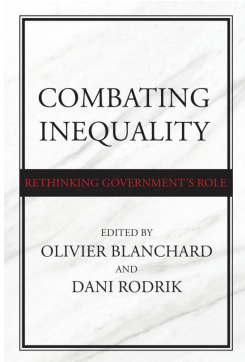


ISSN: 1576-0162

DOI: <http://dx.doi.org/10.33776/rem.v0i59.5241>

ISBN: 9780262045612

Oliver Blanchard and Dani Rodrik



*Combating Inequality:
Rethinking Government's Role*
Massachusetts Institute of Technology
and Peterson Institute for International
Economics, 2021
287 págs

Este libro recoge las aportaciones a la Conferencia que con el título *Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economies* tuvo lugar en el *Peterson Institute for International Economics* en Washington en octubre de 2019 [<https://www.piie.com/events/combating-inequality-rethinking-policies-reduce-inequality-advanced-economies>]. Sus organizadores, O. Blanchard y D. Rodrik, dos de los economistas más citados y reconocidos, lograron reunir a un conjunto de reputadas personalidades del ámbito académico, entre las que se encontraban D. Acemoglu, P. Diamond, y N.G. Mankiw. El enorme prestigio de los autores es el primer hecho destacable de la obra.

En la *Introducción* los editores resumen los principales resultados de la Conferencia. Se alcanzó un consenso entre los participantes sobre la necesidad de una participación activa de los gobiernos para disminuir la desigualdad en los niveles de vida de las personas, ya que ni la eliminación de las intervenciones públicas ni el crecimiento económico resolverían el problema. De acuerdo con Blanchard y Rodrik, *“la conversación entre los economistas ha cambiado”*. El foco no se puso en el clásico dilema entre eficiencia y equidad. De hecho, en muchas intervenciones pareció asumirse que la desigualdad estaba limitando el crecimiento económico. La discusión estuvo, más bien, en qué tipo de impuestos deberían subir para financiar la búsqueda de la equidad.

Se divide en 29 capítulos, con frecuencia en forma de breves ensayos, agrupados en 11 bloques, y redactados por diferentes autores, lo que provoca las lógicas discontinuidades en el estilo y en el enfoque. En la *primera parte* se presentan y discuten algunos datos. En el primer capítulo, quizás el mejor estructurado y documentado de todos, L. Chancel presenta diez hechos sobre los que ha girado el debate reciente sobre la desigualdad: (1) los datos sobre desigualdad siguen siendo escasos en la era digital; (2) la desigualdad de rentas ha aumentado a diferentes velocidades desde la década de los ochenta, tras un declive histórico; (3) las naciones se han vuelto más ricas y sus

gobiernos más pobres; (4) las rentas del capital se han concentrado en unos pocos; (5) la Gran Recesión no detuvo el aumento de la desigualdad; (6) la desigualdad global está más relacionada con la clase que con la nacionalidad; (7) una mayor desigualdad se asocia con una menor movilidad social; (8) las desigualdades de rentas de género y étnicas disminuyeron en el siglo XX, pero siguen siendo altas; (9) la igualdad de acceso a la educación, a la salud y a los trabajos bien remunerados eleva los ingresos de quienes se encuentran en la parte inferior de la distribución; (10) la tributación progresiva es clave para frenar la desigualdad. A continuación, P. Diamond discute este “paisaje” proponiendo incrementar los impuestos para financiar inversión pública destinada a educación, infraestructura e investigación básica.

La *segunda parte* analiza las dimensiones éticas y filosóficas de la desigualdad. Los tres capítulos que la componen tienen como títulos preguntas: ¿Es hora de nuevos fundamentos filosóficos para la teoría económica? (de D. Allen); ¿Qué tipos de desigualdad deberían abordar los economistas? (de P. Van Parijs); y ¿Por qué importa la desigualdad? (de T. M. Scanlon). Las respuestas nos llevarían a orientar la política económica a mejorar, desde una perspectiva *rawlsiana*, el bienestar de los más desfavorecidos y, a nivel más general, a perfeccionar el acceso de los diferentes grupos sociales a la elaboración de las reglas que configuran las instituciones. Esta idea enlaza con los tres capítulos que integran la *tercera parte*, redactados por politólogos (B. Ansell; S. Berman; y N. McCarty). B. Ansell aporta alguna evidencia que relaciona el aumento de la riqueza con las preferencias hacia la reducción de impuestos y gastos, y viceversa. S. Berman concluye que los políticos combatirán la desigualdad cuando los votantes se movilicen para dar prioridad a los problemas e intereses económicos. Por su parte, McCarty, tomando como referencia Estados Unidos, argumenta que la polarización que impide los consensos entre los principales partidos y la dependencia del sistema político de las donaciones de los más ricos, son los principales obstáculos que impiden abordar la desigualdad.

