

Europeos empobrecidos

El incremento de la desigualdad y la exclusión social en la UE15 y sus determinantes

Pedro José Gómez Serrano
Universidad Complutense de Madrid
Ricardo Molero
Universidad Complutense de Madrid



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. Introducción

El objetivo principal de este trabajo es describir la desigualdad de la renta y la pobreza en Europa durante los últimos años y comprender los factores que las explican, tratando de delimitar hasta qué punto su evolución se encuentra determinada por la naturaleza de los modelos de crecimiento de las distintas economías del continente y de los comportamientos diferenciados de sus respectivas políticas públicas.

Para ello se analizará la relevancia, por un lado, de la distribución primaria de la renta - intentando identificar sus condicionantes- y, por otro, la incidencia de las políticas de redistribución estatal a la hora de explicar la evolución de los distintos indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión existentes. De un modo puntual se tomarán en consideración las estrategias de los distintos países focalizadas hacia la mejora de la situación de los grupos sociales más vulnerables.

El establecimiento de los patrones de desigualdad y pobreza seguidos por los diversos países europeos permitirá analizar también los factores que han determinado la evolución de dichas variables en la economía española y comparar su evolución con la del resto, tanto en el periodo anterior, como al que se inicia tras el estallido de la actual crisis. Nos interesa captar las semejanzas y las diferencias entre España y el resto de Europa en este proceso generalizado de pérdida de equidad y empobrecimiento e identificar los factores que las explican. En general, tomaremos como países de referencia los que conforman la Unión Europea de los 15 (UE-15) porque constituyen el horizonte histórico para las metas del desarrollo socioeconómico español, aunque en algunos casos prestaremos atención a la evolución de la OCDE. Los datos que hemos podido manejar -porque estaban publicados para el conjunto de la UE-15- llegan a sólo a 2012. No obstante la información disponible referida a 2013 no parece sugerir que se haya producido un cambio de tendencia significativo en este campo.

En definitiva, nos preguntamos por la magnitud del proceso de empobrecimiento y aumento de la desigualdad en Europa desde el inicio del siglo XXI. Algunas de las preguntas que guiaban inicialmente la investigación son las siguientes:

- ¿Cuáles eran las tendencias predominantes en Europa antes de la crisis?
- ¿Eran propias de nuestro continente o reflejaban un comportamiento global?
- ¿Qué factores estructurales las alimentaban?
- ¿Existían patrones nacionales diferenciados de comportamiento?
- ¿Cómo ha afectado la crisis a la equidad, la vulnerabilidad y la pobreza?
- ¿Ha habido una evolución similar o divergente en Europa? ¿Por qué?
- ¿A qué perspectivas se enfrenta Europa en el ámbito de la cohesión social?
- ¿Cuál ha sido el comportamiento de España en este contexto?

En las siguientes páginas intentaremos ofrecer una respuesta sintética a la mayor parte de estas cuestiones, aunque antes será bueno explicitar algunos presupuestos que se encuentran a la base del trabajo y que son fruto de un consenso bastante amplio entre los especialistas:

1. Las relaciones entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza han sido objeto de un amplio debate académico que resumimos en el apartado 2 de este trabajo y que son consideradas, hoy en día, de carácter circular o bidireccionales: el primero influye decisivamente en las segundas pero, también puede sostenerse que las segundas influyen decisivamente en el primero (Novales, 2012). El sentido de ambas influencias y los factores

que podrían causarlas son también objeto de viva controversia teórica y de abundantes estudios empíricos.

2. A pesar de las particularidades de sus distintos modelos de crecimiento, en la mayoría de las economías europeas el periodo de expansión anterior a la actual crisis se basó en una reducción de la participación de los salarios en la renta nacional, fenómeno que venía produciéndose, prácticamente, desde los años 80 del siglo pasado.
3. Aunque su impacto concreto en cada país depende de la naturaleza de cada uno de los patrones de crecimiento que les caracterizan, dicha caída de la participación salarial es uno de los determinantes fundamentales del incremento de la desigualdad y la pobreza observables en muchas de esas economías.
4. La dispersión salarial y el desigual reparto de las rentas del capital también son, así mismo, factores que influyen en el incremento de la desigualdad y la pobreza. En conjunto, la evolución de estas variables y de la distribución primaria explican por qué el periodo de crecimiento anterior a la crisis no redundó en una mejora generalizada de las condiciones de vida.
5. Las políticas redistributivas estatales compensaron parcialmente el efecto negativo de las variables citadas sobre la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, la creciente regresividad del sistema impositivo y el recorte de las transferencias públicas han debilitado progresivamente la capacidad del Estado de Bienestar para reducir la desigualdad y la pobreza.
6. Las políticas focalizadas orientadas a la superación de la exclusión y la pobreza han tenido una baja intensidad y resultados muy limitados en la etapa previa a la crisis y se enfrentan a desafíos mucho más graves desde que ésta se desencadenara. Por eso, 2010 fue declarado Año Europeo de lucha contra la pobreza y la Estrategia europea 2020 -aprobada ese mismo año- se plantea entre sus objetivos reducir en 20 millones el número de pobres europeos para ese año.
7. Las políticas de ajuste salarial y austeridad fiscal impuestas de modo generalizado para enfrentarse a la crisis están profundizando las tendencias anteriormente descritas en los países más afectados por la crisis. La intensificación de la desregulación laboral está redundando en una expansión del fenómeno de los “trabajadores pobres”. Mientras tanto, la regresividad de las reformas impositivas y el recorte de las transferencias están generando un dramático aumento de las cifras de privación material y exclusión social en algunos de los países más afectados por la crisis. Todo ello, a su vez, está obstaculizando la recuperación del crecimiento.

En el marco de estos presupuestos, la hipótesis general que subyace a esta investigación podría formularse así: *La dinámica económica de las últimas décadas ha elevado la desigualdad y la pobreza en Europa como consecuencia de factores endógenos propios del patrón de crecimiento surgido de los procesos desregulador, liberalizador y globalizador iniciados en los años 80 del siglo pasado. La crisis económica actual y la estrategia adoptada en la Unión Europea para afrontarla, han agudizado estos fenómenos.*

La estructura del trabajo es sencilla. Tras esta presentación recordaremos de un modo breve la discusión relativa a las relaciones que existen entre los patrones de crecimiento propios de las distintas economías comunitarias y la evolución de la desigualdad, así como el sentido que adoptan esas influencias en el contexto económico reciente y su potencial impacto sobre la equidad y la exclusión. En el tercer apartado, se describe panorámicamente la evolución de estas variables en la UE-15 desde el inicio del siglo XXI. A continuación pasamos a analizar con mayor detalle cómo evolucionaron la desigualdad y la pobreza antes de la crisis en el conjunto de la OCDE y, particularmente, en Europa. Esto nos lleva a preguntarnos, en una quinta fase del estudio, por el comportamiento de las variables que centran nuestro interés tras

el desencadenamiento de la crisis e indagar en los motivos que explican por qué el impacto de la misma ha resultado tan dispar en el entorno europeo. A comparar la evolución de España con la de su entorno natural (la UE-15) se dedica el penúltimo apartado de la investigación, que se cierra con algunas conclusiones básicas que sintetizan el análisis realizado.

Como se ha indicado anteriormente, la pretensión del trabajo es doble: proporcionar una descripción relativamente pormenorizada y diferenciada de los fenómenos de la desigualdad y la pobreza en Europa e identificar los factores que más inciden en su configuración actual. A este respecto, el esquema explicativo que proponemos supone una aproximación en dos niveles. La desigualdad y la pobreza vienen determinadas por tres factores generales: la dinámica económica, la actuación redistributiva general del Estado a través de la gestión de ingresos y gastos públicos y la incidencia de las medidas orientadas específicamente al apoyo de los sectores sociales más vulnerables. Aunque, a su vez, cada uno de esos tres macrofactores incide en la evolución de la equidad a través de variables y mecanismos múltiples.

De este modo, los determinantes próximos más importantes de la distribución de la renta desde nuestra perspectiva podrían ordenarse de este modo (esquema 1):

- El impacto de la dinámica económica general y de la crisis sobre la distribución primaria de la renta.

VARIABLES SUBYACENTES:

- * Estructura productiva y dinámica económica.
- * Influjo del cambio tecnológico y de la globalización en la dispersión salarial.
- * Evolución del desempleo y reformas en el mercado de trabajo.
- * Grado de afiliación sindical y capacidad negociadora.
- * Competitividad internacional y políticas de "devaluación interna".
- * La financiarización y sus efectos distributivos.

- El influjo de las políticas públicas sociales generalistas.

VARIABLES SUBYACENTES:

- * La priorización del reequilibrio presupuestario en la política económica.
- * Concepción del papel del sector público asumida por el ejecutivo.
- * El comportamiento de los ingresos públicos en cuantía y composición.
- * El comportamiento de las transferencias monetarias públicas (pensiones).
- * El comportamiento de los servicios sociales públicos (sanidad, educación).

- El efecto de las políticas específicas orientadas a impulsar la cohesión social.

VARIABLES SUBYACENTES:

- * Coberturas por desempleo (prestación, subsidio, ayudas...).
- * Ayudas a las personas con discapacidad o dependencia.
- * Políticas sociales de vivienda.
- * Apoyo económico a las familias.

- * Programas de rentas mínimas para colectivos vulnerables.
- * Programas para mayores (residencias, asistencia, centros de día...).

A partir de los datos disponibles y de los resultados obtenidos por los numerosos estudios recientes dedicados a profundizar en estos fenómenos, intentaremos analizar que peso relativo tienen estos tres ámbitos en el resultado final de la desigualdad y que variables ejercen un mayor protagonismo en su dinámica.

Esquema 1. Variables que influyen en la desigualdad y la pobreza



2. Modelos de crecimiento y patrones distributivos: ¿causas o efectos?

La relación entre crecimiento económico y desigualdad de la renta ha sido históricamente objeto de un amplio debate que dura hasta nuestros días. Es bien conocido el papel central que la distribución del producto entre clases sociales ocupaba en la teoría económica clásica como determinante del proceso de acumulación de capital. Esta importancia queda resumida en la famosa cita de David Ricardo acerca de que “determinar las leyes que regulan la distribución es el problema principal de la economía política”.

El creciente predominio del marginalismo neoclásico llevó a dejar de lado el crecimiento económico como objeto principal de estudio de la disciplina, pasando a centrarse ésta en el descubrimiento de los mecanismos que, supuestamente, aseguraban una asignación eficiente de los recursos. En el marco teórico de la competencia perfecta la distribución de la renta pasó a ser considerada un simple corolario de las productividades marginales del capital y el trabajo.

La aparición de la economía keynesiana permitió el cuestionamiento de la fe neoclásica en los automatismos del mercado para lograr el equilibrio. Pero, a pesar de que la cuestión del crecimiento volvió al centro de la disciplina, la distribución de la renta siguió ocupando un lugar apartado en las reflexiones de los economistas del periodo de entreguerras. No en vano, Nicolas Kaldor tomó la constancia de las participaciones de capital y trabajo en la renta nacional como uno de sus “hechos estilizados”.

Sólo el surgimiento de la economía del desarrollo y, en concreto, la aparición del famoso artículo de Simon Kuznets acerca de la relación entre crecimiento económico y desigualdad de la renta permitió evitar el olvido definitivo de la cuestión. No obstante, a partir de entonces la cuestión pasó a ser considerada según la causalidad inversa. Según la relación descrita por la Curva de Kuznets era el nivel alcanzado por la renta per cápita lo que explicaba la evolución del índice de GINI de los países. Éste tendía a crecer durante las etapas iniciales del proceso de industrialización y a descender posteriormente, una vez que el proceso de transferencia de la mano de obra rural excedentaria a las ciudades -proceso analizado por Arthur Lewis-terminaba.

Algunos autores (Paukert, 1973; Ahluwalia, 1976) creyeron encontrar evidencia empírica que confirmaban la relación descrita por Kuznets. Sin embargo, nuevas mediciones cuestionaron dicha relación (Deininguer y Squire, 1996; Bourguignon y Morrisson, 1998). La aparición anterior de la Teoría del Crecimiento Endógeno orientó la atención hacia la acumulación de “conocimiento” y “capital humano” como factores explicativos del crecimiento. Esto dio lugar a una reaparición de los estudios acerca de la relación entre desigualdad y crecimiento que toman de nuevo a la primera como variable explicativa del segundo (Galor y Zeira, 1993; Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994; Alesina y Perotti, 1996; Li y Zou, 1998; Forbes, 2000; Barro, 2000; Chambers y Kraus, 2010; Hung, 2011).

