

# Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo

## La continuidad de un modelo

Luis Ayala Cañón  
*Universidad Rey Juan Carlos*



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## 1. Introducción

En las cuatro últimas décadas, España ha sufrido un profundo proceso de cambio político, económico y demográfico. A pesar de la severidad de la recesión iniciada en 2007, con una rápida evaporación de algunos de los logros sociales alcanzados en este largo período, parecen claros los avances en distintas parcelas relacionadas con el bienestar social. Desde los inicios de los años setenta a la actualidad, España pasó de ser un país de renta media a otro de renta alta. De un Estado de Bienestar residual se pasó a otro, que aunque con grandes lagunas, ofrece una cobertura más amplia y universal en buena parte de sus servicios. De estructuras institucionales rígidas y alejadas de las demandas sociales se ha pasado a otras, que aunque todavía necesitadas de reformas, parecen mucho más acordes con las características de una sociedad moderna.

Una de las parcelas donde, sin embargo, los avances han sido más limitados es en el de la equidad con la que se reparten los frutos del crecimiento económico en el largo plazo, al menos desde la perspectiva comparada. Si hace cuatro décadas España era un país muy desigual en el contexto europeo, hoy todavía es uno de los tres países de la UE-27 donde mayores son las diferencias de renta entre los hogares. Poco parece haber cambiado, en lo que se refiere a los indicadores generales de desigualdad, al menos desde el contexto comparado. Tal resultado esconde, sin embargo, dos hechos relevantes en la caracterización del proceso distributivo. El primero es que ese diferencial debe interpretarse teniendo en cuenta que en casi todos los países de nuestro entorno la desigualdad ha aumentado en el largo plazo. El segundo es que la desigualdad en España no ha seguido un patrón estable en el tiempo, alternándose etapas de intensa reducción con otras de estabilidad o, como más recientemente, aumento.

Esa persistencia de la desigualdad refleja la patente debilidad del modelo distributivo. En primer lugar, persiste un problema económico básico ligado a una estructura productiva poco competitiva. En las últimas décadas, la creación de empleo ha estado muy ligada a sectores muy cíclicos y la evidencia muestra que necesitamos tasas relativamente altas de crecimiento del PIB para crear nuevos puestos de trabajo. En segundo lugar, tenemos un grave problema estructural de vulnerabilidad. Ya antes de la crisis existía un porcentaje de población muy amplio con rentas sólo ligeramente superiores al umbral de pobreza y muy dependientes del efecto de arrastre que había tenido la expansión de determinadas actividades económicas. En tercer lugar, no hemos sido capaces de consolidar una red de protección suficientemente sólida, enfrentándonos a la crisis con un sistema de garantía de ingresos muy fragmentado, con importantes lagunas en su cobertura y con grandes desigualdades territoriales en la respuesta ofrecida a las situaciones de insuficiencia de los ingresos.

Persiste, por tanto, un problema de desigualdad estructural en la sociedad española. El nivel de concentración de las rentas de capital es de los mayores de la Unión Europea y la desigualdad salarial es ciertamente elevada en el contexto comparado, con una alta incidencia del trabajo de bajos salarios. Ya antes de la crisis se había alcanzado el máximo histórico en las tasas de pobreza de los ocupados. Nuestra movilidad de ingresos es, además, reducida, marcada por abundantes transiciones entre los hogares en la parte baja de la distribución de la renta y mucho más limitadas en la parte alta. Aparte de estos rasgos estructurales, la desigualdad en la renta disponible de los hogares se ha ido alejando de la media de los países más ricos por la debilidad de las políticas redistributivas. Junto a la persistencia de una brecha histórica en términos de gasto social no sólo respecto a la Unión Europea sino a lo que debería corresponder a nuestro nivel de renta, las reformas tributarias desarrolladas desde mediados de los años noventa hasta la crisis apostaron por la reducción de los tipos impositivos, lo que supuso una menor capacidad de redistribución.

El resultado de estos procesos ha sido que la desigualdad y la pobreza dejaron de disminuir en España desde principios de los años noventa, rompiéndose una tendencia histórica tanto de reducción continuada de ambos fenómenos como de acercamiento a los niveles medios de la Unión Europea. En lo cualitativo, la consecuencia fue el mantenimiento prolongado de

situaciones de vulnerabilidad relativamente ocultas bajo la ola expansiva, mientras se iba reduciendo la capacidad de los principales instrumentos para transformar esas situaciones. La crisis, por tanto, no ha supuesto una ruptura con los procesos previos. Al agotarse el período de bonanza económica, los altos niveles de vulnerabilidad se han transformado, en un porcentaje importante, en situaciones de pobreza y exclusión social. No hay un antes y un después en las razones de fondo, aunque sí lo hay, por supuesto, en la magnitud de las cifras y en la incidencia de los problemas sociales.

Sí es un elemento de novedad, sin embargo, respecto a anteriores etapas del proceso distributivo el posible efecto que podrían tener las políticas de austeridad presupuestaria en este contexto de notable crecimiento de la desigualdad. Ya sea a través del efecto directo que han tenido los recortes de prestaciones y servicios o por la caída de la producción y el empleo derivada del recorte del gasto público, las llamadas medidas de austeridad podrían exacerbar la tendencia al aumento de las diferencias sociales. Corremos el riesgo de que en un breve plazo se evaporen algunos de los logros que exigieron grandes pactos sociales y un dilatado período para su consolidación y que se mantengan en el futuro altos niveles de fragmentación social.

En este trabajo se analizan algunas de estas tendencias. En primer lugar, se examina el comportamiento de la desigualdad en varios países para poder identificar posteriormente los rasgos específicos de la experiencia española. En segundo lugar, se examinan las tendencias de la desigualdad en el largo plazo. En tercer lugar, se examina la evolución de la pobreza. El trabajo se cierra con una breve relación de conclusiones.

## **2. El aumento de la desigualdad en los países ricos**

### **2.1. Las tendencias en el largo plazo**

El comportamiento de la desigualdad en las últimas décadas ha supuesto una notable quiebra tanto del patrón previo como de las hipótesis más consensuadas sobre las fuerzas que determinan las tendencias distributivas. Durante muchos años se sostuvo que tasas elevadas de crecimiento económico sostenido producirían en el largo plazo un estrechamiento de las diferencias de renta entre los hogares y una mejora en los niveles de bienestar social, al aunar mayores niveles de renta con un reparto más equitativo de ésta. Tal como ha demostrado una creciente literatura empírica, sin embargo, la complejidad de las sociedades contemporáneas aconseja poner en cuestión el establecimiento de relaciones lineales entre el crecimiento económico y los resultados distributivos. La tasa agregada de crecimiento económico es el resultado de procesos muy diversos, que pueden tener efectos contrapuestos sobre la desigualdad y la pobreza. En esta relación intermedia, además, el papel compensador de los resultados de los mercados que tienen las políticas públicas.

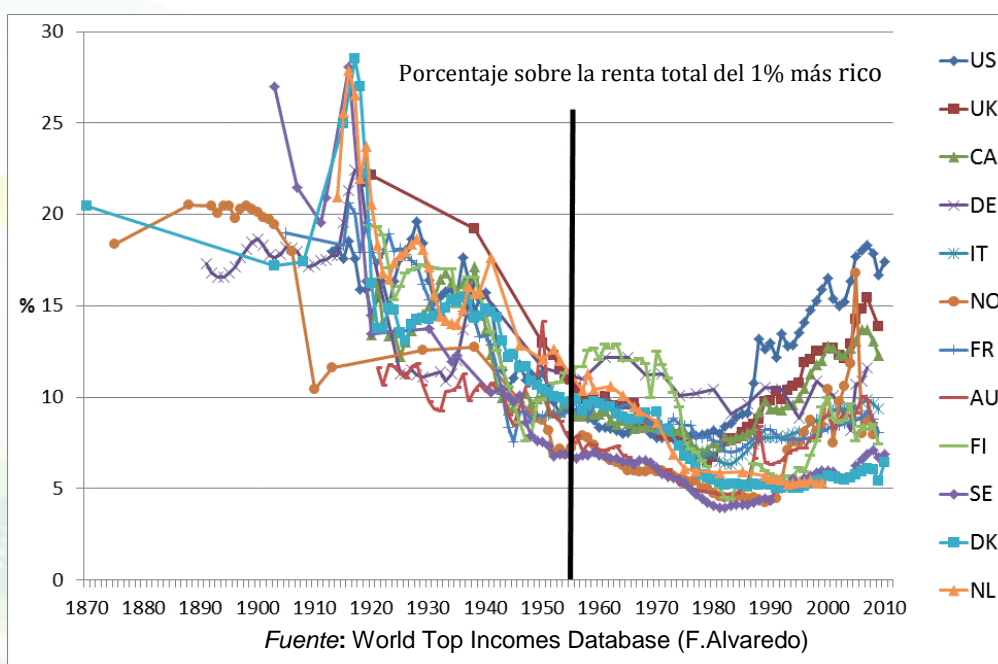
En los últimos años se ha producido, de hecho, una importante revisión crítica de las interpretaciones que centran en el crecimiento económico las mejoras del bienestar, junto al desarrollo de un importante trabajo empírico para identificar de manera más robusta los resultados distributivos de las distintas formas de procurar el crecimiento económico. El refinamiento de los métodos de verificación de la incidencia del crecimiento por grupos de renta ha estado acompañado de un notable aumento del acervo de trabajos dedicados a explicar los determinantes últimos de la relación entre el crecimiento económico y los resultados distributivos. En la práctica, los ejercicios empíricos que estiman el efecto desagregado del crecimiento económico sobre distintos colectivos muestran una respuesta muy diferente de determinadas categorías de población a los cambios en el ritmo de actividad económica. Esta



realidad es extrapolable a países de diferentes características. Ravallion y Chen (1997), por ejemplo, al estimar diferentes elasticidades de la pobreza al crecimiento económico para varios países encontraron una considerable variación en torno a la relación media. Mientras que en la mayoría de los países el crecimiento económico origina reducciones de las tasas de pobreza y las recesiones aumentos de éstas, el efecto de una misma tasa de crecimiento de la renta media puede dar lugar a resultados muy distintos entre países. Un factor clave en estas diferencias es, sin duda, el efecto positivo de las políticas redistributivas sobre la reducción de la pobreza (Jantti y Danziger, 2000). Las sociedades más igualitarias transforman de un modo más eficiente el crecimiento medio de las rentas en reducciones de la pobreza.

¿Ha sido ésta la tónica dominante en la mayoría de los países ricos? En la última década han sido varios los informes realizados desde diversas instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, el Banco Mundial o la Unión Europea, que a partir de bases de datos cada vez más homogéneas y completas han ido alarmando sobre el crecimiento de la desigualdad en los países ricos. El retrato que ofrecen sobre el comportamiento de la desigualdad en las últimas décadas contradice el cuadro de optimismo que prevaleció durante varias décadas en la interpretación de los efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad. Inspirada en la célebre aportación de Kuznets (1955) a mediados de los años cincuenta, se creía que la maduración de los procesos de industrialización y crecimiento económico sostenido iba a consolidar un mapa de desigualdades modestas y estables.

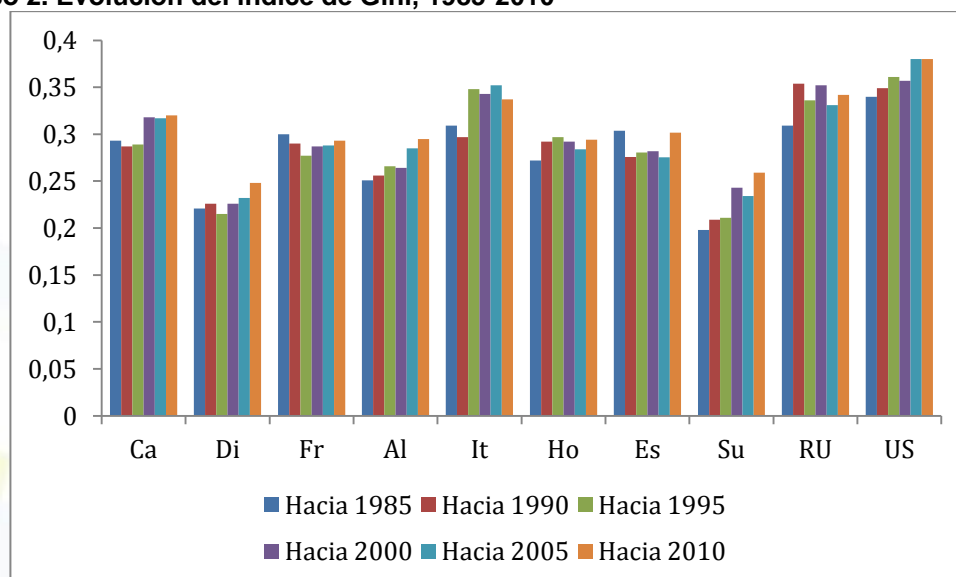
**Gráfico 1. Peso en la renta total del 1% más rico**



A diferencia de lo anticipado por Kuznets, el perfil de la desigualdad en el largo plazo en varios países industrializados, lejos de parecerse a esa U invertida, según la cual la desigualdad crecería al aumentar la renta en la gran fase de crecimiento económico para moderarse y reducirse después, ha ido adquiriendo desde finales de los años setenta cierta forma de V. Como han señalado algunos autores, la convergencia en los niveles de desigualdad de los países con disponibilidad de largas series históricas comenzó a quebrarse en los años ochenta, conviviendo experiencias de aumentos más o menos moderados con otras, como la de Estados Unidos, donde los datos parecen mostrar el retorno a niveles de desigualdad propios de finales del siglo XIX (Atkinson, 2013a).

Este drástico retorno al pasado ha empezado a ser considerado una posibilidad real para muchas sociedades. En su célebre obra sobre el capital en el siglo XXI, Piketty (2013), utilizando datos históricos sobre la riqueza en varios países, anticipa tasas de crecimiento económico reducido y, sobre todo, dominado por una pequeña élite económica, hereditaria de niveles de riqueza muy concentrados. La base de su argumentación es que el rendimiento del capital crece en el largo plazo más que la renta de cada país, lo que produce un efecto de concentración de la riqueza acumulativo y cada vez más generalizado, que puede hacer volver los niveles de desigualdad a los que había en el siglo XIX. Sólo con políticas redistributivas muy ambiciosas y, en especial, impuestos sobre la riqueza se evitaría ese drástico empeoramiento del bienestar social.

**Gráfico 2. Evolución del Índice de Gini, 1985-2010**



Fuente: OECD Income Distribution and Poverty Database (España: Encuestas de Presupuestos Familiares).

Los datos sobre las rentas más altas, sin embargo, sólo ofrecen una visión parcial de la desigualdad. Aunque existen estimaciones de cómo el crecimiento del porcentaje correspondiente al percentil más rico puede afectar a los niveles de desigualdad de una sociedad (Leigh, 2007; Atkinson *et al.*, 2011), éstos dependen, en buena medida, de lo que pase en las rentas medias y en las más bajas. Los datos más habituales sobre el comportamiento de la desigualdad por países también alertan de esa tendencia al aumento de las diferencias de renta (Gráfico 2). De los principales países ricos, prácticamente en todos ha aumentado la desigualdad en los últimos veinticinco años<sup>1</sup>. Tal proceso ha afectado tanto a los países de orientación liberal, en cuanto a la forma de regulación de los mercados o a las características y cobertura del sistema de protección social, como a los nórdicos, especialmente, o los centroeuropeos.

<sup>1</sup> España no cuenta con información homogénea para los distintos sub-periodos que recoge la OCDE en su base de datos. La información que aparece en el gráfico corresponde a Encuestas de Presupuestos Familiares realizadas con metodologías y tamaños muestrales diferentes. Los indicadores de 1985, 1990 y 1995 se han calculado con la Encuesta Continua anterior a la ampliación de la muestra de mediados de dicha década, los de 2000 y 2005 con la Encuesta con la muestra ampliada y el de 2010 con la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares.

## 2.2. Factores determinantes de la desigualdad en el largo plazo

Aunque los niveles y los cambios en la desigualdad difieren entre los países ricos, existen una serie de procesos comunes que explican ese aumento general en las diferencias de renta entre los hogares. En general, en la mayoría de los países de la OCDE se ha registrado un doble proceso de aumento de la desigualdad en las fuentes primarias de renta y de pérdida de capacidad redistributiva de la intervención pública, rompiendo con las tendencias de los años en los que sí pudo conseguirse reducir la desigualdad. Como señala Atkinson (2013b), hasta los años ochenta, la disminución de la desigualdad que registraron varios países se debió, en parte importante, al desarrollo del sistema de impuestos y prestaciones. Casi todos los países ricos implementaron impuestos sobre la renta personal con altos niveles de progresividad, impuestos sobre la riqueza también progresivos y, sobre todo, se expandieron las redes de seguridad económica.

No debe olvidarse tampoco que, además de la redistribución, otro de los ingredientes en la reducción de la desigualdad antes del cambio de tendencia fue la introducción de diferentes medidas para corregir las desigualdades en las rentas primarias. Es el caso, por ejemplo, de la regulación del mercado de trabajo, especialmente en el ámbito de la lucha contra la discriminación salarial o el establecimiento y la ampliación de los salarios mínimos. Los mercados de capitales también estaban sometidos a una intensa regulación, que favorecía la estabilidad financiera.

Las tendencias desde los años ochenta han sido, por el contrario, muy distintas. El aumento de las desigualdades salariales ha sido caracterizado habitualmente como una de las principales fuentes de la inversión de la tendencia hacia la reducción de la desigualdad (Ayala, Martínez y Ruiz-Huerta, 2013). En general, en casi todos los países aumentó la desigualdad salarial debido a distintos factores y procesos: el cambio tecnológico, la globalización económica y la pérdida de peso de las instituciones del mercado de trabajo. Destaca, sobre todo, entre estas explicaciones la que atribuye el aumento de las desigualdades salariales al progreso tecnológico sesgado hacia los trabajadores más cualificados. Otros factores a menudo esgrimidos, como el incremento de los flujos financieros internacionales y su desregulación, o el creciente peso de las importaciones de países de salarios bajos, habrían tenido un efecto indirecto sobre la desigualdad salarial por la presión ejercida sobre las políticas e instituciones del mercado de trabajo.

Estos cambios de naturaleza económica están asociados a cambios también en las políticas de regulación del mercado de trabajo. Desde comienzos de los años ochenta, en la mayoría de los países se adoptaron medidas dirigidas a la flexibilización del mercado de trabajo, afectando a una variedad de aspectos, como el distanciamiento del salario mínimo del mediano, la reducción de los costes de despido o la disminución del poder sindical (OCDE, 2011). Estos cambios han podido tener un efecto positivo sobre los niveles de ocupación, pero en casi todos los países han supuesto un ensanchamiento de las diferencias salariales, manifestada, entre otros procesos, en el crecimiento del porcentaje de trabajadores de bajos salarios. También han impedido que otros procesos que podrían compensar estas diferencias, como la reducción en muchos países de la prima salarial de los titulados superiores debido al aumento de la oferta, hayan dado origen a menores niveles de desigualdad salarial.

Este crecimiento generalizado de las desigualdades salariales no ha tenido, sin embargo, un mismo impacto en todos los países. Según la descomposición de la desigualdad realizada por García-Peñalosa y Orgiazzi (2013), en el Reino Unido y en Estados Unidos aumentó la desigualdad en la distribución personal de la renta por la contribución creciente de la desigualdad salarial y el aumento en la dispersión de ésta. No sucedió lo mismo, sin embargo, en otros países europeos, como Alemania y Suecia, donde esta contribución apenas aumentó. En estos países y en otros centroeuropeos, aunque también creció la desigualdad salarial, no lo hizo el peso de las rentas salariales sobre la renta total.



Los cambios en el peso relativo de las fuentes de renta han sido un determinante crucial del distinto comportamiento de la desigualdad en los países europeos. En algunos de ellos ha aumentado la contribución al total de las rentas del trabajo por cuenta propia, lo que ha moderado la importancia de algunos factores que tradicionalmente impulsaban la desigualdad al alza, como la acusada concentración de las rentas de capital. En el Reino Unido, por ejemplo, los determinantes de la desigualdad han cambiado visiblemente en el tiempo. En los años ochenta, el aumento de la desigualdad se debió sobre todo al peso creciente de las rentas mixtas y de las rentas de la propiedad. En el período posterior la contribución de estas últimas disminuyó como consecuencia de la caída de los tipos de interés.

En cualquier caso, casi todos los estudios señalan que el aumento de la desigualdad entre los hogares se ha debido, sobre todo, a la menor capacidad de reducción de las desigualdades primarias que han pasado a tener las políticas públicas. Las transferencias monetarias (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) han cobrado un peso muy relevante en la renta disponible de los hogares en los países europeos. Según la OCDE (2011), el efecto combinado de estas transferencias monetarias, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales equivale a una reducción de la desigualdad de aproximadamente un 25%. Esta capacidad de las políticas públicas para redistribuir la renta aumentó al menos hasta los años noventa, pero pasó a disminuir desde mediados de dicha década. Dado el aumento en la desigualdad de las rentas primarias, esa menor capacidad correctora se ha traducido en aumentos de la desigualdad de la renta disponible de los hogares.

