ni al que pueda representar en términos de destrucción de empleo y valor patrimonial de nuestra economía. La burbuja inmobiliaria ha sido una suerte de enfermedad holandesa<sup>5</sup> que hemos padecido durante años y que quizá se ha llevado por delante cantidades ingentes de capital financiero y humano, que de haberse destinado hacia otros sectores nos hubiese permitido gestionar la salida de la crisis con unos índices de desempleo y desigualdad quizá muy inferiores, y desde luego con una economía más competitiva, eficiente y diversificada.

Un estudio reciente indica que a pesar de que la tasa de crecimiento de la economía española durante el periodo 1995-2007 fue del 3,5%, bastante por encima de la media de la UE del 2,2%, la productividad total de los factores disminuyó en un 0,7% por año (García-Santana *et al.*, 2015). Entre los factores que se apuntan como responsables de esta pérdida de productividad destaca la burbuja crediticia que acompañó a la inmobiliaria. La sobreoferta de crédito bancario, que pasa del 38% del PIB de 1995 al 90% del PIB en 2007, junto con las malas prácticas en su concesión, producen un deterioro productivo generalizado al permitir la supervivencia de compañías ineficientes mediante la infusión de crédito de forma sostenida. El rapidísimo deterioro del mercado de trabajo a partir del pinchazo de la burbuja inmobiliaria indica de forma contundente la medida en la que una gran parte del empleo creado durante esos años producía en condiciones subóptimas, y que solo con una oferta muy abundante y barata de crédito que subvencionaba una gran cantidad de trabajo ineficiente podía enmascarse su baja productividad.

<sup>5</sup> El término original se refiere a una situación en la que el descubrimiento de un recurso natural exportable aprecia tanto el tipo de cambio de un país que termina por arruinar a otros sectores exportadores, como sucedió en Holanda en los años 60 con el descubrimiento de los yacimientos de gas en el mar del Norte. Pero se ha generalizado su aceptación para describir la situación en la que un sector de actividad con retornos anormales destruye otras ramas de actividad industrial en un país como consecuencia de la imposibilidad de competir en retornos y salarios para atraer recursos productivos.

Otra de las características definitorias de la estructura económica de España es la naturaleza de los negocios de las compañías que integran el IBEX 35. Una proporción mayoritaria de ellas, entre 25 o 28 dependiendo del margen de tolerancia que queramos aplicar, tienen un alto grado de dependencia del sector público, bien como cliente principal o a través de la regulación o de la concesión y la obra pública. Bancos, compañías energéticas, constructoras, operadores de telecomunicaciones y algunas otras cuyo principal cliente es la Administración, constituyen el núcleo principal de las grandes compañías españolas. Esta proporción contrasta con las de otros países comparables, en los que la proporción es claramente inferior. Entendiendo por supuesto que no en todos los casos se producen comportamientos clientelares, el efecto de señalización que se emite es inequívoco: indica el mapa de competencias y habilidades que las empresas han de desarrollar para llegar a ser relevantes en nuestro país. Hablábamos antes de los procesos de selección adversa y deberíamos preguntarnos cuál es el coste de oportunidad que asumimos en términos de diversidad industrial, oportunidad de negocio y creación de empleo, de perpetuar un modelo que no pondera suficientemente otro conjunto de habilidades. Lo que sí que parece evidenciarse es que algunos sectores son menos competitivos que otros precisamente por su dependencia de la regulación y de las licencias públicas. Una parte importante de la pérdida de productividad de los factores a la que aludíamos antes procede del impacto negativo de los sectores clientelares<sup>6</sup> sobre el conjunto de la productividad agregada de la economía (García-Santana *et al.*, 2015).

Esto nos lleva a una consideración más general acerca de la importancia de la regulación como determinante de la estructura de nuestra oferta productiva. Una característica de nuestra economía es la rigidez de su oferta, cuya competitividad está comprometida por la baja capacidad de absorción de choques de precios de los factores productivos y que lleva a trasladar a cantidades los ajustes en precios, como el que de forma masiva se ha realizado en el mercado de trabajo en los últimos años. Junto con la escasa flexibilidad histórica del mercado de trabajo, en donde sí se han hecho avances considerables pero que en nada afectan a los mecanismos clientelares, se encuentran rigideces en los mercados de otros factores que tienen mucho que ver con su estructura de competencia y su regulación. El regulador, por su parte, no siempre ha sido beligerante frente al establecimiento de barreras de entrada y la limitación a la competencia, aunque, de un tiempo a esta parte, desde la creación del nuevo superregulador, sí parece serlo.

La provisión de recursos financieros a las empresas españolas, como factor productivo tan importante como el trabajo, se encuentra anormalmente concentrada en los bancos. Su penetración en el pasivo crediticio de las compañías llega al 90% en promedio e incluso lo supera a medida que disminuye su tamaño. En los países europeos con los que nos comparamos, esta cifra oscila entre el 75 y el 80%, y en Estados Unidos ronda el 25%. Esto no es el resultado de una falta de emprendimiento financiero ni del desinterés de agentes alternativos que pudieran hacerse con una parte de esa desorbitada cuota de mercado. Existen di-

<sup>6</sup> Los sectores clientelares considerados en el estudio son aquellos en los que se percibe una dependencia elevada de las Administraciones bien a través de la regulación, la licencia, la concesión o por su importancia comercial. Los sectores incluidos son: Banca, energía (gas, electricidad, petróleo), construcción, inmobiliario e infraestructuras, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, defensa y minería y carbón.

ficultades regulatorias objetivas que parece que a nadie interesa eliminar y que hacen que los mercados de capitales solo existan en España para aquellos productos que no interesan a la banca por sus perfiles de riesgo, como el capital privado o los instrumentos muy intensivos en riesgo de crédito, para la deuda pública y para las pocas grandes empresas internacionalizadas, que son precisamente las más dependientes de la regulación y la decisión política. Los denominados mercados alternativos apenas cuentan con emisores y los volúmenes de emisión son ridículos en relación con nuestros países comparables. Esta situación de concentración podría empeorar tras la reciente reestructuración del sector bancario y la reducción del número de entidades, procesos que suelen saldarse con un aumento de la capacidad de negociación de las entidades y el consiguiente aumento del coste de financiación de las empresas que, si bien ha disminuido como consecuencia de las medidas de política monetaria, sigue siendo superior a la media europea. La desbancarización y la diversificación de la oferta financiera son necesidades ineludibles si entendemos que un mercado de capitales más amplio y profundo dará una respuesta superior a las necesidades financieras de las empresas medianas, y si queremos tomarnos verdaderamente en serio la diversificación de nuestra base empresarial como vía de creación de empleo y crecimiento.

Lo mismo sucede con la comercialización de combustibles, que hacen que España tenga uno de los precios de las gasolinas más elevados de Europa, o en determinados segmentos de la distribución comercial, en los que la concentración de operadores en algunos eslabones de la cadena de compras penaliza especialmente a agricultores, productores y consumidores de algunos productos alimenticios. Podríamos continuar con otras muchas situaciones en donde la

regulación afecta negativamente la flexibilidad de nuestra oferta productiva que no podemos cubrir aquí con todo el detalle.