No obstante, el hecho de que estos estudios diverjan en la que es la cuestión principal en discusión (si la desigualdad favorece o perjudica el crecimiento) ha llevado a otros autores (Banerjee y Duflo, 2003) a tratar de buscar explicaciones más complejas de la relación entre las dos variables citadas. Según García-Peñalosa y Turnovsky (2006: 26), “la tasa de crecimiento de una economía y su distribución de la renta son ambos resultados endógenos del sistema económico. (...). Se encuentra sujetos a influencias comunes, tanto respecto a los cambios estructurales, como a las políticas macroeconómicas. Del mismo modo, las políticas focalizadas en el logro de objetivos distributivos es probable que impacten en el desempeño productivo de la economía a nivel agregado”.

Aunque investigaciones más recientes han seguido insistiendo en esa causalidad recíproca entre crecimiento y distribución de la renta¹, todavía es necesario profundizar en todas las implicaciones de estas interrelaciones. Diversos autores han aplicado el marco teórico desarrollado por Bhaduri y Marglin (1990) para dar cuenta de la naturaleza del régimen de crecimiento de distintas economías a partir del análisis de patrones de distribución primaria de la renta y la demanda agregada. Los resultados divergen entre unos estudios y otros. No obstante, la conclusión más extendida (Stockhammer y Onaran, 2012) apunta a que los regímenes de crecimiento de las economías desarrolladas se encontrarían en su gran mayoría “guiadas por los salarios”. En ese contexto, las políticas distributivas favorables a los beneficios habrían limitado su crecimiento al impedir un incremento sostenido del consumo privado.

Al mismo tiempo, otros autores han analizado las consecuencias de ese descenso de la participación salarial sobre la distribución personal de la renta. Daudey y García Peñalosa (2007) han estudiado esa relación basándose en un panel de datos de 39 países. Giovannoni (2010) lo ha hecho en uno de 25, en su mayoría de la OCDE. Mientras que Adler y Schmid (2012) lo han hecho utilizando micro-datos de Alemania. Estos estudios han concluido que la caída de la participación salarial tiende a generar una disminución del porcentaje de la renta disponible acaparado por los cuantiles de hogares de ingresos medios y bajos y un incremento del de los de ingresos altos, incrementando la desigualdad personal de la renta e impidiendo una reducción de la pobreza. Según Giovannoni (2010: 31), “las liberalizaciones, la desregulación y en general la lenta erosión del Estado de Bienestar, son los principales factores que explican esas tendencias” al simultáneo empeoramiento de las citadas variables.

No en vano, de manera general, en un régimen de crecimiento guiado por los salarios las políticas que favorecen la rentabilidad, al provocar el incremento del ingreso relativo de los más ricos a costa del de los hogares de ingresos medios y bajos, tienden a estancar el consumo, debilitando el crecimiento. Esto impide que se produzcan reducciones sostenidas del desempleo y, por tanto, limita la posibilidad de acabar con la pobreza. En este contexto, existe un riesgo de que la economía se enfrente a una crisis de sub-consumo. Según la denominada “hipótesis de Rajan” (citado en Van Treek y Sturn, 2012: 1), “la respuesta política a la creciente desigualdad (...) fue expandir el crédito a los hogares, especialmente los de bajos ingresos”. Eso permitió mantener el crecimiento a costa de la generación de una burbuja inmobiliaria y financiera que, sin embargo, al estallar degeneró en la crisis que estamos viviendo actualmente.

En concreto, en las economías europeas, la respuesta a la crisis de los años setenta en forma de políticas restrictivas sobre los salarios permitió recuperar la tasa de beneficio, pero eso no fue suficiente para que las tasas de inversión y crecimiento volvieran a sus niveles anteriores a la crisis. De hecho, bajo un patrón de crecimiento guiado por los salarios la caída de la participación salarial provocó un crecimiento por debajo del potencial (Stockhammer, Onaran y Ederer, 2009). Al mismo tiempo, el incremento de la participación de los beneficios en la renta nacional y la ampliación de los beneficios repartidos en forma de dividendos, permitió un considerable aumento de las ganancias de capital. Dada la concentración de dichas ganancias en los cuantiles de familias de más altos de ingreso, eso acabó provocando un aumento de la participación de las familias más ricas en el ingreso disponible.

Como vamos a ver a continuación, esta relación negativa entre desigualdad y crecimiento está tendiendo a perpetuarse desde el estallido de la crisis. El desplome de las tasas de crecimiento provocó un esperado incremento de las tasas de desempleo y un empeoramiento de las condiciones de vida. No obstante, la apuesta por las políticas de recorte y ajuste salarial como respuesta a la crisis está, además, incrementando de manera sustancial la desigualdad de la

¹ Por ejemplo, Berg y Ostry (2011: 13) (economistas del FMI) afirman que “es difícil separar las cuestiones del crecimiento y la distribución en horizontes de largo plazo. Por el contrario, el crecimiento y las políticas de reducción de la desigualdad tienden a reforzarse mutuamente y ayudan a establecer los fundamentos de una expansión sostenible”.

renta, obstaculizando la salida de la crisis y generando un círculo vicioso desigualdad-crisis-desigualdad.

3. Patrones de distribución de la renta y la pobreza en Europa: una primera aproximación

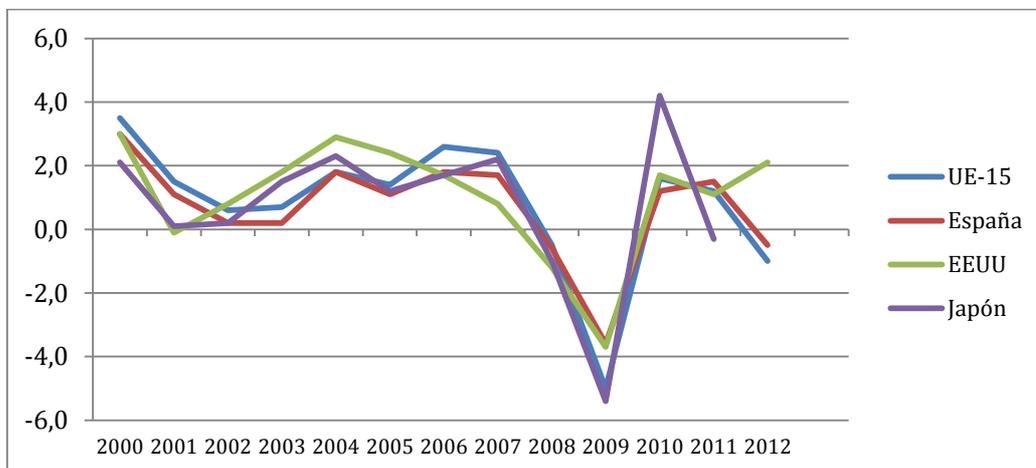
Según el esquema interpretativo presentado, de manera general la disminución de la pobreza depende positivamente del crecimiento económico y negativamente del incremento de la desigualdad. Esta, a su vez, depende de lo que ocurra en la distribución primaria de la renta entre salarios y beneficios, así como del papel jugado por las políticas redistributivas estatales globales y/o por las políticas focalizadas de lucha contra la pobreza. La pobreza puede disminuir en un modelo de crecimiento generador de desigualdad primaria, bien porque el crecimiento permita una mejora de la renta *per cápita* en todos los segmentos de población (algo que argumentarían los creyentes en el famoso “efecto goteo”, o *trickle down*, por su denominación en inglés); bien porque las políticas estatales generalistas tengan un efecto redistributivo que compense ese incremento original de la desigualdad; o bien porque se pongan en marcha políticas focalizadas de lucha contra la pobreza con un alcance y eficacia suficientes².

Sin embargo, en los países de la UE-15 durante la última década larga -como tendremos ocasión de describir con mayor detenimiento- ninguno de esos factores han sido suficientes para hacer posible la reducción de la pobreza³. Durante el reciente periodo de relativa expansión (2000-2007) (gráfico 1), -cuyas tasas de incremento medio del producto fueron, con todo, sensiblemente inferiores a las de décadas anteriores- el modelo de crecimiento se basó en un patrón regresivo de la distribución primaria que provocó que las tasas de crecimiento se situasen por debajo de su potencial (gráfico 2). Mientras tanto, las políticas redistributivas apenas pudieron contener la tendencia al incremento de la desigualdad personal de la renta generada, entre otros factores, por esa alteración de la distribución de la renta entre salarios y beneficios. Por último, las políticas de lucha contra la pobreza, tanto a nivel comunitario, como nacional, fueron insuficientes para disminuir la pobreza de manera sustancial a pesar del crecimiento. Durante el periodo de crisis (2007-2013) la destrucción de empleo, la reducción de los salarios reales y el recorte del gasto público provocados por las políticas de ajuste estructural no han hecho sino profundizar dramáticamente en las tendencias anteriores, generando una situación de auténtica emergencia social en los países europeos más fuertemente golpeados por la crisis.

² En este estudio no vamos a tomar en consideración el efecto que la acción de la sociedad civil a través de sus organizaciones sin ánimo de lucro y las familias a través de los lazos de solidaridad tienen sobre la pobreza. Su efecto es significativo, particularmente en épocas de crisis, aunque su cuantificación monetaria resulta difícil. Más aún, su indudable influencia positiva tiene muchos componentes de carácter cualitativo.

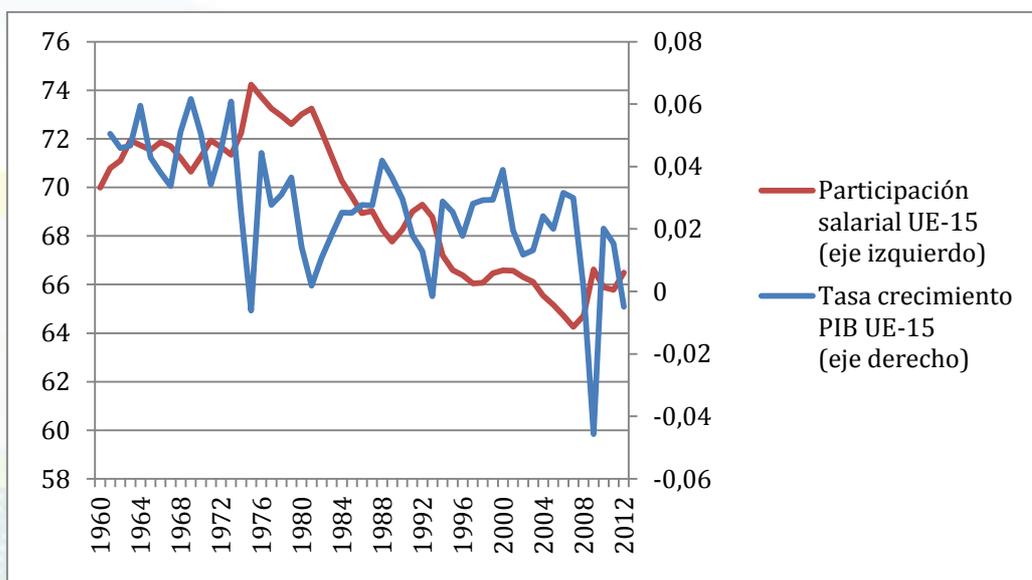
³ Nos referimos aquí a la pobreza monetaria tal y como la define la Unión Europea (ingresos inferiores al 60% de la renta mediana equivalente), que es una magnitud de tipo relativo y no absoluto.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento real del PIB (2000-2012)



Fuente: Eurostat

Gráfico 2. Participación salarial y tasas de crecimiento del PIB de la UE-15 (1960-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de AMECO