### **2.3. Los cambios en la desigualdad en la crisis**

Los cambios enunciados hicieron que ya antes de la crisis, iniciada en 2007 en casi todos los países aunque con una intensidad y evolución muy diferente, la tendencia al aumento de la desigualdad estuviera presente. La crisis podría haber exacerbado esas diferencias, si bien no es fácil anticipar cuál puede haber sido su efecto sobre los niveles de desigualdad y pobreza, dados los factores intermediadores mencionados anteriormente. La evidencia empírica que tenemos de los cambios en la desigualdad en las crisis no ofrece resultados universales (Ayala, 2012). Así, algunos países que salieron de fases recesivas muy agudas a través de políticas de drástico ajuste económico registraron aumentos muy notables de la desigualdad —como en algunos países de Europa del Este, por ejemplo, o los países asiáticos que habían crecido a comienzos de los años noventa a tasas espectacularmente altas—, mientras que en otros no les sucedieron a los cambios de ciclo aumentos significativos de los indicadores de desigualdad y pobreza.

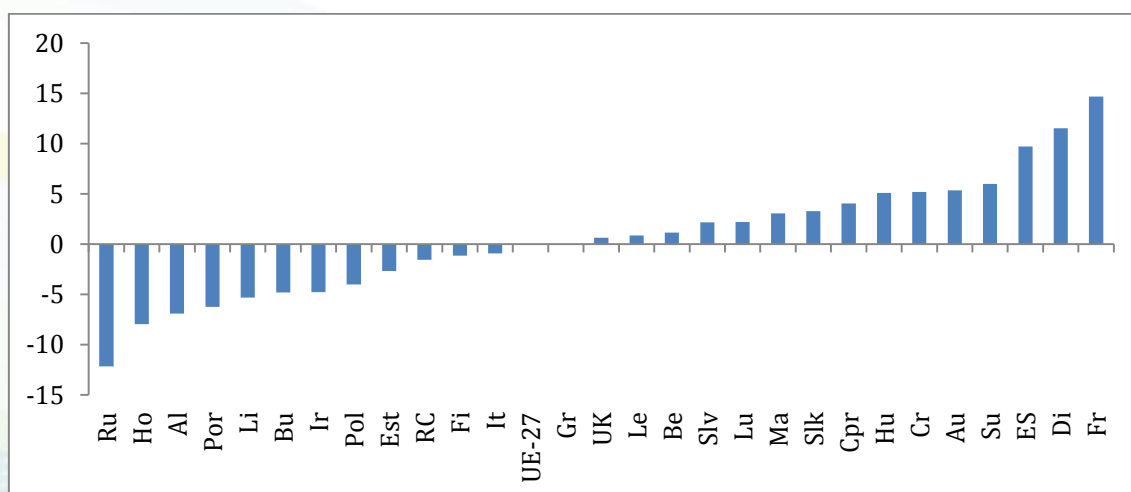
Esta diversidad de experiencias alerta contra posibles generalizaciones e introduce la necesidad de tener en cuenta la amplia diversidad institucional que caracteriza el proceso distributivo en cada país. En este sentido, parece especialmente relevante la fortaleza de los sistemas de protección social para contener la desigualdad en los ciclos recesivos. Los gobiernos cuentan con márgenes de actuación tanto para conseguir que la mejora de la renta media afecte positivamente a los hogares con rentas más bajas como para aliviar algunos de los efectos más crudos de la caída de la actividad económica. Las políticas redistributivas, y en especial las prestaciones monetarias, tienen un potencial muy grande para generar efectos equitativos y mejoras en el bienestar de los hogares más pobres en las etapas expansivas o para sostener las rentas en los ciclos recesivos, como prueba la existencia de experiencias en las que a las crisis no les sucede un empeoramiento radical de la situación de los hogares pobres. La clave fue el citado desarrollo de los sistemas de aseguramiento y protección social.

De los trabajos que han analizado el impacto de la crisis sobre la desigualdad, todavía no muy abundantes, parece que en casi todos los países los factores más determinantes están siendo los cambios en el mercado de trabajo y en la intervención pública. La evidencia conocida coincide con la revisión realizada por algunos autores sobre el comportamiento histórico de la desigualdad. La revisión realizada por Atkinson *et al.* (2011), por ejemplo, sugiere que los

hogares con rentas más altas suelen salir bien parados de las recesiones, con caídas iniciales de renta que pueden ser importantes, pero que son seguidas por prolongados aumentos de ésta superando sus niveles anteriores a la crisis. En términos generales, los resultados de los trabajos sintéticos sobre los efectos de las crisis en la desigualdad ponen de manifiesto que su magnitud depende, fundamentalmente, de lo que suceda con los perceptores de rentas del trabajo y con la capacidad de la intervención pública para aliviar los problemas de insuficiencia de ingresos. En el contexto ya citado de cambios en la estructura salarial y en las rentas de los trabajadores que responden a procesos estructurales, la recesión actual puede exacerbar problemas que ya venían de largo.

En fases recesivas anteriores, la caída del empleo tendió a dañar más a los hogares en la cola inferior de la distribución de la renta que a los hogares en los estratos medios o altos de ésta. En algunos países, la recuperación de los niveles de empleo después de las recesiones consiguió que la caída de ingresos se invirtiera mientras que en otros los aumentos de la desigualdad se convirtieron en estructurales, sin que la reactivación de la economía consiguiera llevar la desigualdad a los niveles anteriores a la crisis. Estos procesos, en cualquier caso, tuvieron lugar ante episodios recesivos de menor magnitud que la actual crisis, en la que el incremento tan drástico del desempleo en algunos países dificulta las posibles comparaciones. Sabemos también que el efecto de crisis fundamentalmente financieras es distinto al de las que combinan caídas de la producción, el consumo y el empleo, que generalmente tienen un mayor impacto sobre la distribución de la renta.

**Gráfico 3. Evolución del índice de Gini en los países de la UE, 2007-2012**



Fuente: EU-SILC.

Son escasos los estudios comparados que ofrecen resultados empíricos de los cambios en la desigualdad desde el inicio de la Gran Recesión. En una de las revisiones más exhaustivas de lo sucedido en los principales países de la OCDE, Jenkins *et al.* (2012) encontraron que los cambios en la distribución de la renta entre los hogares han sido, en general, modestos en varios países, incluso en algunos donde la ralentización de la actividad económica y el aumento del desempleo han sido especialmente marcados. Tal resultado confirma la importante contribución de las políticas públicas a la contención del efecto regresivo de los ciclos recesivos.

No puede olvidarse, sin embargo, que en algunos países la crisis ha dado lugar a aumentos significativos de la desigualdad, con efectos de aquélla muy heterogéneos en los países de la



Unión Europea (Gráfico 3). En casi todos los países nórdicos la desigualdad no aumentó significativamente con la crisis, salvo en Dinamarca y, en menor medida, Suecia. Tal resultado guarda relación con las extensas redes de protección en estos países, que han favorecido el mantenimiento durante décadas de niveles de desigualdad menores que los de la media europea. Los países centroeuropeos han seguido, en general, un patrón parecido, sin grandes cambios en los indicadores, con la excepción de Francia, donde el aumento de la desigualdad ha llevado los indicadores a los niveles que había a mediados de los años noventa y que no habían vuelto a registrarse desde entonces. En los países del Sur de Europa, el mayor aumento de la desigualdad ha correspondido a España, que fue el país, junto a Francia y Dinamarca, donde más aumentaron las diferencias con el cambio de ciclo. Esta tendencia no la han compartido los países anglosajones, que partían antes de la crisis de niveles de desigualdad no muy distantes de los españoles. Los datos disponibles para Estados Unidos muestran que aunque el primer impacto de la crisis supuso un freno de la tendencia al alza de las rentas más altas, posteriormente éstas han vuelto a cobrar un ritmo de crecimiento mayor que el resto [Saez (2010), Burkhauser y Larrimore (2012)].

Se trata, en cualquier caso, de resultados que todavía no recogen los efectos más drásticos de las políticas de austeridad puestas en marcha en varios países desde el comienzo de esta década. La evidencia conocida acerca del efecto de las políticas de ajuste fiscal severo aplicadas en recesiones previas es que la desigualdad aumenta, generalmente, tras su ejecución, especialmente cuando las reducciones en los niveles de gasto público, sobre todo, el redistributivo, son de mayor magnitud (Ball *et al.*, 2013; Agnello y Sousa, 2014; Schaltegger y Wedera, 2014). Los trabajos que han tratado de simular los efectos que pueden haber tenido las políticas de ajuste puestas en marcha desde 2009, que incluyen una gama variada de instrumentos, como la reducción de las cuantías de las prestaciones monetarias, el aumento de los tipos impositivos o los recortes en el empleo público (Callan *et al.*, 2011), muestran que en algunos países cabe esperar efectos altamente regresivos de la implementación de estas medidas.

### 3. La evolución de la desigualdad en España

#### 3.1. Crecimiento y distribución de la renta en el largo plazo

El crecimiento en términos reales de la renta media de los hogares españoles en las últimas décadas ha supuesto una mejora en el largo plazo de los niveles de vida de la sociedad. Si se compara la situación con la del promedio de los países de nuestro entorno, el proceso de modernización económica ha dado lugar a un acercamiento progresivo respecto a los estándares europeos. Tal proceso ha estado marcado, sin embargo, por etapas de distinto signo en el proceso de convergencia, con fluctuaciones de gran magnitud en los cambios de ciclo económico, normalmente más intensos en la economía española. En las etapas más recientes, por ejemplo, se registró un rápido proceso de superación del PIB per cápita de la UE-27 entre 2001 y 2007, pasando de un 98 a un 105% según datos de Eurostat, mientras que desde esa fecha, la severidad de la crisis en España dio lugar al proceso contrario, perdiendo cerca de diez puntos de ese ratio.

Para analizar el efecto que han tenido los cambios en la renta sobre la distribución de la renta, parece necesario profundizar en lo sucedido en las distintas fases expansivas y recesivas. Tal efecto no sólo depende de las propias relaciones entre crecimiento económico y la distribución de la renta, sino también de varios procesos institucionales, con un peso muy importante del desigual desarrollo de la imposición progresiva y la protección social, o de los propios cambios demográficos de la sociedad española, con modificaciones importantes en la estructura de hogares y en la composición de la población.

Una forma sencilla de analizar la relación entre los cambios en la renta media y su distribución es observar el diferente crecimiento de la renta de hogares situados en zonas muy distintas de esa misma distribución. Las curvas de incidencia del crecimiento ofrecen un retrato ajustado de la diferente variación de las rentas de los hogares ubicados en distintas zonas (percentiles) de la distribución de la renta. Para que el crecimiento económico sea progresivo, las rentas de los hogares ubicados en la cola inferior de la distribución deberían aumentar más que las del resto de hogares. El análisis de este reparto en el largo plazo requiere contar con información homogénea de las rentas de los hogares. Siendo varias las posibles fuentes de información para un corte en el tiempo, la única fuente que abarca un período suficientemente largo es la Encuesta de Presupuestos Familiares. Las encuestas realizadas con carácter casi decenal entre 1973/74 y 1990/91 fueron intensamente utilizadas en el estudio de la desigualdad en España. Las posibilidades de reconstrucción de la serie extendiéndola al período posterior al comienzo de los años noventa quedaron truncadas, sin embargo, con la desaparición de la encuesta. Se dispone, sin embargo, para el período posterior de distintas fuentes que podrían permitir dar cierta continuidad a las tres encuestas básicas realizadas hasta entonces, como la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares<sup>2</sup>, con datos para el período 1998-2005, la Encuesta de Condiciones de Vida, disponible desde 2004, o, desde 2006, la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares. Esta variedad de fuentes permite examinar una mayor variedad de aspectos de la desigualdad y la pobreza que los que ofrecían las fuentes anteriores, pero con posibilidades restringidas de enlace con la limitada serie disponible.

La nueva EPF es una encuesta anual que recoge información muy detallada sobre los gastos que realizan los hogares, su estructura sociodemográfica y, aunque con más límites, los ingresos disponibles del hogar. Hay varias características, sin embargo, que diferencian la información de la que ofrecían las encuestas básicas. El período de recogida de ingresos en la EPF 1990/91 se fijó en los últimos 12 meses, mientras que la nueva EPF recoge los ingresos mensuales del hogar. Ambas encuestas se basan en muestras efectivas de algo más de 20.000 hogares. Aunque el objetivo general de ambas encuestas es similar –informar sobre la naturaleza y destino de los gastos de consumo, así como sobre diversas características relativas a las condiciones de vida de los hogares– existen diferencias de contenido y metodológicas de cierta importancia entre el nuevo diseño de la EPF, iniciado en el año 2006, y las encuestas precedentes<sup>3</sup>.

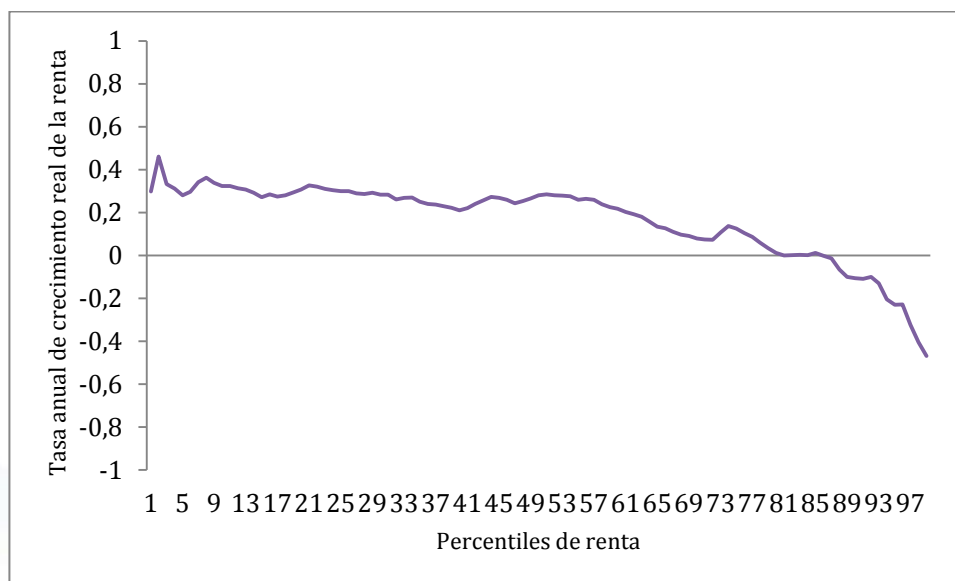
Un cambio sustancial es la forma de recogida de ingresos en la nueva EPF. A diferencia de las encuestas básicas anteriores, para recoger el importe mensual neto de los ingresos del hogar – ingresos regulares, cualquiera que sea su origen, una vez descontadas las cotizaciones a la Seguridad Social y otros pagos asimilados, así como las cantidades satisfechas en concepto de impuestos– se pide a los entrevistados que consignen la cantidad exacta y en su defecto tienen la opción de marcar un intervalo de rentas (ocho tramos). Esta forma de determinación de los ingresos puede introducir sesgos importantes dependiendo del modo de imputación de los valores de cada estrato, especialmente si las rentas declaradas se concentran, como se verá posteriormente, en algunos de estos tramos. Para disponer de un concepto homogéneo de renta en el tiempo la variable de ingresos que aparece en las distintas EPFs se ha

<sup>2</sup> Esta fuente, que comenzó a elaborarse a mediados de los años ochenta y que utiliza una estructura similar a la de las encuestas básicas de presupuestos, sufrió un importante cambio metodológico en 1997. La principal modificación fue el aumento de la muestra trimestral, que hasta entonces no resultaba representativa a nivel autonómico, que pasó a cubrir hasta 8.000 hogares. El carácter de panel rotatorio de la encuesta permite su anualización, llegando hasta cerca de 10.000 observaciones. Esta cifra, aunque más que triplica la de la Encuesta Continua previa, es notablemente inferior a la de las encuestas decenales, que superaban las 20.000 observaciones. Esta diferencia podría plantear algunos problemas de homogeneidad en las comparaciones intertemporales.

<sup>3</sup> A diferencia de las encuestas básicas anteriores, elaboradas con periodicidad casi decenal, la nueva EPF es una encuesta anual, en la que los hogares colaboran durante un período de dos semanas anotando todos los tipos de gasto, obteniéndose el resto de la información por entrevista a lo largo de esos catorce días. Cada año se renueva la mitad de la muestra, por lo que cada hogar colabora durante un máximo de dos años.

homogeneizado, definiéndola como el total de ingresos monetarios netos, resultante de la suma de ingresos ordinarios por trabajo por cuenta ajena o propia, por rentas del capital, por prestaciones sociales regulares y por otros ingresos monetarios, ordinarios o extraordinarios.

**Gráfico 4. Variación anual real de la renta por percentiles, 1973-12 (diferencias respecto al crecimiento de la renta media)**



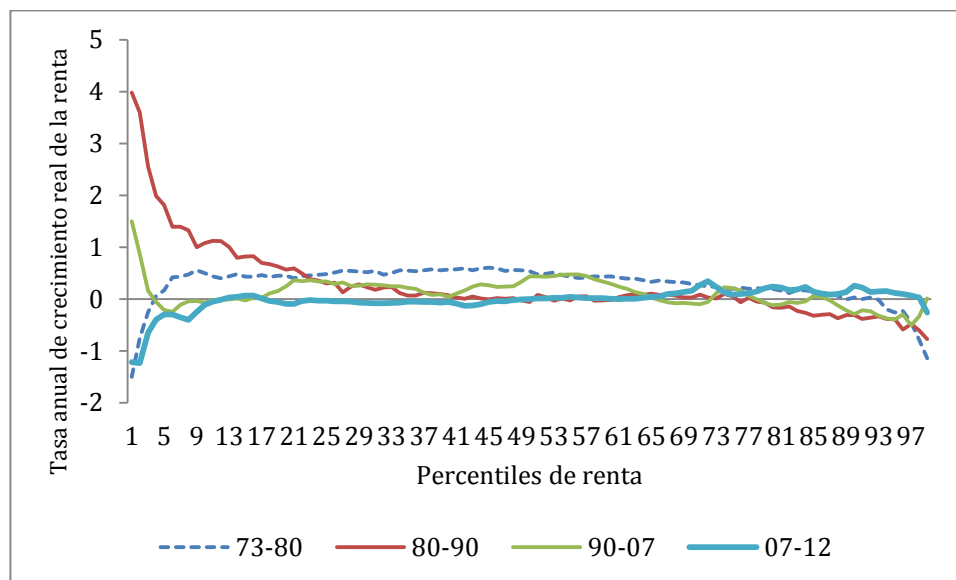
*Fuente:* Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

Con todas las cautelas que impone la comparación de fuentes distintas, aunque realizadas bajo un concepto común, la estimación de la curva de incidencia del crecimiento para las cuatro últimas décadas revela que el crecimiento económico en el largo plazo benefició más a los hogares con menores niveles de renta que a los ubicados en la parte superior de la distribución de la renta (Gráfico 4). El crecimiento anual de las rentas de los primeros percentiles fue considerablemente superior al de los hogares con más renta. No hay que olvidar, en primer lugar, que los niveles de desigualdad de los que se partía a comienzos de los años setenta eran muy altos, lo que explica que a pesar de la progresividad en la variación de la renta en el largo plazo los indicadores de desigualdad sigan siendo elevados en el contexto comparado, a pesar de la concentración de la parte más importante de las mejoras en los hogares con ingresos más bajos.

En segundo lugar, pese a que la tendencia en el largo plazo es de una mejora más visible en las rentas más bajas que en las altas, el carácter progresivo del crecimiento de la renta media de los hogares españoles no ha sido una característica constante en los distintos sub-períodos comprendidos en las cuatro décadas analizadas. Durante los años setenta, período de profunda ralentización de la actividad económica y severa destrucción de empleo, la caída en la renta disponible de los hogares se concentró especialmente en los extremos de la distribución. La crisis económica aumentó la pobreza en la sociedad española, pero afectó también a los hogares más ricos. El desarrollo tardío del sistema de prestaciones e impuestos mejoró especialmente la situación relativa de las rentas medio-bajas.



