



FICHA TEMÁTICA DEL SEMESTRE EUROPEO

LUCHA CONTRA LAS DESIGUALDADES

1. INTRODUCCIÓN

El problema de la desigualdad ha cobrado importancia en los últimos años. Los efectos de la crisis económica en Europa han sido profundos, han revertido años de convergencia en el nivel de vida y han ejercido una presión considerable sobre los sistemas de protección social. La desigualdad ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros, lo que ha suscitado preocupación tanto por la sostenibilidad del crecimiento como por la cohesión social.

Asimismo, existe preocupación por la inclusividad del crecimiento. El hecho de que los ingresos generados en un país, en términos del producto interior bruto (PIB), aumenten más rápidamente que las rentas percibidas por los hogares de dicho país indica que el crecimiento no es inclusivo y que sus beneficios no se advierten en todos los hogares. Por ejemplo, los datos muestran que el crecimiento del PIB en los últimos años en Estados Unidos ha beneficiado casi exclusivamente a los hogares con ingresos más altos¹.

Si bien la estrategia Europa 2020 se centra en la reducción de la pobreza, el desafío de reducir el riesgo de pobreza

¹ Véase Saez, E.: *Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States* («Haciéndose más ricos: La evolución de las rentas más altas en Estados Unidos»), 2016.

está relacionado con el debate sobre la desigualdad².

El pilar europeo de derechos sociales presentado por la Comisión Europea en abril de 2017 aborda la desigualdad de ingresos de forma más explícita. El tercer principio del pilar establece el derecho a la igualdad de oportunidades para todos. De los catorce indicadores genéricos incluidos en el cuadro de indicadores sociales anexo, uno está directamente relacionado con la desigualdad económica, mientras que muchos otros abordan políticas de la Unión relacionadas estrechamente con la lucha contra el aumento de la desigualdad económica y la mejora de la igualdad de oportunidades.

El objetivo del presente documento es ofrecer una breve visión general de dos dimensiones clave del reto de la desigualdad en la Unión Europea (UE): la desigualdad de ingresos y la desigualdad de oportunidades³. Está estructurado de la siguiente manera: en la sección 2 se incluye definiciones, indicadores de medición y una visión general de los retos actuales de la UE; en la sección 3

² La pobreza se mide como el porcentaje de personas que viven en hogares con rentas inferiores al umbral vinculado a la renta familiar media. La reducción de la pobreza implica una menor desigualdad de ingresos.

³ Los datos de esta ficha informativa se refieren a los países de la Europa de los Veintiocho, salvo que se especifique lo contrario.

se analizan las causas de la desigualdad y en la sección 4 se establecen los instrumentos políticos a los que pueden recurrir los Estados miembros para reducir la desigualdad.

Entre las fichas temáticas que proporcionan más información sobre esta política comunitaria figuran las relativas a lo siguiente: *políticas activas del mercado de trabajo; adecuación y sostenibilidad de las pensiones; sanidad y sistemas sanitarios; cualificaciones para el mercado laboral; pobreza e inclusión social; regímenes fiscales y administración tributaria; y sistemas de fijación de salarios.*

2. DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD

La desigualdad es un reto pluridimensional. Si bien las desigualdades se pueden considerar en función de muchas dimensiones diferentes, los dos conceptos clave son la *desigualdad de resultados* (ingresos y riqueza) y la *desigualdad de oportunidades*⁴.

Desigualdad de ingresos: se refiere a la forma en que los ingresos obtenidos en una economía se distribuyen entre la población. Suele calcularse a nivel de hogar (es decir, agregando los ingresos de todos los miembros del hogar), ponderado por el número de miembros del hogar y su edad⁵.

Desigualdad de la riqueza: en algunos países, como Alemania, Países Bajos y Austria, aunque la desigualdad de ingresos no es especialmente alta, la desigualdad de la riqueza ha aumentado

en los últimos años⁶. En general, la riqueza tiende a estar distribuida de manera más desigual que los ingresos, debido al papel de las herencias y al aumento de los precios de los bienes inmuebles.