### Conclusión

Una de las consecuencias más dañinas de una recesión tan profunda como la que hemos vivido es el efecto destructivo sobre la confianza social y la destrucción de incentivos individuales. La percepción, avalada por casos manifiestos de mal funcionamiento institucional, de un reparto arbitrariamente desigual del coste de la crisis propaga la desconfianza de los individuos en sus propias posibilidades de prosperar y en el sistema de las instituciones, al sentirse excluidos del juego de las oportunidades. Surgen reacciones igualitarias radicales que replantean el funcionamiento y el sistema de valores aceptados en su conjunto, y que de seguirse darían lugar a situaciones de injusticia profunda frente a una mayoría que reivindica los méritos del esfuerzo y el talento como vías de prosperidad individual.

Una sociedad democrática y moderna comprometida con los valores del mérito, el esfuerzo y la capacidad de tomar riesgos de forma responsable y coherente, ha de reivindicar la posibilidad de progreso y mejora económica y social individual como eje sobre el que se articula una estructura de incentivos que fomente la educación, el emprendimiento, el ahorro y la inversión como principios sobre los que se asienta la prosperidad. Pero los méritos del esfuerzo individual solo podrán desplegarse plenamente si se percibe su correspondencia con el éxito económico personal. Son necesarias unas instituciones inclusivas que garanticen el acceso a oportunidades en igualdad de condiciones y para ello habrá que reconsiderar los límites y el alcance de su influencia para garantizar un reparto equitativo de oportunidades.



La restauración de la confianza y del capital social, junto con la construcción de una estructura de incentivos individuales que distribuyan prosperidad para el conjunto de la so-

ciedad, son objetivos prioritarios si queremos que nuestro país sea, efectivamente, un lugar de oportunidades para todos.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A.** (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business.
- Bricker et al.** (2014): "Changes in U.S. Family Finances from 2010 to 2013: Evidence from the Survey of Consumer Finances", *Federal Reserve Bulletin*.
- Brown, L.D. y Jacobs, L.R.**, (2008): *"The Private Abuse of the Public Interest: Market Myths and Policy Muddles"* The University of Chicago Press.
- Carbó, S., Palomares, A. y Ramírez, V.** (2004): "La regulación de los órganos de gobierno de las cajas: consideraciones electorales". *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Dows, A.** (1967): "Inside Bureaucracy", Little, Brown.
- Deloitte** (2015): "European Energy Market Reform: Country Profile, Spain". Deloitte Conseil.
- Eurostat** (2014 y 2015): "Energy Price Statistics".
- Fukuyama, F.** (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press.
- García-Santana, M., Moral-Benito, E. y Pijoan-Mas, J., Ramos, R.** (2015): "Growing Like Spain: 1995-2007". CEMFI/Banco de España.
- Goldin, C. y Katz, L.F.** (2010): "The Race between Education and Technology", Harvard University Press.
- Hayek, F. A.** (1960): *Los Fundamentos de la Libertad*, Unión Editorial, 6ª Ed. 1998
- Krueger, A.O.** (1974): "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *The American Economic Review*, vol. 64 No. 3.
- Kumhof, M. y Rancière, R.** (2010): "Inequality, Leverage and Crisis", *IMF Working Paper*
- OCDE** (2013): *"Employment Outlook 2013"*.
- Olson, M.** (1965): "The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups", Harvard University Press.
- Ostry, J.D., Berg, A. y Charalambos, G.T.** (2014): "Redistribution, Inequality and Growth", *IMF Discussion Note*.
- Piketty, T.** (2012): *Capital in the Twenty - First Century*, Belknap/Harvard University Press.
- Rajan, R.G.** (2010): *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press.
- Rawls, J.** (1971): "A theory of justice", Oxford University Press.
- Standard and Poors** (2014): "How Increasing Income Inequality Is Dampening U.S. Economic Growth, and Possible Ways to Change the Tide", *S&P Research*.
- Zentner, E.** (2014): "US Economy: Inequality and Consumption", *Morgan Stanley Research*.





## Conclusiones

**E**n el momento en que se publica este informe, la desigualdad y, más concretamente, las estimaciones sobre su evolución a lo largo de los últimos años y décadas, se encuentran en el centro del debate político y social. A raíz de la crisis económica y del importante proceso de pérdida de rentas que tan intensamente ha azotado a la economía global –y muy especialmente a las economías occidentales más maduras– todo apunta a que la desigualdad ha aumentado y/o, en todo caso, se ha hecho menos soportable, lo que ha determinado que hayan abundado los análisis acerca de este fenómeno. De hecho, el debate en torno a la desigualdad se ha reavivado aún más si cabe con esta proliferación de estudios y publicaciones que, de una forma u otra, tratan de abordar y explicar los orígenes, las causas y las consecuencias de dicho fenómeno. Incluso, mientras que hasta ahora la desigualdad era percibida, en muchos casos, como un mero efecto colate-

ral del crecimiento económico, hoy muchos autores se dedican a su estudio tratando de dar respuesta a la gran pregunta sobre si la desigualdad puede suponer tanto un freno al crecimiento a largo plazo como una quiebra de la cohesión social.

En este contexto, con la vocación de FAES de tratar de dar respuesta a los retos que las realidades y circunstancias políticas, económicas y sociales plantean en cada momento, la Fundación se propuso elaborar, de la mano de reconocidos especialistas en la materia, un informe que, desde el rigor técnico y la reflexión serena, permitiera abordar y dar respuesta a este debate con especial atención a las causas y las consecuencias de la desigualdad en España. Así, este libro nace de la voluntad de la Fundación de comparecer activamente en los grandes debates políticos, sociales y económicos, y este de la desigualdad nos afecta especialmente como sociedad. Im-

plica fenómenos como la globalización, el cambio tecnológico, la evolución demográfica, el modelo del Estado de bienestar, su sostenibilidad y su rendimiento; implica al modelo educativo y a la estructura del mercado laboral; implica a la calidad institucional de nuestro país y a la apertura de la sociedad a la movilidad y a las oportunidades. Por ello, partimos de la complejidad del problema sin aceptar explicaciones simplistas, sesgadas hacia los discursos que busquen el antagonismo social. Por eso, el rigor conceptual, el análisis objetivo de los datos disponibles y la depuración de las posiciones que se manifiestan en este estudio han sido una preocupación constante de quienes lo han elaborado.

### Desigualdad vs. desigualdades

Posiblemente una de las principales constataciones que se derivan del presente informe es que la desigualdad es un concepto poliédrico muy complejo, en el sentido de contar con numerosas formas de ser medida, numerosas causas y no menos consecuencias, todo lo cual, cuando menos, obliga a matizar los enfoques de la desigualdad a la hora de considerar las consecuencias.