**Gráfico 5. Variación anual real de la renta por percentiles en distintos sub-períodos (diferencias respecto al crecimiento de la renta media)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

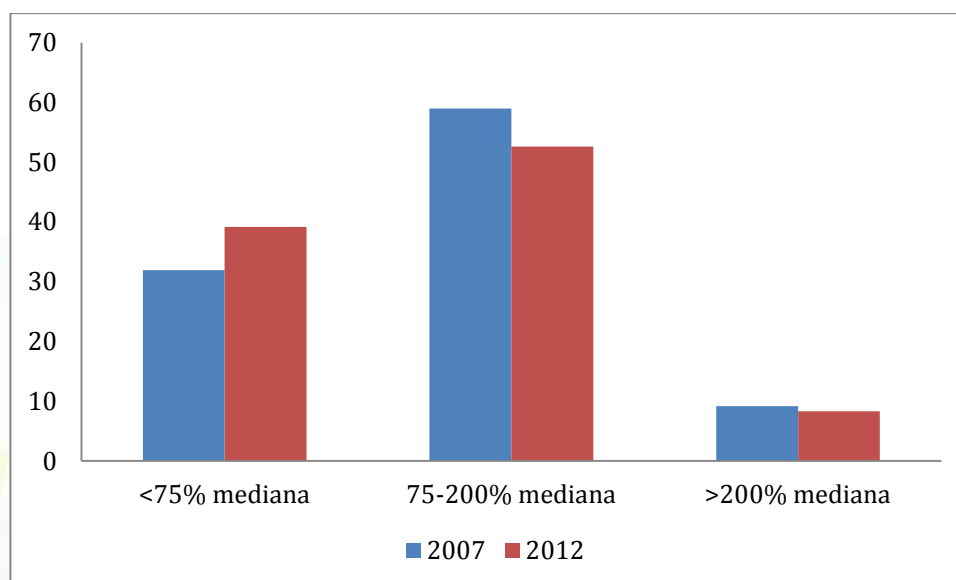
En la década siguiente, el notable crecimiento registrado en las rentas de los hogares españoles en promedio fue especialmente intenso en los percentiles más bajos, con un crecimiento muy acusado de las rentas más bajas, impulsado por la recuperación del empleo en la segunda mitad de los años ochenta, el aumento del gasto social y la puesta en marcha de mecanismos de garantía de ingresos. Destaca, en el otro extremo, la mejora tan magra de los grupos de más renta, sensiblemente inferior a la de la media de la población. De todos los sub-períodos considerados, se trata de aquél donde se aprecian las mayores ganancias relativas en la parte inferior de la distribución.

La comparación del siguiente sub-período está condicionada por las diferencias entre las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1990 y la de 2007 y por la amplitud del período considerado, en el que se alternaron cambios de ciclo de distinto signo, como la prolongación al inicio de los años noventa de la fase expansiva anterior, la breve recesión de 1993-94 y la etapa de bonanza económica que se inició a partir de entonces y que duró hasta 2007. Destaca, sobre todo, de la comparación de las rentas en este período, la mayor mejora en la parte baja de la distribución, que habría contribuido a reducir la pobreza más severa, y la concentración de buena parte del crecimiento de la renta en los grupos de población con ingresos medios. Al tratarse de un intervalo de tiempo tan dilatado, sin embargo, el cambio podría estar recogiendo lo sucedido en los primeros años noventa, dada, como se comentará, la ausencia de grandes fluctuaciones en los indicadores de desigualdad en los años posteriores. La mejora que se observa en los percentiles con rentas más bajas resulta coherente con el desarrollo cobrado en esos años por las prestaciones asistenciales.

Los cambios en la distribución de la renta desde que se inició la crisis, con datos más homogéneos, son reveladores: España muestra una evolución claramente regresiva, con crecimientos sensiblemente inferiores a los de la media en el caso de los percentiles más bajos –en pocos países de la Unión Europea han caído tanto las rentas más bajas– y crecimientos más altos que la media –positivos, además, a diferencia del resto de la distribución– en la mayoría de los percentiles superiores.

Estos cambios más marcados en los extremos no pueden relegar a un segundo plano la discusión sobre qué ha pasado en la crisis en los estratos medios de renta, que es una de las cuestiones que más debate ha suscitado. Las generalizaciones sobre el fin de la clase media o sobre la inevitable tendencia al dualismo y la polarización en la distribución de ingresos, aunque no reflejan fielmente la realidad reciente, exigen, al menos, el análisis de lo que ha pasado con las rentas medias desde el inicio de la crisis. Siguiendo a Atkinson y Brandolini (2013), una posible clasificación de la población según la renta disponible de los hogares es partirla en tres grandes grupos: con rentas inferiores al 75% de la mediana, entre ese umbral y el 200%, y con rentas superiores a ese último porcentaje. Esos umbrales se pueden actualizar para ver los cambios desde el inicio de la crisis, tomando como referencia el incremento en el coste de la vida.

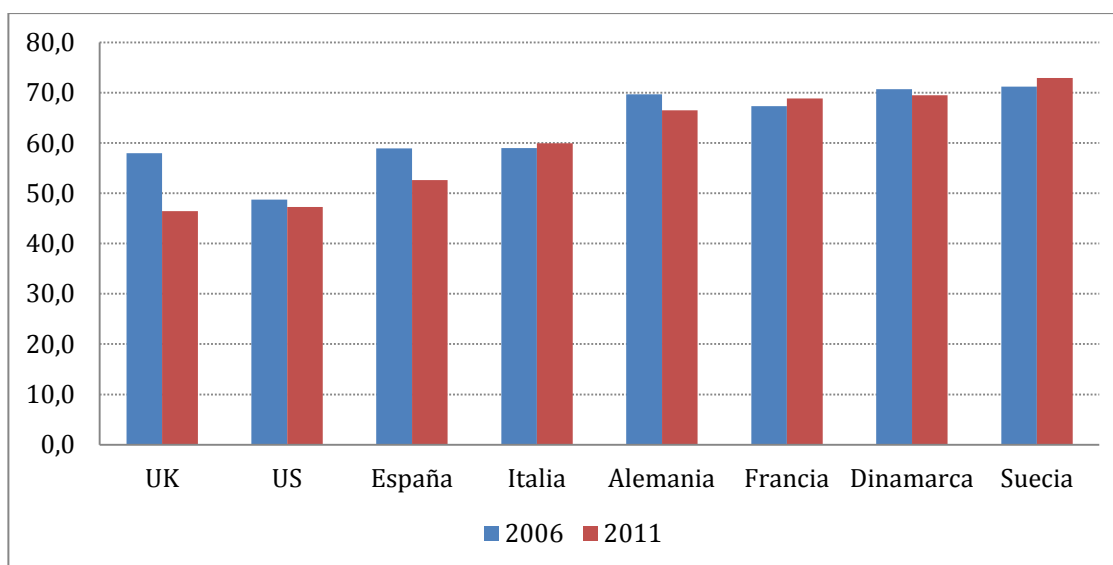
**Gráfico 6. Distribución de la población por grupos de renta**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida muestran una progresiva recomposición de la distribución de la población por grandes grupos de renta, con un declive en el tiempo del porcentaje de hogares pertenecientes al grupo intermedio, una ampliación del grupo de renta baja y la relativa inmovilidad de grupo con rentas más altas. El grupo de renta baja habría pasado de concentrar el 32 al 40% de la población, el grupo de renta media habría pasado de casi el 60 al 52%, mientras que el más rico habría sufrido pocas modificaciones en su peso relativo (del 9 al 8%). Casi uno de cada seis hogares que formaban parte de la clase media –en términos exclusivamente de renta– habría descendido, por tanto, desde este estrato al de rentas más bajas en poco más de un lustro. Tal proceso ha afectado, lógicamente a la desigualdad dentro de cada grupo, sin cambios en el estrato más rico y con un drástico aumento –desde un índice de Gini de 0,192 a otro de 0,259– en el grupo de rentas bajas.

Gráfico 7. Porcentaje de población con rentas entre el 75 y el 200% de la mediana



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y Current Population Survey.

Si se compara este cambio con el registrado por otros países, destaca que España es uno de los países de la OCDE donde más cayó el grupo de renta media, con la excepción de Reino Unido. En casi todos estos países, la pérdida de peso demográfico de los estratos medios se ha debido, sobre todo, al empeoramiento del segmento de rentas medio-bajas (Ayala y Cantó, 2014). En el otro componente –rentas medio-altas– los cambios han sido menos uniformes. Mientras que en España y el Reino Unido también se dio con la crisis una significativa pérdida de peso relativo de este grupo, en el resto de países considerados se dio más bien el proceso contrario. En general, los países con sistemas de protección social continentales o nórdicos experimentaron un notable aumento del estrato con rentas medio-altas y una reducción del de rentas medio-bajas. En los países con modelos anglosajones, incluyendo también a Estados Unidos, y mediterráneos, con la excepción de Italia, el empeoramiento de la economía supuso una reducción general del grupo de renta media.

### 3.2 Tendencias de la desigualdad

De los cambios revisados en el análisis anterior, es fácil deducir que esas diferencias en el crecimiento de las rentas en los distintos percentiles han dado lugar a comportamientos de la desigualdad distintos en cada sub-período considerado. Especialmente destacado resulta el cambio en el período de crisis, dada la profundidad de la caída de las rentas más bajas y el mayor aguante de las rentas más altas.

El paso desde la observación de la incidencia del crecimiento por grupos de renta a indicadores sintéticos de desigualdad permite tener un retrato general de los cambios de la desigualdad en España en el largo plazo. Si se utilizan los datos de las distintas Encuestas de Presupuestos Familiares, con todas las cautelas mencionadas anteriormente, se aprecia una tendencia a la baja de la desigualdad hasta el estallido de la crisis, aunque cada vez más ralentizada. El Cuadro 1 muestra la evolución en el largo plazo de algunos de los indicadores que mejor resumen la variación de las rentas por percentiles, como es la distancia entre el percentil 90 y el 10, que a su vez se puede descomponer entre los cambios en la parte alta (distancia entre el percentil 90 y la mediana) y baja de la distribución (distancia entre la mediana y el percentil 10).



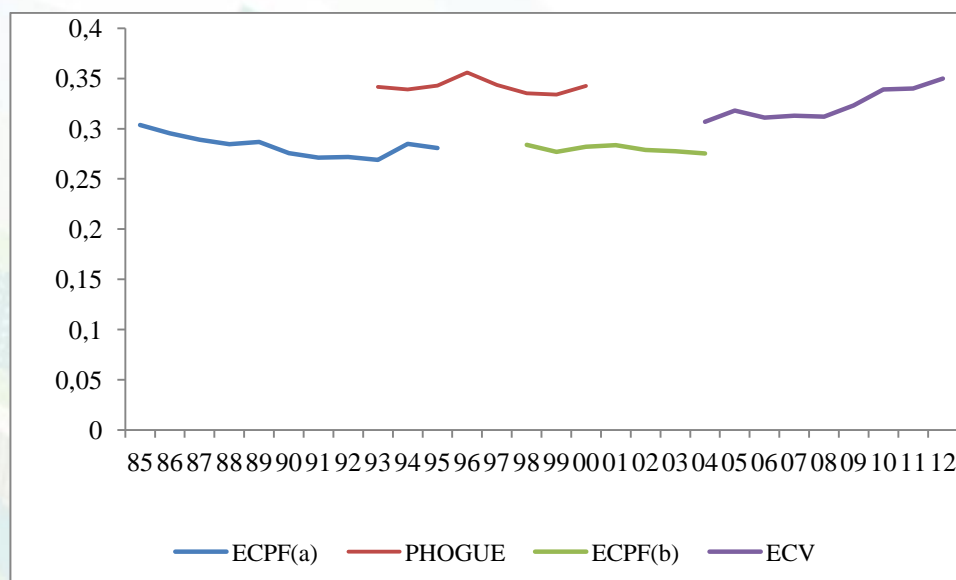
**Cuadro 1**  
**Evolución de la desigualdad hasta la crisis según las EPFs**

	P90/P10	P90/P50	P50/P10
1973	4,92	2,28	2,15
1980	4,54	2,09	2,17
1990	4,06	2,05	1,98
2007	3,95	1,87	2,11

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

El indicador que mide la distancia entre los dos extremos de la distribución descendió a un ritmo parecido (algo más de un 1% anual) en los años setenta y ochenta, si bien en el primero de esos períodos la reducción se debió sobre todo al estrechamiento de la parte alta de la distribución, en lo que tuvo que ver, sin duda, la extensión de la tributación progresiva sobre la renta personal, mientras que en el segundo período la reducción de la desigualdad tuvo su origen, fundamentalmente, en la mejora de las rentas más bajas, que comprimió la mitad inferior de la distribución de la renta. Algo parecido sucedió desde 1990 hasta la crisis, pero con una magnitud muy inferior a la de las décadas precedentes. El hecho, además, de tratarse de un período tan agregado, como se señaló, observando el comportamiento de la desigualdad considerando sólo los indicadores iniciales y finales de un período tan dilatado oculta, necesariamente, los posibles cambios registrados en los años intermedios. La moderada reducción observada en la desigualdad podría estar reflejando, básicamente, la prolongación del proceso de reducción de desigualdad de la segunda mitad de los años ochenta hasta los primeros años del período observado, sin que hubiera cambios posteriores.

**Gráfico 8. Evolución de la desigualdad, 1985-2012 (Índice de Gini)**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Parece necesario, por tanto, el contraste de este retrato con el que ofrecen las fuentes que recogen información para los años intermedios. La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, antes y después del proceso de ampliación de su muestra, el Panel de Hogares de la Unión Europea y la Encuesta de Condiciones de Vida permiten disponer de información anual desde mediados de los años ochenta hasta la actualidad. De su observación (Gráfico 8) se deducen los siguientes patrones de cambio de la desigualdad:

1.- Importante reducción de las diferencias de renta durante la segunda mitad de los años ochenta. La recuperación económica hizo que disminuyera ligeramente el desempleo y se elevaran los salarios. Pero, sobre todo, el aumento del gasto social en la segunda mitad de esa década redujo significativamente la desigualdad, en un período, además, en el que en la mayoría de los países de la OCDE ocurrió lo contrario.

2.- Ralentización de la reducción de la desigualdad a principios de los años noventa y moderado crecimiento de las diferencias de renta entre los hogares en el episodio recesivo registrado entre 1992 y 1994. El salto de una tasa de desempleo en torno al 15%, cifra todavía alta en cualquier caso, a otra diez puntos mayor tuvo como resultado un rápido incremento de la desigualdad.

3.- Ausencia de grandes cambios en los indicadores de desigualdad desde mediados de los años noventa hasta el inicio de la crisis. La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares con muestra ampliada (ECPF), primero, cuya primera información anualizada disponible corresponde a 1998, y la Encuesta de Condiciones de Vida, después, muestran cierta tendencia hacia la estabilidad de los indicadores de desigualdad, rompiéndose la tendencia a la baja vigente en las dos décadas anteriores. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y la creación de empleo que lo acompañó no habrían dado lugar, por tanto, a reducciones significativas de la desigualdad. Consecuencia de ello sería también la detención del proceso de convergencia con otros países en los niveles de equidad.

4.- Crecimiento muy rápido y de gran magnitud de la desigualdad desde el inicio de la crisis. España, que ya partía de niveles muy altos de desigualdad antes de ésta, se convirtió desde 2007 en uno de los países de la Unión Europea con un reparto más inequitativo de la renta. Sólo países con nivel de renta muy por debajo de la española y con sistemas institucionales y democráticos muy diferentes, presentan indicadores de desigualdad más altos. Dado que los indicadores de desigualdad son muy estables en el tiempo resulta preocupante el rápido aumento de la desigualdad. Destaca, especialmente, la caída tan pronunciada de las rentas más bajas. La crisis ha ampliado las diferencias de renta entre los ciudadanos españoles de manera acelerada, rompiendo en un margen temporal muy breve la tendencia a la moderación de las mismas que se había producido durante la mayor parte de la etapa democrática.

El aumento de la desigualdad es, sin duda, una de las amenazas más graves de las posibles secuelas en el largo plazo de la crisis. El hecho de que el mayor ajuste se haya producido en las rentas de los hogares con menores recursos o la experiencia de anteriores fases recesivas, como la de los primeros años noventa, tras la cual no volvieron a recuperarse los niveles de los indicadores anteriores al inicio del proceso de destrucción de empleo, junto a la creciente constatación de una mayor respuesta de la desigualdad a las recesiones que a las expansiones, alertan de la posibilidad de que este incremento de la desigualdad se convierta en crónico en el largo plazo. La hipotética recuperación en los próximos trimestres de tasas positivas de crecimiento del PIB no garantiza, por tanto, que los severos problemas de desigualdad de la sociedad española vayan a reducirse drásticamente.

Uno de los interrogantes más relevantes suscitados por la crisis es, de hecho, si puede hablarse de ella como un proceso diferencial y anómalo desde la perspectiva distributiva en el contexto de las últimas décadas o si, por el contrario, lo sucedido desde 2007 no es más que la consecuencia lógica –continuidad– de las fuerzas determinantes de la desigualdad ya vigentes hacía tiempo. Desde esta última hipótesis, el modelo distributivo de la sociedad española sería el mismo antes y después de la crisis, caracterizado por altos niveles de vulnerabilidad, asociados a la inestabilidad de las rentas de los hogares y a la debilidad del sistema de protección social. En épocas de bonanza, tales características dificultan la reducción de la desigualdad y la pobreza, aunque ambos fenómenos no crecen sustancialmente por la propia onda expansiva, con un segmento importante de población con rentas sólo ligeramente superiores al umbral de pobreza, y en épocas recesivas, en las que se pierde esa capacidad de arrastre, la vulnerabilidad se transforma en un rápido incremento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Ya antes de la crisis se fue consolidando un modelo de bienestar en el que las altas tasas de crecimiento económico eran incapaces de rebajar de forma significativa los niveles de desigualdad de la sociedad española, todavía elevados en el contexto comparado. Paradójicamente, varios de los países de la Unión Europea que a mediados de los años noventa presentaban indicadores similares o incluso superiores a los españoles, como el Reino Unido o Italia, consiguieron moderar el crecimiento de la desigualdad. Aunque puede haber otros motivos, la razón fundamental que explica la falta de efectos del aumento de la producción y el empleo sobre la desigualdad de ingresos, fue la menor intensidad de las políticas redistributivas en este período, a diferencia de lo sucedido en ciclos expansivos anteriores, cuando a la recuperación de las rentas propiciada por la reactivación del mercado de trabajo se sumó la mayor inversión de recursos públicos para financiar servicios que generaban mejoras en la distribución de los ingresos.

Se desaprovechó, por tanto, en la etapa expansiva previa a la crisis la ocasión de avanzar en la consolidación del Estado de Bienestar, aproximando el gasto social al nivel existente en los países europeos y reduciendo así la desigualdad. A ello habría que añadir el efecto producido por las estrategias de las reformas tributarias aplicadas que, sin reducir de forma notable la progresividad general del sistema, apostaron por la caída de los tipos impositivos, limitando así las posibilidades de recaudación del sistema y, con ello, su capacidad redistributiva a través de la financiación de gasto social.

Este énfasis en las limitaciones de la intervención pública no puede dejar al margen otros factores explicativos, como la presencia de tensiones distributivas en el ámbito laboral. A pesar de la pronunciada caída de la tasa de desempleo, aumentó a un ritmo importante el porcentaje de trabajadores con salarios bajos, aunque no parece que ello implicara un claro empeoramiento de la desigualdad salarial en ese período. Por el contrario, parece que la desigualdad de los salarios incluso se moderó, debido principalmente al efecto de los cambios en la composición del empleo, con un aumento significativo de algunos salarios bajos, ligado al auge de la construcción, y a la reducción de las diferencias entre los salarios más bajos y los salarios medios, impulsada fundamentalmente por ese cambio en la estructura ocupacional.

Este impulso de las rentas más bajas, compatible con el intenso crecimiento de las rentas más altas, moderaba el aumento de la desigualdad, aunque no evitó que un número importante de hogares con pocos recursos y bajos ingresos se mantuvieran en niveles de renta muy cercanos al umbral de pobreza. En otros términos, la expansión mejoró la situación de estos hogares pero no fue suficiente para reducir sustancialmente su riesgo de pobreza o vulnerabilidad frente a los posibles cambios del ciclo económico. Una vez iniciada la crisis, estas rentas, muy ligadas a la construcción y a los servicios asociados, se hundieron. El frenazo brusco en la senda de crecimiento económico transformó buena parte de estas situaciones en pobreza, ampliándose muy rápidamente la brecha entre los hogares más ricos y los que disponían de menos recursos.



### 3.3. Determinantes del modelo distributivo

Como se acaba de señalar, las características básicas del proceso distributivo en España no difieren sustancialmente en la etapa de crisis iniciada en 2007 de las ya presentes en el período de bonanza anterior. Las explicaciones de la falta de traducción de las mejoras de la renta media en este último período en reducciones de la desigualdad son diversas. Por un lado, la falta de correspondencia entre el crecimiento del empleo y las variaciones de la desigualdad se explica en parte por el tipo de empleo creado, con una elevada incidencia de trabajos temporales y de bajos salarios. Eso no significa, en cualquier caso, que pueda hablarse de una tendencia firme en el largo plazo de aumento de las diferencias salariales. Las estimaciones realizadas con la Encuesta de Estructura Salarial revelan que en el período de mayor crecimiento del empleo la desigualdad salarial apenas cambió (Izquierdo y Lacuesta, 2006, Bonhomme y Hospido, 2012a). Ese comportamiento agregado oculta, sin embargo, algunos cambios en la distribución, al reducirse las diferencias entre la parte central y la inferior de la distribución salarial y aumentar las distancias entre la mediana y el grupo con mayores remuneraciones. El cuadro que se deduce del uso de fuentes homogéneas para diferentes países (Encuesta Europea de Estructura Salarial) revela, de hecho, que mientras que la desigualdad de la parte superior de la distribución salarial en España es alta en términos comparados, lo contrario sucede en la parte inferior (Simón, 2009).