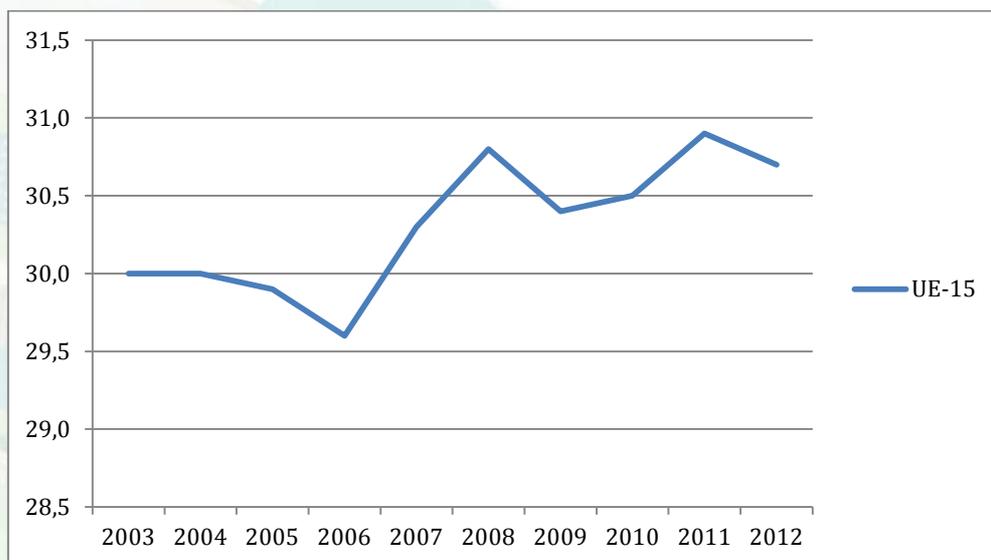
A primera vista, las tasas de crecimiento económico logradas por los países de la Unión Europea durante el periodo de expansión (2001-2007) permitieron un incremento de la renta *per capita* de los países europeos, aumentando, al menos potencialmente, el nivel de vida medio de la población. No obstante, ese crecimiento se logró sobre la base de la institucionalización de las políticas de ajuste estructural en el entramado normativo comunitario (Fitoussi, Gaffard y Saraceno, 2010) a través, no sólo de los distintos tratados firmados, sino sobre todo de la adopción de los criterios de convergencia (nominal) impuestos en el proceso de integración monetaria que llevó a la adopción del euro. Esto provocó la puesta en marcha de lo que algunos autores han denominado políticas de “empobrecimiento del vecino” (Lapavistas *et al.*, 2009) con las que los países europeos pretendían lograr incrementos de

competitividad, tanto al interior de la propia UE, como al exterior de ella, a través de “ajustes vía precios y salarios” (Luengo y Vicent, 2013).

Estas políticas, lejos de permitir una mejora generalizada de la competitividad de los países de la UE frente al exterior, consolidaron profundas asimetrías productivas entre países miembros y la consiguiente aparición de superávit y déficit comerciales estructurales en unos y otros (*ibid.*). Más aún, al provocar la reducción de la participación de los salarios en la renta nacional en un contexto de economías guiadas justamente por los salarios, las políticas de ajuste provocaron una ralentización del crecimiento (Stockhammer, Onaran y Ederer, 2009). La política monetaria laxa del BCE permitió el mantenimiento de las tasas de crecimiento gracias, por un lado, al incremento del crédito al consumo que compensó el efecto negativo del ajuste salarial sobre aquél y, por otro lado, mediante la alimentación de distintas burbujas inversoras, especialmente las inmobiliarias, en distintos países, como en el caso de la economía española. No obstante, el precio pagado tanto en términos de formación de importantes desequilibrios productivos internos, como de desarrollo de procesos de creciente endeudamiento externo de las economías periféricas de la Unión, fue muy alto.

Este modelo de crecimiento “guiado por el endeudamiento” (Garzón, 2013), permitió cierta reducción de la pobreza absoluta y contención de la relativa gracias, fundamentalmente, a la moderada reducción de las tasas de desempleo. Sin embargo, también promovió el incremento de la desigualdad de la renta (gráfico 3), que no ha parado de crecer en el largo plazo en la mayoría de economías en la OCDE, incluidas las europeas (OCDE, 2011) concentrándose especialmente en los segmentos más altos del ingreso disponible (el 10%, el 5%, el 1%, el 0,1%, el 0,01% de las familias más ricas) a lo largo y ancho del mundo (Atkinson, Piketty y Saez, 2011). En primer lugar, porque, a pesar del crecimiento del empleo, la contención del crecimiento de los salarios reales limitó las mejoras de la renta monetaria de las familias de ingresos medios y bajos. En segundo lugar, porque el incremento de la participación de los beneficios en la renta nacional redundó, vía rentas del capital y/o ganancias patrimoniales, en un incremento sustancial de las rentas de las familias de ingresos altos, aumentando el porcentaje acaparado por ellas del ingreso disponible total. De modo que la desigualdad antes de impuestos empeoró a pesar de que, a diferencia de otras economías, como la de EE.UU., la dispersión salarial apenas aumentó (incluso en algunos casos se redujo) en casi ninguno de los países europeos.

Gráfico 3. Índice de GINI de la UE-15 (2003-2012)

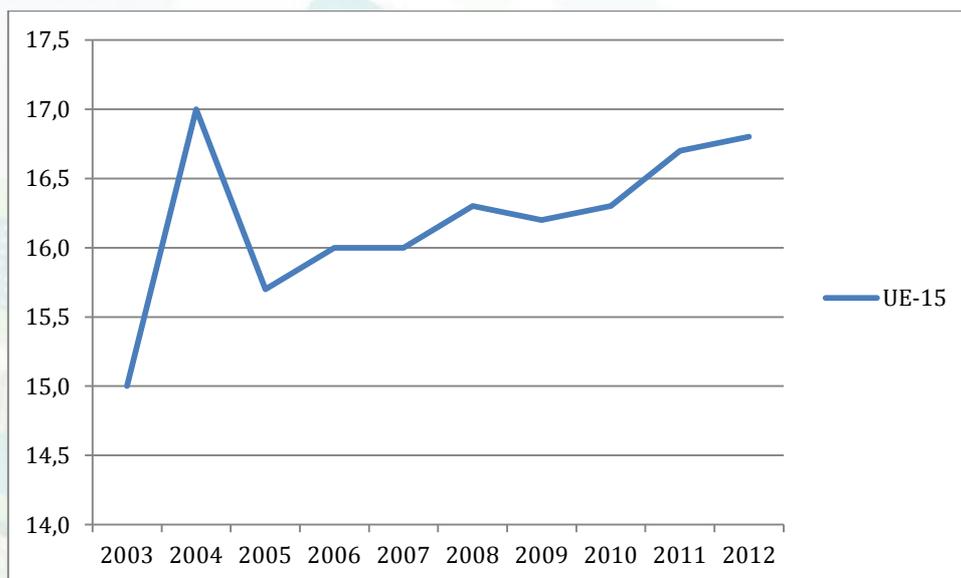


Fuente: Eurostat

Las políticas estatales contuvieron el incremento de la desigualdad, pero lo hicieron sólo parcialmente ya que las políticas de ajuste estructural también derivaron en un estancamiento del gasto social -como porcentaje del PIB- antes de la crisis, así como en la puesta en marcha de reformas fiscales regresivas, provocando que los estados redujesen su potencial redistributivo. Esta limitada capacidad estatal para contrarrestar los negativos efectos del empeoramiento de la distribución primaria y el aumento de la dispersión salarial sobre la renta de las familias de ingresos medios y bajos, se acabó convirtiendo en un obstáculo para lograr mayores reducciones de la pobreza. En el contexto de un modelo de crecimiento que, como indicábamos anteriormente, provocó que las tasas de expansión de la economía se situasen por debajo de su potencial y que, en consecuencia, la reducción del desempleo fuese únicamente moderada, el incremento (o al menos mantenimiento) de la desigualdad no sólo limitó la posible reducción de la pobreza, sino que al final se acabó convirtiendo en una causa subyacente de la crisis (Van Treeck y Sturn, 2012).

Y, a la inversa, la naturaleza misma del modelo de crecimiento anterior explica el efecto inmediato que aquélla ha tenido sobre la desigualdad y la pobreza en los últimos años (gráfico 4). Por un lado, el carácter desequilibrado de la expansión económica ha provocado que, una vez estalladas las burbujas financiera e inmobiliaria, la virulencia de la crisis haya sido tan grande en términos de paralización de la actividad económica, cierre de empresas y bancarrotas. Pero, además, este impacto de la crisis sobre el aparato productivo de las economías más vulnerables se ha trasladado de manera tan directa al empleo debido a la alta precarización de los mercados de trabajo que habían provocado las reformas laborales desreguladoras puestas en marcha durante el periodo de crecimiento (Muñoz de Bustillo, 2011). Aunque se produjo una leve recuperación del empleo en 2009, gracias a las políticas contra-cíclicas puestas en marcha inicialmente, la posterior apuesta por la austeridad la paralizó posteriormente (OIT, 2010), degenerando, de hecho, en un incremento de la inestabilidad social (OIT, 2011). En España a la falta de renovación del alto porcentaje de contratos temporales durante la fase inicial de la crisis, se ha unido posteriormente la generalización de los despidos y ERE que han generado una destrucción de empleo de una magnitud sin parangón desde al menos la crisis de los años treinta del siglo pasado.

Gráfico 4. Porcentaje de personas en pobreza monetaria UE-15 (2003-2012)



Fuente: Eurostat

Al mismo tiempo, la contención de los salarios durante la fase de recesión propiciada por esas mismas reformas laborales, ha hecho que las reducciones de las remuneraciones laborales

impuestas por las empresas a los trabajadores en respuesta a la reducción de sus ventas y rentabilidad sobre unos niveles salariales absolutos ya modestos, hayan degenerado en un incremento inmediato del número de “trabajadores pobres” (Aragón *et al.*, 2012)⁴. Pero no sólo eso, sino que la institucionalización de las políticas de ajuste en el marco comunitario ha provocado que la resolución de la inestabilidad financiera a la que había dado lugar el desequilibrado modelo de crecimiento de los países europeos se haya resuelto por la vía de la “socialización de pérdidas”. La respuesta dada a la crisis de la deuda en todos los países, entre ellos algunos como España, en los que esa deuda tenía un mayoritario componente privado, no ha sido otra sino la de los recortes de gasto público y la profundización en la regresividad de los sistemas impositivos (sobre todo por el aumento del IVA). Mientras tanto la recuperación de los beneficios hecha posible por esa socialización de pérdidas no ha servido, ni siquiera, para impulsar la inversión debido a la falta de expectativas respecto a la recuperación de la capacidad de compra de la población y, en definitiva, de la demanda efectiva (OIT, 2012). En consecuencia, el potencial del modelo de crecimiento vigente y de la crisis para provocar el incremento de la desigualdad y un empeoramiento de las condiciones de vida se ha mostrado finalmente en toda su extensión.

En síntesis, la tendencia a generar desigualdad intrínseca a dicho modelo, apenas compensada por unas limitadas políticas de redistribución estatal, impidió que se produjese una sustancial reducción de la pobreza durante la época de expansión. Una vez llegada la crisis, la pérdida de empleo y la reducción generalizada de los salarios han provocado un marcado incremento de las desigualdades laborales (Vaughan-Whitehead, 2011) y, en general, de la desigualdad denominada “de mercado” por la OCDE (2013). Los impuestos y las transferencias han mitigado parcialmente esa desigualdad (*ibid.*), pero los recortes del gasto social y la aprobación de reformas fiscales regresivas han hecho que lo hiciesen en menor medida aún que antes de la crisis. Finalmente, en los países más afectados por ésta se ha producido un empeoramiento de las condiciones de vida de una elevada proporción de la población, profundizando la magnitud alcanzada por las tasas de pobreza e incrementándose de manera dramática los niveles de privación material. Como veremos más adelante, en el caso de la economía española la brecha respecto a los niveles de desigualdad medios de la UE que ya presentaba antes de la crisis no ha hecho sino acrecentarse desde su estallido (Cruces *et al.*, 2013), por lo que el efecto negativo sobre las condiciones de vida y tasas de pobreza ha sido aún más duro.

4. Determinantes de la evolución de la desigualdad y la pobreza hasta 2007: distribución primaria, dispersión de rentas y redistribución estatal

Un acercamiento a las grandes tendencias en materia distributiva que caracterizan a los países de la OCDE en las últimas décadas permite constatar una serie de fenómenos que presentaremos de un modo sintético.

En las dos décadas anteriores a la crisis actual, la desigualdad creció de un modo constante, aunque moderado, en el conjunto de la OCDE (aumentando unos dos puntos porcentuales el índice de GINI) y, al menos, en dos tercios de sus economías, produciéndose, al mismo tiempo, una cierta convergencia (OCDE, 2008). Así, las más igualitarias lo fueron cada vez menos y las menos equitativas redujeron modestamente su nivel de desigualdad. Con todo, la

⁴ Según un informe reciente de Cruz Roja "Impacto humanitario de la crisis en Europa", la situación afectaría al 8,9% de los trabajadores comunitarios, fenómeno que ha sido reconocido por la Comisión Europea el pasado 21 de enero de 2014.

dispersión al inicio de la crisis continuaba siendo todavía muy alta, ya que el índice de GINI para la renta disponible de los hogares oscilaba entre el de 0,23 para Eslovenia y el 0,49 de Chile. La pobreza se elevó, así mismo, 1,5 puntos porcentuales en ese periodo si se mide - como suele hacer la OCDE- como el 50% de la mediana de la renta disponible en cada país.