Desigualdad de oportunidades: la desigualdad de ingresos mide los resultados, pero es una combinación de i) las oportunidades ofrecidas a un individuo al nacer, ii) las decisiones que dicha persona ha tomado a lo largo de su vida y iii) el azar. Si bien es más difícil de medir, garantizar que las personas tengan las mismas *oportunidades* para prosperar es un objetivo político para el que existe un consenso más claro para actuar que para lograr la igualdad de resultados.

La desigualdad de oportunidades puede contribuir a la desigualdad de ingresos, y viceversa. Una falta de igualdad de oportunidades conduce a un aumento de la desigualdad de ingresos, dado que las capacidades y el potencial de ingresos de la siguiente generación se separan aún más debido a sus posiciones de partida diferentes. Inversamente, el hecho de que los ingresos se distribuyen de forma demasiado desigual puede ocasionar una menor desigualdad de oportunidades para la siguiente generación, ya que las ventajas familiares derivadas de una riqueza y unos ingresos más altos se transmiten más fácilmente a la siguiente generación. Estos efectos, que se refuerzan mutuamente, ponen de relieve el importante papel de la política para romper el círculo de la desventaja (véase la sección 4).

En general, se considera que algunas desigualdades pueden ofrecer incentivos para invertir en capital humano, fomentar la movilidad y estimular la innovación. Los incentivos económicos —importantes para el crecimiento— dependen de la posibilidad de que una persona consiga

⁴ Otra dimensión importante de la desigualdad es la desigualdad por razón de género, que se aborda en una ficha temática independiente sobre *La participación de la mujer en el mercado laboral*.

⁵ Esto se conoce como una escala de equivalencia. La Comisión utiliza la «escala de equivalencia de la OCDE modificada», que asigna un peso de 1 al primer adulto del hogar, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores.

⁶ De 2011 a 2014, la desigualdad de la riqueza aumentó en la mayoría de los países de la zona del euro, según indica el coeficiente de Gini del patrimonio neto.

mejores resultados a través de su propio esfuerzo.

Sin embargo, cuando la desigualdad se vuelve demasiado grande, puede amenazar el crecimiento. Esto es especialmente cierto cuando se debe al aumento de la pobreza en el extremo inferior de la escala de distribución de los ingresos. Cuando las personas situadas en el extremo inferior de la escala de distribución de los ingresos (o la riqueza) no cuentan con recursos para invertir en sus capacidades y educación, pueden ser incapaces de alcanzar su potencial pleno, lo que es perjudicial para el crecimiento global. Además, la redistribución de los ingresos también puede ayudar a estimular la demanda en la economía, ya que los hogares con ingresos bajos tienden a gastar más.

La desigualdad también socava la justicia social. La distribución demasiado desigual de los recursos de la economía amenaza la cohesión social y el sentimiento de pertenencia común. Ambos efectos son especialmente evidentes si los elevados niveles de desigualdad se deben a un mayor número de personas que viven en la pobreza. Es posible que estas personas se enfrenten a un aumento de las