Algunos trabajos que han tratado de descomponer los determinantes de los modestos cambios registrados en la desigualdad salarial señalan como principales factores la reducción de la prima salarial de los titulados –debido al aumento de la oferta–, la reducción de la inestabilidad salarial y la ganancia de peso del componente permanente y, asociado a este último factor, la tímida reducción del peso del empleo temporal sobre el total (Cervini y Ramos, 2008). Los problemas de sobrecualificación y sus efectos sobre la estructura salarial han sido confirmados por varios autores, que muestran las mayores dificultades del mercado de trabajo español en el contexto comparado para absorber con puestos de trabajo apropiados el gran incremento en la proporción de titulados universitarios (García Montalvo, 2009, Felgueroso et al., 2010, Murillo *et al.*, 2010), con importantes consecuencias sobre el aumento de las desigualdades salariales intra-grupos por niveles educativos (Budría y Moro-Egido, 2008).

Además de los cambios en la estructura salarial para explicar la ausencia de cambios en las tendencias de la desigualdad –y en su no reducción– anteriores a la crisis, hay que aludir al diferente efecto respecto a etapas anteriores que sobre la reducción de las desigualdades económicas tuvieron los principales instrumentos redistributivos. Las rebajas de los tipos impositivos y la menor capacidad redistributiva de los programas de transferencias hicieron que el efecto redistributivo de las prestaciones sociales, que en décadas anteriores había sido el principal determinante de la corrección de la desigualdad, fuera menor.

Así, mientras que en los años ochenta, el aumento de la progresividad de la imposición directa –gracias a la reducción de los tipos efectivos más bajos– fue uno de los factores determinantes de la disminución de las diferencias de renta entre los hogares españoles, la evidencia empírica para el período posterior pone de manifiesto, sin embargo, un estancamiento en la progresividad del IRPF desde finales de esa década. La imposición personal sobre la renta se contempla cada vez más como un instrumento básicamente recaudatorio, si bien la disminución de tipos de las reformas posteriores (1998 y 2007) hizo que, incluso en una fase de crecimiento intenso de la actividad económica, la recaudación creciera durante varios años a menor ritmo que el PIB. Esta apuesta por tipos más bajos ha llevado en un escenario de recesión a una reducción sustancial de la capacidad redistributiva del impuesto.

Pero, sobre todo, los mayores límites de la intervención pública redistributiva se encuentran en la vertiente del gasto, con una menor capacidad redistributiva del sistema de transferencias sociales que en etapas anteriores. Las cifras de gasto social relativo tendieron a la baja, con porcentajes sobre el PIB antes de la crisis (por debajo del 20%) inferiores a los niveles máximos del primer tercio de los años noventa (24,4%). Tales porcentajes quedaban lejos de

los de la Unión Europea, según datos de Eurostat, donde el gasto social en relación al PIB mantenía los mismos valores que a comienzos de los años noventa (en torno al 29% del PIB). A la vez que las reformas tributarias tendieron a reducir el componente redistributivo de etapas anteriores, debido, sobre todo, a la caída de la recaudación, las prestaciones sociales no tuvieron el mismo ritmo de crecimiento que en las décadas previas. Existen, además, elementos limitativos en el desarrollo de las mismas y en la cobertura de determinados grupos de población, que podrían haber limitado su posible efecto en la redistribución de las importantes ganancias de renta registradas hasta el cambio de ciclo.

Dado este contexto, no era difícil anticipar que la severidad de los efectos de la crisis sobre la producción y el empleo producirían efectos más negativos que en otros países en la equidad en el reparto de la renta entre los hogares. La ralentización de la actividad económica y el vertiginoso aumento del desempleo dieron lugar al mayor aumento de la desigualdad desde que se dispone de información anual sobre los ingresos de los hogares. Se trata, sin duda, de un cambio de indudable trascendencia, para el que es difícil encontrar analogías en otros países de nuestro entorno.

Una de las razones del aumento de la desigualdad en España para la que parece haber creciente consenso es, como se vio en el apartado anterior, la profunda caída de las rentas más bajas. Los indicadores más específicos para el extremo inferior de la distribución de la renta tanto de insuficiencia de ingresos como de ausencia de éstos parecen mostrar que en poco tiempo se han tocado máximos históricos. El indicador más crudo del porcentaje de hogares sin ingresos –sin ingresos del trabajo, ni de prestaciones por desempleo o de la Seguridad Social– que ofrece la EPA permite comparar, además, el empeoramiento económico de los hogares con menores recursos en la actual crisis con el que tuvo lugar en anteriores períodos recesivos, como el de los primeros años noventa. Si en esa fase de contracción de la economía ese porcentaje pasó del 1,7% a finales de 1991 a otro del 2,3% en 1995, en la actual recesión el cambio ha sido aún más drástico, duplicándose el indicador desde el 1,7 de 2007 al 3,5% de 2012.

Caben pocas dudas, por tanto, de la mayor magnitud de los efectos de la crisis sobre los resultados distributivos en España. Parece menos nítido, sin embargo, el cuadro explicativo de tales cambios. De modo muy sintético, un primer factor es, sin duda, el crecimiento del desempleo, junto a los cambios en la distribución salarial. La magnitud cobrada por el desempleo, con un aumento desde el 8% al inicio de la crisis al 24% de 2012, anticipa una abrupta caída de las rentas de los hogares situados en las decilas más bajas de la distribución de la renta, caracterizados por niveles formativos más bajos y mayores probabilidades de pérdida del empleo.

No existe, sin embargo, evidencia suficiente sobre los efectos del desempleo en el conjunto de la desigualdad en esta profunda etapa de recesión, aunque emergen algunos primeros resultados que dejan pocas dudas sobre el carácter diferencial de la crisis también en este ámbito. Mientras que en episodios recesivos anteriores las situaciones de alto desempleo no se tradujeron en incrementos acusados de la desigualdad no está sucediendo lo mismo en la fase recesiva iniciada en 2007. Entre otros factores, destaca la reducción de la capacidad amortiguadora que tuvo en crisis anteriores la distribución del desempleo dentro del hogar. A diferencia de lo que sucedió en la primera mitad de los años ochenta o entre 1992 y 1994, la tasa de paro de los sustentadores principales –o persona principal del hogar, tal como la define la EPA– alcanzó su máximo histórico, creciendo incluso más rápido que la tasa agregada de desempleo. Mientras que en crisis anteriores el desempleo se concentró, sobre todo, en hijos y cónyuges de la persona principal del hogar, en la crisis actual se ha extendido visiblemente a los sustentadores principales.

La crisis ha afectado también a la estructura salarial. Si bien en este ámbito los datos son más limitados, la disponibilidad de registros administrativos permite disponer de algunos resultados concluyentes. Así, Bonhomme y Hospido (2012b) encuentran con datos fiscales que la desigualdad salarial, medida a través del ratio entre los percentiles 90 y 10 aumentó en más de



diez puntos porcentuales entre 2007 y 2010. Tal aumento, más destacado en el caso de las mujeres que en los varones, se concentró sobre todo en la parte baja de la distribución salarial. Parte de este aumento de la desigualdad salarial puede atribuirse al cambio en la estructura de las ocupaciones, con un efecto significativo de la caída de la actividad en el sector de la construcción.

La segunda explicación del mayor crecimiento de la desigualdad en España en la crisis es la limitada capacidad del sistema de impuestos y prestaciones para combatir el aumento de la desigualdad de las rentas primarias. Si bien los datos disponibles no reflejan una merma en la capacidad redistributiva de ambas vertientes de la actuación pública hasta 2010, con la puesta en marcha de las primeras medidas de austeridad, su menor incidencia en la renta de los hogares españoles es una de las razones del carácter diferencial de los efectos de la crisis en el contexto comparado. Esa capacidad reductora de la desigualdad es casi la mitad de la de alguno de los países nórdicos y queda lejos todavía de la de los principales países centroeuropeos. Los datos disponibles en el momento de cierre de este trabajo no recogen, además, los efectos de las medidas más drásticas de ajuste introducidas posteriormente, que han podido producir una merma del efecto compensador de la desigualdad que ejercen las políticas públicas.

La evolución de la desigualdad en España invita a pensar, por tanto, que el shock que ha supuesto la crisis económica puede tener efectos permanentes sobre la distribución de la renta. La experiencia de cambios de ciclo anteriores, como el de los primeros años noventa y la expansión posterior, cuando no se recuperaron los indicadores anteriores a la recesión a pesar del crecimiento del empleo, alerta de que el ensanchamiento de las diferencias de renta en la actual crisis puede dar lugar a niveles de desigualdad y pobreza considerablemente superiores a los de las últimas décadas, que se pueden prolongar en el tiempo.

### **3.4. Aumento de la desigualdad y pérdida de bienestar en España en el contexto comparado**

La persistencia de altos niveles de desigualdad y su aumento en el período reciente suscita abundantes interrogantes sobre la posible quiebra del proceso de convergencia con otros países europeos. ¿Han aumentado las distancias en los indicadores de desigualdad y bienestar social debido a la ausencia de cambios en la desigualdad en la etapa de bonanza económica y a su aumento en la crisis? ¿Existen asimetrías cuando esta forma de convergencia se compara con la lograda en la mayoría de los indicadores macroeconómicos? ¿Son hoy las distancias en los indicadores de desigualdad mayores que en etapas anteriores? ¿Qué factores han dado origen al estrechamiento o a la ampliación de la brecha en los niveles de bienestar social? ¿En qué etapas se corrigió este diferencial y en cuáles se incrementó? Esta amplia batería de interrogantes remite, inevitablemente, a la revisión de las cifras correspondientes a las últimas décadas. En este período han sido varios y acusados los cambios sociales que han tenido lugar en las sociedades europeas, que, además del propio proceso de integración económica, incluyen realidades tan complejas y diferentes como los cambios de naturaleza demográfica –cambios en la estructura de hogares, envejecimiento e inmigración, entre otros–, las transformaciones en el mercado de trabajo, con la emergencia de nuevas formas de relación laboral y de demandas asociadas de protección social, o las modificaciones más generales en los ejes territoriales de crecimiento económico en el continente.

Un rasgo dominante que emerge de la comparación de la sociedad española desde esta perspectiva comparada es la convergencia alcanzada –al menos hasta la irrupción de la crisis en el último tercio de la primera década del siglo XXI– en la mayoría de los indicadores macroeconómicos. La renta media de los hogares españoles se ha ido acercando a la de los quince países iniciales tras partir a mediados de los años ochenta de niveles inferiores al 75%.



Las cifras de inflación se han acercado a las del promedio europeo y, hasta la crisis, parecía que se habían contenido los desajustes sistemáticos en las cuentas públicas y en los niveles de endeudamiento. Los niveles de empleo, crecieron a un ritmo sin precedentes hasta 2007. Desde esa fecha, sin embargo, las tasas de desempleo han rebotado hasta alcanzar su máximo histórico, con un nivel muy superior al de otros países europeos y la renta de los hogares españoles ha descendido en términos reales a niveles inferiores a los de una década atrás.

A menudo se establece una equivalencia directa entre los cambios en los indicadores económicos agregados y el bienestar social. Existe evidencia creciente, sin embargo, del limitado ajuste a la realidad del arraigado estereotipo de que la mejor forma de mejorar los niveles de desarrollo y bienestar es el crecimiento de las cifras medias de actividad y empleo (Stiglitz *et al.*, 2009). Es necesario, por tanto, discernir si los avances generales en la modernización y el crecimiento de la economía española en las últimas décadas se han reflejado también en un acortamiento de las distancias que nos separaban del resto de ciudadanos de dicho espacio en términos de desigualdad y pobreza.

Remontándonos hasta los años ochenta, la entrada de España en la Unión Europea coincidió con un período de grandes cambios tanto en la articulación de las políticas redistributivas y sociales en varios Estados Miembros como en el ámbito más particular de las transformaciones socioeconómicas e institucionales registradas en nuestro país en los años ochenta. Existe notable evidencia empírica acerca de la inversión del patrón distributivo en la OCDE en dicha década (Gottschalk y Smeeding, 2000, Atkinson *et al.*, 1995). Si bien en dicho período en unos pocos países la desigualdad no cambió sustancialmente, en muchos otros los indicadores aumentaron de forma inequívoca. Emergieron tensiones distributivas que no estaban presentes en períodos anteriores y que en algunos casos, como en Estados Unidos, supusieron incrementos sin precedentes de la desigualdad.

Siendo varias las posibles explicaciones del cambio, destacan especialmente el crecimiento del desempleo que acompañó al ajuste a la crisis económica anterior y, sobre todo, el aumento de las diferencias salariales. Tales factores no tuvieron como fuerza compensadora el aumento de la intensidad de la intervención redistributiva. Al contrario, en este período se registró una visible contención de las políticas con capacidad correctora de las desigualdades, con la generalización de reformas impositivas regresivas y retrocesos de cierta magnitud en el sistema de transferencias sociales en muchos países, especialmente los de la órbita anglosajona. Se inició, en general, un proceso de desregulación, que años después devendría en el derrumbe de mercados decisivos en el modelo de organización económica y que en aquellos años cristalizó, sobre todo, en el declive de la influencia de los elementos institucionales en la organización de los mercados de trabajo.

Aunque no fue el único país en el que en este tiempo disminuyeron las desigualdades económicas, la experiencia española destaca en el contexto de la Unión Europea por tratarse de uno de los casos en los que la desigualdad disminuyó más en los años ochenta, en contraste con lo sucedido en los países de la órbita anglosajona, con la relativa estabilidad de la zona centroeuropea o la inversión de las tendencias en algunos de los países que tradicionalmente habían sido caracterizados como más igualitarios, como Suecia y otros países nórdicos.

Los años inmediatamente posteriores a la entrada de España en la Unión Europea estuvieron marcados por el tránsito a un modelo de integración mucho más ambicioso, desde la perspectiva económica, cuya principal desembocadura iba a ser la formación de un área monetaria. Si bien, como en etapas anteriores, el énfasis en los aspectos macroeconómicos relegó a un plano muy secundario el debate sobre las diferencias en desigualdad y pobreza en el seno de la UE, el proceso de ajuste previo a la formación de la moneda única tuvo repercusiones directas sobre los indicadores básicos del bienestar de los hogares. El compromiso de acercamiento de las economías, sobre todo en las principales variables monetarias, se saldó con la obligación de rebajar sustancialmente los niveles de déficit y endeudamiento público y de mantenimiento en el largo plazo de los saldos de las cuentas

públicas por debajo de los umbrales establecidos para el examen de Maastricht. La mayoría de los Estados Miembros pusieron en marcha políticas de consolidación fiscal, que comprometieron la continuidad en el tiempo de algunos de los avances anteriores en la reducción de las diferencias de renta entre los hogares. Aunque no puede hablarse de un comportamiento homogéneo, en la mayoría de los países se registró una visible contención de los aumentos del gasto social.

España no resultó ajena a este proceso, afectada, además, por oscilaciones más marcadas en el ciclo económico. Como se señaló en apartados anteriores, en la década de los noventa tuvieron lugar distintos cambios de ciclo, comenzando por la severa –aunque breve– recesión tras el año 1992, de la que la economía española empezó a recuperarse una vez superado el ecuador de la década, para dar inicio a un prolongado período expansivo. En la primera mitad de los años noventa –especialmente en el trienio 1992-94– el paro volvió a ascender a niveles superiores al 20%, transformándose una parte importante de los contratos temporales, que habían tenido un espectacular crecimiento en la etapa anterior, en situaciones de desempleo. A partir de 1995, sin embargo, la economía recuperó la senda del crecimiento, iniciándose una nueva etapa expansiva, que se prolongaría hasta el último tercio de la siguiente década.

El período de formación de la Europa del euro, que alimentó tantas expectativas no sólo en la esfera económica, se caracterizó también por cambios importantes en el marco de las necesidades sociales en el continente (Esping-Andersen y Sarasa, 2006). En el ámbito demográfico, probablemente el cambio más destacado fue la agudización del proceso de envejecimiento en algunos países, con la inversión progresiva de la distribución de la población por grupos de edad. Algunos países, sin embargo, registraron una tímida recuperación de la natalidad. En todos los países de la UE se dieron también cambios en la estructura de hogares en este período, aumentando considerablemente el peso relativo de las familias monoparentales y creciendo también, aunque con diferencias notables entre países, las tasas de actividad femeninas. Al hilo del proceso de integración se registró un avance muy notable en la internacionalización de la actividad económica en el territorio europeo. Este proceso, que afectó tanto al movimiento de bienes y servicios como al de factores de producción, supuso una reducción de la capacidad de los gobiernos para actuar de forma independiente en el diseño de las políticas de bienestar social, con una restricción creciente en la dotación de recursos para tales actuaciones y una necesaria recomposición del gasto público. Igualmente relevantes fueron los cambios en el mercado de trabajo, con procesos de desregulación en la mayoría de los países europeos, desplazamientos de la demanda, segmentación y aparición de nuevas formas de empleo, junto al crecimiento del trabajo de salarios bajos.

Las distintas fuerzas mencionadas no anticipan un signo inequívoco en el posible comportamiento de la desigualdad. Mientras que algunos procesos imponían notables restricciones en la continuidad de las políticas sociales, otros podían suponer una mejora de determinados grupos demográficos. Los datos disponibles que ofrecen información homogénea para la mayoría de los países de la Unión Europea, aunque no parecen mostrar un signo uniforme en la evolución de la desigualdad en los años noventa, ofrecen indicios de que en términos generales la desigualdad registró una moderada tendencia a la baja en este período en la mayoría de los Estados Miembros<sup>4</sup>. Sólo en Suecia y Luxemburgo siguieron aumentando las desigualdades en la distribución de la renta, mientras que algunos países como Francia o Alemania –donde se invirtió una ingente cantidad de recursos para reducir la brecha con la que se inició el proceso de reunificación– consiguieron rebajar considerablemente las diferencias entre los hogares.

En este marco comparado, del análisis de las cifras relativas de la desigualdad en España emanan dos principales conclusiones. Por un lado, siguieron destacando los valores

<sup>4</sup> A diferencia del período anterior, a partir de 1993 se pudo disponer de una misma fuente de información para todos los países de la Unión Europea. El Panel de Hogares de la Unión Europea, que además permitió contar por primera vez con información longitudinal comparable, se elaboró desde dicha fecha hasta el año 2000.



claramente superiores a la media europea. Por otro lado, la tendencia del periodo 1994/2000 – el cubierto por el PHOGUE– muestra un empeoramiento de la situación relativa española, quebrándose la tendencia previa a la reducción de las distancias con el promedio europeo. Si bien las cifras de desigualdad se redujeron ligeramente en este período, pasando de un ratio S80/S20 de 5,9 en 1994 a un 5,5 en 2000 o de un índice de Gini de 0,342 a otro de 0,327, el vigor de tal reducción fue notablemente inferior al que cobró la disminución de la desigualdad en la mayoría de los Estados Miembros. En algunos de los países que partían de niveles de desigualdad superiores a los de España esa reducción fue mucho mayor.

Un elemento importante en el análisis de los datos de desigualdad en los años noventa es el modo en que el particular ajuste realizado en cada país en los sistemas de impuestos y transferencias –debido a la necesidad de saneamiento y convergencia de los saldos presupuestarios– tuvo una diferente incidencia en la desigualdad y en las situaciones de vulnerabilidad económica de los hogares europeos. En este sentido, una nota dominante en el análisis de la experiencia española en ese período fue la progresiva ampliación de la brecha en gasto social respecto al promedio de la UE. Mientras que durante la primera mitad de la década de los noventa se mantuvo casi constante el diferencial en este indicador –alrededor de cinco puntos del PIB– la distancia volvió a ampliarse en la segunda mitad de la década hasta alcanzar una diferencia cercana a los ocho puntos. Coincidió, además, como se señaló, esta menor inversión en recursos sociales con la puesta en marcha en España de reformas fiscales que descansaban en la reducción de tipos impositivos, que a la fuerza limitaron la capacidad redistributiva de la imposición personal sobre la renta.