No pueden establecerse tendencias uniformes respecto a la desigualdad en el seno de la OCDE, porque la evolución de cada país en este terreno ha seguido una senda diferente dependiente de sus propias especificidades (estructura y dinámica económica, impacto del cambio tecnológico y la globalización, marco institucional, actuación de los poderes públicos, etc.) No obstante, dentro de las economías desarrolladas, parece claro que USA y Gran Bretaña muestran una mayor desigualdad que las economías centroeuropeas, siendo los países nórdicos y los de Europa del este los caracterizados por una mayor equidad. El sur de Europa se encuentra en una zona intermedia entre el grupo anglosajón y el centroeuropeo.

Entre los factores que más inciden en la dispersión de la renta de mercado se encuentran, también, la configuración y el comportamiento de los hogares. En este campo tiene una gran influencia que la familia sea o no monoparental, cuántos de los miembros trabajen y de qué género, la cualificación de los mismos, la prevalencia del trabajo temporal o a tiempo parcial, etc. Las clases medias y bajas parecen estar siendo más afectadas negativamente por la competencia internacional, dado que las economías emergentes se han especializado fuertemente en las actividades intensivas en trabajo y de mediana cualificación, lo que genera una tendencia depresiva en los salarios de este tipo de labores. Este es un fenómeno que afectará de modo creciente a los servicios, algunos de los cuáles se están internacionalizando aceleradamente.

La intervención pública permite reducir la desigualdad de un modo muy significativo, minorando el índice de GINI entre un 10% y un 30% respecto a sus valores de mercado. En promedio, tres cuartos de esa reducción se debe a las transferencias monetarias y un cuarto a los impuestos (OCDE, 2012). Esta mejora de la equidad es, de hecho, mucho más intensa de lo que reflejan las estadísticas convencionales, dado que éstas excluyen el impacto redistributivo de los servicios públicos gratuitos, por no ser instrumentos de carácter monetario. Algunas investigaciones estiman que estos servicios públicos (sanidad y educación) reducirían un 20% adicional la desigualdad registrada por el índice de GINI que ya tome en consideración la incidencia de los impuestos y las transferencias (Ayala L. *et al.*, 2013).

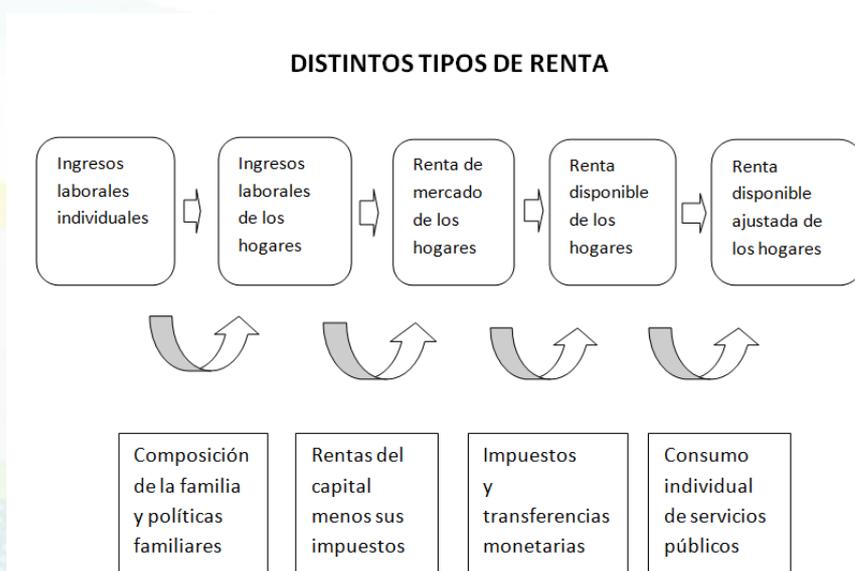
El hecho de que la intervención del Estado cada vez sea menos capaz de contrarrestar el impacto inequitativo de la distribución primaria de la renta se debe mucho menos a la inadecuación de los instrumentos públicos convencionales, cuanto al hecho de que esa distribución primaria se ha estado polarizando cada vez más a lo largo de las últimas décadas - aunque con significativas diferencias por países- y, por consiguiente, sólo podría haberse compensado esa tendencia con una intensificación paralela de las políticas redistributivas que, eso sí, no se ha producido. Las reformas fiscales regresivas, el aumento del fraude, y la contención del gasto público no lo han permitido.

Recientemente, un trabajo auspiciado por la OCDE dedicado al estudio a largo plazo de la equidad y la pobreza, utilizando una metodología de análisis de tipo *clúster*, ha identificado cuatro categorías de países respecto al comportamiento de estas variables (Hoeller *et al* 2014 pp. 30-32):

- Los países nórdicos y Suiza disfrutaban de una alta equidad y de un nivel de pobreza mínimo que están basados en una baja desigualdad de la renta de mercado (debida, a su vez, a una reducida dispersión salarial y a unas altas tasas de empleo), un bajo nivel de trabajo a tiempo parcial (salvo en Suecia), unas prestaciones monetarias generosas de carácter universal y un sistema impositivo que grava proporcionalmente la renta de los hogares.

- Un segundo grupo -que incluiría a 16 países europeos⁵, a Japón y a Corea del Sur tendría una desigualdad y unas tasas de pobreza cercanas al promedio de la OCDE, aunque por motivos muy diversos que se contrapesan en cada caso (grado de dispersión salarial, tasas de desempleo, peso del trabajo a tiempo parcial, etc.) y compartiendo un fuerte impacto de la redistribución del ingreso dentro de los hogares.
- Cuatro países anglófonos (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Gran Bretaña) muestran un nivel de desigualdad superior al promedio de la OCDE, que cabría atribuir a la amplia extensión del trabajo a tiempo parcial, a la significativa dispersión salarial y al escaso peso de los impuestos y transferencias (que, pese a todo, tienen un significativo impacto redistributivo) aunque, por otra parte, sus tasas de desempleo son bajas.
- Por último, Chile, Israel, México, Portugal, Turquía y Estados Unidos muestran los mayores niveles de desigualdad y pobreza, que parecen estar vinculados a una muy amplia dispersión salarial, a bajos niveles de empleo (salvo en Portugal y USA), a rentas del capital y del trabajo autónomo muy concentradas y a unas transferencias monetarias con muy baja capacidad redistributiva por su modesta cuantía y por estar casi exclusivamente vinculadas a asegurar riesgos del trabajo (incluyendo aquí las pensiones de jubilación).

Esquema 2. De la renta del trabajo individual a la renta disponible ajustada de los hogares



Fuente: OCDE (2012) p. 4.

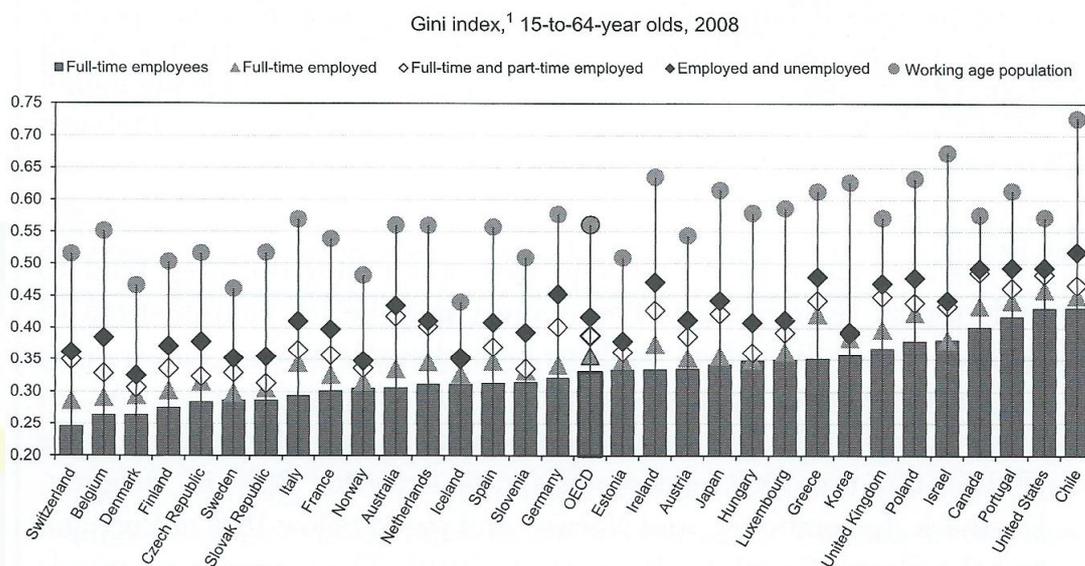
La desigualdad depende, decisivamente, del tipo de renta que tomemos en consideración (ver el esquema 2). En el estudio de Peter Hoeller *et al* (2014) ya mencionado, se pone de relieve - como puede observarse en el gráfico 6- que, por regla general, la distribución individual de la renta entre los trabajadores asalariados con jornada completa es más equitativa que la del conjunto de trabajadores con jornada plena (incluyendo a los autónomos que tienen mayor dispersión de ingresos), y ésta que la de todos los ocupados (incluyendo, en este caso, a los que tienen jornada parcial). Como es lógico, si incluimos en el cómputo a los trabajadores

⁵ Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría Italia Luxemburgo, Países Bajos y Polonia,

parados y, más aún, si lo hacemos con toda la población potencialmente activa, la polarización se dispara.

Como permite constatar el gráfico 5, el paso de los ingresos laborales individuales a la renta del trabajo de los hogares conlleva variaciones en la equidad que dependen mucho de las condiciones socioculturales y laborales de cada país y, especialmente, de la composición de las familias (cuantos miembros trabajan, las categorías profesionales, la asimetría salarial entre varones y mujeres, el número de hijos, la convivencia con otros dependientes, etc.)⁶. Con todo, la pérdida o -más generalmente- la ganancia de equidad es moderada en la mayor parte de los países e incapaz de compensar la dispersión generada por el mercado respecto a las rentas individuales (OCDE, 2012).

Gráfico 5. Medición de la desigualdad según distintas categorías de ingresos individuales a través del índice de GINI en 2008



Fuente: Peter Hoeller, Isabelle Joumar y Isabell Koske (2014): Income inequality in OECD countries p.17

La renta total de mercado, que incluiría también las rentas del capital, presenta, por lo general, mayor desigualdad que las anteriores dado que estas rentas se encuentran en casi todos los países muy concentradas en pocos hogares y, además, son muy dispares entre sí. A cambio, su incidencia en la desigualdad global es limitada en la mayor parte de los miembros de la OCDE, dado que tales ingresos son una pequeña parte de la renta total de mayoría de las familias, salvo las muy ricas. Las diferencias en las rentas del trabajo, siendo menores, tienen mucha más influencia en el resultado global de la desigualdad a escala nacional por su mayor peso en el total.

La distribución de la renta disponible de los hogares, resultante de reducir el valor de los impuestos y añadir las transferencias monetarias del Estado, mejora la equidad en todos los casos -otra cosa es la intensidad con la que lo hace- ya que representa una clara redistribución del ingreso hacia las clases medias y bajas de la sociedad. Si bien el efecto neto de los impuestos no está claro y varía de país a país según la estructura propia de tributos directos,

⁶ Como es sabido, el cálculo de la renta equivalente de los hogares según la metodología de la OCDE y que ha sido asumida por la Unión Europea, se realiza sumando todos los ingresos de cada hogar y dividiendo por el número de sus miembros de un modo ponderado: 1 para el primer adulto, 0,5 para cada uno de los siguientes y 0,3 por cada menor que forme parte de la unidad familiar.