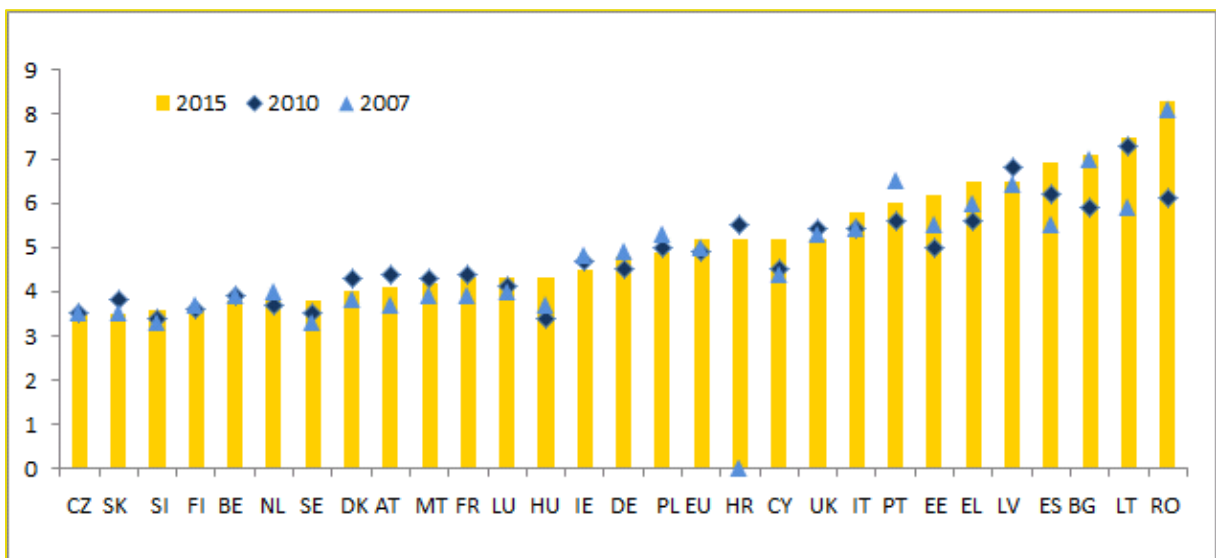
Medición de la desigualdad

La **desigualdad de ingresos** se mide utilizando una serie de indicadores. Algunos de los más comúnmente utilizados son la **ratio de distribución de la renta por quintiles** y el **coeficiente de Gini**.

La **ratio de distribución de la renta por quintiles** mide los ingresos anuales del 20 % de los hogares más ricos, en comparación con el 20 % de los hogares más pobres. Es el indicador principal para medir la desigualdad en el cuadro de indicadores sociales. Así, por ejemplo, una ratio de distribución de la renta por quintiles de 5,0 significa que el 20 % de los hogares más ricos recibe cinco veces más ingresos en un año que el 20 % de los más pobres.

Una ratio mayor implica más desigualdad de ingresos, mientras que una cifra menor implica menos desigualdad. Una ratio de 1,0 implicaría la igualdad de ingresos perfecta, es decir, todos los hogares tendrían los mismos ingresos anuales. La UE⁷ tiene una ratio de distribución de la renta por quintiles de alrededor de 5,1 (2015) (véase el gráfico 1).

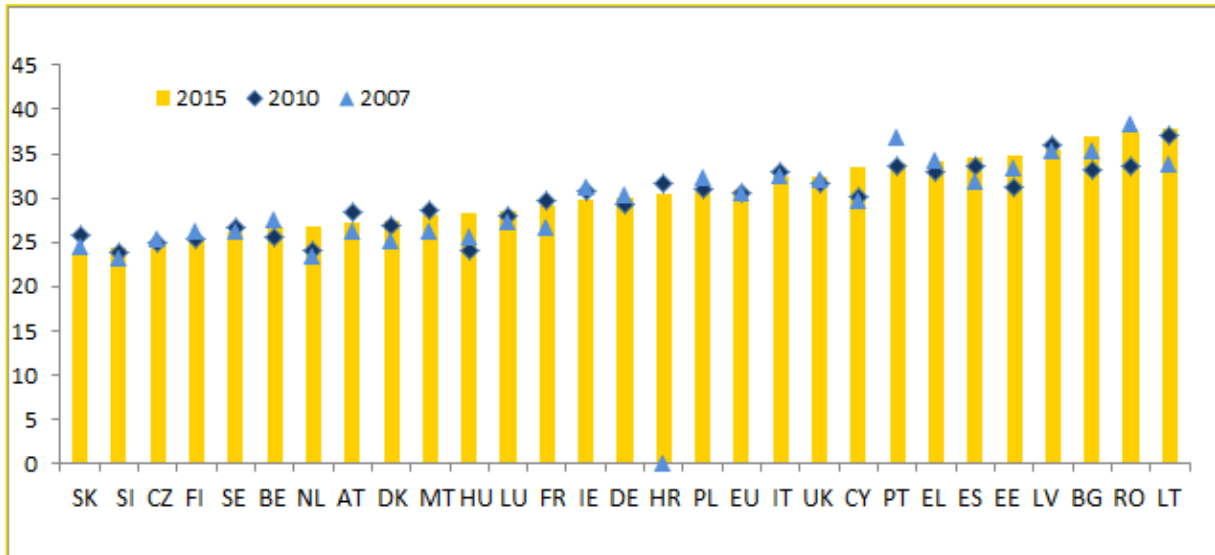
Gráfico 1: Desigualdad de ingresos según la ratio de distribución de la renta por quintiles, 2007-2015



privaciones, una situación de carencia de hogar o la exclusión social.