Tal proceso tuvo consecuencias directas sobre la capacidad del sistema de impuestos y prestaciones para reducir la desigualdad. Los datos que ofrece Eurostat para este período muestran que la desigualdad antes de las transferencias sociales presentaba unos valores en España en torno a la media europea e incluso por debajo de este promedio en el último tercio de los años noventa. Sin embargo, los indicadores estimados después de que entren en juego las prestaciones sociales son notablemente superiores a la media de los quince países que por aquel entonces formaban la Unión Europea. Es fácil deducir, por tanto, una menor efectividad relativa de las transferencias españolas.

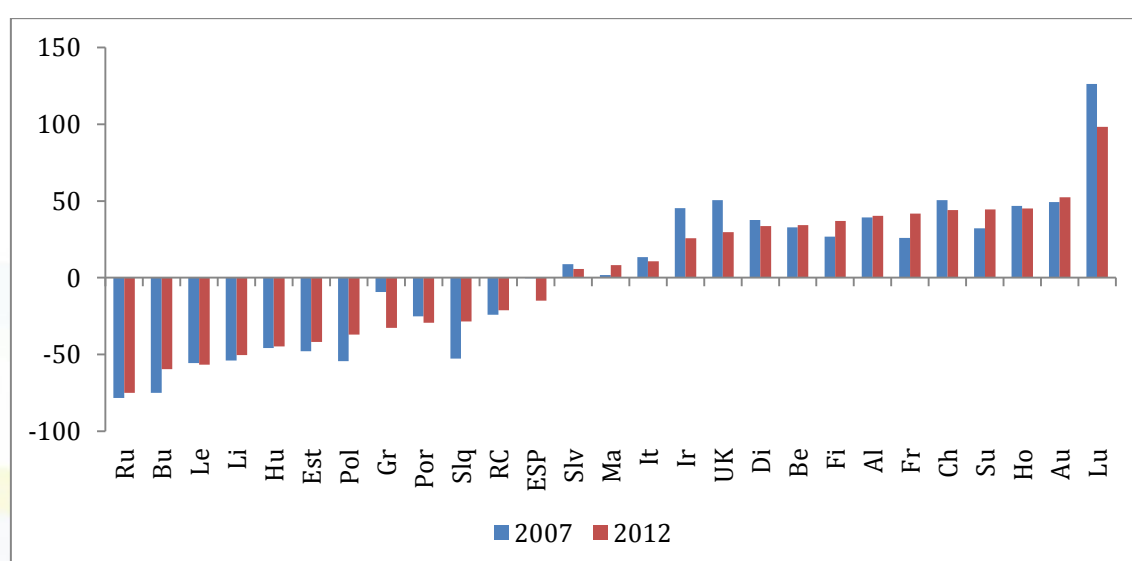
La última etapa definida en esta apretada revisión del proceso de convergencia en los indicadores de desigualdad corresponde a lo sucedido desde el inicio de la primera década del siglo XXI. En los primeros años de dicha década se prolongó el proceso de crecimiento económico iniciado en el ecuador de la década anterior. Tal proceso, como se ha señalado, se detuvo bruscamente en 2007, con el desarrollo desde 2007 de una etapa de crisis económica sin precedentes. La crisis irrumpió con más virulencia aún que en la mayoría de Estados Miembros, evaporándose en un margen temporal muy breve buena parte de los logros alcanzados en la etapa anterior. ¿Ha aumentado la crisis las diferencias con la UE en términos de desigualdad? La evidencia disponible a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida sugiere una respuesta positiva a tal interrogante. Ya antes de la crisis, como se señaló, esa diferencia había ido creciendo. Sólo siete de los 27 países que componen la Unión Europea presentaban en 2008 un nivel de desigualdad superior al experimentado por España. Después de los avances de los años ochenta en el acercamiento a los niveles medios de desigualdad en la Unión Europea, en los veinte años siguientes tal proceso se estancó, a pesar del viento favorable que supuso la expansión prolongada de la economía y el crecimiento del empleo. Los datos disponibles para el período de crisis muestran, además, un aumento muy rápido en pocos años de esas diferencias, volviendo España a valores, y diferencias respecto a otros países, que parecían lejanos en el tiempo. Tal como se vio en el Gráfico 3, España, Francia y Dinamarca son los países donde más ha crecido la desigualdad desde 2007.

El retrato final, por tanto, es un deterioro creciente de los niveles de bienestar social en España, con una caída más intensa de la renta y un reparto más regresivo de ésta. Si la convergencia se mide en términos de estos dos parámetros, parece claro el retroceso en términos de bienestar social. Si bien la definición de bienestar remite a una consideración multidimensional y no sólo a la desigualdad –equidad– y al nivel medio de renta –eficiencia–,



es posible construir a partir de estas dos variables indicadores sintéticos que permiten ordenar los países. Para ello se puede recurrir a la estimación de funciones de bienestar social abreviadas que combinan las dos variables. La principal ventaja de estas funciones abreviadas de bienestar social es ofrecer un criterio sencillo para comparar el bienestar implícito en una distribución según dos parámetros fácilmente estimables. La literatura especializada propone distintas alternativas para especificar la posible forma de estas funciones de bienestar social. Una habitualmente utilizada expresa el bienestar social como un *trade-off* multiplicativo entre ambos componentes y resulta del producto de un componente de eficiencia (la renta per cápita o por adulto equivalente) y otro de equidad (uno menos el índice de Gini).

**Gráfico 9. Evolución de los niveles de bienestar social<sup>a</sup> en la crisis en la UE (diferencia en % respecto a la UE-27)**



<sup>a</sup> El índice de bienestar social se calcula como el producto de la renta media por adulto equivalente ajustada por paridades de poder adquisitivo y uno menos el índice de Gini.

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC.

El Gráfico 9 recoge la estimación del indicador más básico de bienestar social –en el que no se pondera de manera específica el componente de desigualdad– para los países de la Unión Europea antes y después de la crisis. Los países bálticos y los dos últimos incorporados a la Unión Europea, Rumanía y Bulgaria, son los que presentan niveles de bienestar más bajos. En el extremo opuesto, Luxemburgo y, a mayor distancia, Austria, Holanda y Suecia, disfrutaban de niveles de bienestar muy superiores a la media. En general, los países nórdicos y los centroeuropeos –junto a Malta y Chipre, recientemente incorporados a la UE– gozan de niveles de bienestar superiores al promedio de la UE-27. Los países anglosajones se mantienen algo por encima de ese promedio, penalizados por la mayor desigualdad relativa. Los países del Sur de Europa –salvo Italia– disfrutaban de niveles de bienestar por debajo de la media de la UE-27 y los del Este, con la excepción de Eslovenia, son los que tienen niveles de bienestar social más bajos.

Destaca especialmente el caso de España, que pasó de disfrutar de niveles de bienestar prácticamente similares a los del promedio de la UE-27 en 2007 –penalizada su mayor renta relativa por la mayor desigualdad– a estar quince puntos por debajo un lustro después. El doble efecto de la caída de la renta media en términos reales y el alejamiento, con ello, del promedio europeo y de crecimiento muy rápido de la desigualdad han evaporado, en muy pocos años, ganancias que habían necesitado varias décadas para consolidarse. El modelo distributivo en

vigor desde hace décadas ha provocado, por tanto, el freno en la convergencia con la UE en términos de bienestar social en la etapa de bonanza y una muy rápida ampliación de las distancias en el período de crisis.

## 4. La evolución de la pobreza en España

### 4.1 Tendencias de la pobreza en el largo plazo

Los datos anteriores tanto de evolución del crecimiento de la renta por percentiles como los más específicos de desigualdad muestran que en el largo plazo ha habido grandes cambios en la distribución de la renta en España y que desde mediados de los años noventa se truncó el proceso de reducción de las diferencias de renta, avivándose drásticamente con la crisis. Es fácil intuir, por tanto, que estos cambios se han manifestado también en la pobreza monetaria.

Como se ha señalado, la etapa recesiva más prolongada en la sociedad española fue la que se registró desde el inicio de la crisis del petróleo –que descubrió las notables insuficiencias del período de desarrollo anterior– hasta mediados de los años ochenta. La evidencia conocida señala una tendencia prolongada de reducción de los indicadores de incidencia de la pobreza desde 1973 hasta al menos 1990. En los años en que la crisis mostró especial virulencia – hasta los primeros ochenta– la concurrencia de fuerzas de muy distinto signo, como la intensidad de la destrucción de empleo, por un lado, y, por otro, la mejora de las remuneraciones de los trabajadores en el marco de la espiral al alza de salarios nominales y precios, junto a la consolidación tardía de algunos de los instrumentos básicos del Estado de Bienestar (que trajo consigo una ampliación de la cobertura y las cuantías de las pensiones y el desarrollo de servicios básicos de bienestar social), tuvo como saldo una moderada reducción de la pobreza. Los cambios institucionales y el desarrollo de políticas redistributivas sirvieron para compensar el efecto regresivo de la crisis. Sin embargo, en la primera mitad de los años ochenta, el incremento del desempleo, que alcanzó su máximo histórico, y la contención en el aumento de los salarios pusieron un claro freno a la tendencia anterior de crecimiento de las rentas de los hogares. El comportamiento más moderado del gasto social en estos años también contribuyó al estancamiento de las mejoras en los grupos de menor renta.

En la segunda mitad de los años ochenta se inició un nuevo ciclo expansivo, alimentado por las expectativas de crecimiento que supuso la plena integración en el espacio económico europeo, la llegada de capital extranjero y el saneamiento de algunos sectores productivos muy lastrados por el efecto de la crisis anterior. El resultado fue la reducción del desempleo, aunque con aumentos muy importantes de la contratación temporal y sin conseguir rebajar la tasa por debajo del 15 por ciento de la población activa. Al cambio de ciclo se añadió, de nuevo, la intervención pública favorecedora de reducciones de la desigualdad y la pobreza, con un repunte tardío del gasto social, apoyado, entre otros elementos, en el desarrollo de nuevos sistemas de garantía de rentas, con una posible repercusión sobre las situaciones de mayor carencia de ingresos.

La fase expansiva iniciada a mediados de los años ochenta tuvo, como es sabido, una breve pero intensa interrupción con la crisis de 1993, que supuso la pérdida de un millón de puestos de trabajo entre 1992 y 1994, con un aumento espectacular de la tasa de desempleo desde el 16% en 1991 hasta el 24% en 1994. Los trabajos con la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares<sup>5</sup> para el período 1985-1995 revelan que, tras un período de disminución de la pobreza entre 1985 y 1992, las tasas rebrotaron en los años posteriores. La evidencia

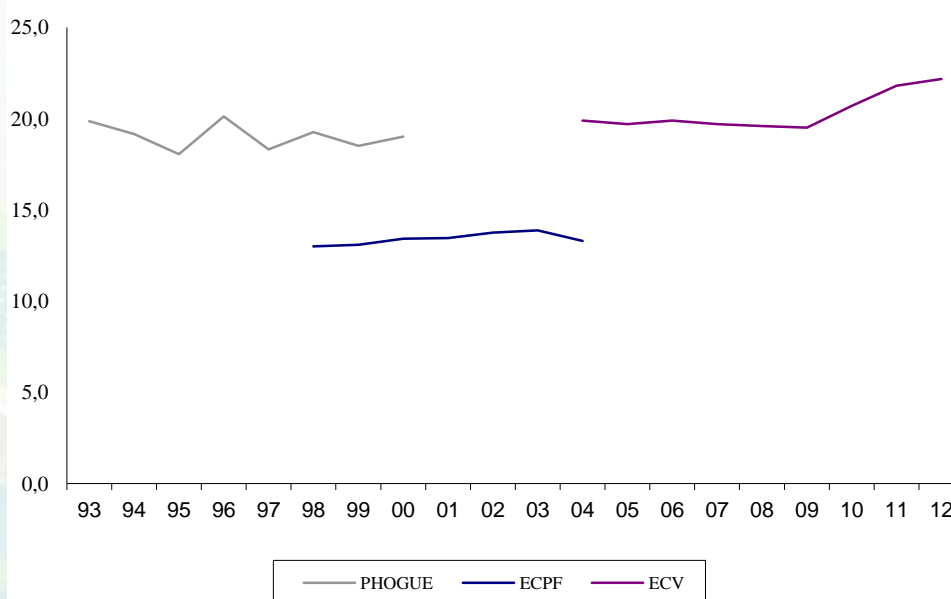
<sup>5</sup> La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, iniciada en 1985, es la primera fuente de microdatos que ofrece información anual detallada sobre la renta de los hogares. A ella se unirían con posterioridad el Panel de Hogares de la Unión Europea (que cubre el período 1994-2001) y la Encuesta de Condiciones de Vida (disponible desde 2004).

apuntaría, por tanto, a una elevación de la pobreza en el último episodio recesivo anterior a la actual crisis, que aunque se caracterizó por una caída importante de la actividad y el empleo fue de corta duración.

Esta sucesión de etapas de diferente signo y la posibilidad de identificar algunos de sus factores determinantes, junto al conocimiento (ciertamente menos profundo) de lo sucedido en las etapas previas, permite subrayar algunos patrones de comportamiento del proceso distributivo en España, al menos hasta mediados de los años noventa. La primera de esas regularidades es que la pobreza y la desigualdad tuvieron un mejor comportamiento en los períodos expansivos que en los recesivos. La segunda es el papel determinante del gasto social y otros aspectos institucionales en los cambios en la pobreza, reforzando en algunos casos el efecto positivo de la creación de empleo y, en otros, compensando el posible efecto regresivo de la destrucción de éste y la ralentización de la actividad económica.

El largo período expansivo que precedió a la actual crisis tuvo, sin embargo, algunos rasgos diferenciales importantes respecto a las etapas anteriores en cuanto a la evolución de la pobreza. Desde mediados de los años noventa hasta el último tercio de la siguiente década la economía española mantuvo altas tasas de crecimiento y mostró, a diferencia de lo sucedido en etapas previas, una notable capacidad de creación de empleo, con la generación de 8 millones de nuevos puestos de trabajo entre 1995 y 2007, cubiertos en buena parte por mano de obra inmigrante. Ello permitió que la población ocupada rozara los 20 millones en el momento previo al inicio de la crisis y se alcanzaran tasas de desempleo inferiores al 10% desde el año 2005 hasta el inicio de la recesión. Atendiendo al análisis de los datos históricos, cabría esperar que se hubiera producido una caída apreciable de los niveles de pobreza y desigualdad. El contraste de tal hipótesis no resulta sencillo con la información disponible, ante la ausencia de fuentes homogéneas. En cualquier caso, tras el moderado repunte de las tasas en la primera mitad de los años noventa, todas las fuentes disponibles apuntan a un mantenimiento de las mismas a pesar del intenso crecimiento económico registrado entre 1995 y 2007 (Gráfico 10).

**Gráfico 10. Evolución de la tasa de pobreza desde los años noventa**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).



La evolución de la pobreza relativa desde mediados de los años noventa se caracteriza, por tanto, por una considerable estabilidad hasta la crisis, que contrasta con la reducción neta conseguida entre los años setenta y el inicio de los noventa. Aunque el porcentaje de población de baja renta no aumentó significativamente, las tasas de pobreza relativa se mantuvieron ligeramente por debajo del 20% a lo largo del período, pese a la intensa creación de empleo. Las características del empleo creado, con salarios bajos y elevada temporalidad para un importante segmento de trabajadores (muchos de ellos inmigrantes con pocos años de permanencia en España), limitaron el posible efecto positivo sobre la pobreza del aumento de la ocupación.

Las explotaciones de la Encuesta de Presupuestos Familiares enlazando la nueva encuesta anual (2008) con las realizadas en 1980 y 1990 –con todas las cautelas que imponen los citados problemas de homogeneidad– confirman también estas conclusiones (Cuadro 2). La incidencia de la pobreza disminuyó en la década de los años ochenta pero en el largo intervalo comprendido entre la elaboración de la EPF de 1990 y la nueva encuesta de 2008 las tasas volvieron a crecer. En línea con lo señalado anteriormente, una posible hipótesis es la de rebrote del problema en el primer tercio de la década y de estabilidad posterior de las cifras.

**Cuadro 2**  
**Evolución de la pobreza, 1980, 1990, 2007**

Año	60% mediana	30% mediana
1980	19.0	3.5
1990	16.9	2.7
2007	17.9	2.3

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Encuesta de Presupuestos Familiares.

La extensión de la pobreza en España antes de la crisis seguía, por tanto, siendo elevada. La tasa resultante de la aplicación de los procedimientos de medición más habituales ofrece desde hace varios años una fuerte resistencia a la baja, manteniéndose en un nivel aproximado a uno de cada cinco hogares españoles. Ese porcentaje es muy similar al que ya existía a comienzos de los años noventa y es claramente superior al que en promedio registran los países pertenecientes a la Unión Europea. Destaca también que permanece enquistado en la estructura social española un segmento de pobreza extrema, que comprendería, dependiendo de los criterios aplicados y la fuente utilizada, entre un 2,5 y un 4% de la población. A tal porcentaje se llega también cuando se estima la incidencia de la pobreza crónica. La expansión cobrada por el sistema de prestaciones asistenciales habría servido para aliviar las situaciones de pobreza extrema en un colectivo amplio de hogares, pero sin resultar suficiente para eliminarla en un segmento no desdeñable de población.

Un dato especialmente relevante es que no sólo la pobreza relativa no disminuyó durante este período de bonanza, sino que las tasas no volvieron a su nivel anterior después del repunte del trienio recesivo. Esta realidad alerta contra lo que puede esperar la sociedad española una vez que vuelva a recuperarse la actividad económica y la creación de empleo. Después de la perturbación que supuso la anterior fase de desaceleración de la economía, la pobreza no volvió a su nivel de antes de la recesión, lo que condujo a largo plazo a cierto enquistamiento de su incidencia. Desde el punto de vista de las políticas desarrolladas desde 2010, una posible implicación es que tanto los efectos regresivos del desempleo y los de las políticas de ajuste presupuestario que afectan directamente a los hogares con menores recursos, como el recorte de prestaciones, podrían perdurar en el largo plazo.

Entre los distintos indicadores que reflejan la magnitud de la crisis en España, el más distintivo es el drástico aumento de la tasa de desempleo. A menudo se esgrime su evolución como el

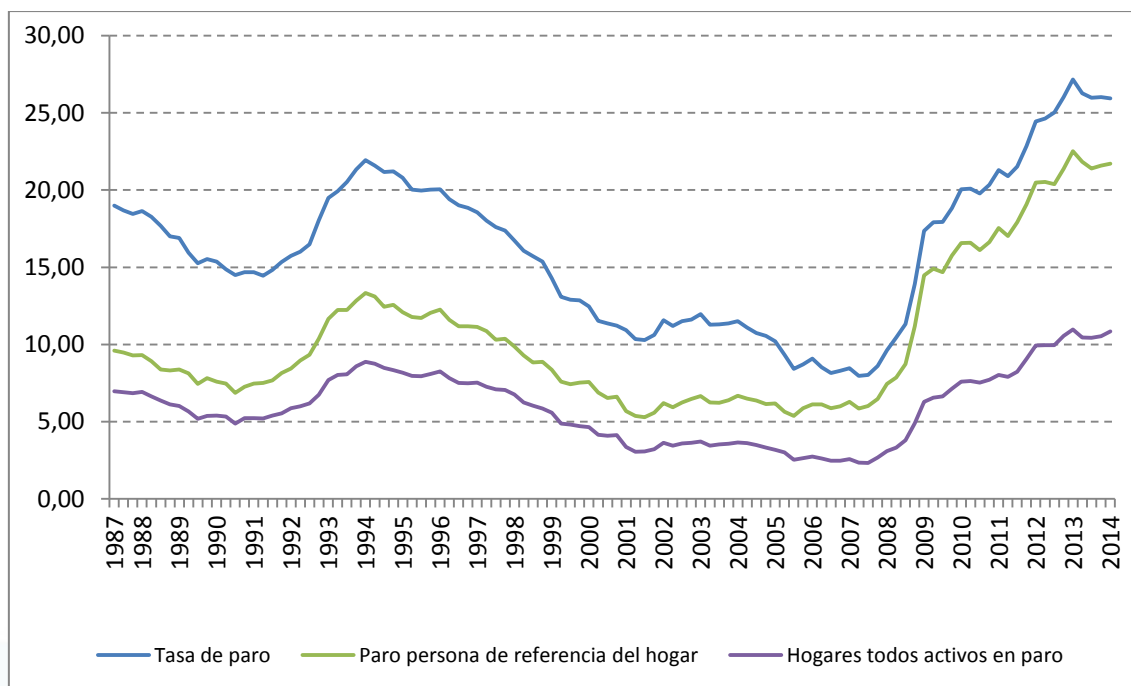
rasgo más diferencial de la experiencia española en esta etapa de profunda recesión. La tasa agregada de desempleo no siempre es, sin embargo, un buen predictor del cambio en las necesidades sociales. Existen filtros demográficos e institucionales que pueden limitar el efecto directo del crecimiento del paro sobre la desigualdad y la pobreza. Uno de ellos es la extensión de los sistemas de desempleo, que sirven de primera red de sostenimiento de rentas cuando los miembros activos del hogar pierden el empleo. Otro es la distribución del riesgo de desempleo dentro del hogar. Éste no suele manifestarse de manera uniforme entre los distintos miembros, concentrándose, tradicionalmente, en mayor medida, en individuos distintos del sustentador principal del hogar.