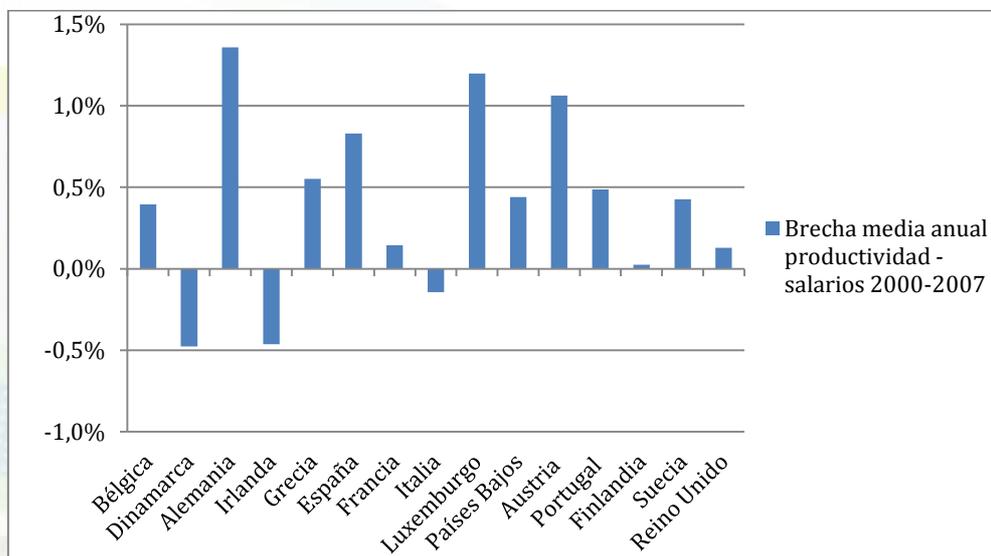
indirectos y cotizaciones sociales, el impacto de las transferencias es inequívocamente promotor de la equidad (Cantó, 2013). En promedio, lo hacen en un 25% (OCDE, 2012).

Stiglitz, Fitoussi y Sen (2009) recomendaron incluir la repercusión de los servicios públicos en el cómputo de la desigualdad, algo que no suele tenerse en cuenta habitualmente, dado que requiere hacer algunas estimaciones indirectas relativamente complejas, ya que no se abona por ellos directamente su coste monetario. Efectivamente, estas "transferencias en especie" contribuyen indudablemente a mejorar el bienestar de muchas personas que no podrían costearse servicios de esa calidad a través del mercado. Como se ha indicado anteriormente, un trabajo pionero de la OCDE estimó que la inclusión de los servicios públicos, que da lugar la "renta disponible equivalente ajustada de los hogares", conducía a una reducción del índice de GINI de en torno a un 20% (OCDE, 2011).

Si prestamos atención exclusivamente a la evolución de la Unión Europea podemos captar un comportamiento más homogéneo que el representado por la OCDE en su conjunto. El modelo de crecimiento sólo permitió un incremento moderado de la productividad de las economías europeas. Medido en términos del PIB por persona empleada (en términos constantes) dicha productividad sólo se incrementó un 1,18% en tasa media anual acumulativa entre los años 2000 y 2007 (cálculos propios a partir de los datos de AMECO).

Sin embargo, no sólo la productividad se incrementó de manera muy reducida, sino que, como consecuencia de las medidas de desregulación del mercado de trabajo puestas en marcha a nivel fundamentalmente nacional, los salarios reales lo hicieron aún menos. De este modo, en la gran mayoría de los países de la UE-15 se abrió una brecha entre las magras mejoras de la productividad y las aún menores subidas de los salarios reales (gráfico 6).

Gráfico 6. Brecha media anual productividad-salarios 2000-2007



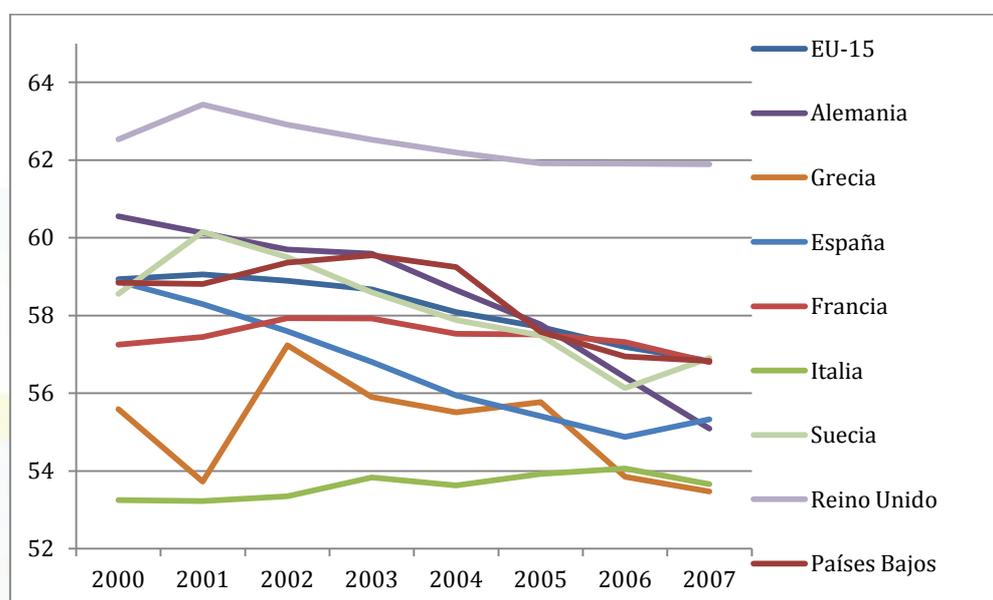
Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de AMECO

Hay que destacar que dicha brecha fue especialmente amplia en los casos de Alemania, Austria, Grecia, España y Luxemburgo. En Alemania y España, la diferencia media de los años 2000-2007 entre el incremento de la productividad y el de los salarios fue de 1,4 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente (cálculos propios a partir de los datos de AMECO). No obstante en el caso de Alemania dicha diferencia se debió a mayores incrementos de la productividad (1,24% en tasa acumulativa anual), mientras que en el caso de España se debió a menores subidas de los salarios reales con las que se trató de compensar la reducida mejora del PIB por empleado (0,39% de media) provocada por el modelo productivo de la economía española.

La brecha también fue significativa (1,1 y 1,2 puntos, respectivamente) en Austria y Luxemburgo, así como en Grecia (0,6 puntos) aunque, en este caso, es menor por un anormal incremento de los salarios reales que las estadísticas muestran para el año 2002. Sin embargo, se mantuvo en niveles reducidos (0,1 puntos) en los casos de Francia y Reino Unido, incrementándose de media los salarios reales en Italia 0,1 puntos porcentuales más que la productividad y 0,5 puntos en Dinamarca e Irlanda.

Como consecuencia de esa diferencia entre el incremento del producto por trabajador y el de los salarios reales, así como del reducido ritmo de creación de empleo, la participación de los salarios en la renta cayó de manera sostenida en la mayoría de los países de la UE-15 (gráfico 7). Aunque existen algunas excepciones, como la de Irlanda, donde la participación salarial se incrementó de un nivel significativamente bajo del 48,2% en 2000 al 50,3% en 2007, o la de Italia. En la media de los países de la UE-15 la participación salarial pasó de un nivel de 59,1% de la renta nacional en el año 2001 a uno del 56,8% en el año 2007.

Gráfico 7. Participación de los salarios en la renta de algunas economías de la UE-15



Fuente: AMECO

A diferencia de EE.UU, donde el empeoramiento de la desigualdad es en buena medida consecuencia del aumento de la dispersión salarial, las estadísticas de la OCDE -la fuente principal de datos al respecto- apenas muestran incrementos de las ratios que la miden en la mayoría de países europeos. Sólo en el caso de Alemania, y en menor medida en el del Reino Unido, dos de esas tres ratios sufrieron incrementos significativos. Sin embargo, en otros países se produjeron incluso reducciones de la dispersión salarial (ver tabla 1).

Tabla 1. Ratios de dispersión salarial para varios países de la UE-15 (2000 y 2007)

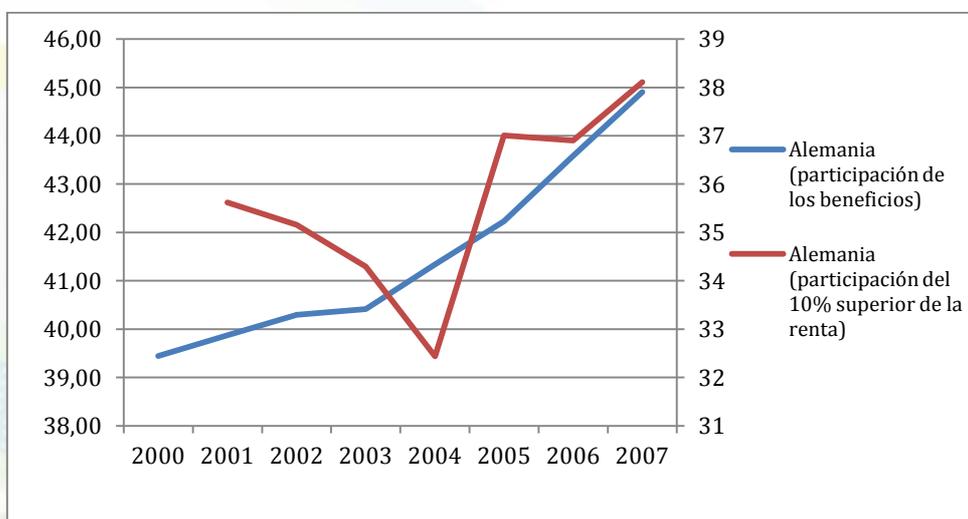
	Ratio 5/1		Ratio 9/1		Ratio 9/5	
	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Alemania	1,71	1,83	3,04	3,26	1,77	1,78
España	1,69	1,68	3,55	3,47	2,10	2,06
Francia	1,59	1,47	3,10	2,91	1,95	1,98
Grecia	1,72	1,72	3,44	3,43	2,00	1,99
Italia	1,44	1,45	2,22	2,27	1,54	1,56
Países Bajos	1,66	1,65	2,90	2,91	1,75	1,76
Reino Unido	1,82	1,81	3,46	3,59	1,90	1,98
Suecia	1,39	1,40	2,35	2,34	1,70	1,67

Fuente: OCDE

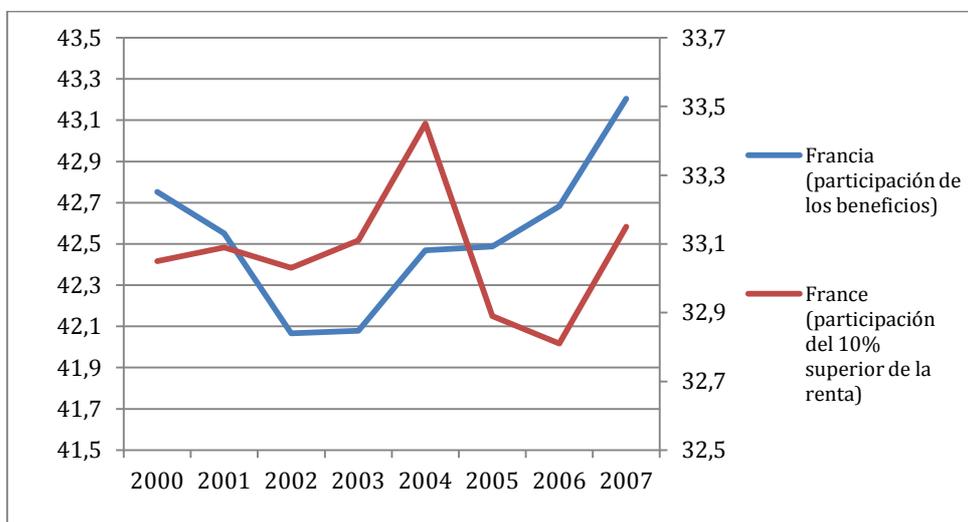
(*): Para España y Grecia el primer año del periodo para el que hay datos disponibles es 2004. En el caso de los Países Bajos el último dato disponible es de 2005. Mientras tanto, no hay dato disponible para Italia para el año 2007, aunque sí para 2008, que es el que se ofrece

Por el contrario, uno de los principales factores que explican el empeoramiento de la desigualdad primaria de la renta y, en concreto, el incremento de la participación de las familias más ricas en el ingreso disponible, es el aumento de la participación de los beneficios en la renta nacional (gráficos 8 y 9). No en vano, la relación existente entre ambas variables ha sido demostrada por estudios previos para el caso de la OCDE (Daudey y García-Peñalosa, 2007) y de la misma Alemania (Adler y Schmid, 2012), cuyos datos se presentan a continuación, junto con los de la economía francesa.