Tal y como queda claro en el informe, la desigualdad puede ser medida por ejemplo a través de los salarios, de las rentas, de la riqueza o del acceso de las personas con distintos niveles de renta al consumo de bienes

**A raíz de la crisis económica  
y de la pérdida de rentas, la  
desigualdad en términos absolutos  
ha aumentado y se ha hecho  
menos soportable**

**La desigualdad no solo puede suponer una quiebra de la cohesión social, sino que a largo plazo también puede ser un freno para el crecimiento económico**

y servicios esenciales, y dentro de estas categorías pueden introducirse diversas matizaciones que proporcionarían resultados no siempre consistentes entre países o entre personas de un mismo país. De hecho, parece evidente que las medidas tradicionales de la desigualdad como el índice de Gini o la curva de Lorenz, que han sido y son utilizadas para realizar comparaciones internacionales sobre la dispersión en la distribución de la renta en distintos países, no aportan toda la información necesaria para entender este complejo fenómeno. En esta misma línea argumental, la de la desigualdad como fenómeno poliédrico –y afirmando sin reservas la responsabilidad política allí donde se producen casos de exclusión, sea cual sea su origen–, podría afirmarse que existe una desigualdad legítima resultante de las diversas capacidades, méritos, talentos o grados de aversión al riesgo de las personas. Esta desigualdad lejos de ser negativa o una rémora para el crecimiento económico representa un potente incentivo a la innovación, a la inversión y al desarrollo del capital humano y, por tanto, un necesario elemento dinamizador de la actividad económica y del progreso de cualquier sociedad. Sin embargo, fuentes de desigualdad como la captura de rentas, la corrupción o las instituciones excluyentes que impiden la movilidad social y la movilidad intergeneracional sí que suponen un lastre para el progreso social en tanto en cuanto determinan una asignación ineficiente de los recursos y generan fenómenos de exclusión difícilmente soportables desde cualquier perspectiva de justicia social.

Si ampliamos el foco y observamos el fenómeno desde una perspectiva global, también es fácil encontrar desigualdades de distinta naturaleza. Así, por ejemplo, la desigualdad que caracteriza a las economías emergentes en las etapas más incipientes de su proceso de desarrollo es consecuencia, en gran medida, del propio proceso de crecimiento. El desarrollo económico va generando paulatinamente oportunidades que van siendo aprovechadas por los ciudadanos de esos países de forma más o menos equitativa en función de que el desa-

**La desigualdad puede ser medida de distintas maneras, lo cual genera resultados no siempre consistentes. Si, por ejemplo, se mide la desigualdad a través de la riqueza, teniendo en cuenta la vivienda habitual, España sería uno de los países con menores desigualdades de la UE15**

rollo económico sea acompañado de un desarrollo institucional incluyente. Nada tiene que ver esta desigualdad con la experimentada en las economías maduras en las que, como está ocurriendo en la actualidad, el cambio tecnológico, entre otros factores, está generando fenómenos de exclusión entre segmentos concretos de la sociedad o, dicho de otra forma, está beneficiando mucho más a quienes desempeñan profesiones y/o cuentan con el tipo de capital humano más afín a esos cambios y reduciendo las oportunidades de quienes más lejos se sitúan de esas profesiones y ese capital humano (*skills gap*).

En definitiva, dada la multiplicidad de herramientas de medida, fuentes y consecuen-

cias de la desigualdad, convendría huir de los planteamientos unívocos para evitar enfoques de política pública excesivamente simplistas.

## Desigualdad y pobreza

Otra de las aportaciones destacables del presente informe es salir al paso de la habitual confusión a la que conduce el tratamiento como sinónimos de los términos desigualdad y pobreza. En opinión de la Fundación FAES, lo relevante, a efectos sociales, no es tanto la desigualdad en sí misma como la existencia de bolsas inaceptables de miseria. Si toda la desigualdad se diera a partir de niveles aceptables de renta, no existiría quizá tanto motivo de inquietud. Como se afirmaba más arriba, si el punto de partida es el mismo para todos, las distribuciones asimétricas de renta y riqueza serán mucho más fácilmente aceptadas cuando sean consecuencia del esfuerzo, el talento y la capacidad individual de asumir riesgos, pero lo serán mucho menos cuando respondan a instituciones, mecanismos de asignación e incentivos excluyentes y opacos que privilegian a unos individuos o grupos de individuos frente a otros. Tampoco serán fácilmente aceptadas esas asimetrías en renta y riqueza cuando, pudiendo ser incluso muy reducidas, condenan a una parte significativa de la población a situarse por debajo del umbral de pobreza.

**La Fundación FAES quiere comparecer activamente en los grandes debates políticos, sociales y económicos, y este de la desigualdad nos afecta especialmente como sociedad**

**La forma habitual de medir la desigualdad –como el índice de Gini o la curva de Lorenz– no aportan toda la información necesaria para entender un problema tan complejo**

Pobreza y desigualdad son problemas distintos. Sin embargo, en el debate diario, ambos conceptos suelen ser confundidos, lo que dificulta promover y fomentar prácticas políticas sensatas. La pobreza probablemente sea uno de los principales problemas a los que nos enfrentamos, tanto en términos económicos como sociales, pero lo es independientemente del grado de desigualdad existente en la distribución de la renta. De este modo, en un mismo país pueden coexistir bajos niveles de desigualdad con amplias bolsas de pobreza. Siendo, por tanto, desigualdad y pobreza problemas netamente distintos, la respuesta y el tratamiento en la política pública no tienen por qué ser los mismos para ambos casos.

### Globalización y cambio tecnológico

Este informe refuta la idea de que el proceso de globalización de las últimas décadas causa irremediabilmente un aumento permanente de la desigualdad. Esta afirmación, muy extendida entre los detractores de la libertad económica, sencillamente no es cierta o, al menos, no lo es del todo. De nuevo, la generalización no hace justicia a los hechos que realmente se están produciendo. La globalización y los avances en términos de libertad económica operados en las últimas décadas en los países emergentes han permitido que millones de personas tengan la oportunidad de abandonar la miseria, que haya crecido el

salario mediano a escala mundial en los últimos años y que decenas de millones de personas se incorporen cada año a las nuevas clases medias, por ejemplo, en áreas con tanto peso en la población mundial como China, La India o buena parte de Latinoamérica. El reverso de la moneda de este movimiento posiblemente sea el aumento de la desigualdad en los países occidentales con economías maduras, singularmente Estados Unidos y buena parte de los países europeos, cuyas clases trabajadoras y, en parte, medias se ven sometidas a una creciente presión competitiva por parte de los países emergentes. Esto estaría provocando un proceso de polarización de la distribución de la renta en estos países que, aun así, desmiente los menores niveles de desigualdad a escala global.

No obstante, se pueden observar distintos comportamientos en función del desarrollo institucional de los países. En países como Estados Unidos, en los que prácticamente tres cuartas partes de la riqueza se mantienen en forma de activos financieros, la tendencia hacia la desigualdad podría estar catalizada por el gran incremento del precio de los activos financieros en los últimos lustros, mientras que en otros países, especialmente los europeos, el mayor peso del Estado de bienestar y una menor proporción de riqueza financiera podrían estar mitigando esta tendencia.