⁷ UE se refiere a los veintiocho Estados miembros de la Unión; los valores son una media ponderada.

Gráfico 2: Desigualdad de ingresos según el coeficiente de Gini, 2007-2015



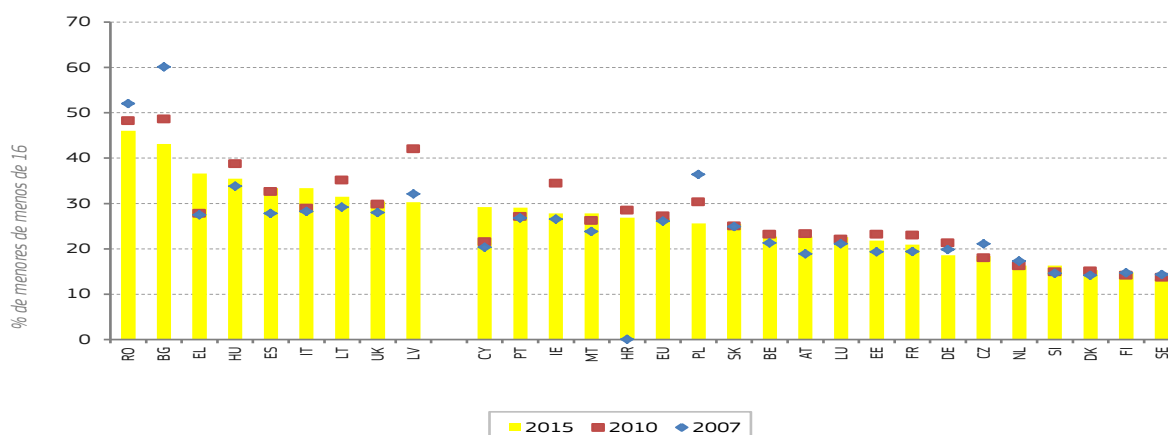
El **coeficiente de Gini** es la medida de la desigualdad de ingresos más usada en todo el mundo. Mide la distribución de los ingresos comparando la situación de los ingresos de cada hogar con la del resto de los hogares. En la práctica, el coeficiente se expresa como un valor porcentual entre 0 y 100. Un coeficiente Gini de 0 implicaría la igualdad de ingresos perfecta; mientras que un coeficiente Gini de 100 implicaría que todos los ingresos de la economía se acumulan en solo un hogar, lo que conlleva la desigualdad de ingresos perfecta. La UE tiene un coeficiente de Gini de alrededor de 31 (2015) (véase el gráfico 2).

La desigualdad de oportunidades no puede medirse directamente utilizando indicadores estándar. Como solo pueden observarse directamente los resultados de una sola

persona, para comprender mejor cómo es la desigualdad de oportunidades es preciso formular ciertas hipótesis y utilizar variables sustitutivas para medir la igualdad de oportunidades.

Las variables sustitutivas para medir las oportunidades se centran en los jóvenes. Dado que la situación de una persona se debe a las decisiones que toma y a la suerte que tenga a lo largo de su vida, puede suponerse que, para las personas más jóvenes, el bienestar observado (incluidos los ingresos) está menos asociado a las elecciones vitales, y más a las oportunidades que se les ofrecen. Por esta razón, el riesgo de pobreza o exclusión social de los menores es un indicador importante de la desigualdad de oportunidades (véase el gráfico 3).

Gráfico 3: Menores (menores de 16 años) en riesgo de pobreza o exclusión social, 2007-2015



Asimismo, la desigualdad de oportunidades está relacionada con las desventajas transmitidas de una generación a otra. Otro indicador importante de la desigualdad de oportunidades es la relación entre los resultados educativos de los adolescentes y el nivel socioeconómico de sus padres. La existencia de una correlación elevada entre el rendimiento educativo bajo y el bajo nivel de conocimientos de los padres indica que los servicios públicos (en especial, la educación) no logran promover la igualdad de oportunidades para todos los menores independientemente de su contexto social⁸ (véase el gráfico 4).