A partir de la *cuarta parte* empieza a tener sentido la taxonomía de las políticas que afectan a la desigualdad y que los editores proponen en la introducción en un cuadro, que reproducimos a continuación, y que transmite la idea de que se dispone de un amplio arsenal para combatirla.

En concreto, la *cuarta parte*, dedicada a la distribución del capital humano, se inicia con un capítulo de J. Rothstein, L. F. Katz, y M. Stynes que, una vez

		¿En qué etapa de la economía interviene?		
		Pre-producción	Producción	Post-producción
¿Qué tipo de desigualdad nos importa?	Inferior	Políticas de dotación (salud, educación); renta básica universal	Salario mínimo; garantías laborales	Transferencias sociales; políticas macroeconómicas para el pleno empleo
	Media	Gasto público en educación superior	Legislación laboral; acuerdos comerciales; políticas de innovación	Protección social; políticas de seguridad social
	Superior	Impuestos sobre sucesiones	Regulaciones leyes anti-monopolio	Impuestos sobre el patrimonio



más pensando en Estados Unidos, parte de cuatro principios básicos: (1) todos los niños merecen los recursos que necesitan para tener éxito en la vida; (2) el trabajo seguirá siendo una parte fundamental de la sociedad y necesita un mayor apoyo; (3) la pérdida de puestos de trabajo no debería ser una circunstancia devastadora para la economía familiar; y (4) aquellos que no pueden obtener un empleo merecen una seguridad más sólida. Por su parte, T. Shanmugaratnam insiste en la necesidad de adaptar el sistema educativo a las nuevas demandas laborales que se generarán como consecuencia de la automatización y la inteligencia artificial, y reclama el desarrollo de coaliciones entre la industria, los organismos gubernamentales, los sindicatos y las instituciones educativas para la implementación de programas que permitan a las personas desarrollar nuevas habilidades y mantener una elevada productividad.

El impacto de la globalización se analiza en la *quinta parte* prestando especial atención al "*China Shock*". En este sentido, D. Autor apunta a la necesidad de fortalecer las instituciones laborales para mejorar las oportunidades de los trabajadores menos formados, y, en la misma línea, C. Dustmann utiliza la experiencia de Alemania, para enfatizar la necesidad de diseñar políticas que aumenten la capacidad de adaptación de la mano de obra a los cambios en el entorno productivo. Desde una perspectiva más general, C. Freund compara el relativo éxito de Alemania y Japón, ante la creciente competencia de los países más pobres, con los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña. Las diferencias entre unos y otros no estuvieron en sus políticas comerciales sino, más bien, en un sistema educativo que forma mejor a los jóvenes, especialmente en matemáticas y ciencias, y en las políticas laborales que facilitan la adaptación de los trabajadores a las nuevas necesidades productivas.

La *sexta parte*, titulada *La (re)distribución del capital financiero*, aborda, en realidad, la pertinencia de establecer determinados impuestos para avanzar en la equidad. Por un lado, N.G. Mankiw reflexiona sobre el impuesto negativo sobre la renta que ya en 1968 animó a más de mil economistas, entre los que se encontraban J. Tobin, P. Samuelson, P. Diamond, y M. Feldstein a firmar un manifiesto a favor de su implantación. Por otro lado, L.H. Summers dedica su capítulo a rebatir la propuesta de E. Saez y G. Zucman para implantar un impuesto sobre la riqueza en Estados Unidos. En su opinión, con independencia de las dudas que existen sobre su constitucionalidad, caben otras alternativas fiscales con mayor capacidad recaudatoria que pasarían por reformar los impuestos de las ganancias de capital, eliminar los recortes impositivos establecidos en la era Trump, o mejorar el cumplimiento tributario de los contribuyentes. El capítulo que cierra esta parte es, precisamente, de E. Saez que, por el contrario, defiende la implantación del impuesto sobre la riqueza como una poderosa herramienta para disminuir la desigualdad basándose, entre otros argumentos, en que restauraría la progresividad impositiva y frenaría la creciente concentración de la riqueza sin mermar el capital social de los estadounidenses, que dispondrían de más recursos financieros para infraestructuras o educación, ni desalentar el espíritu empresarial, que

encontraría nuevos estímulos en la política de innovación o en la atracción de talento extranjero a través de la regulación de la política de inmigración.

