

# **Los determinantes del aumento de la desigualdad. Una visión desde la ciencia política**

## **The determinants of the rise in inequality. A view from political science**

JOSÉ FERNÁNDEZ-ALBERTOS  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC  
j.f.albertos@csic.es

Es un hecho conocido el que desde las últimas décadas del siglo pasado la mayor parte de los países más desarrollados han visto cómo sus sociedades se hacían más desiguales. El largo periodo de crecimiento económico e igualación de ingresos que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial llegó a su fin en la década de los setenta del pasado siglo. El hecho de que haya sido un fenómeno tan generalizado invita a creer que los causantes de este proceso son procesos estructurales generales. Sin embargo, como el Informe de la OCDE «Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising» nos recuerda, el aumento de la desigualdad no ha sido un proceso lineal y unívoco: ha sido más intenso en unos contextos y en unos periodos del tiempo que en otros, y ha tomado además diferentes formas en diferentes países. El informe de hecho explota estas variaciones de forma sistemática para explorar los determinantes inmediatos de los aumentos de las desigualdades.

Resumiendo de forma injusta los ricos hallazgos del informe, la OCDE detecta que ha habido factores exógenos (la globalización entendida en sentido amplio, y la generalización de tecnologías que aumentan el valor de los trabajadores más cualificados y reducen el de los no cualificados) que han provocado que el mercado de trabajo produzca resultados menos igualitarios, y ha habido decisiones más puramente políticas (desregulaciones de los mercados y una mayor laxitud fiscal con las rentas más altas) que han reducido o limitado el papel corrector del Estado en la distribución del ingreso. En cualquier caso, hay que pensar en estos determinantes detectados por la OCDE como factores «inmediatos» del aumento de las desigualdades, no como determinantes últimos. ¿Por qué el proceso político ha permanecido impasible a este aumento de las desigualdades no deseado por él? ¿Ha sido incapaz de combatirlas sin éxito? En última instancia, ¿cuáles han sido las causas políticas que explican que las sociedades democráticas hayan permitido operar a estas fuerzas que la OCDE ha identificado como causantes del aumento de los niveles de desigualdad económica desconocidas en los países ricos en el último medio siglo?

Estas preguntas son particularmente relevantes porque, de acuerdo con la literatura dominante en ciencia política y economía política, el grado de desigualdad que una sociedad acepta es consecuencia de un proceso en esencia político, aunque sujeto a condicionantes sociales y económicos. Sabemos que las democracias conviven de manera relativamente incómoda con repartos muy desiguales de los recursos, y que de hecho gastan muchos esfuerzos y recursos en intentar igualarlos, movidos por las demandas mayoritarias de la ciudadanía<sup>1</sup>. En el modelo de economía política de la redistribución más estilizado de todos (Meltzer y Richard, 1981) si el votante mediano es quien decide la política económica en una democracia, cuando este votante mediano está cada vez más distanciado de la renta media (esto es lo que sucede cuando aumenta la desigualdad), el sistema político debería generar una demanda mayor de políticas redistributivas para retornar a la situación original. ¿Por qué estos cambios de los que habla la OCDE en su informe no han tenido una consecuencia mayor que restaurar el «igualitario» original? ¿Deberíamos concluir que la política no importa?

Un primer tipo de explicaciones de lo ocurrido en estas últimas décadas tiene que ver con nuevas restricciones a los que se enfrentan los Estados que desean igualar la distribución de la renta: las economías desarrolladas han sufrido en estas décadas transformaciones estructurales que, si bien han sido beneficiosas para ellas en su conjunto (y eso ha hecho en gran medida que estas transformaciones sean difícilmente reversibles), les han impedido redistribuir el ingreso como hubiesen deseado. Imaginemos que un gobierno se plantea la adopción de una política que aumentará en un 20% los ingresos del 40% de la población más rica pero que empobrecerá en un 2% los ingresos del 60% de la población más pobre. En principio, su adopción aumentaría la desigualdad, pero también aumentaría los recursos totales de la sociedad, lo que llamamos coloquialmente como «el tamaño de la tarta». En ausencia de un Estado redistribuidor, si los ciudadanos de ese país tuviesen que votar sobre la adopción de esa política y cada uno votase de acuerdo a sus intereses personales, una mayoría de votantes la rechazaría: la sociedad dejaría así pasar la oportunidad de enriquecerse colectivamente por culpa de la distribución no igualitaria de los beneficios de esa medida. La cosa cambiaría totalmente si en escena aparece un Estado con capacidades redistributivas. Alguien podría proponer que el 40% rico y beneficiado por la nueva política fuera sujeto a un nuevo impuesto con el cual se financiarían transferencias de renta que compensaran completamente al 60% de pobres perjudicados por ella. Como las ganancias generadas por la nueva política a los primeros son muy superiores a las pérdidas causadas a los segundos, incluso después de tener en cuenta los costes de realizar estas transferencias de renta entre grupos (hay que pagar inspectores de hacienda, un sistema administrativo que reparta las transferencias, etc.), el 40% de beneficiados seguirían disfrutando de unos ingresos mucho mayores que en la situación previa a la adopción de la política. En definitiva, gracias a la posibilidad de compensar a los perdedores limitando los efectos desiguales de la política, la redistribución ha logrado que la política sea políticamente aceptable.

