

# Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas



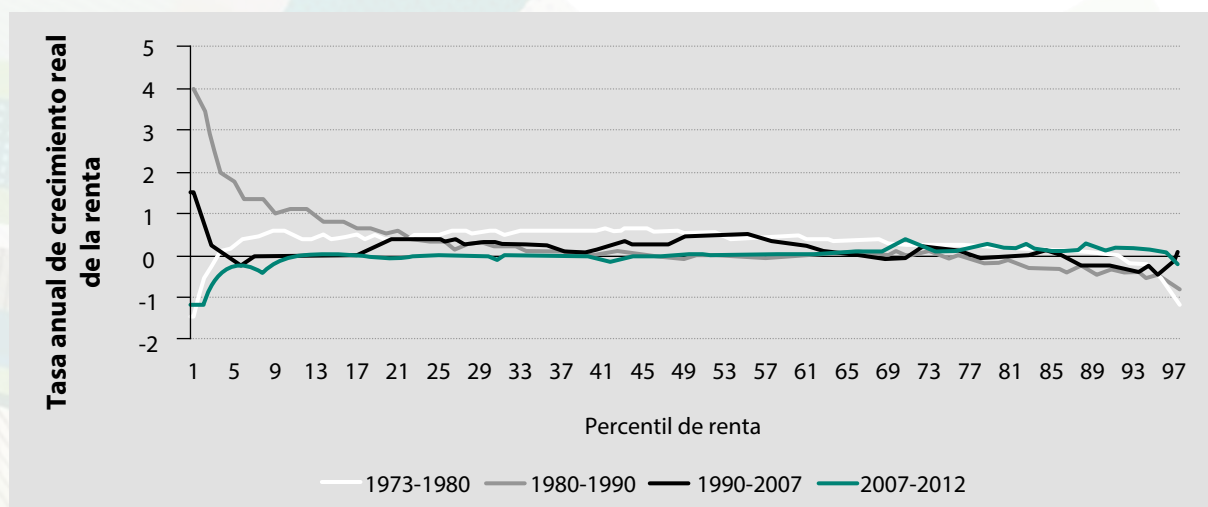
**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## 1. Desigualdad en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo

Aunque los datos comparados sobre distribución de la renta para periodos anteriores a los años 80 son parciales y escasos, existe suficiente consenso para poder afirmar que a principios de los años 70 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 UE28 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 capítulo se revisan 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 70, se dio un proceso simultáneo de caída de las rentas en los extremos de la distribución de la misma, 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 90, 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.

GRÁFICO 1. Variación anual real de la renta por percentiles en distintos subperiodos (diferencias respecto al crecimiento de la renta media)



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

\*Este resumen ha sido elaborado por el Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

Este aumento de la desigualdad en la crisis no puede considerarse un proceso puramente cíclico. Tal como se argumenta 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, esta aumente en periodos recesivos.**

## 2. La pobreza monetaria: tendencias y cambios de patrón en el largo plazo

En un mismo sentido, tal modelo distributivo produce altos niveles de pobreza en la sociedad española. **Destaca la resistencia a la baja de la pobreza en el periodo de bonanza anterior a la crisis, a pesar del alto nivel de empleo creado**, en claro contraste con lo que sucedió en los años 80, 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, y además no tener vuelta atrás en el corto plazo.**

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.**

**La ausencia, en general, de grandes cambios según la relación con la actividad, aunque con niveles altos de trabajadores pobres.**

**La ausencia, en general, de grandes cambios 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. Esta 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.

TABLA 1. Cambios en la 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	0,50	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 y 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.

### 3. Privación material y baja renta

La crisis y algunas de las políticas desarrolladas para combatirla han producido también un empeoramiento drástico de las condiciones de vida de los hogares españoles. En consonancia con lo apuntado anteriormente, ya en la etapa de bonanza la mejora general en las condiciones de vida no pudo ocultar la persistencia de amplias zonas de vulnerabilidad, con dificultades cada vez mayores para hacer frente a los gastos asociados a la vivienda. En la crisis prácticamente han aumentado todos los indicadores de privación material, especialmente en los problemas de dificultad financiera. El índice sintético de privación material que se aplica en este informe muestra que en tan solo cinco años se pasó de un valor ligeramente superior al 15% a otro cercano al 25% de los hogares.