**Hay desigualdades legítimas, pero las capturas de rentas, la corrupción o las instituciones que impiden la movilidad social generan exclusión y son difícilmente explicables desde cualquier perspectiva de justicia social**

Otro de los factores con mayor, y previsiblemente creciente, incidencia en la desigualdad es el de la revolución tecnológica. Mientras que la globalización ha tenido un impacto relativamente débil en la desigualdad a nivel agregado, y en todo caso positivo a escala global, la innovación tecnológica está teniendo un mayor peso. Este mayor impacto, que en

ritmo aún superior. El resultado más inmediato es el incremento del salario relativo del colectivo de personas más formadas en comparación con aquellas menos formadas. Así, la brecha de salarios y otros ingresos entre un grupo de población y otro es cada vez mayor.

**Pobreza y desigualdad son problemas distintos, aunque relacionados. En un mismo país pueden coexistir bajos niveles de desigualdad con amplias bolsas de pobreza**

gran medida se ha traducido en un notable “*skills gap*”, resulta especialmente claro en determinados segmentos de las clases trabajadoras y medias de los países desarrollados, que ven sus empleos amortizados o en riesgo de amortización por el imparable avance de las nuevas tecnologías. Quizás sea este uno de los ámbitos en los que más necesario sea arbitrar políticas públicas adecuadas, que estarían especialmente dirigidas a los empleos de corte rutinario, fácilmente sustituibles por las nuevas prestaciones tecnológicas y que están desempeñados por trabajadores que tendrán muy difícil reciclarse.

El cambio tecnológico y la globalización están, por otra parte, claramente vinculados a la evolución y la calidad del sistema educativo. La demanda de trabajadores cualificados es cada vez mayor, sobre todo en las economías desarrolladas, pero no solo en ellas. Sin embargo, a pesar de que el número de trabajadores cualificados en condiciones de trabajar es cada vez mayor, su demanda crece a un

### La desigualdad en España

Los datos recogidos en este informe sobre el fenómeno de la desigualdad en España son, en nuestra opinión, muy valiosos, pues derivan de un análisis técnicamente riguroso efectuado desde las perspectivas apropiadas, esto es, la comparativa y la diacrónica. Un análisis que está alejado de los prejuicios ideológicos con los que en demasiadas ocasiones se está estudiando este fenómeno en nuestro país. Solo entendiendo cabalmente las dimensiones de los fenómenos de la pobreza y la desigualdad pueden plantearse las políticas públicas adecuadas para afrontarlos. Se podría decir que mientras que las posiciones desde la izquierda política –radical o no– están utilizando la desigualdad como argumento para tratar de imponer sus paradigmas tradicionales en relación con el mercado de trabajo, la política educativa o el Estado de bienestar, el informe permite sostener que es precisamente la persistencia de estos paradigmas lo que explica buena parte del fenómeno de la desigualdad en España.

**Con frecuencia se utiliza la desigualdad como argumento para imponer políticas que no funcionan; este informe muestra que son ellas las que provocan buena parte de la desigualdad en España**

En general, se puede afirmar que antes de la crisis económica España se situaba en posiciones intermedias entre los países de la Unión Económica y Monetaria (UE15) en lo referente a las diversas formas de medir la pobreza y la desigualdad. De hecho, es posible observar una tendencia a la baja de la desigualdad en España en los años previos a la crisis económica, tendencia que incluso sería contraria a lo observado en el resto de los países europeos incluyendo a los nórdicos, que son los más igualitarios. En este sentido, si tomamos como referencia las desigualdades de riqueza –medida que suele deparar resultados mucho más dispares que las desigualdades de ingresos– España sería de los países con menores desigualdades de la UE15, hecho en buena medida derivado de la extensión de la propiedad de la vivienda habitual en nuestro país, y se puede observar cómo en los últimos 30 años la concentración de riqueza en el 1% más rico de la población no ha experimentado cambios sustantivos, poniendo en duda muchos de los planteamientos que con demasiada ligereza se trasladan a menudo a la sociedad española.

Particularmente relevantes en cualquier análisis de la desigualdad son los datos de movilidad social intergeneracional, pues aportan elementos dinámicos a la fotografía fija que representan los datos de desigualdad. El

**La desigualdad en España no es consecuencia directa de la crisis y su tratamiento. Existen factores estructurales que explican la peor respuesta relativa de España en el intento por compensar los efectos de la crisis en la distribución de la renta**

**En España, los datos de la crisis evidencian un aumento de los niveles de desigualdad mayor que el de los países con los que debemos compararnos. Y no porque haya mejorado la posición de quienes más renta tienen, sino porque se ha deteriorado la de los que tienen menos**

grado de movilidad social nos permite saber cuán férrea es la participación de los distintos niveles de renta presentes en una distribución de rentas dada. Dicho de otra forma, nos permite saber si los integrantes de las capas altas, medias y bajas de la sociedad tienden a ser siempre los mismos o si por el contrario la sociedad en cuestión es capaz de generar oportunidades suficientes y de suficiente calidad como para provocar desplazamientos a lo largo de la distribución de la renta tanto en un proyecto vital concreto como entre generaciones. Esta consideración contrasta con los análisis en los que se asume un cierto determinismo histórico trasladando la idea de que los diferentes niveles de renta son ocupados siempre por las mismas personas, lo que sin duda haría la desigualdad mucho menos soportable.

Los datos de España muestran que nuestros niveles de movilidad social intergeneracional, ya sea medida a través de la elasticidad de ingresos entre padres e hijos o en términos de ocupación, se sitúan en el rango medio o medio-bajo de los países desarrollados de referencia, siendo bastante mejores que los de los países con niveles de movilidad menores pero con un amplio recorrido de mejora. Quizás sea en términos de la movilidad educativa intergeneracional en donde mayor



es el margen de mejora que tiene España. Los datos del informe hablan de una movilidad educativa intergeneracional baja, lo que, en otras palabras, muestra que el nivel educativo de los hijos que replica el nivel educativo de sus padres es relativamente elevado. Como la educación es la principal fuente de rentas futuras y, probablemente, la principal vía para desplazarse a lo largo de la distribución de la renta, parece evidente que nuestro sistema educativo no estaría dando los resultados apropiados en este ámbito.

Si bien España no ha llamado la atención en las últimas décadas por sus niveles de desigualdad, el análisis de los datos después de la crisis económica refleja un deterioro de los niveles de desigualdad y pobreza mayor que el observado, por término medio, en nuestros países de referencia y que, además, este aumento de la desigualdad se ha debido a las mayores pérdidas de ingresos experimentadas por las clases más desfavorecidas y no a una mejor posición en términos absolutos de los segmentos más altos de la distribución de la renta.