---

<sup>1</sup> La literatura sobre los efectos del régimen político en la distribución del ingreso es vasta. Rodrik (1999), Acemoglu y Robinson (2007) o Boix (2003) son solo algunos ejemplos.

Como en este ejemplo, el consenso entre economistas es que los cambios estructurales profundos a los que las sociedades avanzadas han sido sometidas en las últimas décadas y que de acuerdo con la OCDE son en parte responsables del aumento generalizado de las desigualdades (aumento relativo de la demanda de mano de obra más cualificada, liberalización nacional e internacional de los mercados, participación en la economía global de grandes partes del planeta antes económicamente excluidas o aisladas...) son también cambios que han tenido consecuencias positivas desde un punto de vista agregado. El tamaño de la tarta ha aumentado, aunque las ganancias no se concentraran en los grupos con menores ingresos. La pregunta es, por tanto, ¿por qué las sociedades no han sido capaces de compensar a los perdedores?

En primer lugar, no es cierto que los gobiernos no hayan tratado de compensar. El gasto público en los países de la OCDE, a pesar de toda la retórica neoliberal sobre la necesidad de reducir el tamaño del Estado que ha dominado el discurso político durante este periodo, no ha decrecido mientras aumentaban de las desigualdades. Pero las fuerzas desigualitarias eran de tal magnitud que el mantenimiento de los niveles de igualdad anteriores hubiese requerido de aumentos aún mayores del gasto que los observados, y probablemente menos atractivos políticamente que en el pasado.

En segundo lugar, independientemente del tamaño, la forma concreta que ha tomado la intervención del Estado en estas décadas también es posible que haya limitado sus efectos redistributivos. Aunque el Informe de la OCDE señala que la intervención pública ha jugado un papel redistributivo importante y relativamente estable durante el periodo, es preciso notar que se han producido algunos cambios, tanto en la forma de recaudar como en la forma de gastar, que sin duda han afectado a la capacidad del Estado de reducir desigualdades.

En el lado de la recaudación, los países de la OCDE han ido progresivamente desplazando la carga impositiva de los impuestos directos (más visibles, potencialmente más distorsionantes de la actividad económica, y potencialmente muy progresivos) hacia los impuestos indirectos (por lo general menos visibles y más fácilmente recaudables). Este es un proceso en buena parte informado por las teorías de la imposición óptima, pero del que conviene no olvidar su trasfondo político: la financiación del Estado y el nivel de impuestos en particular pasaron a ser cuestiones centrales de la agenda política de estas últimas décadas. Grupos de electores cada vez más amplios y más centrales en la arena política empezaron a mostrar de manera activa su descontento con determinadas partidas de gasto y a cuestionar un tamaño excesivo del Estado. Y de forma generalizada, la promesa de «bajos impuestos» fue cada vez percibida por los políticos como una poderosísima baza electoral. Luego volveré sobre las posibles causas de estos cambios en las demandas de los votantes, pero lo que es innegable es que este nuevo contexto *político* contribuyó a facilitar la adopción de políticas tributarias más regresivas.