**Especialmente preocupante es el aumento de las situaciones en las que se padecen simultáneamente problemas de privación material y de pobreza monetaria.** El porcentaje de hogares afectados ha aumentado en la crisis casi un 50%, modificándose además en parte el patrón tradicional de pobreza consistente. Cabe destacar la reducción de esta doble situación en el caso de las personas mayores, que contrasta con el aumento de su incidencia en las familias con más niños y las monoparentales. Los hogares con un extranjero ya acumulaban mayores desventajas antes de la crisis, pero esta ha hecho que la simultaneidad de desventajas se agrave, especialmente en el caso de los no comunitarios, con porcentajes que triplican la media nacional. Por otra parte, el desempleo y el empleo precario se han erigido como factores especiales de riesgo de pobreza consistente en la crisis, debido al rápido deterioro del mercado laboral. Parece claro, de nuevo, que las redes de protección, insuficientes ya antes de la crisis, se han visto claramente desbordadas para contener el rápido aumento de estas formas de privación material e insuficiencia de ingresos.

### 4. La dinámica de los ingresos en los hogares

Una de las contribuciones más importantes de este capítulo es el análisis dinámico de los procesos citados. La crisis ha afectado también a la movilidad de ingresos, que ha sido en su historia considerablemente menor en la parte alta que en el resto de la distribución. Tal rasgo no se ha alterado sustancialmente con la crisis, concentrándose todavía más en los hogares con ingresos bajos y medios. **En general, ha pesado más el cambio de posiciones en la distribución de la renta, en la zona media y baja, que los cambios de renta, que han sido negativos en términos reales para el conjunto de la sociedad.**

La crisis ha invertido también algunos de los procesos positivos que, tímidamente, acompañaron a la etapa de bonanza. **Mientras que antes de la crisis las transiciones hacia decilas de renta superiores pesaban más que la movilidad descendente, el cambio de ciclo económico ha dado lugar al proceso contrario. Esta caída hacia niveles más bajos se ha dado, especialmente, en la parte baja de la distribución. En la parte alta de la misma apenas se ha notado.** Algunas de las principales barreras para la movilidad proceden de las singulares características del mercado de trabajo. Los limitados niveles de movilidad ascendente afectan, en cualquier caso, a todos los niveles de ingresos, aunque en mayor medida a las rentas medias y bajas. En contra de cierto estereotipo que asoció la caída del precio de los activos financieros al principio de la crisis a un hipotético mayor derrumbamiento de las rentas más altas, las estimaciones realizadas dejan pocas dudas de que de todos los grupos de ingresos es precisamente el de mayor renta el que menor probabilidad ha tenido en la crisis de caer en la escala de ingresos.

### 5. La debilidad del modelo distributivo

El análisis tanto estático como dinámico de la desigualdad y la pobreza confirma, por tanto, la debilidad del modelo distributivo y el fuerte impacto de la crisis sobre ambas realidades. Las raíces de esa debilidad son varias pero destacan, sobre todo, **los altos niveles de desigualdad salarial** en el contexto comparado y la

**limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones.** En relación al primer aspecto, cabe destacar que la mayoría de los países de la OCDE experimentaron aumentos de la desigualdad salarial durante las décadas previas al inicio de la crisis, siendo España una de las pocas excepciones. Mientras que en varios países el crecimiento de la proporción de trabajadores con niveles formativos superiores y la demanda de trabajo sesgada hacia las mayores cualificaciones hizo que aumentara la desigualdad, en España se registró una importante caída de los rendimientos salariales de la educación, provocada por un aumento de la oferta de titulados superior al de la demanda. Por otro lado, la exhaustiva revisión realizada muestra que la desigualdad salarial en España parece haberse contenido en las expansiones y aumentado sensiblemente en las recesiones. Los factores que se han utilizado para explicar esas tendencias en España han sido diversos. Para explicar lo sucedido en los años 80 y 90, parecen pesar más, sobre todo, los cambios en los rendimientos educativos, en la negociación colectiva, en la competencia exterior, en la composición de la población activa y en la influencia de las características de las empresas. Para la última década ha aumentado también la evidencia sobre el efecto de la dualidad en el mercado laboral entre trabajadores indefinidos y temporales, junto con el impacto de los flujos migratorios y los efectos de la burbuja en el sector de la construcción.