Este hecho parecería avalar la tesis de que buena parte de la desigualdad hoy en España es consecuencia directa de la crisis económica y de su tratamiento. Sin embargo, los análisis incluidos en el informe ponen de manifiesto que existen factores estructurales muy concretos que explican la peor respuesta

**Los datos muestran que en España la movilidad entre generaciones es media-baja, tanto en elasticidad de ingresos entre padres e hijos como en términos de ocupación**

**El factor más determinante de la distribución de renta es el empleo y su retribución. Cuando el desempleo aumenta sobre todo entre los trabajadores de menor renta, la desigualdad aumenta también. Ese es el caso de España. En etapas de crisis, el rápido crecimiento del paro como consecuencia de la dualidad del mercado hace que se agranden las distancias entre los que más tienen y los que menos**

relativa de España en el intento por compensar los efectos de la crisis en la distribución de la renta. A continuación se detallan estos factores y se aportan algunas recomendaciones de políticas públicas para poder revertir sus efectos:

1. En España, el **factor más determinante de la distribución de la renta es el empleo y su retribución**. En la medida en que, a raíz de la crisis, aumente mucho más el desempleo entre los trabajadores con menos ingresos (y/o cualificaciones) y mucho menos entre los de más ingresos (y/o cualificaciones) aumentará la desigualdad. Es justo lo que ha ocurrido en España, con el agravante de que las pérdidas de empleo han sido elevadísimas por las particulares características del mercado de trabajo. No debería sorprender que con un mercado de trabajo caracterizado por la dualidad, que expulsa cíclicamente a los trabajadores temporales, generalmente en empleos de peor calidad, la pérdida de renta se concentre en los niveles más bajos. Como se afirmaba más arriba, la crisis económica no



ha hecho más ricos a los que ya lo eran sino que ha castigado más intensamente a los que se sitúan en los niveles más bajos de renta.

Las bajas tasas de empleo, insuficientes incluso en épocas de bonanza, el rápido y desigual crecimiento del paro, la dualidad del mercado de trabajo y la disminución de los salarios de los empleados menos productivos agrandan las distancias entre los que más y los que menos tienen. De hecho, tal como se afirma en el informe, 6 de los 8 puntos de incremento de la desigualdad de ingresos salariales entre 2007 y 2011 se debe a la importante caída en el empleo.

### La importante caída del empleo durante la crisis explica 6 de los 8 puntos del incremento de la desigualdad

Para la Fundación FAES, la evidencia de la mejor evolución reciente, en términos de desigualdad, de los países con mercados de trabajo más flexibles y adaptables y que no generan las convulsiones que tradicionalmente genera el mercado de trabajo en España, aconseja intensificar las políticas públicas en favor de un mercado de trabajo más eficiente y menos dual, que mantengan el impulso de la reforma laboral de 2012, de cuyos resultados hacemos una valoración claramente positiva.

2. En España, una economía que genera estructuralmente un insuficiente nivel de empleo y en la que las principales transferencias monetarias sociales están vinculadas a ese nivel de empleo, **el sistema de bien-**

**estar**, considerado su resultado de conjunto, **presenta resultados que pueden llegar a ser regresivos** y, en todo caso, que reducen significativamente la eficacia de su objetivo redistribuidor y generan bolsas de exclusión en determinados segmentos de la población, singularmente los jóvenes y los parados. Este hecho, cuando menos sorprendente, contrasta con el inmovilismo a ultranza de la mayoría de fuerzas políticas que se niegan a cualquier debate sobre la mejora de un sistema con un rendimiento insuficiente, como así lo pone de manifiesto la comparativa con los países de referencia.

El sistema de bienestar en España no tiene un problema de cantidades. De hecho, los datos de la OCDE referidos a 2007 y 2014 nos muestran que España se encuentra entre los países desarrollados con mayor volumen de gasto social, dato que se mantiene incluso al atravesar los peores momentos de la reciente crisis económica. Sin embargo, el efecto redistributivo de ese gasto social difiere completamente de unos países a otros. Si comparamos el porcentaje de transferencias sociales monetarias que recibe a través del sistema de bienestar el 20% de la población con mayor y menor nivel de renta en España, observaremos que, contrariamente a lo que cabría esperar, ese porcentaje es sustancialmente mayor en el caso de las rentas altas. En el mismo sentido, España es uno de los países de la UE15 que menos recorta la desigualdad de ingresos a base de transferencias monetarias desde las Administraciones públicas. Utilizando como medida el índice de Gini, en periodo de bonanza económica (2005-2008), las transferencias monetarias recortan un máximo de 10,8 puntos al índice de Gini en Dinamarca;

10,6 puntos en Irlanda; 9,3 puntos en el Reino Unido o 7,8 puntos en Suecia, mientras que lo que podríamos llamar “modelo mediterráneo” de bienestar se muestra mucho más ineficaz, recortando solamente 1,6 puntos en Italia, 1,7 puntos en Grecia o 2,2 puntos en España. Expresado de otra forma, la diferencia de desigualdad medida por el índice de Gini antes de transferencias monetarias entre España y Suecia es de 1,2 puntos, y después de las transferencias esta diferencia se amplía hasta los 8,3 puntos.

El sorprendente resultado redistributivo del modelo de bienestar español tiene una explicación no muy compleja. En España, las principales transferencias sociales de índole monetaria, con gran diferencia sobre el resto, son las pensiones y los subsidios y prestaciones por desempleo. Ambas están directamente relacionadas con el tiempo trabajado y los salarios obtenidos; cuanto más prolongada sea la vida laboral y mejor sea el sueldo percibido, mayores serán las pensiones y las indemnizaciones por pasar al paro. En sentido inverso, quienes no acceden al mercado de trabajo o lo hacen de manera intermitente y con bajos salarios, no alcanzan los mínimos de cotización exigidos o se quedan en los niveles más bajos de aseguramiento. Dado que España ha mantenido a lo largo de las últimas

**Nuestro modelo de bienestar no tiene un problema de gasto sino de resultados. Su rendimiento redistributivo es claramente inferior al de nuestros países de referencia, y tomado en conjunto puede tener incluso resultados regresivos**

**Medida por el índice de Gini, la diferencia de desigualdad entre Suecia y España antes de transferencias monetarias es de 1,2 puntos, pero después de ellas se amplía hasta 8,3 puntos. Es evidente que nuestro modelo no corrige la desigualdad tanto como otros. ¿Qué razón hay para conformarse con eso?**

décadas unas tasas de desempleo más altas que las de otros países desarrollados es fácil comprender la gran divergencia en los resultados distributivos de nuestro modelo de Estado de bienestar.

En resumen, España, a raíz de la crisis económica, presenta un crecimiento de los indicadores de desigualdad y de pobreza mayor que en la mayor parte de los países de su entorno. Esa evidencia no es consecuencia de una insuficiente dimensión del sector público ni de la escasez de gasto social, sino que se explica fundamentalmente por una determinada configuración del Estado de bienestar, por la ineficiencia del mercado laboral y por el insuficiente rendimiento de aquellos componentes del gasto social que tienen una finalidad netamente igualadora. De esta forma, se puede afirmar que determinados segmentos de la población, como los jóvenes, están excluidos de los mejores resultados del sistema de bienestar, puesto que no se benefician suficientemente de su potencial nivelador. A muchos el sistema educativo no acaba de proporcionarles las necesarias capacidades para ser competitivos, el mercado de trabajo dual los relega a empleos de baja

calidad o al desempleo, lo que los aboca a unas prestaciones sociales de la misma baja calidad, perpetuando su situación de desventaja. Esta afirmación hay que hacerla con la máxima preocupación hoy en España.