Sin embargo, es difícil culpar a las presiones electorales de la política democrática a algunos de los cambios impositivos que sí se menciona explícitamente en el Informe de la OCDE, y que han operado como impulsores de las desigualdades, en especial, las causadas por el desorbitado crecimiento de los ingresos en los segmentos más ricos de la población: rebajas de los tipos marginales en los tramos de ingresos más altos, un mejor tratamiento

fiscal a las rentas del capital que las del trabajo, y proliferación de desgravaciones, exenciones y demás agujeros fiscales de los que se benefician desproporcionalmente los individuos con rentas muy altas. Sin duda, el proceso de globalización no ha sido extraño a estos cambios. Las rentas más altas, en primer lugar, se han beneficiado de forma directa de la internacionalización de muchos mercados. Pero, además, la movilidad de capitales y la creciente integración financiera han permitido a estos grupos eludir impuestos nacionales o al menos amenazar de manera creíble con hacerlo en caso de que el régimen fiscal les resulte cada vez menos atractivo. Es discutible cuántas de estas amenazas serían realmente viables, y si de verdad un sistema más fiscalmente agresivo hacia estos grupo lastraría la actividad económica en su conjunto, pero no cabe duda de que los gobiernos son cada vez más sensibles a las reacciones que podrían generar unos niveles altos de imposición en estos sectores con activos muy móviles internacionalmente<sup>2</sup>.

Los cambios asociados a la globalización han aumentado, por tanto, las exigencias redistribuidoras del Estado, pero simultáneamente han dañado algunas de las herramientas tradicionales (sistemas impositivos progresivos) con las que los Estados corregían las desigualdades. En cierto sentido, es posible por tanto que una de las razones por las cuales los gobiernos no han compensado los aumentos de la desigualdad sea que no han sido capaces de hacerlo. Violentar el orden económico internacionalizado es percibido por los gobiernos como extraordinariamente costoso (un claro reflejo de ello es la extrema debilidad de las tentaciones proteccionistas en todo el planeta durante la actual crisis económica), y este orden les impone ciertas formas de hacer política que hacen menos posible la igualdad de rentas.

No hay que exagerar, sin embargo, el papel de estas restricciones: uno de los fenómenos señalados por los estudiosos es la reducción de desigualdades en Latinoamérica, en una época precisamente en la cual su economía se ha internacionalizado intensamente. Los estudios sobre estos países muestran de hecho que las causas de estas reducciones han sido la puesta en marcha de ambiciosas políticas públicas contra la pobreza con fuertes consecuencias redistributivas. Y resulta difícil entender estas políticas sin comprender los cambios políticos que han experimentado estos países en este tiempo, facilitando el acceso a la arena política formal de capas de población previamente excluida o electoralmente desorganizada. No es, por tanto, un problema (solo) de ausencia de «oferta» de políticas redistributivas: la «demanda» de redistribución sigue importando.

De hecho, es difícil argumentar que son las constricciones externas a las que la globalización somete a los gobiernos nacionales las responsables de la ausencia de programas de *gasto* con una mayor ambición redistributiva en los países de la OCDE. Durante estas décadas hemos aprendido mucho sobre el efecto de los diferentes programas en la distribución del ingreso, y de hecho el propio informe hace un llamamiento a intensificar aquellos programas con un efecto redistributivo directo más claro: las intervenciones «focalizadas» en los colectivos más desfavorecidos. Sin embargo, sabemos que, usando el lenguaje de los economistas,

---

<sup>2</sup> El volumen de Bardham, Bowles y Wallerstein (2006) reúne una excelente colección de ensayos sobre los efectos de las diferentes facetas de la globalización en la posibilidad de implementar políticas redistributivas.

esta es una mirada de «equilibrio parcial», es decir, que no toma en consideración las consecuencias de segundo orden que la adopción de dichas políticas genera. Los sociólogos Korpi y Palme (1998) ya mostraron que, paradójicamente, los países que acaban teniendo resultados más redistributivos no son los que tienen programas más concentrados en los más pobres. La razón es relativamente sencilla: cuando los beneficiarios de los programas son sectores minoritarios de la población, el apoyo a estos programas decrece, y con él su tamaño. Para sostener amplias y generosas políticas de bienestar que produzcan resultados redistributivos de alcance debemos permitir, paradójicamente, que estos programas incluyan ciertos elementos regresivos con tal de que las clases medias mantengan su compromiso con ellos.

Visto desde esta perspectiva, es más fácil entender por qué ha sido *políticamente* más problemático corregir las desigualdades en estas tres últimas décadas. En esencia, el problema es que las coaliciones de apoyo a las políticas redistributivas se han deteriorado notablemente. En primer lugar, porque las distancias entre los más pobres y la clase media han aumentado. Como muestran Lupu y Pontusson (2011), la distancia de ingresos entre las clases medias y las clases bajas es un buen predictor del apoyo de las clases medias a la redistribución, y del apoyo general en la sociedad a las medidas redistribuidoras. Eso explicaría que, contra lo que predice el modelo estilizado de Meltzer y Richard, pero en consonancia con la evidencia empírica disponible, una mayor desigualdad antes de la intervención del Estado tiende a generar una *menor* demanda de redistribución en la arena política. La desigualdad ha hecho que redistribuir sea menos atractivo políticamente.