En casi todos los países, la crisis económica dio origen a caídas de los salarios reales medios, pero en muchos de ellos la desigualdad salarial no cambió sustancialmente durante la crisis. En España, sin embargo, la crisis está teniendo un efecto negativo sobre la distribución de los salarios, especialmente en la parte baja de la distribución. Tal tendencia se observa especialmente al desagregar por nacionalidad, aumentando el diferencial entre los trabajadores de nacionalidad española y los nacidos fuera de España, y por niveles de cualificación, con un empeoramiento especialmente intenso de los trabajadores manuales poco cualificados y entre los trabajadores no manuales de cualificación media. **La crisis, por tanto, ha anulado en un breve tiempo las ganancias en términos de equidad en el reparto de las remuneraciones que tuvieron lugar en el periodo expansivo,** más ligadas al efecto que tuvo la expansión de sectores muy cíclicos, como la construcción, que a grandes cambios en las formas de determinación de los salarios.

El mantenimiento durante varias décadas de niveles de desigualdad muy altos en el contexto comparado en las rentas primarias y en la renta disponible de los hogares remite, inevitablemente, a la menor capacidad redistributiva del sistema español de impuestos y transferencias. Siendo abundante la evidencia empírica acerca del impacto sobre la desigualdad de las dos vertientes de la intervención pública, sobre todo los gastos sociales, destaca el mantenimiento de diferenciales importantes respecto a los países de nuestro entorno. Desde el lado de los impuestos, la tendencia común en muchos países ha sido la reducción de los tipos aplicados en los impuestos directos y una gradual concentración de la recaudación tributaria en los objetos imposables más fáciles de controlar, como las rentas del trabajo asalariado o el consumo. Tal tendencia parece obviar el efecto redistributivo de la imposición directa progresiva y el regresivo de la imposición indirecta.

En el caso español destaca, sobre todo, que aunque el IRPF sigue teniendo un efecto igualador, este es modesto y tiende a disminuir con el tiempo. No es extraño, en este contexto, que **España sea uno de los principales países de la Unión Europea donde menor es la capacidad redistributiva de los tributos.** Para acercarse a la capacidad de otros países es necesario aumentar la progresividad y el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta. La apuesta por un mayor peso de la imposición indirecta, como reivindican algunos autores e instituciones, tendría, sin duda, consecuencias distributivas negativas. Es posible, en cualquier caso, mejorar la equidad del IRPF, rebajando el tratamiento privilegiado que concede a determinadas rentas e intensificando los esfuerzos en la lucha contra el fraude.

**Desde la vertiente de las prestaciones monetarias, cabe recordar que la menor generosidad relativa y la presencia de lagunas importantes en la cobertura ofrecida son algunas de las razones de la presencia de indicadores de pobreza y desigualdad mayores que los de otros países.** En el periodo reciente, sin embargo, han tenido lugar algunos cambios destacables, como cierta ampliación de la cobertura de algunas prestaciones entre 2005 y 2008 y la generalización de recortes desde 2010. Las pensiones contributivas siguen siendo el principal instrumento redistributivo, aunque en la crisis han ido perdiendo parte de esta capacidad. En general, las prestaciones solo han ganado peso en las rentas de los hogares en la crisis y no en las etapas previas, debido a la caída de las rentas primarias y no al aumento de sus cuantías. En casi todos los países lo que ha hecho que en el largo plazo se incremente el efecto redistributivo de las prestaciones monetarias es más el aumento de su peso en la renta de los hogares que el de su progresividad. **En el contexto español parece, por**

**tanto, poco sostenible pretender mantener niveles de redistribución aceptables sin mejorar sustancialmente las cuantías y el volumen del sistema de prestaciones monetarias.**