Otro de los ámbitos que afectan a la desigualdad es el ritmo y la dirección del cambio tecnológico que es analizado en la *séptima parte*. Aquí D. Acemoglu plantea que los incentivos a la inversión en capital, el modelo de negocio de las grandes empresas tecnológicas (Amazon, Facebook, Google, Netflix) y la disminución del apoyo público a la I+D han provocado una excesiva automatización que ha reducido la demanda de trabajo, generando costes económicos y sociales que afectan a la distribución. También P. Aghion describe cómo las grandes plataformas tecnológicas pueden reducir la innovación y la productividad a largo plazo al impedir la entrada de nuevas empresas innovadoras; aquí la política de competencia tendría un protagonismo especial para atenuar las desigualdades asociadas a las posiciones dominantes en el mercado. Finalmente, L. D'Andrea Tyson proporciona ejemplos de cuatro tipos de políticas para aumentar la probabilidad de crear buenos empleos: políticas fiscales y políticas de I + D para orientar la dirección y difusión del cambio tecnológico; políticas de formación para permitir a los trabajadores satisfacer las crecientes necesidades de nuevas cualificaciones; intervenciones directas en el mercado laboral; y medidas para fortalecer el peso de los trabajadores en las decisiones empresariales.

La *octava parte* incluye dos capítulos. Uno de M. Bertrand dedicado a la desigualdad de género en donde, admitiendo los progresos que se han realizado en este ámbito en los países desarrollados, aún persisten brechas como consecuencia del mayor porcentaje de mujeres que trabajan tiempo parcial, o su menor participación en los estratos más altos de la distribución de la renta. Y otro de R.B. Freeman que con el expresivo título *La propiedad cura la desigualdad* propone políticas para aumentar la propiedad del capital por parte de los trabajadores.

Las *Herramientas del Mercado Laboral* se aborda en la *novena parte* desde tres enfoques diferentes, aunque todos pensados para Estados Unidos. En primer lugar, W. Darity reflexiona sobre la garantía federal para que todos los estadounidenses adultos puedan encontrar empleo con un nivel de compensación decente y en condiciones de trabajo seguras. A continuación, D.T. Ellwood presenta una estrategia basada en tres ideas: hacer que el trabajo sea rentable; convertir malos empleos en buenos empleos; y corregir los fallos del mercado de trabajo de baja cualificación para mejorar las oportunidades de los que participan en él. Por último, H. Shierholz enfatiza la necesidad de poner los medios necesarios para que las leyes que protegen los derechos de los trabajadores se cumplan de forma efectiva.

Las propuestas que afectan a las transferencias en el marco de la *seguridad social* se tratan de forma específica en la *décima parte*. De entrada, J. Furman destaca el papel que han desempeñado en el pasado y puede seguir desempeñando en el futuro para mejorar la posición de los más desfavorecidos en Estados Unidos. Luego, H. Hoynes reflexiona sobre la red de seguridad social para familias con niños que existe en ese mismo país y concluye que

aumentar los gastos para reducir la pobreza proporciona beneficios, tanto públicos como privados, para las próximas generaciones.

El libro termina con tres interesantes aportaciones sobre la progresividad impositiva en la *undécima parte*. Lo habitual, como señala W. Kopczuk, es que las políticas distributivas se financien con impuestos que no son progresivos (sobre las nóminas y sobre el valor añadido); sin embargo, en Estados Unidos no existe un IVA federal cuya introducción podría, en su opinión, ayudar a financiar los gastos distributivos, así como los incrementos de los tipos en los impuestos ya existentes o la reforma de la imposición sobre las ganancias del capital. Desde otro punto de vista, S. Stantcheva presenta algunos resultados, basados en encuestas y experimentos, que ayudan a entender por qué la gente apoya o se opone a la redistribución. Entre sus resultados destaca el menor apoyo hacia las medidas distributivas que benefician a grupos a los que no pertenece el encuestado y, en particular, hacia los inmigrantes. En el último capítulo G. Zucman aboga abiertamente por establecer un impuesto sobre el patrimonio en Estados Unidos, que podría contribuir a aumentar la progresividad fiscal al evitar que los verdaderamente ricos paguen pocos impuestos porque declaran pocos ingresos imputables.