Gráficos 8. Participación de los beneficios y de los hogares con mayores ingresos en la renta en Alemania



Gráficos 9. Participación de los beneficios y de los hogares con mayores ingresos en la renta en Francia

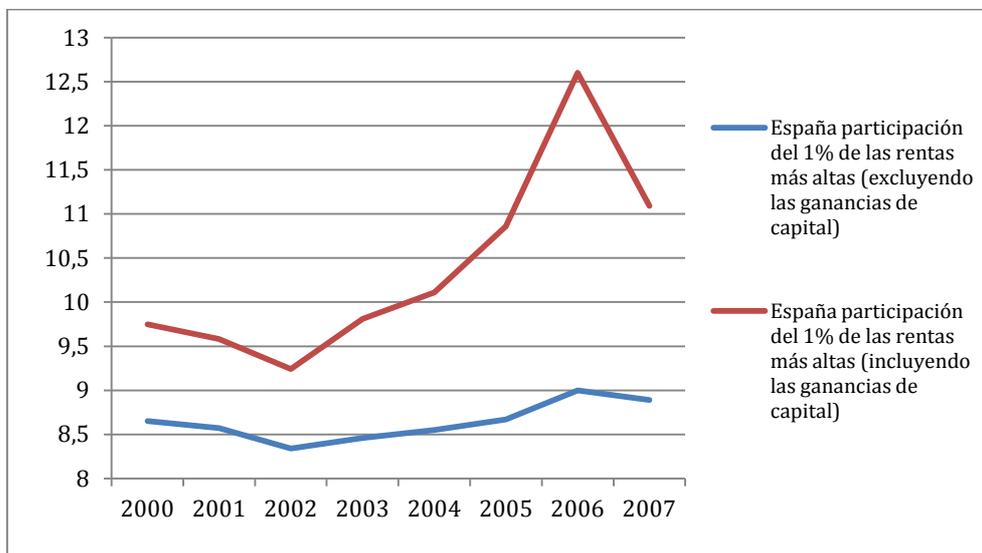
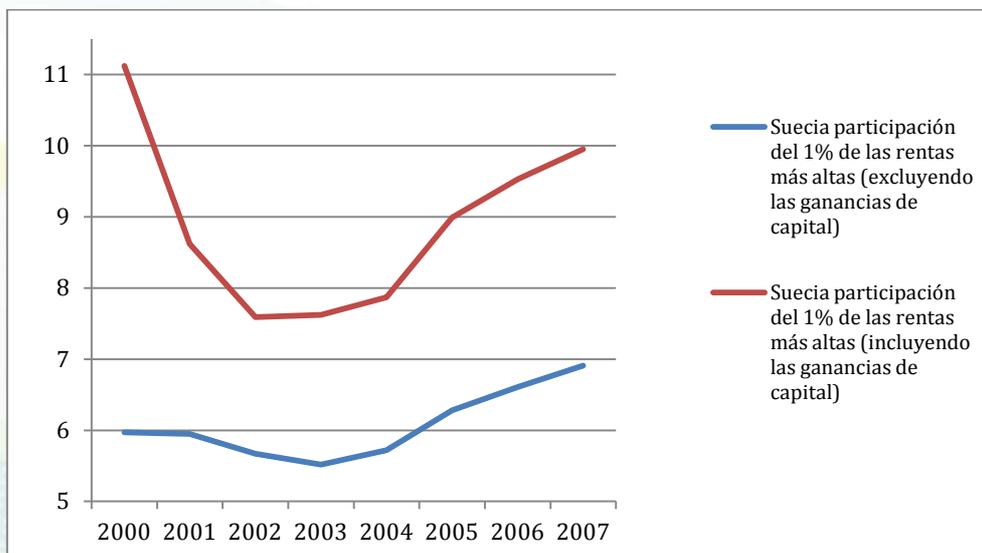


Fuente: Cálculos propios a partir de AMECO para la variable de *profit share* (participación de los beneficios en la renta nacional), cuyos valores se muestran en el eje izquierdo; y World Top Incomes Database para la variable de *top 10% income share* (participación del 10% de familias más ricas en el ingreso familiar disponible) cuyos valores se muestran en el eje derecho

Desafortunadamente, no existen datos de composición de la renta de los hogares alemanes más ricos según fuentes de ingresos (renta del trabajo, rendimientos de actividades económicas, rentas del capital, ganancias patrimoniales), al igual que no existen tampoco para otras economías, como la inglesa. No obstante, en Francia, los datos de composición de la renta de los hogares más ricos muestran una pérdida de participación de los ingresos del trabajo (salarios y pensiones) en las rentas del decil y, también, del percentil más altos de los hogares según sus ingresos. La disminución de la importancia de esos ingresos se ha visto más que compensada por el aumento incremento de las rentas del capital, que es el que explica el aumento del porcentaje de renta disponible acaparado por esas familias. Ambos hechos se encuentran en consonancia con la disminución de la dispersión salarial y el incremento de la participación de los beneficios a las que nos referíamos más arriba. La evolución de esta participación, más que el desigual reparto de las rentas del trabajo, sería la que explicaría el incremento de la desigualdad de la renta en términos primarios en varios de los países europeos.

En otros, el creciente enriquecimiento relativo de los cuantiles de familias de renta más altas se ha concentrado en el percentil más alto de la muestra, que ha incrementado su participación en el ingreso disponible de manera sustancial. Y, a diferencia de lo ocurrido en Francia, en algunos, como España y, en menor medida, otros como Suecia, dichas ganancias se explican en buena medida (aunque no sólo) por el aumento de las ganancias de patrimonio (gráficos 10 y 11)⁷.

⁷ Desafortunadamente las estadísticas recopiladas en la World Top Incomes Database para otros países, como Irlanda, en los que es probable que el incremento de la participación de las familias más ricas en el ingreso disponible también se deba a una expansión de las ganancias de patrimonio, no incluyen a éstas en los datos ofrecidos.

Gráficos 10. Participación del 1% de los hogares con mayores ingresos en la renta total de España**Gráfico 11. Participación del 1% de los hogares con mayores ingresos en la renta total de Suecia**

Fuente: World Top Incomes Database

No en vano, según los datos de la misma World Top Incomes Database, en el caso español las ganancias de patrimonio pasaron de representar un 18,1% de la renta del percentil de hogares más ricos en el año 2000 a representar un 42,5% en 2006, siendo la proporción de ese mismo tipo de ingresos sobre la renta del decil de hogares más ricos del 8,2% y el 19,1%, respectivamente.

Tabla 2. Indicadores de pobreza (2000 y 2007)

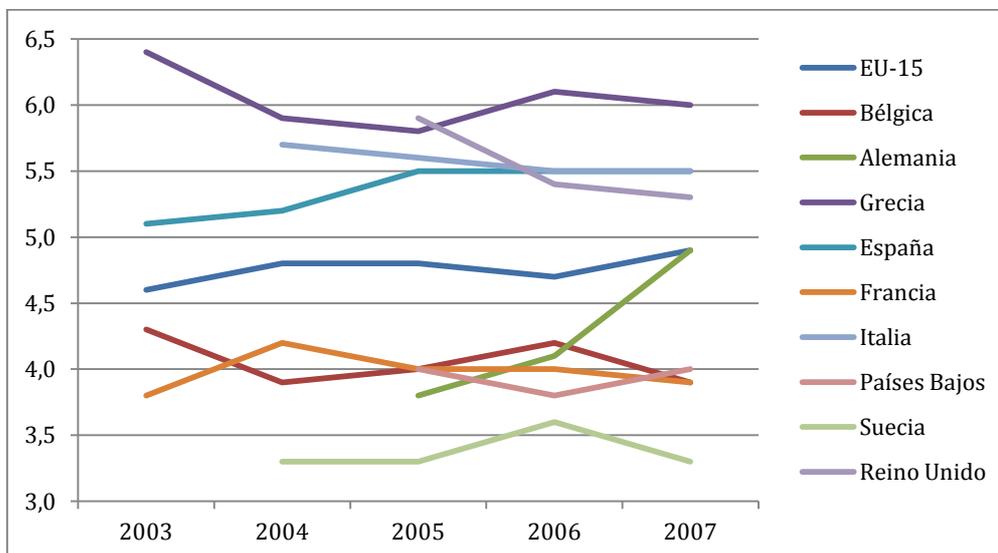
	Pobreza antes de impuestos (60% de ingreso mediano)		Pobreza antes de impuestos (50% de ingreso mediano)	
	2000	2007	2000	2007
Alemania	33,4%	34,9% (2008)	30,2%	32,1% (2008)
España	38,0%	32,4%	31,8%	27,4%
Francia	38,9%	37,6% (2008)	33,9%	32,6% (2008)
Grecia	37,2% (2004)	33,5%	31,5% (2004)	28,3%
Italia	31,5% (2004)	33,8% (2008)	27,5%	29,5% (2008)
Países Bajos	27,6%	28,0%	23,6%	23,9%
Reino Unido	35,0%	34,3%	31,0%	30,7%
Suecia	29,9%	29,6% (2008)	27,0%	26,5% (2008)

Fuente: OCDE

El incremento de la desigualdad personal de la renta al que este enriquecimiento relativo de las familias más ricas y la caída de la participación salarial han ido asociadas, no provocó una expansión de la pobreza antes de impuestos que, como se puede ver en la tabla 2, disminuyó en prácticamente todos los países seleccionados (menos en Italia), gracias al incremento del ingreso medio disponible de los hogares más humildes que las tasas de crecimiento económico logradas permitieron, posiblemente porque el número de miembros de la familia que trabajaban se incrementó sensiblemente durante este periodo.

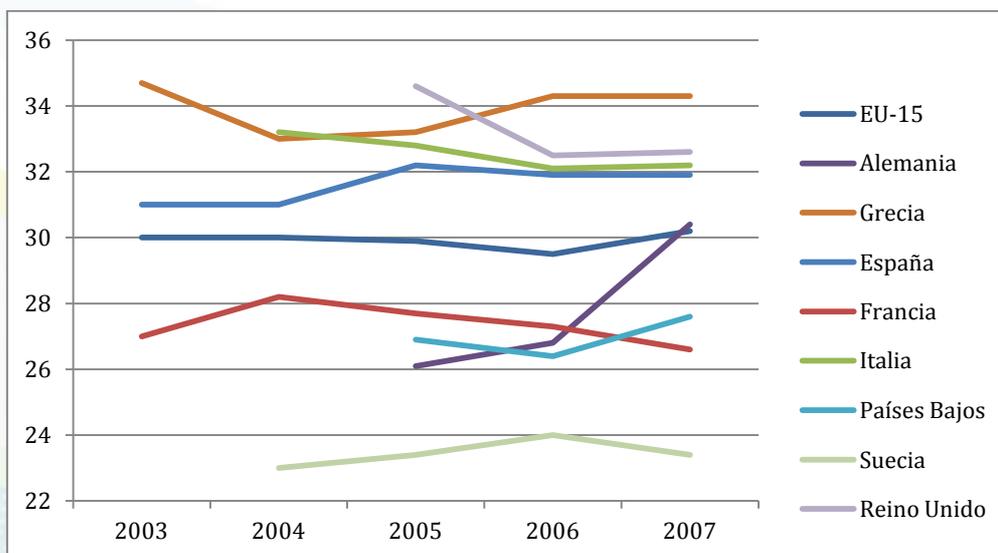
Por último, los datos disponibles referidos a la relación entre los ingresos del quintil superior y el inferior muestran, así mismo, la ausencia de un incremento significativo de la desigualdad relativa después de impuestos durante los años que precedieron a la crisis gracias, probablemente, al efecto parcialmente compensatorio de las políticas públicas sobre la renta disponible de los hogares. No hay un patrón homogéneo en Europa, sino leves oscilaciones de año a año, con la notable excepción de Alemania que sí experimentó un sensible aumento de la inequidad entre quintiles los años que precedieron inmediatamente a la gran recesión como puede observarse en el gráfico 12. Algo que queda confirmado cuando se observa la evolución diferenciada del índice de GINI para varios países de la UE-15 (gráfico 13). Nuevamente se observa que Alemania sufrió el ascenso más significativo de la muestra y que, en sólo tres años, la desigualdad se incrementó un 20% (de un índice de GINI cercano al 0,26 a otro superior al 0,30). Si no existiera un error metodológico en la información disponible (que Eurostat no indica, aunque refiere una modificación estadística anterior a 2005), estaríamos asistiendo a un aumento espectacular de la desigualdad en un periodo brevísimo de tiempo que coincide, además, con una etapa anterior a la crisis por lo que no cabría atribuir a ésta ese comportamiento y que reflejaría, más bien, la filosofía de moderación salarial de la que viene haciendo gala el gobierno alemán de Angela Merkel desde su elección como Canciller y su preocupación por hacer más competitivas las economías europeas, empezando por la alemana.