El debate es más complejo que simplemente decidir cuánto dinero público se debe gastar o cuánto hay que recaudar. Se trata de reformar la organización de las políticas públicas y su orientación, de evaluar sus resultados y pensar qué incentivos producen. En definitiva se trata de repensar qué es posible hacer para acercarnos más a los objetivos deseados con los recursos disponibles o de aumentar dichos recursos sin menoscabar el crecimiento económico.

3. En España, **el sistema educativo es relativamente ineficaz en su función igualadora de las oportunidades**. La educación puede ser un instrumento muy útil para lograr la igualdad de oportunidades, pues incide de forma significativa en las perspectivas de estar empleado y en el salario esperado. Si el acceso a la formación es similar entre todos los estratos de la sociedad y las competencias dependen del esfuerzo, el mérito y la responsabilidad individual, entonces la influencia de la educación en el desempeño laboral de los individuos es un mecanismo muy útil y visible de igualdad de oportunidades. Además, es un mecanismo que se puede retroalimentar, puesto que si los ciudadanos perciben que hay igualdad de oportunidades a través de la educación y que este es el factor principal que determina el bienestar y los salarios futuros, entonces habrá más incentivos para formarse, lo que puede redundar a su vez en la construcción de una sociedad más innovadora, justa y meritocrática.

**En la práctica, los jóvenes españoles están excluidos de lo mejor del modelo de bienestar. El sistema educativo no los capacita bien y el mercado de trabajo los relega a empleos de baja calidad, lo que significa bajos ingresos y bajas prestaciones**

El problema reside en que las posibilidades de éxito educativo no solo dependen del esfuerzo y la dedicación. El nivel socioeconómico y cultural de los padres influye en las competencias adquiridas y en las probabilidades de alcanzar estudios de secundaria superior y superiores. Si el origen familiar sigue influyendo bastante en el éxito educativo de los jóvenes y la formación influye cada vez más en el empleo, un mal sistema educativo contribuirá a perpetuar, e incluso a aumentar, las desigualdades de renta, en lugar de ejercer las funciones de ascensor social. Como ya hemos señalado, la movilidad intergeneracional educativa en España es relativamente baja en el sentido de que un porcentaje relativamente elevado de los hijos replica el nivel educativo de los padres.

A pesar de estos hechos y de las bajas o medianas calificaciones que repetidamente suelen obtener los estudiantes españoles en las pruebas internacionales, el debate educativo en España no acaba de centrarse en la pluralidad de determinantes de la calidad y sigue demasiado centrado en la cuestión de los niveles de gasto público educativo. Ello a pesar de que los mismos informes en que se analizan esas pruebas internacionales revelan que a partir de cierto nivel de gasto (aproximadamente 50.000 dó-

lares por alumno, situándose España por encima de los 80.000) no hay relación clara entre el gasto y el rendimiento académico. Tampoco es clara la relación entre la riqueza nacional y el rendimiento académico de los países: a partir de los 20.000 dólares de PIB per cápita no se aprecia relación alguna entre riqueza y rendimiento (el PIB per cápita español se sitúa en los últimos años en torno a los 30.000 dólares). De nuevo, seguramente es mucho más importante cómo se gasta que cuánto se gasta.

El desempeño académico por Comunidades Autónomas es suficientemente ilustrativo. En España hay 56 puntos de diferencia entre las Comunidades Autónomas con un mayor y menor rendimiento educativo en matemáticas, el equivalente al aprovechamiento derivado de curso y medio de escolarización (PISA, 2012). Madrid, la Comunidad Autónoma con un menor gasto educativo per cápita, se sitúa en los primeros puestos en rendimiento académico en matemáticas, lectura o ciencias. De hecho, la Comunidad de Madrid y el País Vasco obtienen resultados académicos prácticamente idénticos dedicando la primera un gasto por alumno casi un 40% inferior a la segunda.

4. En España, **el sistema fiscal no está orientado a la eficiencia y su capacidad recaudatoria es insuficiente** para financiar determinados niveles de gasto público y de

sistema de bienestar de forma sostenible en el tiempo. Los sistemas tributarios tienen como objeto principal aportar los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos mediante un reparto equitativo de las cargas. Son de sobra conocidas las muchas distorsiones en la asignación de los recursos que implica el establecimiento de tributos, distorsiones de las que se deriva una menor capacidad de crecimiento de la economía. De esta realidad se concluye la necesidad de alcanzar un equilibrio razonable entre los niveles de gasto público, y su consecuente presión fiscal, y las estrategias de crecimiento económico que pretenda seguir cualquier país.

Ya desde los años ochenta del siglo XX se observa una tendencia consolidada en los países de la OCDE hacia la alteración del *ranking* de los principios impositivos que deberían gobernar cualquier reforma tributaria. La eficiencia económica, esto es, la neutralidad de los impuestos en las decisiones que tomarían los agentes económicos en ausencia de aquellos; la equidad horizontal, como principio que evita tratamientos diferenciados en función de las diferentes fuentes de renta; o la sencillez en el diseño y aplicación de los impuestos, se han consolidado como los principios impositivos sobre los que debería edificarse un sistema fiscal moderno que no supusiese una rémora al crecimiento económico. En definitiva, España tiene pendiente una reforma integral del sistema tributario para evitar que fuertes niveles de progresividad fiscal formal incidan negativamente en los comportamientos económicos estratégicos fundamentales, tales como la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos

Un porcentaje elevado  
de los hijos solamente alcanza  
el nivel educativo de sus padres.  
Esto no permite la movilidad social  
a la que debemos aspirar

empresariales. De esta forma, se libera parcialmente al sistema fiscal de su función redistributiva conduciendo las políticas de redistribución por el lado del gasto público, en el bien entendido de que la reducción de las distorsiones fiscales contribuirá a un mayor crecimiento económico y mayores bases imponibles, que generarán aumentos en la progresividad real del sistema y retornos recaudatorios suficientes para financiar políticas exigentes de gasto público social.

Superadas las urgencias recaudatorias derivadas de la profunda crisis económica y constatada la solidez de la recuperación, España tiene pendiente una reforma integral de su sistema tributario en este sentido. En opinión de la Fundación FAES, imbuidas de una suerte de “síndrome de Robin Hood”, la mayoría de fuerzas políticas de nuestro país, y muy especialmente las situadas en la izquierda del espectro político, mantienen la idea trasnochada y denostada por la evidencia empírica de hacer explícito un castigo fiscal a los “ricos” como vía para conseguir una distribución de la renta más justa, mediante la elevación de los tipos impositivos marginales que soportan los niveles más elevados de renta. En un contexto global como el actual, ese tipo de medidas acaban socavando las bases imponibles de los impuestos y haciendo que esos excesos de

gravamen recaigan sobre las clases medias, con notables efectos distorsionadores sobre sus decisiones de ahorro y consumo, lo que repercute en un menor crecimiento económico, una menor recaudación y, por ende, una menor capacidad de financiar el gasto público necesario.