No es extraño, por tanto, que los trabajos que han intentado encontrar relaciones lineales entre la evolución del desempleo y las situaciones de desigualdad e inseguridad económica se hayan mostrado poco eficaces para identificar posibles vínculos estadísticos (Haveman y Schwabish, 2000). Para el caso de España, existe cierta evidencia de que más que la tasa de desempleo son determinadas cualificaciones de ésta las que mayor capacidad explicativa tienen de la tendencia encontrada en la evolución de la distribución de la renta y, sobre todo, de la pobreza. Parece más relevante la evolución de la tasa de paro de la persona principal del hogar o los cambios en el porcentaje de hogares donde todos los miembros activos están en situación de desempleo.

Ambas variables aparecen recogidas en la Encuesta de Población Activa (EPA), que permite un seguimiento trimestral de posibles indicadores adelantados de algunas de las situaciones más crudas de inseguridad económica dentro del hogar. Los cambios registrados en estos indicadores desde la crisis no pueden sino encender varias alarmas. Si la atención se fija en la tasa de paro de la persona principal del hogar la tendencia es claramente al alza. A diferencia de los episodios de fuerte desempleo de décadas anteriores –primera mitad de los años ochenta o primer tercio de los años noventa– la tasa de paro de los sustentadores principales ha crecido todavía más rápido que la del conjunto de la población activa (Gráfico 10). En etapas anteriores de desaceleración de la economía, la absorción de los efectos negativos del desempleo generalizado de jóvenes y cónyuges por parte del empleo de los sustentadores principales y el sistema de protección de desempleo evitó que el crecimiento de la tasa de paro supusiera un drástico aumento tanto de la desigualdad y la pobreza como de las tensiones sociales.

En el actual contexto de crisis, esta tasa no sólo ha crecido más rápido que en cualquier otro momento de las tres últimas décadas sino que lo ha hecho de forma mucho más veloz que la tasa de paro del conjunto de la economía, alcanzando su máximo histórico. Así, si en 1994, momento en que el desempleo alcanzó su valor más alto, la tasa de paro de los sustentadores principales llegó a suponer algo más de la mitad de la tasa general, en el momento actual esa proporción se ha elevado hasta casi el 85%. La tasa de desempleo de los sustentadores principales del hogar se mantuvo, durante la fase de crecimiento económico, en niveles muy bajos, alcanzando en los años anteriores a la crisis valores cercanos al 5%. A partir del cuarto trimestre de 2007 esta tasa comenzó a crecer rápidamente hasta triplicarse, superando en 2013 el valor del 22,5%, lo que constituye su máximo histórico.

Gráfico 11. Evolución del desempleo



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

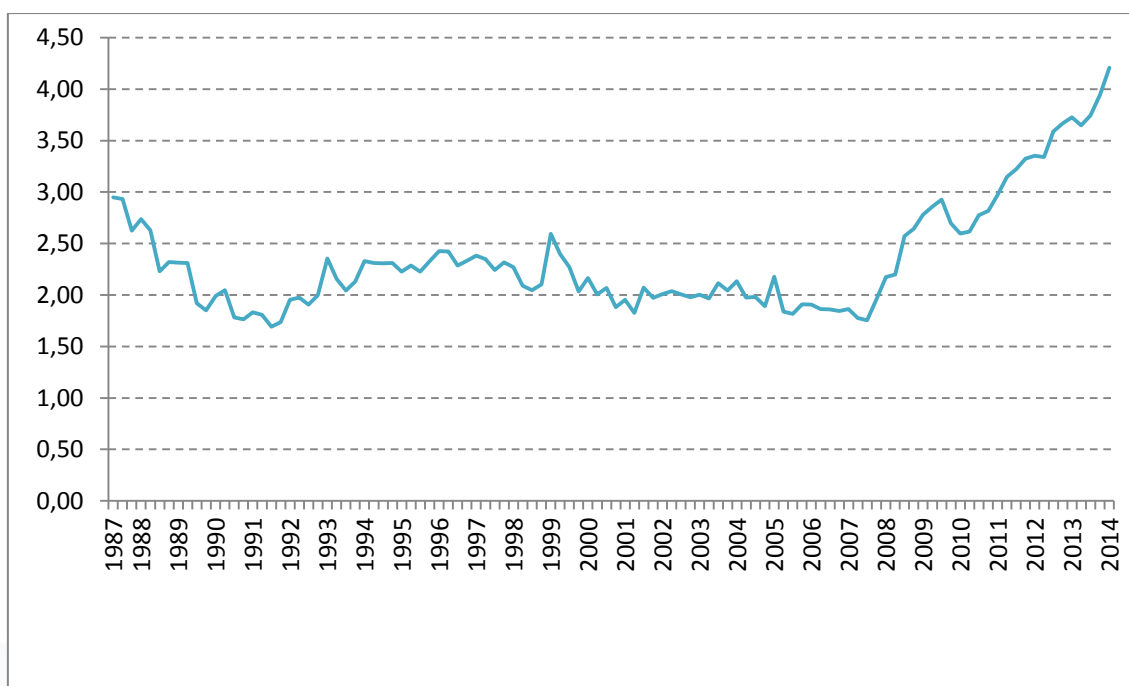
Otro indicador de desempleo estrechamente vinculado a las situaciones de necesidad económica es el porcentaje de hogares con todos los activos en desempleo. Este tipo de hogares suponía un 2,5% del total antes del inicio de la crisis. En 2014 el porcentaje se había más que cuadruplicado hasta superar el 11% del total. Ambos indicadores habrían crecido, por tanto, incluso a un ritmo superior al de la propia tasa de paro. Dado que existe evidencia empírica de su estrecha relación con la situación de los hogares en la parte inferior de la distribución de la renta (Ayala, Cantó y Rodríguez, 2011), de su observación cabe augurar un recrudecimiento notable de las situaciones de inseguridad de ingresos.

La EPA permite estimar también un indicador directo de necesidad económica, al poder calcular mediante el cruce de diferentes variables el porcentaje de hogares que no tienen ingresos del trabajo, ni de prestaciones por desempleo o de la Seguridad Social. Tal indicador se ha utilizado a menudo para tener una medida regular de las situaciones de pobreza más severa (García Serrano y Malo, 2008). Su evolución reciente confirma la magnitud del cambio en las necesidades sociales, sin precedente en las últimas décadas (Gráfico 12). Desde una situación inicial en el momento previo a la crisis de una incidencia de este problema cercana al 1,7% de los hogares se pasó a otra superior al 4,2% en 2014. En términos absolutos, se ha alcanzado una cifra cercana a ochocientos mil hogares en esta situación. En la medida en que este indicador es representativo de las formas más severas de pobreza, lo que se está registrando es un crecimiento sin precedentes de ésta<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Algunas estimaciones realizadas sobre la probabilidad de no tener ingresos muestran algunos rasgos significativos que aumentan esta probabilidad, como tener sustentadores principales jóvenes, que en su último empleo trabajaron en la construcción, mujeres, inmigrantes y hogares monoparentales. Ver Ayala, Cantó y Martínez (2011).



Gráfico 12. Evolución del porcentaje de hogares sin ingresos

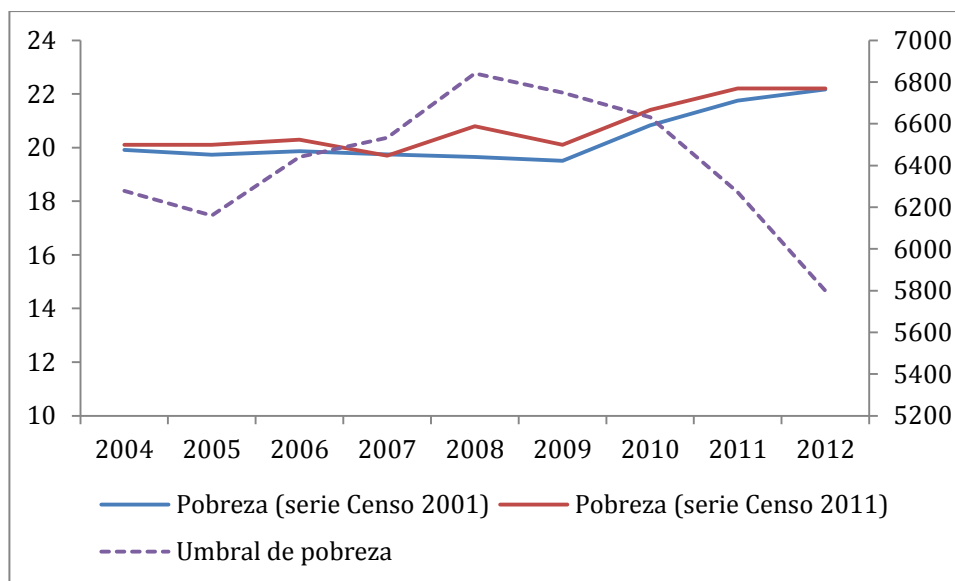


Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

Aunque, como se ha señalado, no existe una traducción directa del aumento del desempleo en crecimientos equivalentes de la pobreza, es fácil imaginar que varias de las situaciones descritas se han transformado en otras de insuficiencia de los ingresos disponibles del hogar. La explotación de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística muestra un crecimiento de la incidencia de la pobreza durante la crisis sin parangón en los últimos cuarenta años (Gráfico 13). Si se considera la medida más habitual de ésta, como es tener un nivel de ingresos inferior al 60% de la mediana de la renta por adulto equivalente, los datos disponibles revelan una tendencia imparable de aumento, incluso en un período en el que el umbral de pobreza ha ido descendiendo año a año, hasta llevar el indicador de pobreza a un valor máximo en la última década del 22,2%. En contraste con la resistencia a la baja de las tasas durante el período de bonanza económica, con tímidas variaciones de sólo algunas décimas, en sólo dos años –de 2008 a 2010<sup>7</sup>– la incidencia de la pobreza creció en más de dos puntos. A pesar de que cada vez es más restrictivo el criterio para delimitar las situaciones de pobreza –umbrales más bajos debido a la caída general de las rentas de los hogares– los porcentajes de población en tal situación no han dejado de aumentar desde 2007. Especialmente preocupante, como se acaba de señalar, es el hecho de que la pobreza severa –ingresos inferiores al 30% de la mediana de la renta por adulto equivalente– haya alcanzado su valor máximo en las últimas décadas, pasando de un 3,8% de la población en la primera Encuesta de Condiciones de Vida llevada a cabo (año 2004) a otro superior al 7% en 2012.

<sup>7</sup> La Encuesta de Condiciones de Vida recoge los ingresos de los hogares percibidos en el año anterior a la realización de la encuesta.

Gráfico 13. Evolución de la tasa de pobreza



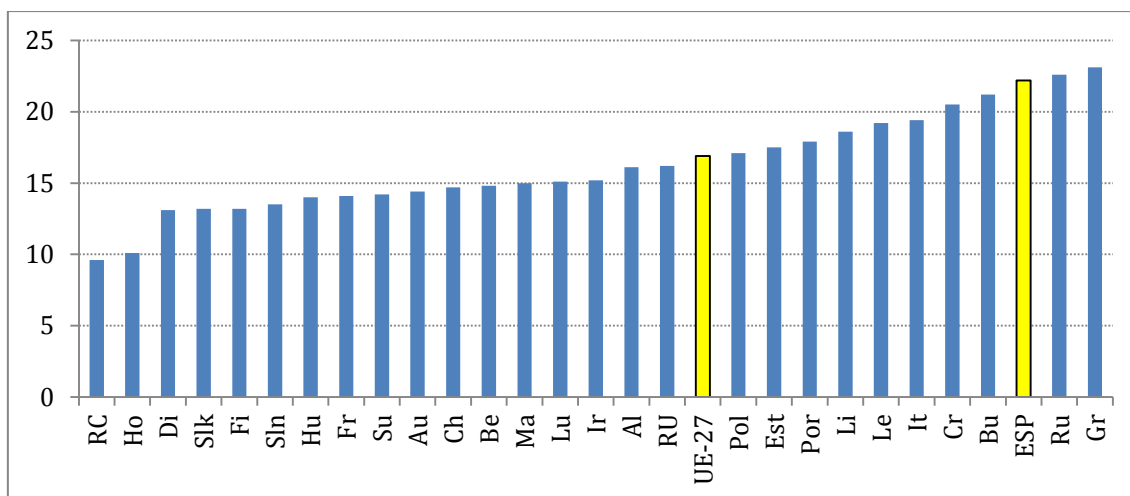
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Es importante advertir que la manera de calcular estos indicadores está afectada por los cambios metodológicos introducidos en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012, hasta ahora la última disponible<sup>8</sup>. El Instituto Nacional de Estadística llevó a cabo esta última encuesta tomando como referencia el Censo de Población de 2011, mientras que en las olas disponibles hasta esa fecha de la misma encuesta se utilizó el de 2001. Para facilitar la consistencia de las series, el INE decidió reponderar los datos de base de las encuestas anteriores utilizando el Censo de 2011 en toda la serie. Incorporó, además, para el calibrado de los datos en cada encuesta la variable de nacionalidad. Ambas revisiones han hecho que el perfil de la serie de indicadores básicos de pobreza difiera en algunos años de la que se conocía hasta ahora como resultado de la explotación de las muestras anteriores (Gráfico 13). La tendencia general no cambia drásticamente, mostrando un inequívoco aumento de la pobreza en la crisis, a pesar del citado descenso del umbral, pero parece más robusta la serie anterior incorporando la encuesta de 2012, ya que evita las fluctuaciones que sí se observan en la serie nueva. Dado que no hay razones estructurales para explicar tales variaciones, como el aumento de más de un punto en el año anterior a la crisis, la opción más razonable es mantener para este tipo de análisis los valores previos al cambio de metodología, aunque ofreciendo ambas series para tener una visión global.

En cualquier caso, sea cual sea la serie utilizada, parece indudable que el aumento de las tasas en el período de crisis, que ya partían de valores elevados en el contexto comparado al cierre de la etapa de bonanza, ha llevado a España a presentar unos niveles desproporcionadamente elevados de pobreza monetaria en el contexto de la Unión Europea. Sólo Grecia y Rumanía presentaban valores más altos en 2012, perfilándose España como uno de los países donde mayor es el riesgo de pobreza. Los indicadores son superiores a los de Bulgaria y los países bálticos.

<sup>8</sup> Con fecha posterior a la realización de este trabajo se publicaron los datos de la ECV correspondientes a 2013, adoptando una nueva metodología en los datos relativos a los ingresos del hogar, que se han elaborado combinando la información proporcionada por el informante con los registros de la Agencia Tributaria y la Seguridad Social. Debido al cambio de metodología se produce una ruptura de la serie en la encuesta que hace que los datos de ingresos no sean comparables con los datos publicados en años anteriores.

Gráfico 14. Tasas de pobreza en la Unión Europea, 2012

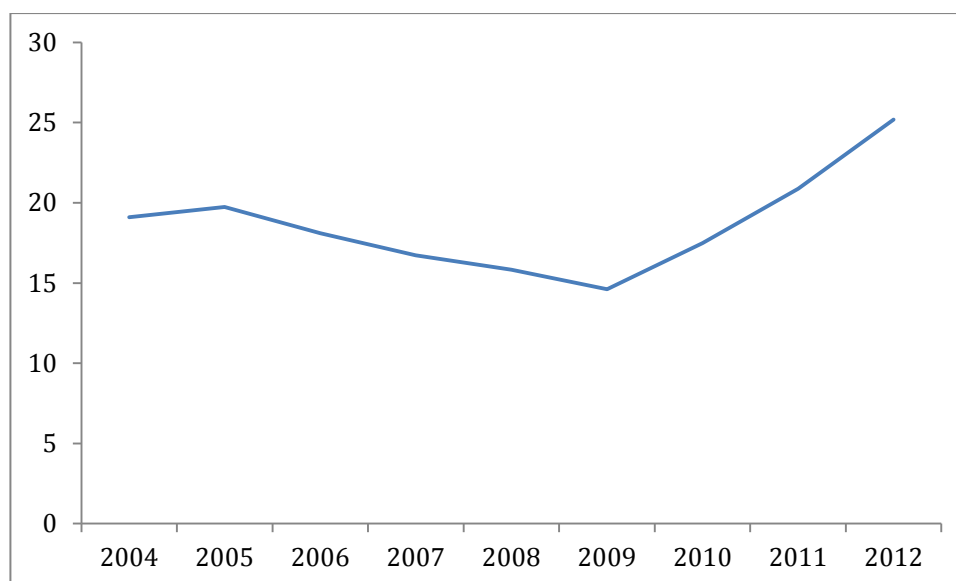


Fuente: EU-SILC.

Los procedimientos de medición de la pobreza con criterios relativos hacen más difícil la interpretación de su evolución en los cambios de ciclo económico, aunque el hecho citado de que las tasas sigan aumentando a pesar de la caída de la renta media y, con ello, del umbral, refleja bien el doble proceso de empobrecimiento de la sociedad española: caída de las rentas y aumento de la desigualdad en su reparto, con un hundimiento de las rentas más bajas. Una vía alternativa a la consideración de umbrales relativos es “anclar” un umbral relativo en un año dado tomando como referencia el umbral para ese ejercicio y actualizarlo teniendo en cuenta únicamente los cambios en el coste de la vida. Si se considera, por ejemplo, el umbral anclado en 2005 actualizado por el IPC, el crecimiento de la pobreza en la crisis resulta mucho más abultado que con los umbrales habituales, si bien también se aprecia una cierta reducción en el período inmediatamente anterior a la crisis (Gráfico 15). La tasa de pobreza así calculada disminuyó casi cuatro puntos entre 2005 y 2009, pero aumentó desde entonces, en sólo tres años, en más de diez puntos.



Gráfico 15. Tasas de pobreza anclada



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Los resultados de otros trabajos muestran también cambios importantes en indicadores no monetarios. Según datos del INE, la población en riesgo de pobreza o exclusión social suponía ya el 28% del total en 2013, casi cinco puntos más que antes del inicio de la crisis<sup>9</sup>. La tasa de privación básica de los hogares españoles – medida agregada de privación igual al porcentaje de población en hogares que sufren simultáneamente tres o más problemas–, que a diferencia con la pobreza monetaria había disminuido en el período de bonanza anterior a la crisis creció aceleradamente con ésta (Martínez, 2010).

Tales resultados muestran, en síntesis, que la crisis económica ha golpeado con fuerza a la sociedad española, siendo el aumento de la pobreza y de su cronificación, intensidad y severidad, una de las manifestaciones más crueles no sólo del deterioro de la actividad económica y del empleo sino también de la insuficiencia del compromiso público con los hogares más vulnerables. La experiencia de anteriores recesiones, cuando períodos prolongados de creación de empleo no se tradujeron en reducciones de la pobreza, sin que las tasas además volvieran a los niveles anteriores al cambio de ciclo, junto a la debilidad de la hipotética recuperación de la economía española, auguran que la sociedad española tendrá que afrontar en el futuro diferencias sociales y tasas de pobreza muy altas no sólo en el contexto comparado sino en lo que ha sido nuestra trayectoria en las últimas décadas.

## 4.2. Los cambios en el patrón de pobreza

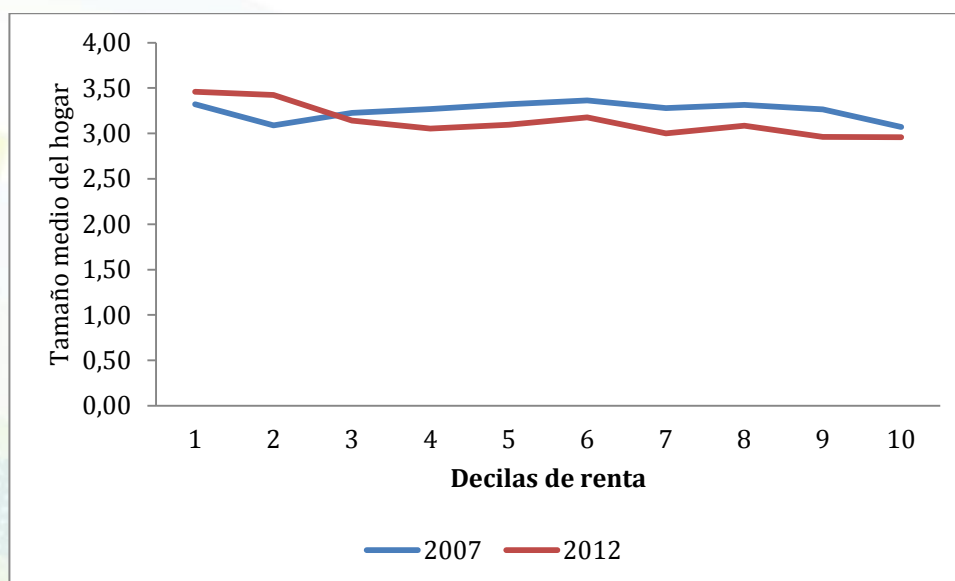
En línea con el análisis realizado en las secciones anteriores, una de las cuestiones más relevantes del estudio de las tendencias de la desigualdad y la pobreza en el largo plazo es qué cambios se han registrado en los perfiles de vulnerabilidad de la población en las últimas

<sup>9</sup> La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones: en riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo), en carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9), en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

cuatro décadas. Desde cualquiera de los planos desde los que pueden trazarse esos perfiles ha habido grandes transformaciones sociales. En el plano demográfico, los cambios más destacados han sido el progresivo proceso de envejecimiento de la población, la llegada de inmigración y las modificaciones en la estructura de hogares según su dimensión y tipología. Una de las manifestaciones más destacadas de estas transformaciones demográficas es el tránsito hacia un modelo de sociedad donde la dimensión de las familias se ha ido reduciendo progresivamente con el tiempo. Mientras que en 1980 el tamaño medio del hogar era de 3,7 personas, en 2013, según la Encuesta Continua de Hogares, se había perdido en promedio más de una de estas personas (2,53 personas por hogar). Ilustrativo de los cambios en la estructura de hogares es también el profundo cambio en su tipología. Si en 1980 los hogares monoparentales eran menos del 0,5% del total, en la actualidad suponen casi el 10%.