Gráfico 12. Ratio entre los quintiles 80/20 para una muestra de países de la UE-15



Fuente: Eurostat

Gráfico 13. Índice de GINI para un grupo de países de la UE-15



Fuente: Eurostat

De modo que, a pesar de la regresividad de los patrones de distribución funcional de la renta y la creciente concentración de ingresos en los cuantiles de familias de ingresos más altos, el incremento del empleo y las políticas redistributivas estatales evitaron un empeoramiento de los indicadores de desigualdad final e incluso permitieron mejorar las cifras de pobreza relativa. No obstante, como veremos en el siguiente apartado, el patrón de distribución primaria sobre el que se asentó el crecimiento, ha provocado que, una vez estallada la crisis y ralentizada la actividad económica, el incremento de la desigualdad haya degenerado en un empeoramiento generalizado de las condiciones de vida y de las tasas de pobreza y privación material.

¿Qué papel desempeñaron los Estados en la mejora de la equidad desde el inicio del siglo XXI hasta la crisis? En términos generales podemos señalar que el esfuerzo de la UE-15 en materia de protección social se mantuvo globalmente estable. Como muestra la tabla 3, el

conjunto de la región dedicó aproximadamente la cuarta parte del producto a esta finalidad, con un leve ascenso que se percibe en la mitad del espacio temporal considerado, pero que se compensó con un descenso al final del mismo. Este dato resulta coherente con la moderada variación de la distribución de la renta y la incidencia de la pobreza que acabamos de señalar⁸.

La mayor parte de los países considerados individualmente tuvieron un comportamiento análogo, si bien cabe hacer el pequeño matiz de que aquellos que realizaban un esfuerzo relativo en protección social sensiblemente inferior a la media (España, Irlanda, Portugal y, en menor medida, Grecia), intensificaron este tipo de gasto aunque ello no implicara un gran avance en un posible proceso de convergencia real de las condiciones de vida. Estamos refiriéndonos, precisamente, a los países que tenían un menor grado de desarrollo del conjunto. Por otra parte, el esfuerzo de los países que disfrutaban de mayor cobertura social al inicio del periodo se mantuvo con pocas oscilaciones o tendió a descender en algunos casos como Alemania (donde, como hemos visto, se había incrementado la desigualdad muy significativamente) o el Reino Unido.

Tabla 3. Gasto en protección social como porcentaje del PIB en la UE-15 (2000-2007)

	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>
Unión Europea-15	25,7	25,9	26,20	26,61	26,52	26,5	26,3	25,6
Bélgica	24,2	24,7	25,4	26,1	26,1	26,1	25,7	25,5
Dinamarca	28,1	28,4	28,8	30,0	29,8	29,4	28,5	28,0
Alemania	28,7	28,7	29,3	29,7	29,1	29,0	27,9	26,8
Irlanda	12,7	14,1	15,9	16,5	16,7	16,7	17,0	17,6
Grecia	22,7	23,6	23,4	22,7	22,9	24,2	24,1	24,1
España	19,5	19,2	19,5	19,8	19,9	20,1	20,0	20,2
Francia	27,7	27,8	28,6	29,2	29,5	29,6	29,6	29,3
Italia	23,7	23,8	24,3	24,8	25,0	25,3	25,5	25,4
Luxemburgo	18,9	20,5	21,2	21,7	21,9	21,3	20,0	19,0
Holanda	24,7	24,8	25,8	26,5	26,5	26,0	27,0	26,7
Austria	27,5	27,8	28,1	28,5	28,2	27,8	27,4	26,9
Portugal	18,6	19,2	20,9	21,6	22,3	22,9	23,0	22,6
Finlandia	24,3	24,3	24,9	25,8	25,8	25,9	25,6	24,6
Suecia	29,3	29,7	30,5	31,6	31,0	30,6	29,8	28,6
Reino Unido	25,2	25,9	25,1	25,3	25,5	25,6	25,5	24,1

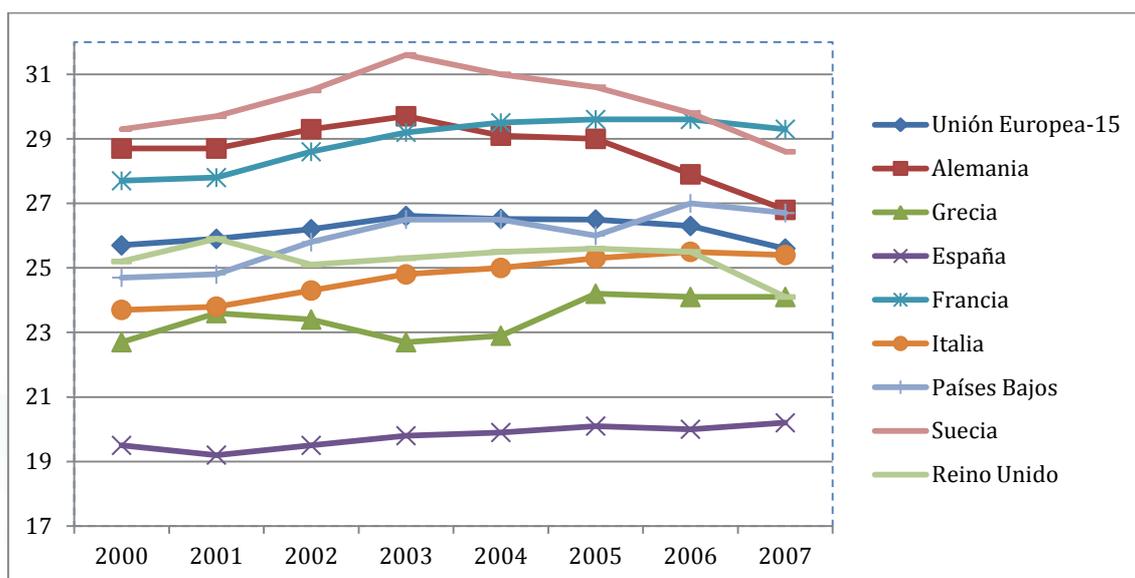
Fuente: SEEPROS (Sistema integrado de cuentas de la protección social). Eurostat 2014

Como se aprecia en el gráfico 14 -que registra el comportamiento de un grupo seleccionado de estados miembros de la UE-15- entre 2000 y 2007 se produjo una muy moderada convergencia en el gasto en protección social. Con la excepción de Francia que aumentó el gasto partiendo de unos niveles elevados, el resto de los países lo redujeron si estaban por encima de la media o lo aumentaron si estaban por debajo. Es de suponer que en estos comportamientos

⁸ Conviene recordar que el SEEPROS (Sistema integrado de cuentas de la protección social) que utiliza la Unión Europea para cuantificar la protección social, incluye algunos gastos -menores- que no son estatales y, a cambio, excluye el gasto en educación por considerarlo inversión. Obviamente, desde la perspectiva de la inclusión social y la promoción de la igualdad de oportunidades, el gasto público en educación posee una gran relevancia. En la UE se estima que pueda representar el 5% del PIB.

diferenciados influyeran factores distintos. En el primer caso, la preocupación por contener el gasto público y ganar competitividad (algo que los políticos y economistas conservadores repiten continuamente desde el establecimiento del euro). En el segundo, la constatación de que existe un "déficit social" en los países menos desarrollados de Europa y en algún caso - como el español o el griego-, la llegada al ejecutivo de partidos de orientación socialdemócrata que tendieron a elevar este tipo de gastos.

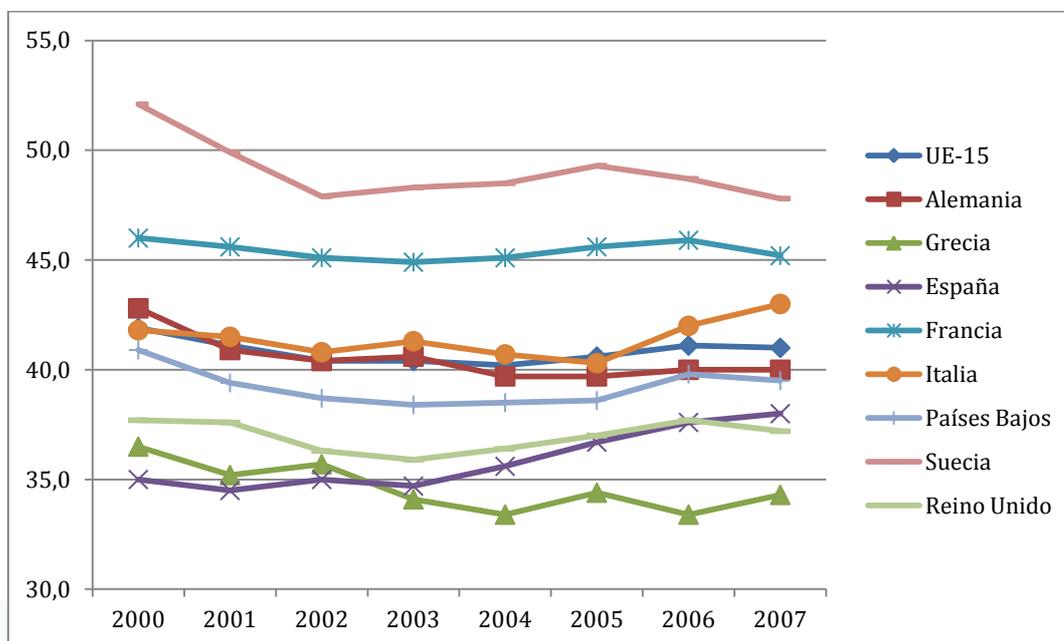
Gráfico 14. Gasto en protección social como porcentaje del PIB en la UE-15 y algunos países miembros (2000-2007)



Fuente: Gráfico elaborado a partir de la tabla 3

Por lo que se refiere al impacto sobre la equidad de los ingresos públicos, en el periodo que estamos contemplando parece que se produjo una tendencia moderadamente regresiva. De hecho, el cuestionamiento ideológico al Estado de Bienestar, el aumento casi automático del gasto en protección social por motivos socio-demográficos y el coste político de aumentar la presión fiscal convirtió cada vez en más difícil la financiación del mismo. El crecimiento de la presión fiscal llegó a su máximo en 1999, superando el 40% del PIB en el promedio de la UE, para comenzar a descender a partir del año 2000. No obstante, cuando parecía que se había tocado un techo insuperable y que el discurso político dominante preconizaba la reducción del sector público, volvió a producirse un incremento de la presión tributaria desde 2004 hasta el desencadenamiento de la crisis (ver gráfico 15), aunque con sensibles modificaciones en la estructura de los sistemas fiscales de la mayoría de las economías comunitarias.

Gráfico 15. Ingresos públicos como porcentaje del PIN en la UE-15 y algunos países seleccionados (2000-2007)



Fuente: Eurostat

Como ha señalado Jesús Ruiz-Huerta Carbonell (2013), en la UE-15 predomina una estructura tributaria equilibrada en la que los impuestos directos, los indirectos y las cotizaciones sociales representan aproximadamente un tercio de los ingresos públicos. En estos años se produjo, de manera generalizada, una propensión a reducir los impuestos directos (tanto los que gravaban las rentas personales como, en mayor medida, aquellos que recaían sobre el capital, ya fuera sobre los beneficios o sobre la propiedad) y a elevar los indirectos (IVA, medioambientales, etc.) con el conocido sesgo regresivo de estas medidas. Las cotizaciones sociales se mantuvieron estables, pero su efecto redistributivo es muy limitado dado que, por lo general, son proporcionales a los salarios y, además, suelen tener un límite máximo, al tiempo que las de los profesionales y autónomos suelen ser relativamente discretionales.