Situación actual de la desigualdad en los países de la UE

La desigualdad de ingresos ha aumentado ligeramente en toda la UE. En 2016, la ratio de distribución de la renta por quintiles de la UE era de 5,1, tras haber aumentado desde el 4,9 de 2010, lo que refleja un aumento en muchos Estados miembros, pero no en todos. El coeficiente de Gini muestra una evolución similar, con un aumento de

30,5 a 31,0⁹ en el mismo período. El incremento es más pronunciado en lo que respecta a la desigualdad de ingresos procedentes del trabajo y de las rentas (es decir, la desigualdad antes de tener en cuenta los impuestos y las transferencias sociales), ya que el régimen fiscal y de prestaciones sociales tiene un efecto igualador.

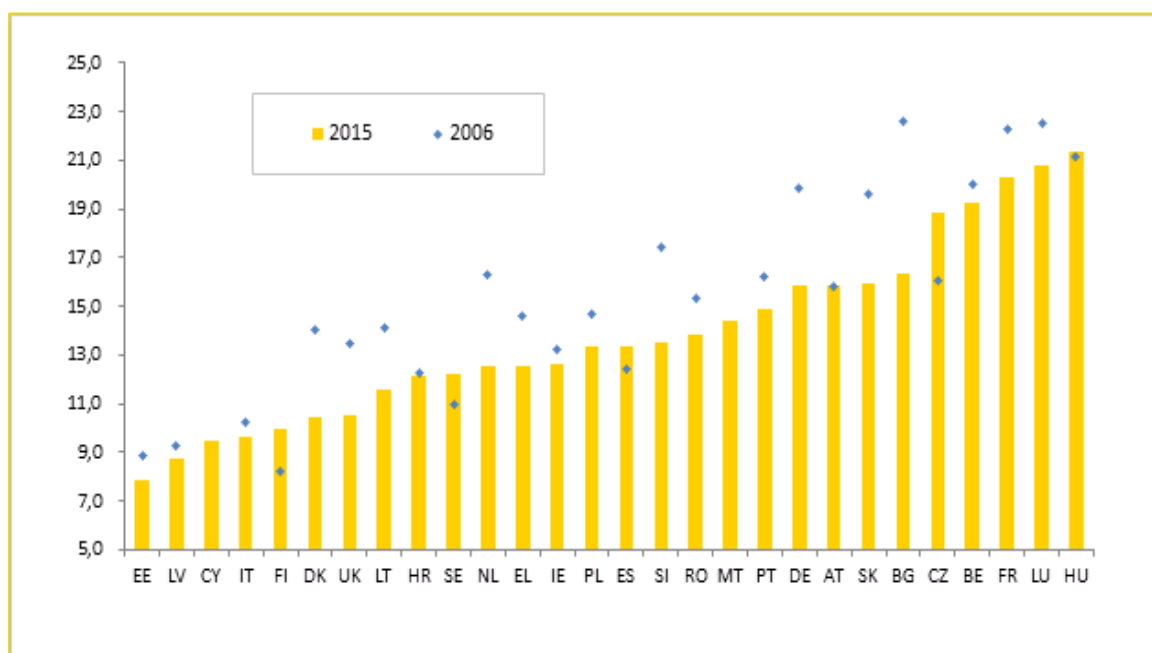
La desigualdad es el resultado del bajo crecimiento de los ingresos entre los hogares más pobres. Si bien la creciente desigualdad se debe a un crecimiento de los ingresos más rápido en el extremo superior de la escala de distribución de los ingresos y más lento que el crecimiento medio en su extremo inferior, es el crecimiento lento del extremo inferior el que ha tenido el mayor efecto sobre la desigualdad global en los años posteriores a la crisis. Este efecto ha sido especialmente intenso en Portugal y Rumanía, pero también en Alemania e Italia¹⁰.

⁸ Las variaciones en los resultados explicadas por la situación socioeconómica son un indicador secundario del [cuadro de indicadores sociales](#).

⁹ Esta es la media de los coeficientes de Gini para los países de la UE, y no el coeficiente Gini del conjunto de la población de la UE.

¹⁰ Así lo demuestra la variación de 2010 a 2015 en la ratio de distribución de la renta por quintiles, que muestra fuertes aumentos en estos países, lo que indica que una disminución de la proporción de ingresos de los hogares más pobres.