Mientras que algunos de estos cambios han sido el resultado de las profundas transformaciones en los hábitos culturales y demográficos, otros han surgido como respuesta al propio proceso económico. Los cambios de ciclo influyen, por ejemplo, en el tamaño medio del hogar a través del impacto sobre los ingresos y las necesidades sociales. Una de las consecuencias menos conocidas de la crisis iniciada en 2007 fue el cambio en la dimensión de los hogares españoles según el nivel de renta, obligando la severidad de la crisis a la reagrupación de unidades familiares. Tal como muestra el Gráfico 16, la crisis ha ampliado las distancias en el tamaño medio del hogar por decilas de renta, con un incremento de la dimensión de aquellos ubicados en la parte baja de la distribución y una reducción de los hogares con mayor nivel de ingresos.

Gráfico 16. Tamaño medio del hogar por decilas de renta



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Varios han sido también los cambios en el ámbito laboral, tanto desde la perspectiva de las drásticas fluctuaciones en los indicadores de empleo como desde la propia organización del mercado de trabajo. La tendencia hacia su flexibilización, con cambios sustanciales en la regulación de los flujos de entrada (modalidades de contratación) y salida (costes de despido) ha coincidido en el tiempo con los cambios cíclicos descritos anteriormente. Ambos procesos han dado lugar a singularidades muy marcadas del mercado de trabajo desde la perspectiva

comparada, como las drásticas fluctuaciones de los indicadores generales de ocupación y desempleo, la alta temporalidad de los contratos de trabajo y la permanencia de sistemas de negociación colectiva relativamente atípicos en el contexto comparado.

Es difícil trazar un cuadro homogéneo de los perfiles de pobreza por categorías socioeconómicas de población en momentos del tiempo muy distintos, de cara a poder identificar el efecto de algunos de esos cambios. Las diferencias en la forma de recogida de información y en otros aspectos metodológicos desaconseja la comparación directa de las tasas de pobreza en cada grupo. Es posible, sin embargo, con todas las cautelas que impone la comparación de fuentes diferentes, considerar como indicador de referencia la incidencia relativa de la pobreza en cada categoría, entendida como el cociente entre la tasa de pobreza correspondiente y la del conjunto de la población. Esto puede hacerse tomando como referencia para 1980 y 1990 la Encuesta de Presupuestos Familiares, el Panel de Hogares de la Unión Europea para 2000 (año en el que se amplió el tamaño muestral de dicha encuesta) y la Encuesta de Condiciones de Vida para el período más reciente. El Cuadro 2 recoge esta comparación para las cuatro últimas décadas. Todos los datos se refieren a las características de los hogares y de la persona principal del hogar.

Fijando la atención inicialmente en las variables demográficas, se observa una relativa atenuación en el tiempo del riesgo diferencial de pobreza de los hogares cuyo sustentador principal es una mujer. La incidencia relativa de la pobreza en este tipo de hogares es considerablemente inferior a la que había en los años ochenta, si bien no se aprecian grandes cambios en la última década.

Los cambios parecen mucho más relevantes en los perfiles de la pobreza según la edad de la persona principal del hogar. El análisis de las cifras permite corroborar tanto la existencia de procesos que ya era posible constatar en las últimas EPFs como la emergencia y atenuación de algunos riesgos sociales. Probablemente, el dato más llamativo es la juvenilización de la pobreza en las últimas décadas. Frente a la relativa estabilidad de las tasas de pobreza de los jóvenes emancipados, aparentemente inferiores a la media de la población en los varones hasta fechas recientes y superiores a ésta en el caso de las mujeres, los datos más recientes muestran, sin duda, un agravamiento de la pobreza en este colectivo. Los problemas de desempleo juvenil y el deterioro en los años previos a la crisis de la relación entre los precios de la vivienda y los salarios iniciales de los jóvenes han dado forma a situaciones de mucho mayor riesgo que en la media de la población. Los problemas de inestabilidad laboral, además, han hecho que una proporción creciente de los jóvenes permanezcan en el hogar de sus padres. El procedimiento de imputar a los jóvenes una parte proporcional de los ingresos del hogar oculta, además, la extensión real de sus problemas de inseguridad económica. Se aprecia, en cualquier caso, una notable asimetría entre los jóvenes según el sexo, repitiendo este estrato la tónica general de tasas de pobreza superiores para las mujeres en casi todos los grupos de edad, pero con un riesgo aumentado cuando hay cargas familiares en estos hogares.



Cuadro 3. Incidencia relativa de la pobreza, 1980-2012

	1980	1990	2000	2012
Varones	0,97	0,96	0,99	0,96
Mujeres	1,33	1,30	1,05	1,07
Varones <30	0,55	0,67	0,92	1,03
Varones 30-49	0,84	0,84	0,97	1,07
Varones 50-64	0,98	0,90	0,80	0,90
Varones >64	1,67	1,56	1,40	0,81
Mujeres <30	0,78	1,03	1,19	1,52
Mujeres 30-49	1,06	0,99	0,83	1,08
Mujeres 50-64	1,09	0,87	0,97	1,07
Mujeres >64	2,08	2,11	1,38	0,92
1 persona	1,65	1,76	0,96	0,99
2 personas	1,20	1,32	1,14	0,82
3 personas	0,83	0,73	0,81	0,89
4 personas	0,64	0,70	0,87	1,19
5 personas	0,86	0,92	1,26	1,55
Monoparental (un único adulto)	1,04	1,99	2,19	1,72
Dos adultos sin niños	0,76	0,74	0,63	0,79
Dos adultos con hijos	0,69	0,80	1,12	1,40
Persona o pareja >65	2,02	1,88	1,47	0,87
Analfabeto	1,90	1,91	2,04	1,67
Primarios	0,69	0,90	1,03	1,35
BUP/COU/FP2	0,19	0,33	0,54	0,93
Superiores	0,04	0,06	0,21	0,42
Ocupados	0,78	0,71	0,69	0,71
Parados	1,76	1,91	4,37	2,49
Jubilados	1,71	1,53	1,35	0,74
Otros inactivos	1,40	1,68	1,96	1,71
Galicia	1,56	1,37	1,00	0,84
Asturias	1,00	0,76	0,63	0,76
Cantabria	0,76	0,88	0,67	0,69
País Vasco	0,34	0,56	0,60	0,57
Navarra	0,5	0,34	0,48	0,37
La Rioja	0,68	0,97	0,70	0,79
Aragón	0,78	1,11	0,65	0,79
Madrid	0,42	0,35	0,54	0,67
Castilla-León	1,25	1,37	1,01	0,86
Castilla-La Mancha	1,80	1,34	1,52	1,49
Extremadura	2,10	2,18	2,24	1,62
Cataluña	0,48	0,49	0,52	0,74
C.Valenciana	0,80	0,95	1,16	1,04
Baleares	0,78	0,55	0,55	1,01
Andalucía	1,49	1,47	1,55	1,45
Murcia	1,05	1,23	1,15	1,25
Canarias	1,55	1,50	1,21	1,58

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Encuesta de Presupuestos Familiares, Panel de Hogares de la Unión Europea y Encuesta de Condiciones de Vida.

En el extremo opuesto, destaca la indudable mejora de las personas mayores en las cuatro últimas décadas. Los problemas de alejamiento de las pensiones de las rentas medias, la reducida intensidad protectora de algunas de ellas, como las de viudedad, o la intermitencia de los historiales laborales en algunos colectivos, aunque persisten se han ido corrigiendo en el tiempo. No obstante, cabe recordar la necesidad de tener en cuenta el componente contracíclico implícito de las tasas de pobreza para una correcta interpretación de los datos. Como es conocido, en las fases expansivas es difícil que las rentas de las personas mayores, muy dependientes de las pensiones de la Seguridad Social, que se actualizan según la variación de los precios, puedan seguir el crecimiento de las rentas medias. En las fases recesivas, por el contrario, la caída de las rentas de los hogares hace que los umbrales de pobreza también descendan, tal como ha sucedido desde el inicio de la crisis. Un efecto natural es que los individuos u hogares con rentas más o menos estables en niveles justo por debajo del umbral, “salten” por encima de éste cuando caen las rentas del resto de la población, lo que sucede en un porcentaje importante de personas mayores de 65 años.

Los cambios citados anteriormente en la distribución de tamaños del hogar por grupo de renta se reflejan también en otro posible cambio estructural en el riesgo de pobreza: de un perfil en cierta forma de U, con tasas sensiblemente mayores en los hogares de tamaños extremos, se ha pasado a otro casi linealmente creciente, con tasas sensiblemente superiores para las familias numerosas. En tal transformación influye, sin duda, la reducción de los problemas de insuficiencia de ingresos de las personas mayores, residentes generalmente en hogares más pequeños, incluyendo los unipersonales. La mayoría de estudios disponibles coinciden en señalar que al menos hasta comienzos de los años noventa persistió un mayor riesgo para los hogares unipersonales –aunque con tendencia a la mejora, especialmente de las formas más severas de pobreza–, y en las familias numerosas, cuyas tasas siguieron aumentando, junto a un crecimiento continuado de la incidencia del fenómeno en los hogares monoparentales. Estos últimos, sin embargo, eran una realidad todavía cuantitativamente pequeña cuando se elaboró la EPF de 1990. Como se ha señalado, la distribución actual de la población por tipos de hogar es muy diferente, sumándose en el caso de los hogares monoparentales tasas muy altas y crecientes a su mayor peso demográfico.

Si se une a esta evolución la de las parejas con hijos, uno de los rasgos más preocupantes de los cambios en el patrón de pobreza en el largo plazo es el aumento en el tiempo de la pobreza infantil. Éste es, sin duda, uno de los rasgos más limitativos del desarrollo social en España en las últimas décadas, que llena de incertidumbre la futura evolución de la sociedad. La creciente fragmentación social de la infancia y las consecuencias adversas de las situaciones de pobreza infantil sobre varias dimensiones del bienestar futuro son, sin duda, factores de riesgo de pobreza en el largo plazo.

Las tendencias correspondientes a los cambios del riesgo de pobreza según las características formativas y laborales de los cabezas de familia resultan más uniformes que las observadas para otras variables, si bien en el caso de la educación se trata de categorías donde más difíciles son las equivalencias entre las distintas encuestas. Los resultados con las distintas fuentes confirman la conocida relación inversa entre nivel educativo y riesgo de pobreza, si bien se observa claramente una cierta moderación en el tiempo de la tradicional equivalencia entre titulación universitaria y ausencia de pobreza en el hogar. Las deficiencias del sistema universitario y los límites del mercado de trabajo español para absorber determinados perfiles profesionales, con una marcada caída de la prima salarial de los titulados universitarios, han pasado a suponer factores limitativos de la capacidad de la educación superior para mejorar el bienestar de determinados colectivos.

La última EPF correspondiente al inicio de la década de los noventa apuntaba que una importante mayoría de la población pertenecía a hogares cuyo cabeza de familia no tenía estudios o alcanzaba solamente niveles educativos muy bajos. Los datos del PHOGUE, sin embargo, revelan un cambio estructural de notable envergadura, con una drástica caída en un margen temporal muy breve de los hogares con sustentadores sin estudios o con niveles sólo primarios. De constituir cerca de un 70% a comienzos de los años noventa han pasado a ser sólo algo más de la mitad del total. El movimiento contrario ha tenido lugar en el caso de los hogares encabezados por titulados. Tales tendencias se han agudizado en el siglo XXI, resultando cada vez más minoritarias las situaciones de carencia de estudios, que en muchos casos corresponden a personas que están ya fuera del mercado laboral y cubiertas por prestaciones sociales.

Poco han cambiado también los perfiles de riesgo según la relación con la actividad. En los años ochenta y noventa, la principal nota distintiva era la caracterización de las situaciones de desempleo como principal factor de riesgo de pobreza. La asociación entre el desempleo del sustentador principal y la pobreza del hogar sigue siendo muy marcada, incluso con independencia de los cambios de ciclo. Sobresale también la ausencia de cambios en la incidencia de la pobreza, que se mantiene alta aunque inferior a la media, en el caso de los sustentadores empleados. La extensión del trabajo de bajos salarios condena a la pobreza a capas muy amplias de la población, sin que el acceso al empleo suponga una garantía inequívoca de ingresos suficientes. La generalización de formas precarias de empleo, con remuneraciones muy bajas en un importante segmento de trabajadores y el declive de los ingresos de algunos grupos con baja cualificación, dan lugar a que en una proporción no desdeñable de hogares las remuneraciones sean insuficientes para atender las cargas familiares.

Destaca también en el análisis de las tasas de pobreza según la relación con la actividad la mejora de los hogares con sustentadores retirados. La coincidencia de este dato con los resultados que se desprendían de la estructura de edades o de las tipologías de hogares confirma, con los matices señalados, la progresiva mejora de la situación de las personas mayores.

En términos de la estabilidad del patrón de pobreza en el largo plazo resulta especialmente relevante lo sucedido en el ámbito territorial. Los cambios en estas décadas en la estructura productiva, que han afectado desigualmente a las Comunidades Autónomas, el desigual envejecimiento de la población y, sobre todo, la cesión a los gobiernos territoriales de parcelas decisivas para el bienestar social han debido incidir en los cambios en los perfiles territoriales de los problemas de insuficiencia de ingresos. Se trata éste, sin embargo, de uno de los ámbitos con mayores problemas de homogeneidad de la información, debido a la diferente cobertura territorial de cada encuesta, por lo que los resultados deben interpretarse con las suficientes cautelas.

Los datos correspondientes a cada año muestran una relativa estabilidad en cuanto a las Comunidades Autónomas con tasas de pobreza inferiores a la media nacional. La tradicional concentración de la pobreza en determinadas regiones – Extremadura, Canarias y Andalucía – parece que no se ha modificado sustancialmente desde los años ochenta y que las regiones que estaban por debajo de la media hace cuarenta años siguen estándolo, en general, en la actualidad. Esta breve descripción esconde, sin embargo, algunos matices importantes. En primer lugar, en las CC.AA. con mayor envejecimiento el riesgo de pobreza se ha ido reduciendo, pasando de ser regiones donde la incidencia de la pobreza era mayor que en el conjunto del país –Galicia, Asturias y Castilla-León– a tener tasas inferiores a la media. Por otro lado, algunas de las CC.AA. con mayor renta per cápita –Madrid, Cataluña y Baleares–, aunque siguen teniendo tasas de pobreza relativamente bajas, han registrado en el largo plazo un mayor crecimiento del problema, lo que ha hecho que se haya ido recortando la distancia respecto a la tasa nacional. En otras, como el País Vasco y, sobre todo, Navarra, en la última década se ha reducido todavía más ese riesgo diferencial. No parecen ajenas a ello la menor incidencia del problema del desempleo ni la mayor inversión en programas de bienestar social.



Los rasgos más determinantes, por tanto, de los cambios en el patrón de pobreza en las últimas décadas son un claro empeoramiento de la situación de los jóvenes y de los hogares con niños, la progresiva mejora de las personas mayores –aun con las cautelas citadas–, el mayor riesgo de los hogares monoparentales, que a diferencia de lo que sucedía al inicio del período de comparación hace tiempo que dejaron de ser una realidad residual, el empeoramiento de la situación de los titulados universitarios, aunque lejos todavía de la media, la ausencia de grandes cambios según la relación con la actividad y el mantenimiento de un patrón territorial de la pobreza muy rígido, aunque con algunos cambios importantes en las tendencias –al alza– en algunas regiones de renta alta.

Todos estos procesos, aunque referidos a más de cuatro décadas, podrían estar condicionados por lo sucedido en la etapa más reciente. La crisis económica iniciada en 2007, aunque con efectos sobre la mayoría de las capas sociales, afectó de manera específica a determinadas categorías de población. El Cuadro 3 amplía para el período de crisis el número de variables utilizadas en el análisis anterior, diferencia los cambios según la severidad de la pobreza y aporta información no sólo para los hogares agrupados por las características del sustentador principal sino para toda la población. Dado que se trata de una misma fuente, comparable, el cuadro recoge las tasas de pobreza en lugar de la incidencia relativa.

**Cuadro 4. Los cambios en el patrón de pobreza en la crisis**

	Umbral: 60% de la mediana		Umbral: 30% de la mediana	
	2007	2012	2007	2012
0-17 años	24,2	29,8	5,9	10,0
18-64 años	16,4	21,9	4,0	7,6
65+ años	28,5	15,0	2,4	1,4
Varón	18,6	22,2	3,9	7,3
Mujer	20,9	22,1	4,3	6,7
Varón <45	16,8	24,8	3,6	8,6
Varón 45-64	14,8	21,2	3,5	7,8
Varón 65+	24,1	13,8	1,2	1,1
Mujer <45	18,5	25,7	4,3	8,5
Mujer 45-64	16,0	19,1	3,4	6,7
Mujer 65+	28,4	15,9	2,1	1,7
Soltero	17,5	22,4	4,8	8,0
Casado	18,5	20,5	3,2	6,0
Separado	23,3	32,9	7,8	13,1
Viudo	29,7	14,0	3,6	1,8
Divorciado	21,6	27,3	5,0	10,2
1 persona	34,6	19,9	5,5	8,6
2 personas	19,1	16,8	2,8	4,5
3 personas	15,6	18,1	3,9	4,7
4 personas	19,1	24,6	3,4	8,7
5 ó más personas	24,0	36,1	8,3	11,2
Persona sola <65	20,7	24,8	7,7	13,4
Persona sola 65+	48,8	13,0	3,2	2,0
Dos adultos <65	11,4	16,2	2,9	6,5

	Umbral: 60% de la mediana		Umbral: 30% de la mediana	
	2007	2012	2007	2012
Dos adultos, al menos uno 65+	27,2	15,8	2,0	0,9
Otros hogares sin niños dependientes	12,4	15,0	3,2	4,7
Dos adultos con 1 niño dependiente	16,2	20,1	3,2	4,8
Dos adultos con 2 niños dependientes	22,2	25,8	3,8	9,8
Dos adultos con 3+ niños dependientes	36,3	43,6	15,6	15,4
Familia monoparental (adulto+niños)	31,7	37,5	12,9	15,5
Otros hogares con niños dependientes	21,0	30,8	4,9	8,3
No ha recibido nunca educación	42,0	30,2	6,4	6,7
Primaria	25,6	26,4	4,5	7,3
Secundaria 1ª etapa	21,1	26,5	4,6	8,2
Secundaria 2ª etapa	14,9	20,1	3,5	6,9
Formación/inserción que precisa sec 2ªet	10,1	23,4	1,0	3,1
Superior	8,1	9,4	2,1	4,1
Trabajando	11,9	13,7	2,6	4,6
Parado	30,3	39,7	11,0	14,7
Jubilado/Prejubilado	23,3	11,5	2,0	1,1
Otra inactividad	26,6	28,6	5,8	9,0
Galicia	20,9	16,8	5,2	4,8
Asturias	13,8	16,9	2,0	5,2
Cantabria	13,6	14,8	1,3	4,3
Pais Vasco	11,6	12,8	2,5	5,9
Navarra	6,3	8,1	0,6	2,3
La Rioja	19,4	18,8	2,0	6,9
Aragon	14,0	19,5	3,7	5,3
Madrid	13,3	15,0	4,0	4,0
C-Leon	22,6	17,1	5,1	3,6
C-LaMancha	28,1	33,0	3,9	14,1
Extremadura	39,3	34,0	6,3	8,9
Cataluña	13,4	16,9	2,1	6,3
Valencia	16,3	24,0	3,1	9,2
Baleares	16,0	24,2	2,3	11,1
Andalucía	29,2	30,9	6,1	7,9
Murcia	25,4	29,9	6,7	7,9
Ceuta	39,6	36,2	18,0	19,9
Melilla	26,2	36,6	11,4	9,1
Canarias	26,8	33,1	5,7	10,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Uno de los resultados más dramáticos de la crisis es el agravamiento de las situaciones de pobreza infantil. La pobreza, que al final de la etapa expansiva todavía afectaba a uno de cada cuatro menores de edad, está presente en uno de cada cuatro menores de dieciocho años. Especialmente grave es que la pobreza severa –rentas inferiores al 30% de la mediana– sea en los niños superior al 10%. Algunos estudios muestran, además, que los niveles de desigualdad son mucho mayores en los hogares con niños y que con la crisis estas diferencias se han ensanchado, debido a los problemas de desempleo de los adultos del hogar y a la caída general de la actividad económica y de las rentas de los hogares (Cantó y Ayala, 2014). La fragmentación económica de la infancia, que ya era preocupante en la etapa de bonanza económica, ha alcanzado cotas muy altas en la crisis, que pueden terminar enquistándose en nuestra estructura social. España es, de hecho, uno de los países de la UE-27 donde los niños sufren mayores niveles de vulnerabilidad económica, con tasas mayores de pobreza infantil sólo en Bulgaria y Rumanía. Tal resultado no es ajeno a la debilidad del sistema de protección social de la infancia, al no contar –a diferencia de la mayoría de los países de la UE– con prestaciones universales, y al ofrecer una cuantía muy baja de la prestación por hijo a cargo. La relación entre la cuantía de esta prestación y la renta mediana (por debajo del 5%) es sólo inferior en Grecia.