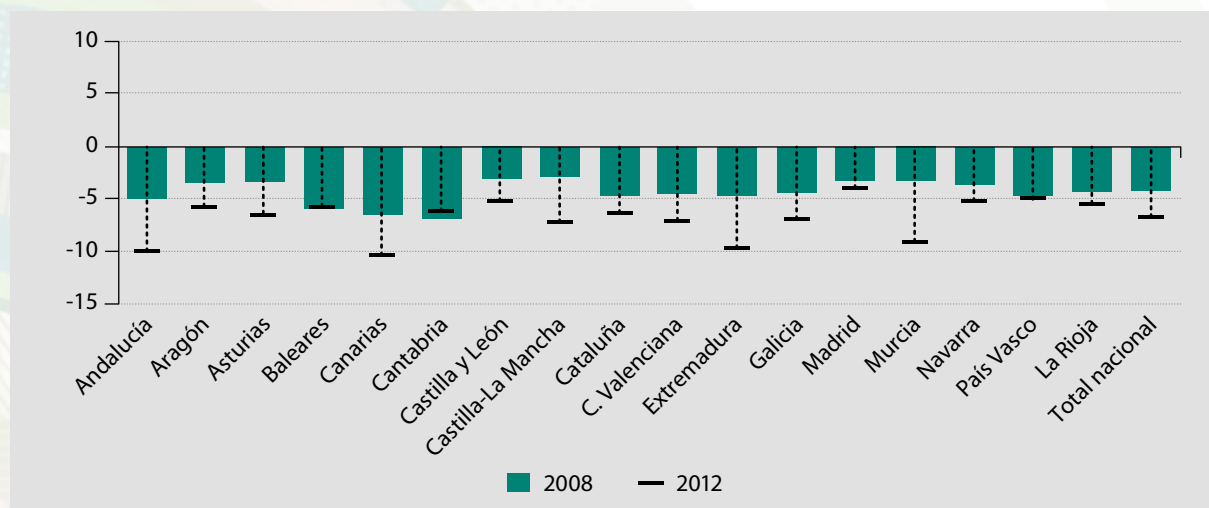
**Algo similar puede decirse respecto al gasto en prestaciones en especie**, que con un efecto redistributivo notable ha sufrido importantes recortes en la crisis. Pese a la relevancia que tiene el poder contar con evidencia sobre el reparto de gastos tan importantes como la **sanidad y la educación**, el conocimiento sobre su impacto redistributivo es limitado. Cobra especial interés, por tanto, el análisis realizado sobre el efecto de ambos gastos en la distribución de la renta, recogiendo por primera vez algunos de los efectos de la crisis. Algunos gastos sanitarios son especialmente progresivos, como el dedicado a la atención primaria. Destaca también cierta pérdida de progresividad del gasto farmacéutico, que antes de la introducción de los recortes era uno de los más progresivos. En general, aunque la redistribución resultante del gasto sanitario es mayor que la que había a mediados de los años 90, es menor que la estimada para el momento anterior a la crisis.

También sigue siendo redistributivo el gasto en educación, aunque con algunos elementos de regresividad, como el gasto en colegios concertados y en educación superior. Aunque en la fecha del análisis realizado todavía no se podían apreciar los efectos de los recortes en el gasto educativo posteriores a 2010, se aprecia cierto aumento de la regresividad en algunas partidas, como el gasto en becas y ayudas. Las estimaciones realizadas muestran, en cualquier caso, que ambos gastos **siguen siendo pilares importantes en la corrección de la desigualdad. No obstante, el mantenimiento en algunos casos de cierto componente regresivo y la reducción, sobre todo, de los niveles de gasto en el periodo más reciente alertan sobre una posible merma de la capacidad de los sistemas educativos y sanitarios para garantizar una mayor igualdad de oportunidades y contener la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.**

## 6. La dimensión territorial

A todos los determinantes citados de la desigualdad se une la propia contribución de las diferencias de renta dentro y entre territorios. Por un lado, la descentralización gradual de determinadas funciones del sector público no ha sido neutral sobre los resultados distributivos. Por otro, los procesos de convergencia regional parecen haberse moderado en las últimas décadas. Los resultados obtenidos muestran una **fuerte inercia en los determinantes de las diferencias regionales de renta, lo que dificulta considerablemente la citada convergencia. La crisis, además, ha invertido la tendencia a la reducción de estas diferencias que se había registrado en la etapa expansiva.**

GRÁFICO 2. Efectos sobre la desigualdad de las prestaciones sociales (excepto pensiones)



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV.