Gráfico 4: Variaciones en el rendimiento escolar (ciencias) según el contexto socioeconómico de los padres para menores (15 años), 2006-2015



La media de la UE oculta variaciones importantes y crecientes entre países.

Mientras que en Eslovaquia la ratio de distribución de la renta por quintiles ha disminuido desde la crisis y es una de las más bajas de la UE (3,5 en 2015), en Rumanía ha aumentado notablemente y es la más alta (8,3). Los países en los que más ha aumentado la desigualdad de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas son Bulgaria, Grecia y Portugal. Sin embargo, en muchos Estados miembros apenas ha cambiado (Hungría y Francia), mientras que en algunos de ellos ha descendido (Irlanda, Italia y Luxemburgo)¹¹.

El número de menores que viven en la pobreza como resultado de la crisis aumentó en 2010 con respecto a 2007, aunque esta cifra disminuyó en la mayoría de los Estados miembros en los años anteriores a 2015. Bulgaria y Polonia destacan por haber registrado la mayor caída de pobreza infantil, mientras que en Grecia, España y Chipre el problema ha persistido e incluso ha empeorado (véase el gráfico 3).

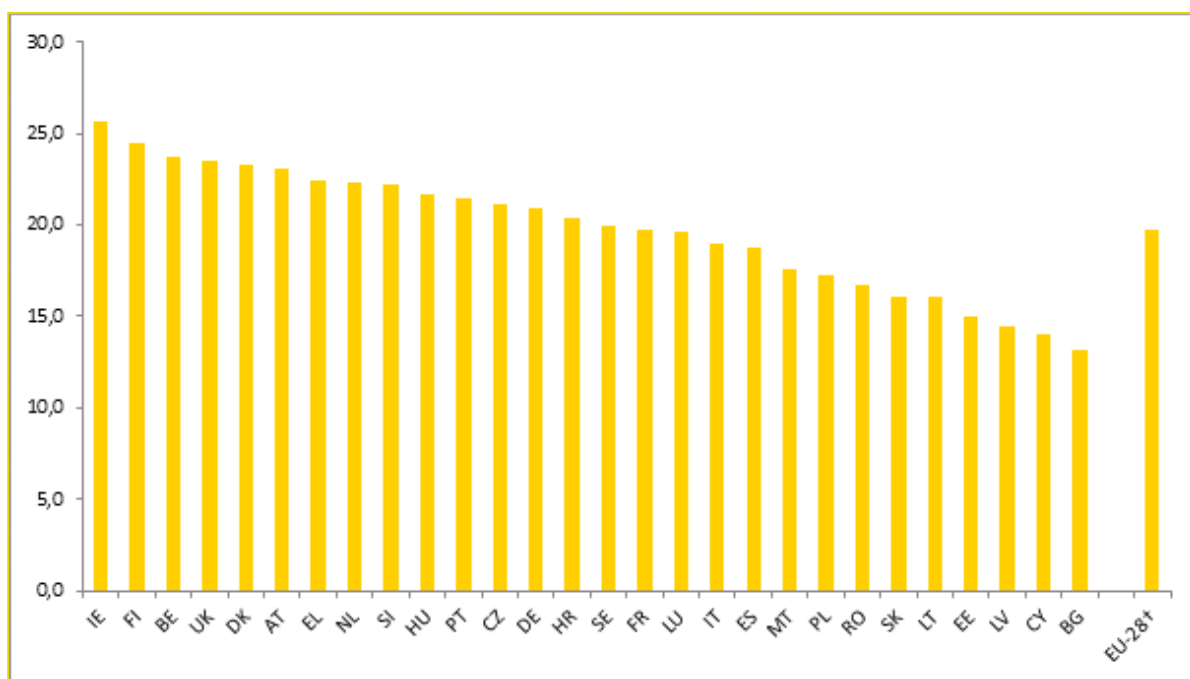
3. CAUSAS DE LA DESIGUALDAD

Las causas de la desigualdad de ingresos son diferentes en los Estados miembros.