El contenido del libro transmite de forma insistente varios mensajes. El primero es que la desigualdad ha crecido en las últimas décadas. Este es un hecho objetivo avalado por los datos, al margen de los matices que se quiera aportar. El segundo es que se debe hacer algo para revertir esta tendencia. Esta es una proposición normativa que solo puede generar un consenso apelando a valores éticos o morales. Y el tercero es que los gobiernos poseen los instrumentos necesarios para combatir la desigualdad. Aquí, nuevamente, puede plantearse un debate objetivo sobre la eficacia de los distintos instrumentos o sobre su impacto sobre la eficiencia. Sobre esta base, cabría realizar ciertas advertencias al lector potencial y algunas consideraciones generales.

Se aprecia un claro sesgo a favor de los problemas y puntos de vista que preocupan en Estados Unidos. De hecho, la mayoría de los autores pertenecen a universidades o instituciones estadounidenses. Las referencias a los países europeos son menores y al resto del mundo muy puntuales. Ese sesgo no sería relevante si las circunstancias que rodean al debate sobre la desigualdad en Estados Unidos no fueran tan peculiares y si, como reconocen los editores en la introducción, el *copiar y pegar rara vez funciona*, es decir, que aplicar las experiencias de otros países para solucionar problemas concretos, al margen de los entornos institucionales en que se presentan, no suele dar los resultados esperados.

Otra cuestión que merece destacarse se refiere al papel que han querido desempeñar los autores en el debate sobre la desigualdad. No se trata de aportaciones estrictamente académicas, sino que, en muchos casos, implican un compromiso político con la implementación determinadas reformas. Esta orientación tiene algunos costes. El libro no contiene ningún tipo de formalización ni modelización econométrica. Los datos se presentan en gráficos

elementales. No se utiliza una jerga insalvable para los no economistas. Al contrario. La lectura es asequible para cualquier persona mínimamente instruida e interesada en la desigualdad. Esto, evidentemente, no es un defecto. Incluso puede ser una virtud, pero sí puede causar cierta frustración en aquellos que esperen una presentación *más rigurosa de los argumentos*.

Asimismo, pasar del ámbito positivo al normativo no es, en absoluto, reprochable pero también tiene un coste. Como señala S. Stantcheva, una de las autoras, cuando los economistas académicos no participan en los debates públicos y dejan el terreno a los *“economistas de TV”* se está permitiendo *“que las ideologías o las opiniones políticas sesguen nuestros resultados ... imponiendo una externalidad negativa a todos los economistas, ya que también dañamos su credibilidad futura”*. Ahora bien, cuando los economistas académicos exponen sus propuestas de política económica también lo hacen cargados con su propia ideología. En este sentido, en muchas ocasiones los autores no expresan en el libro las obligadas precauciones que se toman cuando actúan como científicos, y lanzan propuestas en favor de la equidad que, en última instancia, están cargadas de juicios de valor. Pero, insisto, eso no es un motivo, ni mucho menos, para descalificar este tipo de trabajos. En realidad, es muy meritorio que se exprese abiertamente un determinado compromiso social.

Sí se echa de menos el tratamiento de algunos asuntos que han centrado, tradicionalmente, el debate sobre la equidad, como el dilema entre eficiencia y equidad o como la supuesta disminución de los incentivos para salir de la pobreza que provocan las ayudas sociales. Quizás Blanchard y Rodrik tengan razón al afirmar que estas discusiones han pasado a un segundo plano ante la gravedad del problema que ha alcanzado la desigualdad. Pero esto no significa que se hayan resuelto.

En su *Teoría General* (1936) Keynes afirmó que *“los fallos principales de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para proporcionarnos plena ocupación y su distribución arbitraria y no equitativa de la renta y la riqueza”*. Y continuó: *“quizás sea posible con un análisis correcto del problema curar el mal preservando la eficacia y la libertad”*. Pues bien, han pasado muchas décadas y las palabras de Keynes siguen estando vigentes. En este sentido, *Combating Inequality* es una obra pertinente que reclama atención y merece ser leída: transmite optimismo sobre las posibilidades que tenemos de resolver los problemas de la desigualdad.

Beatriz Benítez-Auriol
Universidad de Málaga