Especialmente relevantes son los cambios que el aumento del desempleo y la caída de la renta han provocado en la desigualdad interna en cada región. Estos han producido algunas reordenaciones importantes en la clasificación de las regiones de acuerdo a la desigualdad, con una contribución creciente de la aportación de este componente intraterritorial a la desigualdad total en España. La crisis ha tenido efectos distintos en las diferentes regiones españolas y, previsiblemente, también serán diferentes las formas de salir de ella en cada territorio. Las diferentes estructuras productivas, junto con las diferencias en las tasas de paro y los rasgos institucionales, determinarán escenarios muy dispares en los próximos años. Y probablemente esta disparidad seguirá provocando aumentos en las diferencias en términos de desigualdad y bienestar social.

## 7. Los límites del crecimiento económico

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. Como se ha enfatizado, 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 que cambiara sustancialmente el modelo distributivo.

La persistencia de este modelo guarda una estrecha relación con la limitada interpretación que suele hacerse del bienestar social. Su recurrente y simplista asociación con el crecimiento económico obvia los claros límites de este para rebajar sustancialmente la desigualdad y la pobreza, a la vez que orilla los problemas que la extensión de ambas realidades supone para la mejora de la eficiencia. **El estudio realizado de los cambios en el tiempo de las situaciones de mayor vulnerabilidad cuestiona el estereotipo convencional sobre la influencia del crecimiento de la renta sobre aquellas. Pero, igualmente, el predominio de las relaciones de complementariedad entre crecimiento y reducción de la desigualdad y la pobreza cuestiona también el otro estereotipo sobre la incompatibilidad entre crecimiento y equidad, debiendo sacrificar la segunda en beneficio del primero y que se encuentra detrás de los planteamientos básicos que suelen presidir las políticas de ajuste.**

No puede deducirse, de ello, en cualquier caso, que exista una absoluta independencia entre crecimiento y equidad, al menos por dos razones, como son la existencia de un conjunto de variables explicativas de las situaciones de desigualdad y pobreza que influyen también sobre el crecimiento y las restricciones que generan ambos problemas cuando superan un determinado nivel, al limitar las posibilidades del crecimiento. Hay características socioeconómicas determinantes del modelo distributivo que son independientes del proceso de crecimiento a corto y medio plazo, pero que afectan a los niveles de desigualdad y pobreza, y que, por tanto, continuarán influyendo sobre estos con independencia del ritmo de crecimiento de la economía, aunque pueden verse alteradas parcialmente como consecuencia de los cambios que conducen y acompañan al crecimiento, de las características de este en cada momento, o de las políticas aplicadas.

**Parece claro que el crecimiento económico presenta limitaciones para reducir la desigualdad y pobreza por sí solo, mientras que ambas realidades se convierten en un límite para que el crecimiento pueda alcanzarse de forma sostenida y significativa.** La experiencia de recesiones anteriores nos muestra, de hecho, que el repunte de los indicadores de desigualdad y pobreza debido al aumento del desempleo y a la ralentización de la actividad, lejos de ser transitorios puede convertirse en estructural a pesar de posteriores recuperaciones de la economía. Dadas las debilidades observadas en el modelo distributivo, parece urgente que, frente a los planteamientos reduccionistas habituales, además de adoptar una perspectiva amplia afrontando simultáneamente las dificultades en la oferta y la demanda, se adopten tanto medidas que mejoren sustancialmente la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones como políticas económicas que sean inclusivas, y contribuyan a reducir significativamente la desigualdad y la pobreza.





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



***Caritas***