Mientras que el desempleo es un factor de desigualdad en la mayoría de los países de la UE, en algunos casos (como Bulgaria, Estonia, Chipre, Letonia y Lituania) el débil efecto redistributivo de los impuestos y las prestaciones desempeña un papel importante. En otros países, la elevada desigualdad de ingresos es el resultado del desempleo combinado con una distribución desigual de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas (Grecia, España y Portugal). En Irlanda y el Reino Unido, los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas también están distribuidos de forma extremadamente desigual. Sin embargo, los Estados del bienestar británico e irlandés realizan un trabajo superior a la media para reducir las desigualdades antes de impuestos y prestaciones (véase el gráfico 5), lo que ocasiona unos resultados de desigualdad cercanos a la media de la UE, en términos de renta disponible.

¹¹ Cálculos de la Comisión basados en los datos de las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC).

Gráfico 5: Efecto de los impuestos y las transferencias en la reducción de las desigualdades (2015)



†media simple, los datos de Alemania corresponden a 2014

El aumento del ritmo del cambio tecnológico ha incrementado la desigualdad de ingresos. Si bien es positivo para el crecimiento económico en general, el progreso tecnológico abre el abanico salarial («dispersión salarial») al recompensar las cualificaciones altas, en particular en los sectores de alto valor de la economía, como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Al mismo tiempo, la automatización tiende a desplazar a los trabajadores con niveles de cualificación bajos y medios.

Sin embargo, las pruebas del efecto de la globalización sobre la desigualdad no son concluyentes. La teoría basada en los modelos de comercio tradicionales indica que el aumento del comercio provoca una mayor desigualdad en los países ricos. No obstante, en estudios empíricos se han obtenido resultados contradictorios. En particular, la forma en que responden las instituciones y los responsables políticos del mercado laboral puede determinar si el comercio crea más o menos desigualdad.

Los efectos de las instituciones del mercado laboral también suelen ser

ambiguos. Las instituciones del mercado laboral rígidas no reducen necesariamente la desigualdad, porque, aunque pueden dar lugar a unos salarios más altos para los que trabajan, también pueden ocasionar un aumento del desempleo.

Otros factores, como la demografía y la composición de los hogares, también afectan a la desigualdad. El aumento de la proporción de hogares unipersonales puede incrementar la desigualdad reduciendo su capacidad para aunar recursos. La reducción del tamaño de los hogares y el aumento de las tasas de inmigración también contribuyen al incremento de la desigualdad —en particular la desigualdad de oportunidades— al dar lugar a una mayor concentración de activos entre la población nativa.

4. INSTRUMENTOS POLÍTICOS PARA AFRONTAR EL RETO DE LA DESIGUALDAD

La prevención y la reducción de la desigualdad dependen en gran medida de la actuación y las reformas de los Estados miembros.

La función de la UE es apoyar y complementar las políticas de los Estados miembros en los ámbitos de la inclusión social y la protección social, mediante la orientación política y el apoyo financiero para acometer reformas.

Los Estados miembros disponen de una serie instrumentos políticos para mejorar la igualdad de ingresos y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la respuesta política adecuada depende de lo siguiente:

- una lectura atenta de las causas de la desigualdad en cada Estado miembro,
- los factores específicos de cada país, como la tasa de desempleo, la composición sectorial de la economía, las instituciones del mercado laboral y el diseño del sistema de protección social.

La inversión en educación y cualificaciones es un instrumento político clave para reducir la desigualdad y fomentar la igualdad de oportunidades. En particular, como respuesta a los cambios en las prácticas laborales causados por la tecnología, la mejora de las cualificaciones de los trabajadores poco cualificados es la medida que tiene más posibilidades de contrarrestar la dispersión salarial, al tiempo que crea más puestos de trabajo. Respecto a los menores y los jóvenes, la educación es una medida eficaz para crear una mayor igualdad de oportunidades, siempre y cuando todos los menores tengan derecho a una educación de alta calidad, independientemente de su origen.

El régimen fiscal y de prestaciones sociales es el instrumento político clave para hacer frente a la desigualdad de ingresos¹². Si bien las políticas para abordar el déficit de cualificaciones son útiles a medio y largo plazo, los cambios en el régimen fiscal y de prestaciones sociales pueden tener un efecto más inmediato. Algunos países,

como Irlanda, Dinamarca y Hungría, utilizan el régimen fiscal y de prestaciones sociales de manera eficaz para reducir las grandes desigualdades de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas. En otros, como Bulgaria, Estonia, Chipre, Letonia y Lituania, este efecto es mucho menor (véase el gráfico 5).