La crisis económica ha puesto de manifiesto la enorme fragilidad de nuestro “mix” tributario, que está demasiado sesgado hacia la imposición directa que grava las rentas del trabajo y del capital y los beneficios empresariales y que es, en consecuencia, muy dependiente del ciclo económico y particularmente del ciclo del sector inmobiliario. Mientras que en el conjunto de la Unión Europea la presión fiscal se mantuvo relativamente estable a lo largo de la crisis, en España se produjo una brusca e intensa caída de la presión fiscal (6,4 puntos de PIB aproximadamente). Los ingresos tributarios cayeron aún más que el PIB, lo que obligó a incurrir en déficits públicos muy altos para sostener a corto plazo el nivel de bienestar que hemos decidido darnos los españoles y que, en estas circunstancias, tampoco serían sostenibles a largo plazo. Tratar de solucionar esta evidente ineficiencia e insuficiencia del sistema fiscal español aumentando la presión fiscal y los tipos marginales a las rentas altas no solo no alcanzaría los resultados deseados sino que sería contraproducente, puesto que su efecto distorsionador sobre el comportamiento de los agentes económicos limitaría el crecimiento económico, estrecharía las bases imponibles y socavaría aún más la recaudación, lo que no haría sino ahondar en la desigualdad y prolongar en el tiempo la inequidad en la distribución de la renta.

**La crisis ha puesto de relieve la enorme fragilidad de nuestro “mix” tributario. Los ingresos tributarios cayeron más que el PIB, lo que obligó a recurrir a déficits altos para sostener a corto plazo el bienestar**

## Orientaciones de políticas públicas

Del análisis sobre las fuentes de la desigualdad en España se debe extraer una gran conclusión que se convierte en el corolario de este informe. En España, no parece muy coherente afirmar que se está preocupado por la desigualdad y:

- Oponerse a reformas del Estado de bienestar que aumenten su capacidad niveladora y permitan beneficiarse de su potencial nivelador y generador de oportunidades a los segmentos que actualmente menos lo hacen, especialmente los jóvenes, los parados y las familias.
- Oponerse a una reforma del mercado laboral que permita una mayor flexibilidad y adaptabilidad a los cambios de ciclo económico y, sobre todo, redunde en tasas de paro mucho más bajas.
- Oponerse a una reforma del sistema educativo que mejore su calidad y facilite una mayor movilidad social intergeneracional.
- Oponerse a una reforma del sistema fiscal orientada al crecimiento económico que redunde en una mayor estabilidad de ingresos y, con ella, la sostenibilidad en el tiempo del gasto público.
- Proponer una reforma del sistema de financiación autonómica que limite la solidaridad entre los españoles.

Todos y cada uno de estos ítems constituyen fuentes de desigualdad en España y, cualquiera que sea la posición que se adopte en el debate aún no resuelto sobre el impacto de una distribución de la renta desigualitaria en el crecimiento económico a largo plazo, debe-

Manteniendo como requisito inexcusable la universalidad de los servicios básicos, hay que reformar el Estado de bienestar para dar más protagonismo a la capacidad de decisión de los ciudadanos y para abrir la prestación de los servicios públicos a la colaboración público-privada. Esto es actualmente el denominado “modelo nórdico”

rían ser revisados sin demora. A continuación se proponen algunas orientaciones de política pública en este sentido:

1. Se debe abrir el debate sobre las **reformas del sistema de bienestar** en España que permitan cambiar los resultados incluso regresivos, que trasladan la desigualdad y limitan su efecto nivelador esperado. El problema no es que la mayoría de las prestaciones monetarias estén vinculadas al empleo (salario y mantenimiento en el empleo), sino que el nivel de empleo es insuficiente, lo que determina que la resultante final del modelo de bienestar produzca unos efectos niveladores muy limitados y sustancialmente menores que otros modelos.

Manteniendo como requisito inexcusable la universalidad de los servicios básicos de financiación pública, se precisa una reforma que otorgue más protagonismo a la capacidad de decisión de los ciudadanos mediante el desarrollo de las transferencias sociales monetarias, una mayor progresividad en el gasto público y que abra la prestación de los servicios públicos a la competencia y a la colaboración público-privada.



La reforma del sistema de bienestar en España debe acabar con las bolsas de exclusión que padecen jóvenes, parados y familias. Para ello, se debe insistir en la línea de algunos incentivos fiscales recientemente introducidos en el IRPF para familias numerosas o con discapacitados a su cargo (*tax break with social purposes*, TBSP en terminología anglosajona). La superioridad relativa de los modelos actuales nórdicos, profundamente reformados tras la quiebra del modelo socialdemócrata tradicional como consecuencia la crisis fiscal a la que este condujo, es una guía válida para mejorar el insuficiente rendimiento redistributivo de los “modelos mediterráneos”.

2. El **sistema educativo** en España debe ahondar en las vías de reforma que puedan mejorar la calidad de la educación y la preparación de los jóvenes ante los retos de la mayor competencia internacional derivada de la globalización y de la revolución tecnológica, y que permitan aumentar la eficiencia en la función igualadora del gasto educativo aumentando los niveles de movilidad social intergeneracional. Al menos, habría que conseguir que todos los estudiantes alcanzasen un nivel mínimo de competencias básicas, por ejemplo, el nivel 2 de las pruebas PISA, lo que redundaría en un incremento del salario promedio y disminuiría la dispersión de salarios.
3. La introducción de pruebas externas y estandarizadas, no como barreras que dejan fuera a proporciones de estudiantes, sino como medio de evaluación de los centros y/o de orientación de las trayectorias educativas de los estudiantes, con la consiguiente publicación de los resultados, las becas condicionadas a resultados educativos y el aumento de las becas-salario, la in-

La reforma del sistema de bienestar en España debe hacerse especialmente para acabar con las bolsas de exclusión que padecen jóvenes, parados y familias

corporación de las familias desfavorecidas a la educación en las edades más tempranas, la exigencia académica como medio de recuperar la importancia del esfuerzo, la libertad de elección que facilite la existencia de centros públicos, concertados y privados con diversos programas docentes y las campañas informativas sobre la relación entre los estudios y el desempeño laboral posterior son, según muestran los estudios más rigurosos, las medidas más efectivas para lograr una mayor igualdad de oportunidades a través de un sistema educativo de calidad.