La situación inversa a la de los menores de edad es la de las personas mayores. Las tasas de este colectivo se redujeron casi a la mitad entre 2007 y 2012. Como se ha señalado anteriormente, se trata de una mejora relativa, ya que uno de los ámbitos donde más controvertidas han sido las reformas introducidas en el período reciente es el del aseguramiento de rentas en la etapa de retiro. En 2012 se desligó la actualización de las pensiones del comportamiento de la inflación y en 2013, la aprobación de nuevas formas de actualización de las pensiones desde 2012 con objeto de garantizar su sostenibilidad consagró un sistema de revalorización que puede producir pérdidas en su capacidad adquisitiva. Con independencia de los posibles juicios sobre la supuesta bondad de la reforma para hacer frente a los problemas del envejecimiento de la población y de insuficiencia del número de cotizantes, la posible pérdida de capacidad adquisitiva de las prestaciones contribuye a la progresiva disminución de la intensidad protectora del sistema de protección social. Todos los estudios empíricos disponibles para el caso español y para la mayoría de los países de nuestro entorno muestran que, del conjunto de prestaciones monetarias, son las pensiones las que tienen un mayor impacto sobre la desigualdad y la pobreza. En la época de bonanza, la revalorización de sus cuantías con el IPC fue insuficiente para acercar las rentas de sus perceptores a la media de la población –la cuantía mensual de la pensión media respecto al PIB per cápita era en 2007 (34,7%) sensiblemente inferior a la que había a inicios de los años ochenta (44,2%)–, pero garantizaba cuando menos el mantenimiento de su capacidad adquisitiva.

Otra manifestación reseñable de los efectos de la crisis sobre el patrón de pobreza es el crecimiento del riesgo en los tipos de estado civil distintos del matrimonio o la convivencia en pareja –con la lógica excepción de las situaciones de viudedad, para las que resultan aplicables los comentarios anteriores sobre las personas mayores. Parece que el colchón familiar y la existencia en el hogar de otros posibles perceptores de rentas, aun con los problemas descritos anteriormente de tasas de desempleo elevadas y crecientes en los sustentadores principales, han tenido un cierto efecto amortiguador de la pobreza en la crisis. Los procesos de separación parecen asociados en muchas personas a un aumento de la incidencia de la pobreza, incluso en sus manifestaciones más severas.

Los comentarios anteriores tienen su reflejo en el aumento de la pobreza en determinados tipos de hogar. Los hogares de mayor dimensión –con más niños– han sido los más afectados por la crisis, junto a las familias monoparentales. Las tasas de pobreza de las familias numerosas –más de tres niños– se elevaron hasta el 44%, si bien la pobreza más severa –muy alta– no aumentó en este colectivo. Sí sucedió, sin embargo, en los hogares monoparentales, con más de un 15% de ellos por debajo de este umbral.



Uno de los cambios con mayores implicaciones ha sido el que ha tenido lugar en la relación entre nivel educativo y riesgo de pobreza. En vísperas de la crisis, la diferencia entre las tasas correspondientes a los colectivos con menor nivel educativo y los titulados superiores era de casi 35 puntos. En sólo cinco años esa diferencia se redujo en 14 puntos. Si bien ese resultado está afectado por lo sucedido con las personas mayores, ya que son el grueso de las personas sin estudios, el análisis de las tasas alerta del continuo deterioro del riesgo de los titulados superiores, con tasas de pobreza que rozan el 10% y que en el caso de la pobreza severa se han duplicado. El drástico crecimiento del desempleo y la profundidad de la crisis en determinados sectores productivos y perfiles profesionales han hecho que los estudios superiores, aunque sigan reduciendo notablemente el riesgo de pobreza, no sean una garantía inequívoca para escapar de ésta.

Conectado con este último punto, destaca especialmente el crecimiento de las tasas en los colectivos que están trabajando. Las tasas de pobreza moderada del 14% y de pobreza severa cercanas al 5% reflejan la insuficiencia de los salarios para cubrir los riesgos de muchos hogares. Tal dato hay que interpretarlo teniendo en cuenta, además, que una parte importante de los trabajadores más vulnerables no están en esta categoría, al pasar de ocupados a desempleados. Datos que reflejan, en suma, la preocupante incidencia del empleo de bajos salarios y la falta de cobertura que ofrece a este sector de la población el sistema de garantía de ingresos y de prestaciones monetarias en general. Esta misma debilidad de la red pública de protección explica también el crecimiento de la pobreza en los desempleados, con tasas cercanas al 40% y con indicadores de pobreza severa muy elevados (15%). La crisis ha puesto de manifiesto la insuficiencia de la red de protección social, con un número creciente de personas que agotaron las prestaciones de desempleo y que acceden con limitaciones a los esquemas territoriales de protección social, muy fragmentados. Especialmente preocupante es la evolución seguida por la tasa de cobertura de las prestaciones de desempleo. Desde el pico alcanzado en el año 2010, con un valor máximo para la relación entre el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo y el de parados registrados con experiencia laboral –nueva forma de calcular la tasa de cobertura– que rozaba el ochenta por ciento, la tasa no ha dejado de descender, acercándose en 2013 al 60%. El agotamiento del derecho a las prestaciones ante la prolongación de las situaciones de desempleo y la insuficiente cobertura que proporciona el sistema han dado forma a otro factor de riesgo social, como es el crecimiento de los desempleados que se quedan sin cobertura del sistema básico de aseguramiento, que sólo se ha intentado paliar con instrumentos transitorios de limitado alcance.

Todos los procesos anteriores tienen su reflejo en los cambios en la distribución territorial de la pobreza. La severidad de los problemas de desempleo en algunas regiones, las diferencias en la estructura demográfica y la distinta fortaleza de los instrumentos de protección social han hecho que los efectos de la crisis no hayan sido homogéneos en el territorio nacional. La pobreza parece haber aumentado más en el Este, con incrementos especialmente marcados en Baleares y la Comunidad Valenciana y, en menor medida, en Aragón, Navarra, Cataluña, Canarias y Murcia. No obstante, la pobreza sigue concentrándose mayoritariamente en Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias y Andalucía, donde con la excepción de la primera la pobreza severa afecta a más de un 10% de la población, situación que también se da en Baleares.

## 5. Conclusiones

Aunque los datos comparados sobre distribución de la renta para períodos anteriores a los años ochenta son parciales y escasos, existe suficiente consenso para poder afirmar que a principios de los años setenta España era uno de los países industrializados donde la desigualdad era mayor. Cuatro décadas después, tal retrato no parece haberse modificado sustancialmente. España se encuentra tanto dentro del grupo de los países de la UE-28 donde más amplias son las diferencias de renta entre los hogares como en los primeros lugares del ranking en las clasificaciones que extienden la comparación internacional al marco más amplio de los países de la OCDE. No debe entenderse, sin embargo, que la desigualdad no ha disminuido en el largo plazo, pero sí que el esfuerzo realizado ha sido insuficiente para conseguir niveles de equidad cercanos a los de países con los que se ha producido una mayor convergencia en otras dimensiones del desarrollo económico y social. Persisten, por tanto, algunas debilidades notables en el modelo distributivo español. En este trabajo se han intentado revisar algunas de las principales características de este modelo, además de profundizar en los determinantes de los altos niveles de desigualdad en la sociedad española.

Una primera conclusión es que si bien es innegable la progresividad del crecimiento de la renta en el largo plazo, tal proceso no fue uniforme en las distintas etapas estudiadas. Así, en los años setenta, se dio un proceso simultáneo de caída de las rentas en los extremos de la distribución, aunque dominado por la mejora de las rentas medio-bajas, apoyada en el desarrollo tardío de instrumentos básicos del Estado de Bienestar. En la década siguiente, se registró el proceso más intenso de reducción de la desigualdad de los últimos cuarenta años, animado por la mejora económica y el aumento del gasto social. La reducción de la desigualdad se detuvo en el primer tercio de los años noventa, en el que repuntó por la severidad de una breve pero intensa recesión. Los logros económicos de la fase de bonanza posterior y, sobre todo, el crecimiento de los niveles de empleo, no tuvieron un reflejo directo en los indicadores de desigualdad y de progresividad del crecimiento. En la crisis iniciada en 2007, la desigualdad aumentó a un ritmo sin parangón en las décadas anteriores, evaporándose en pocos años buena parte de las ganancias en términos de equidad que habían requerido varios años para su consolidación.

Este aumento de la desigualdad en la crisis no puede considerarse un proceso puramente cíclico. Tal como se ha argumentado en el capítulo, el modelo distributivo de las dos últimas décadas no parece haber cambiado sustancialmente, salvo en términos de la erosión sufrida por algunas políticas fundamentales para el bienestar de los hogares. Se trata de un modelo de alta vulnerabilidad de un segmento importante de la población española, con una acusada inestabilidad en las rentas de los hogares y una capacidad redistributiva limitada, que provoca que en épocas de bonanza no se reduzca sustancialmente la desigualdad y que, por el contrario, ésta aumente en períodos recesivos.

En un mismo sentido, tal modelo distributivo produce altos niveles de pobreza. Destaca la resistencia a la baja de la pobreza en el período de bonanza anterior a la crisis, a pesar del alto nivel de empleo creado, en claro contraste con lo que sucedió en los años ochenta, y su veloz crecimiento en la crisis, alcanzando máximos desconocidos desde hacía décadas, especialmente en las formas de pobreza más severa. La pobreza ha aumentado aunque el umbral que define esta situación se ha reducido considerablemente por la caída de la renta media. El veloz crecimiento de la incidencia y la intensidad de la pobreza cuestiona tanto el tipo de protección social con el que España se enfrentó a la crisis, muy por debajo de las posibilidades que ofrecía nuestro nivel de riqueza, como la viabilidad de que ambas realidades puedan reducirse solamente con mayores tasas de crecimiento económico. La experiencia de recesiones anteriores muestra que sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo, lejos de ser transitorios, pueden convertirse en estructurales.

Las fluctuaciones en el tiempo de los indicadores de pobreza han estado acompañadas de algunos cambios en los perfiles de riesgo. La información disponible para las cuatro últimas décadas revela que los cambios más destacados en el largo plazo han sido una clara juvenilización de la pobreza y su aumento en los hogares con niños, una progresiva mejora de las personas mayores, un riesgo mayor de los hogares monoparentales, que ya son uno de cada diez, el incremento del riesgo de los titulados universitarios, aunque todavía muy por debajo de la media, y la ausencia, en general, de grandes cambios según la relación con la actividad, aunque con niveles altos de trabajadores pobres, y en el patrón territorial, aunque con cierta tendencia al alza en algunas Comunidades de renta alta.

Aunque no ha sido el único factor determinante, este cambio de patrón se ha visto afectado por la intensidad de la crisis económica. Ésta ha afectado especialmente a los hogares con niños, mucho menos protegidos que en otros países europeos. El aumento registrado, además, en las desigualdades económicas en la infancia durante esta última etapa puede suponer una mayor desigualdad intergeneracional futura. La clara insuficiencia de la red pública de protección económica se ha reflejado también en las formas de pobreza ligadas al mercado de trabajo, como el rápido aumento de la pobreza en los parados, con tasas de cobertura decrecientes, y en los trabajadores de bajos salarios, para los que apenas hay instrumentos específicos de protección. En general, las redes de protección informal, como la estabilidad del hogar, han amortiguado algo los efectos de la crisis, aunque tampoco han podido evitar el gran aumento de la pobreza.

Todos estos resultados definen un conjunto de características fuertemente arraigadas en la estructura social española, que han perfilado un modelo distributivo en el que las posibilidades de reducción de la desigualdad son limitadas. Los altos niveles de desigualdad guardan relación con la debilidad de la estructura productiva, los problemas estructurales de creación de empleo estable, niveles muy altos de desigualdad en las rentas primarias, una capacidad redistributiva reducida en el contexto comparado y grandes diferencias territoriales. Tales rasgos impregnaban la estructura social antes del inicio de la crisis. El deterioro del empleo y de las rentas de los hogares –tanto por el efecto de la crisis como de algunas de las decisiones políticas adoptadas– han hecho que aumentaran drásticamente la desigualdad y la pobreza, pero sin cambios sustanciales en el modelo distributivo.

## 6. Bibliografía

- AGNELLO, L. y SOUSA, R.J. (2014). "How does fiscal consolidation impact on income inequality?", *Review of Income and Wealth* (en prensa).
- ATKINSON, A.B. (2013a): "Where is inequality headed?". *ETUI conference cycle: The crisis and inequality*. Bruselas, Enero 2013.
- ATKINSON, A.B. (2013b): "Reducing income inequality in Europe". *IZA Journal of European Labor Studies* 2013, 2-12.
- ATKINSON, A.B. y BRANDOLINI, A. (2013): "On the identification of the middle class". En Gornick, J. y Jäntti, M. (eds.): *Income inequality. Economic disparities and the middle class in affluent countries*. Stanford University Press.
- ATKINSON, A.B. y MORELLI, S. (2011). "Economic crises and inequality". Human Development Research Paper 2001/06, UNDP.
- ATKINSON, A.B., PIKETTY, T. y SAEZ, E. (2011): "Top Incomes in the Long Run of History". *Journal of Economic Literature* 49, 3–71.
- ATKINSON, A.B., RAINWATER, L. y Smeeding, T. (1995): *Income Distribution in OECD Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study*. París: OCDE.



- AYALA, L. (2012): "Crisis económica y distribución de la renta: una perspectiva comparada", *Papeles de Economía Española* 135, 2013, 2-19.
- AYALA, L. y CANTÓ (2014): "Explaining middle class trends during the Great Recession: comparing the role of different Welfare State regimes" (mimeo).
- AYALA, L., CANTÓ, O. y MARTÍNEZ, R. (2011): "El impacto de la crisis en la pobreza y la desigualdad". En Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (coords.): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- AYALA, L., CANTÓ, O. y RODRÍGUEZ, J.G. (2011): "Poverty and the business cycle: The role of intra-household distribution of unemployment", ECINEQ Working Paper nº222, 2011.
- AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (2013): "Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE". En AA.VV.: *1<sup>er</sup> Informe sobre la desigualdad en España 2013*. Madrid: Fundación Alternativas.
- BALL, L.M.; FURCERI, D.; LEIGH, M.D. y LOUNGANI, M.P. (2013): "The Distributional Effects of Fiscal Consolidation". IMF working Paper 13/151.
- BONHOMME, S. y L. HOSPIDO (2012a) "Earnings Inequality in Spain: Evidence from Social Security Data". Trabajo presentado en el XV *Encuentro de Economía Aplicada*, A Coruña, 7-8 de junio de 2012.
- BONHOMME, S. y L. HOSPIDO (2012b). "Earnings Inequality in Spain: New Evidence Using Tax Data", Banco de España (mimeo).
- BUDRÍA, S. y MORO EGIDO, A.I. (2008): "Education, educational mismatch, and wage inequality: Evidence for Spain", *Economics of Education Review* 27, 332-341.
- BURKHAUSER, R.V. y LARRIMORE, J. (2012). "How Changes in Employment, Earnings, and Public Transfers Make the First Two Years of the Great Recession (2007-2009) Different from Previous Recessions and Why It Matters for Longer Term Trends." US2010 Project—Russell Sage Foundation Working Paper, Febrero 2012.
- CALLAN, T., LEVENTI, C., LEVY, H., MATSAGANIS, M., PAULUS, A. y SUTHERLAND, H. (2011): "The distributional effects of austerity measures: a comparison of six eu countries". EUROMOD Working Paper No. EM6/11.
- CANTÓ, O. y AYALA, L. (2014): *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de impacto*. Madrid: UNICEF.
- CERVINI, M. y RAMOS, X. (2008). "Long Term Earnings Inequality, Earnings Instability and Temporary Employment in Spain: 1993–2000", IZA DP No. 3538.
- ESPING-ANDERSEN, G. y SARASA, S. (2006): "Los dilemas de la redistribución en los estados de bienestar". En Ruiz-Huerta, J. (ed). *Políticas Públicas y Distribución de la Renta*. Madrid: BBVA.
- FELGUEROSO, F.; HIDALGO, M. y JIMÉNEZ-MARTÍN, S. (2010): "Explaining the fall of the skill wage premium in Spain", FEDEA, Documento de Trabajo 2010-19.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2009). "La inserción laboral de los universitarios y el fenómeno de la sobrecualificación en España". *Papeles de Economía Española* 119, 172-187.
- GARCÍA-PEÑALOSA, C. y ORGIAZZI, E. (2013): "Factor Components of Inequality: A Cross-Country Study", *Review of Income and Wealth* 59, 689-727.

- GARCÍA SERRANO, C. y MALO, M.A. (2008): "Mercado de trabajo". En Arriba, A. (coord.): Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social. Madrid: Fundación FOESSA.
- GOTTSCHALK, P. y SMEEDING, T. (2000): "Empirical evidence on income inequality in industrialized countries". En Atkinson, A.B. y Bourguignon, F. (eds.) (2000): *Handbook of Income Distribution, vol. 1*. Amsterdam: Elsevier.
- HAVEMAN, R. and SCHWABISH, J. (2000). Has Macroeconomic Performance Regained Its Antipoverty Bite? *Contemporary Economic Policy*, 18, 415-27.
- IZQUIERDO, M. y LACUESTA, A. (2006). "Wage Inequality in Spain: Recent Developments". Documento de Trabajo nº 0615, Banco de España.
- JANTTI, M. and DANZIGER, S. (2000): "Income Poverty in Advanced Economies". En Atkinson, A.B. y Bourguignon, G. (eds.): *Handbook on Income Distribution*. Amsterdam: Elsevier Science,
- JENKINS, S., BRANDOLINI, A., MICKLEWRIGHT, J. y NOLAN, B. (2012): *The Great Recession and the Distribution of Household Income*. Oxford University Press.
- KUZNETS, S. (1955). "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review* 45, 1-28.
- LEIGH, A. (2007). "How closely do top income shares track other measures of inequality?". *Economic Journal* 117, 619-633.
- MARTÍNEZ, R. (2010): "Pobreza y privación material en España en el período 2004-2008: del auge económico al inicio de la recesión", *Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas*, nº 165.
- MURILLO, I.P., RAHONA, M. y SALINAS, M.M. (2010). "Efectos del desajuste educativo sobre el rendimiento privado de la educación: un análisis para el caso español (1995-2006)". FUNCAS, Documento de Trabajo nº520/2010.
- OCDE (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising?*. París: OCDE.
- PIKETTY, T. (2013): *Le capital au XXIe siècle*. París: Seuil.
- RAVALLION, M. and CHEN, S. (2003): "Measuring Pro-poor Growth", *Economics Letters* 78, 93-9.
- SAEZ, E. (2012). Updated version of "Striking It Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States", *Pathways Magazine*, Stanford Center for the Study of Poverty and Inequality, Winter 2008, 6-7. University of California (mimeo).
- SCHALTEGGER, C. y WEDERA, M. (2014): "Austerity, inequality and politics". *European Journal of Political Economy* 35, 1-22.
- SIMÓN, H. (2009). "La desigualdad salarial en España: Una perspectiva internacional y temporal". *Investigaciones Económicas* 33: 439-471.
- STIGLITZ, J.; SEN, A. y FITOUSSI, J.P. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. París: Gobierno de Francia.



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA



***Caritas***