El efecto del gasto social en la reducción de las desigualdades depende de su diseño. La reducción de la supresión de prestaciones para los que vuelven a trabajar y de la carga fiscal a los perceptores de rentas bajas son políticas importantes que garantizan que las personas desempleadas e inactivas tengan siempre un incentivo económico positivo para dedicarse al empleo remunerado.

La capacidad del régimen fiscal y de prestaciones para contrarrestar la creciente desigualdad del mercado se ha debilitado a raíz de la crisis. En algunos países, el limitado margen de maniobra presupuestario y la necesidad de restablecer la sostenibilidad de las finanzas públicas han reducido la capacidad del Estado para redistribuir los ingresos. El régimen del impuesto sobre la renta de las personas físicas no se ha vuelto más progresivo, y varios Estados miembros de la UE aplican un régimen fiscal de tipo impositivo único, como Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.

La desigualdad de la riqueza puede reducirse mediante impuestos bien diseñados. Los impuestos sobre el patrimonio (incluidos los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre sucesiones) pueden ser una medida pertinente para garantizar la igualdad de oportunidades y una distribución más equitativa de la riqueza, teniendo debidamente en cuenta los aspectos relacionados con la eficiencia.

La prestación de servicios sociales de calidad es una herramienta esencial para combatir la creciente desigualdad de oportunidades. Los instrumentos básicos para romper la transmisión de la desventaja de una

¹² Véase también la ficha temática *Regímenes fiscales y administración tributaria*.

generación a la siguiente son los siguientes:

- la asistencia infantil de alta calidad y accesible;
- la vivienda social;
- la educación;
- la asistencia sanitaria.

La disponibilidad de asistencia infantil y cuidados de larga duración también es fundamental para permitir una mayor participación de la mujer en el mercado laboral, lo que puede contribuir a reducir la desigualdad por razón de género. Cuando existe una dimensión espacial de la desigualdad, incluida una brecha

•

significativa entre las zonas rurales y urbanas como en Bulgaria y Rumanía, la inversión en transporte y accesibilidad digital también pueden desempeñar un papel importante.

Fecha: 22.11.2017

5. RECURSOS ÚTILES

- [El pilar europeo de derechos sociales](#)
- [Cuadro de indicadores sociales](#)

ANEXO

Cuadro 1: Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias (2015, fuente: EU-SILC)

	Coeficiente de Gini de ingresos brutos procedentes del trabajo y de las rentas (*)	Coeficiente de Gini neto (**)	Efecto de los impuestos y las transferencias en la reducción de las desigualdades
IE	55,4	29,8	25,7
FI	49,6	25,2	24,4
BE	49,9	26,2	23,7
UK	55,9	32,4	23,6
DK	50,7	27,4	23,3
AT	50,3	27,2	23,1
EL	56,6	34,2	22,4
NL	49,0	26,7	22,3
SI	46,7	24,5	22,2
HU	49,9	28,2	21,6
PT	55,5	34,0	21,5
CZ	46,2	25,0	21,2
DE	51,6	30,7	20,9
HR	51,0	30,6	20,4
SE	45,2	25,2	20,0
FR	49,0	29,2	19,8
LU	48,1	28,5	19,6
IT	51,3	32,4	18,9
ES	53,4	34,6	18,8
MT	45,7	28,1	17,6
PL	47,9	30,6	17,3
RO	54,1	37,4	16,7
SK	39,8	23,7	16,1
LT	54,0	37,9	16,1
EE	49,8	34,8	15,0
LV	49,8	35,4	14,5
CY	47,5	33,6	14,0
BG	50,2	37,0	13,2
Europa de los Veintiocho			
†	50,2	30,4	19,8

Fuente: Cálculos propios basados en datos de una encuesta de 2014 en Alemania: 2014
 (*) Coeficiente de Gini, sin deducción de impuestos y sin transferencias.
 (**) Coeficiente de Gini calculado después de todos los impuestos y transferencias sociales directos (incluidas las pensiones).
 †Media no ponderada.