4. Debemos valorar muy positivamente la reforma laboral de 2012 por los resultados que está deparando en términos de una mejora evidente de la eficiencia del mercado de trabajo, pero se debe avanzar hacia una **segunda fase de la reforma laboral** que logre reducir al mínimo la dualidad del mercado de trabajo en España y, con ella, sus negativas consecuencias, como las violentas reacciones al ciclo económico, principal fuente del aumento reciente de la desigualdad en España y una de las responsables de que los niveles habituales no se hayan reducido más a largo plazo. Se recomienda ahondar en el proceso de simplificación contractual, de modo que se reduzca al máximo el salto en los costes de despido de trabajadores temporales e indefinidos, y de modo que esos costes de despido sean, por término



medio, más bajos que los actuales (véase, para mayor precisión de estas medidas, las conclusiones y orientaciones del informe de la Fundación FAES *Reflexiones sobre el mercado de trabajo: continuar la reforma*, presentado en el Campus FAES 2014).

5. Con el objetivo de incorporar al mercado de trabajo a los colectivos con mayores problemas de inclusión (jóvenes, desempleados de larga duración, trabajadores poco cualificados y/o sin experiencia laboral), puede reformarse el salario mínimo mediante la revisión de los impuestos que acarrea y la modulación de su cuantía, al tiempo que se establecen complementos aportados por el Estado, ya sea a las cotizaciones pagadas por la empresa o al propio salario, para facilitar la contratación y la aceptación de estos empleos por parte de los desempleados. Se trataría de establecer diferentes umbrales en función del nivel de cualificación de la mano de obra o del tipo de ocupación que se desempeña.
6. Se debería optar por una **reforma integral de nuestro sistema fiscal** para orientarlo al crecimiento económico, al aumento de bases imponibles y a la optimización y mayor estabilidad de la recaudación me-

dante la creación de un entorno más atractivo para el ahorro y la inversión, el estímulo de la creación de empleo mediante la reducción de la enorme brecha fiscal existente entre el coste bruto para el empleador y el salario percibido neto de impuestos y cotizaciones, la reducción de la carga fiscal individual, singularmente la que ahora soportan las clases medias asalariadas, y el apoyo a la familia como elemento fundamental de vertebración social.

7. El estado actual de la teoría fiscal y la evidencia de las reformas adoptadas en los países de nuestro entorno, permiten afirmar que la **mejora de la eficiencia tributaria** exige un cambio gradual en la estructura tributaria, que reduzca el peso de la imposición directa en beneficio de la indirecta, dado que aquella es más dañina para el crecimiento y el empleo; un cambio paralelo en la financiación del Estado de Bienestar, disminuyendo progresivamente el peso de las cuotas de la Seguridad Social, que no son más que un impuesto ineficiente sobre el empleo; la simplificación del sistema tributario y la mejora de la equidad (véase, para mayor precisión de estas medidas, las conclusiones del informe *Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo*, presentado en el Campus FAES 2013).
8. Las medidas de reforma fiscal deberían ir de la mano de una **reforma en el sistema de financiación autonómica** con, al menos, dos objetivos muy claros: que elimine las acusadas disparidades en el acceso de los españoles a los servicios públicos esenciales, y que determine una financiación de los servicios públicos menos dependiente del ciclo económico, es decir, más estable. Los gastos administrados centralmente han mostrado una mayor resiliencia frente

Es necesaria una revisión integral de nuestro sistema institucional.

Para eliminar la desigualdad, la captura de rentas y la corrupción, y para restaurar la confianza social en las instituciones, en la igualdad de oportunidades y en los incentivos individuales como base del progreso de España

a los ciclos económicos adversos como el actual. En gran medida, ello ha sido así gracias a la existencia de mecanismos como el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, el cual ha garantizado una relativa estabilidad en el gasto en pensiones. En cambio, no ha sucedido lo mismo con aquellos gastos descentralizados, como educación y sanidad.

9. Se hace necesaria una **revisión integral de nuestro sistema institucional** que elimine la captura de rentas y, en general, la corrupción como vía de asignación de oportunidades, permitiendo restaurar la confianza social y los incentivos individuales adecuados. Con todo, la desconfianza de los individuos, tanto en sus propias posibilidades de prosperar como en el sistema de instituciones, hace que surjan reacciones igualitarias que replantean el funcionamiento del sistema de valores existente. En este contexto, es necesario un conjunto de instituciones que garantice el acceso a oportunidades en igualdad de condiciones, lo que pasa por estrechar el cauce de acceso a oportunidades de captura reduciendo el ámbito de decisión y actuación de las instituciones públicas, de manera que se destruyan los incentivos clientela-

res. Cuanto mayor sea el entramado de departamentos, organismos, instancias y Administraciones involucradas en la asignación de oportunidades, mayor será la posibilidad de interferencias clientelares que comprometan la igualdad del punto de partida. Es cierto que para que la patología aflore es necesaria la concurrencia de lo público y de lo particular, pero en la medida en la que se reduzca la capacidad de influencia de lo público en decisiones fuera del mercado, el interés particular desarrollará un conjunto de habilidades distintas y mucho más provechosas para el bien común.

10. Cualquier análisis riguroso sobre la desigualdad requiere un conocimiento suficientemente fundado de la realidad. Se requiere la **creación de indicadores** todavía más cercanos a la vida de los individuos, que estarían más ligados a su disfrute de bienes y servicios, incluyendo los servicios públicos en especie, los grandes ausentes en las estadísticas de desigualdad. Asimismo, se hace necesaria la creación y puesta en marcha de **mecanismos de evaluación de las políticas públicas** en España al objeto de dotar al debate político del rigor del que desgraciadamente carece.



Este libro nace de la voluntad de la Fundación FAES de comparecer activamente en los grandes debates políticos, sociales y económicos, y este de la desigualdad nos afecta especialmente como sociedad. Implica fenómenos como la globalización, el cambio tecnológico, la evolución demográfica, el modelo del Estado de bienestar, su sostenibilidad y su rendimiento; implica al modelo educativo y a la estructura del mercado laboral; implica a la calidad institucional de nuestro país y a la apertura de la sociedad a la movilidad y a las oportunidades. Por ello, partimos de la complejidad del problema sin aceptar explicaciones simplistas, sesgadas hacia los discursos que buscan el antagonismo social. Este informe contiene un gran esfuerzo por desentrañar las claves de la desigualdad, sus diversas acepciones y diferentes significados en función de los contextos sociales y económicos en que se produce. Las políticas públicas han de incorporar la complejidad de este problema y orientarse, con determinación y amplios acuerdos, a la mejora del rendimiento de los modelos de bienestar, de los sistemas educativos y de la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo con el objetivo de consolidar una sociedad abierta y de oportunidades. Y por eso, el rigor conceptual, el análisis objetivo de los datos disponibles y la depuración de las posiciones que se manifiestan en este estudio han sido una preocupación constante de quienes lo han elaborado.

**faes** Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales  
C/ María de Molina, 40 6ª Planta, Madrid 28006  
Tel: +34 91 576 68 57 Fax: +34 91 575 46 95  
e-mail: [fundacion@fundacionfaes.org](mailto:fundacion@fundacionfaes.org)

[www.fundacionfaes.org](http://www.fundacionfaes.org)