Pero no solo la distancia económica entre las clases medias y las clases bajas ha aumentado, también lo han hecho otro tipo de «distancias». La generalización de los fenómenos migratorios han hecho que las sociedades europeas sean hoy mucho más heterogéneas que hace medio siglo. Y aunque los mecanismos por lo cual esto es así están todavía sometidos a discusión, sí sabemos que la heterogeneidad étnica puede resultar un obstáculo para la provisión de bienes públicos y para el apoyo a la generalización de los programas redistributivos (Alesina y Glaeser, 2004; Soroka *et al*, 2006). Por último, las sociedades postindustriales han visto emerger nuevos tipos de conflictos políticos (sobre inmigración, ecologismo, derechos civiles..., que la literatura ha llamado cuestiones «postmateriales» [Inglehart, 1997]) que han desvirtuado o debilitado las férreas coaliciones que sostenían las políticas redistributivas del pasado. En este contexto, mucho más heterogéneo socialmente y fragmentado electoralmente, resulta más difícil «vender» políticas redistributivas ambiciosas, como vimos anteriormente con la popularización del discurso contra los impuestos.

Resumiendo, podemos pensar en dos tipos de obstáculos de naturaleza profundamente política a los que se ha enfrentado la agenda redistributiva en las últimas décadas: por un lado, algunos de los cambios estructurales que han afectado a los países avanzados en el último medio siglo (por resumirlo con una palabra, la «globalización») han minado la efectividad de algunas de las herramientas con las que los gobiernos corregían las desigualdades. Por otro, estas sociedades se han hecho más heterogéneas y más políticamente hostiles a las políticas universales que sostenían la redistribución en el pasado. Esta distinción analítica es importante: si el primer factor fuera más importante implicaría que las sociedades modernas no redistribuyen más *porque no pueden*, pero si fuera el segundo indicaría que no lo hacen *porque no quieren*. Las posibles «soluciones» a estos obstáculos serían igualmente muy

diferentes. Si el problema es de incapacidad de implementar políticas redistributivas, las soluciones tendrán que venir por limitar algunas de las consecuencias políticamente peligrosas de la globalización «excesiva», en línea con las propuestas del economista Dani Rodrik (2011). Pero si el problema es de quiebra de la coalición política que sostiene una ambiciosa agenda redistribuidora, entonces el reto será buscar fórmulas para que estas nuevas políticas resulten atractivas al cada vez más heterogéneo electorado de las sociedades desarrolladas.

En cualquiera de los dos casos, se trata de obstáculos formidables a los que tendrán que enfrentarse las propuestas redistribuidoras que aspiren a ser políticamente viables en el futuro.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2009); *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Cambridge University Press.
- Alesina, A. y Glaeser, E. (2004); *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford, Oxford University Press.
- Bardhan, P., Bowles, S. y Wallerstein, M. (eds.). (2006); *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Princeton, Princeton University Press.
- Boix, C. (2003); *Democracy and Redistribution*, New York, Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1997); *Modernization and Postmodernization*, Princeton, Princeton University Press.
- Karpi, W. y Palme, J. (1998); «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries», *American Sociological Review*, 63: 661-687.
- Lupu, N. y Pontusson, J. (2011); «The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution», *American Political Science Review*, 105 (2).
- Meltzer, A. y Scott, R. (1981); «A Rational Theory of the Size of Government», *The Journal of Political Economy*, 89 (5): 914-927.
- Pontusson, (2005); *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America*, Cornell, Cornell University Press.
- Rodrik, D. (1999); «Democracies Pay Higher Wages», *Quarterly Journal of Economics*, 114(3): 707-738.
- (2011); *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York: WW Norton.
- Soroka, S., Banting, K. y Johnson, R. «Immigration and Redistribution in a Global Era», en P. Bardhan, S. Bowles y M. Wallerstein (eds.), *Globalization and Egalitarian Redistribution*, 261-288.

**José Fernández-Albertos** es científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC), doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard (2007), máster (2002) y doctor-miembro (2007) por el CEACS, licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (1998) por la UCM. Autor de *Democracia, instituciones y política económica. Una introducción a la economía política* (con Dulce Manzano), Madrid, Alianza Editorial, 2010.