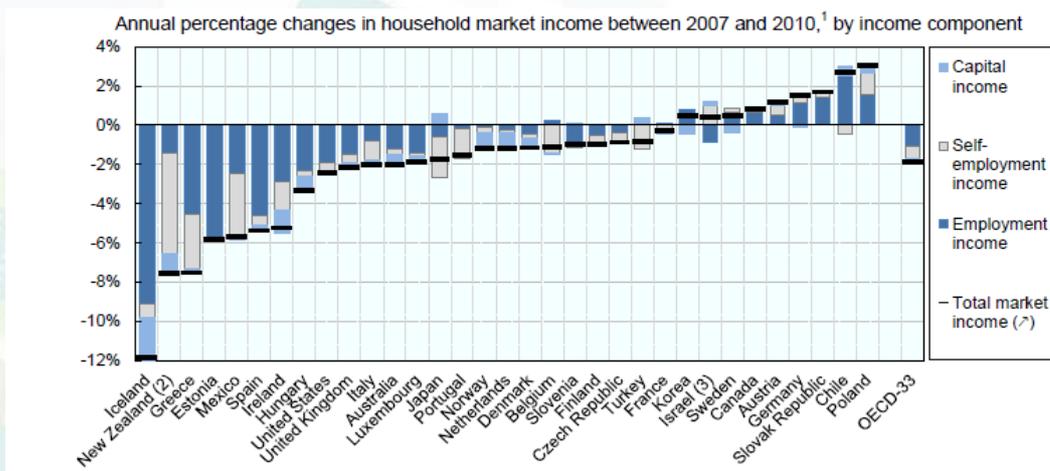
Con todo, existen significativas diferencias entre los modelos tributarios comunitarios que tienen su incidencia sobre la equidad. Así, los impuestos directos predominan como fuente de financiación en los países nórdicos y los anglosajones, en los de Europa central tienden a tener mayor peso las cotizaciones sociales y en la Europa meridional (con excepción de Italia) es la imposición indirecta la que proporciona mayores ingresos públicos. En consecuencia, los efectos redistributivos de los sistemas impositivos durante el periodo 2000-2007 fueron positivos en el primer caso, neutrales en el segundo y regresivos en el último (Ruiz-Huerta, 2013, p. 87).

5. Evolución de la desigualdad y la pobreza desde el estallido de la crisis: el papel de las políticas de ajuste y sus consecuencias sobre el crecimiento

La crisis económica ha tenido profundas repercusiones sobre la desigualdad y la pobreza en los países desarrollados, aunque con diferencias muy importantes entre los mismos según haya sido la gravedad de la recesión, los sectores económicos más afectados, las características de los mercados de trabajo, los sistemas de protección social vigentes, las políticas económicas adoptadas, y el perfil de las reformas estructurales implementadas para afrontarla. Desde la perspectiva de lo ocurrido en el conjunto de la OCDE (2013) podemos concluir que las consecuencias de la crisis y la gestión de la misma ha sido muy diversa, caracterizándose Europa, precisamente por haber afrontado su salida desde una perspectiva más restrictiva en el ejercicio de la política económica con repercusiones muy negativas para la equidad.

El desencadenamiento de la crisis nos sitúa ante dos sub-escenarios temporales que poseen características distintas: el periodo 2007-2010, en el que se sufrió el impacto inicial y en el que los gobiernos intentaron -al menos inicialmente- estimular la economía aumentando el gasto público para frenar la dinámica recesiva que se había producido, y el periodo 2010-2013, caracterizado en Europa por las políticas orientadas a recuperar el equilibrio presupuestario recortando todo tipo de gastos (con la excepción de los orientados al salvamento de los bancos y al pago de la deuda). Ya en el primer período la caída en las rentas -tanto del capital como del trabajo- fue significativa (de en torno al 2% anual para el conjunto de la OCDE, pero de hasta del 12% en Islandia) (gráfico 16).

Gráfico 16. Cambios anuales de los ingresos de mercado de los hogares entre 2007 y 2010 por tipos de renta



Notes: 1. 2007 refers to 2006 for Chile and Japan; 2008 for Australia, Finland, France, Germany, Israel, Mexico, New Zealand, Norway, Sweden and the United States. 2010 refers to 2009 for Hungary, Japan, New Zealand and Turkey; 2011 for Chile. 2010 data based on EU-SILC are provisional for Austria, Belgium, Czech Republic, Estonia, Finland, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Poland, Portugal, Spain, Slovak Republic and Slovenia. Household incomes are adjusted for household size (see Box). Market incomes are reported net of taxes in Hungary, Mexico and Turkey.

2. Changes in self-employment and capital income are not statistically significant.

3. Statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty © OECD 2013

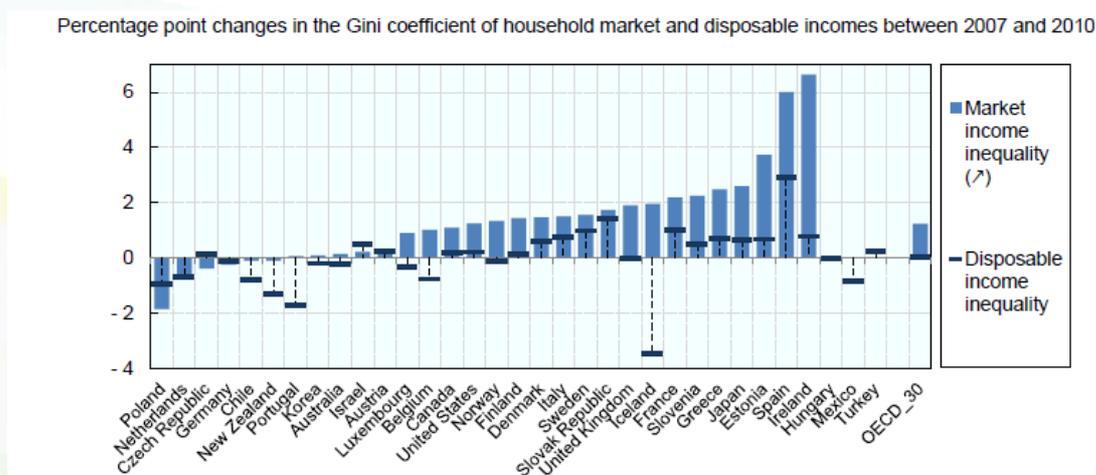
1

Fuente: Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty (OCDE, 2013) p.1.

Como resultaba previsible, el impacto social de la crisis fue menor en el primer periodo en el que los mecanismos institucionales de protección social pudieron operar a pleno rendimiento y cuándo las familias tenían la capacidad de ejercer un papel de "colchón protector" para sus miembros en paro. Por el contrario, en los países más afectados por la crisis el segundo periodo ha conllevado gravísimos costes sociales pues, al terrible impacto del desempleo y la caída de los salarios reales, se ha unido la reducción o, incluso, la finalización de las prestaciones y subsidios a los desempleados y el agotamiento paulatino de los recursos familiares.

Con todo, la OCDE constata que, ya en el sub-periodo 2007-2010, la desigualdad se incrementó tanto como en los doce años anteriores para el conjunto de los miembros de la organización (OCDE, 2013). La desigualdad de mercado aumentó en la mayor parte de los países (en España e Irlanda más del 6% en el índice de GINI) aunque las medidas fiscales fueron capaces de neutralizar este agudo descenso de la equidad haciendo que la desigualdad en la renta disponible permaneciera estable. Los gráficos 17 y 18 ponen de relieve con toda claridad tanto el incremento de la desigualdad, que aceleró de una forma muy notable la tendencia secular ya mencionada, como la gran importancia que adquirieron, en un primer momento, los mecanismos correctores de la desigualdad generada en la distribución primaria que, en casos como el Español, hicieron que el aumento de la desigualdad de la renta disponible de los hogares fuera la mitad de la de mercado.

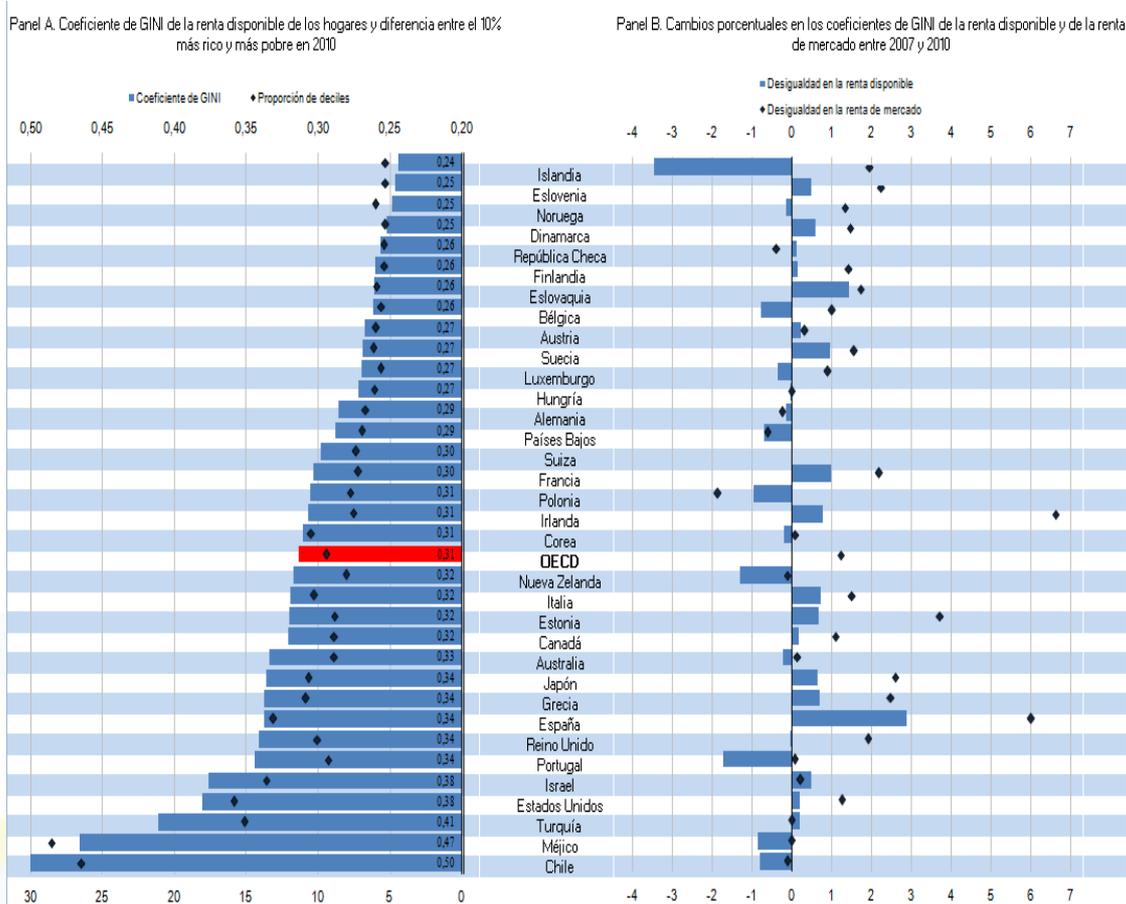
Gráfico 17. Cambio en puntos porcentuales del coeficiente de GINI de las rentas de mercado y disponible de los hogares (2000-2007)



See notes to Figure 1. Information on data for Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Fuente: *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty* (OCDE, 2013) p.2.

Gráfico 18. Aumento en la desigualdad de la renta durante los primeros años de la crisis



Fuente: *Society at a Glance 2014- The crisis and its aftermath* (OCDE, 2014) p.1.

A pesar del influjo positivo de los impuestos y las transferencias para mitigar el aumento de la desigualdad y la pobreza, durante estos años las grandes diferencias que ya existían entre los países respecto a estas variables tendieron a ampliarse. Así mismo se produjo un muy sensible aumento de la pobreza infantil en casi todo los países y una reducción de la pobreza en las personas mayores derivada de la menor exposición de las pensiones a la pérdida de capacidad adquisitiva respecto a los ingresos de los trabajadores (y, sobre todo, los parados) y al hecho de que la caída de la renta media disponible situó a muchos pensionistas, que antes estaban por debajo de la línea de pobreza, por encima de la misma. Como puede constatarse en el gráfico 18, en el caso español este proceso sirvió para que nuestro país pasara, de estar entre los que tenían una desigualdad cercana a la media de la OCDE, a situarse entre los de mayor inequidad (OCDE, 2013).

El aumento de la desigualdad durante los primeros años de la crisis se cebó con las capas más humildes de la población. Así, mientras la renta promedio del 10% superior en el conjunto de la OCDE era similar en el año 2010 a la de 2007, las personas que se situaban en el 10% inferior vieron reducir sus ingresos un 2% anualmente, llegándose en casos como el español al 13% anual. Otros países fuertemente golpeados por la crisis como Islandia, Grecia, Irlanda, México, Estonia o Italia vieron como ese 10% de la población con menores ingresos perdía, anualmente, más del 5% en términos reales.

El periodo 2010-2013 ha sido aún más dramático para las clases medias y bajas de la Europa periférica. Como tendremos ocasión de describir en el próximo apartado, los datos de España

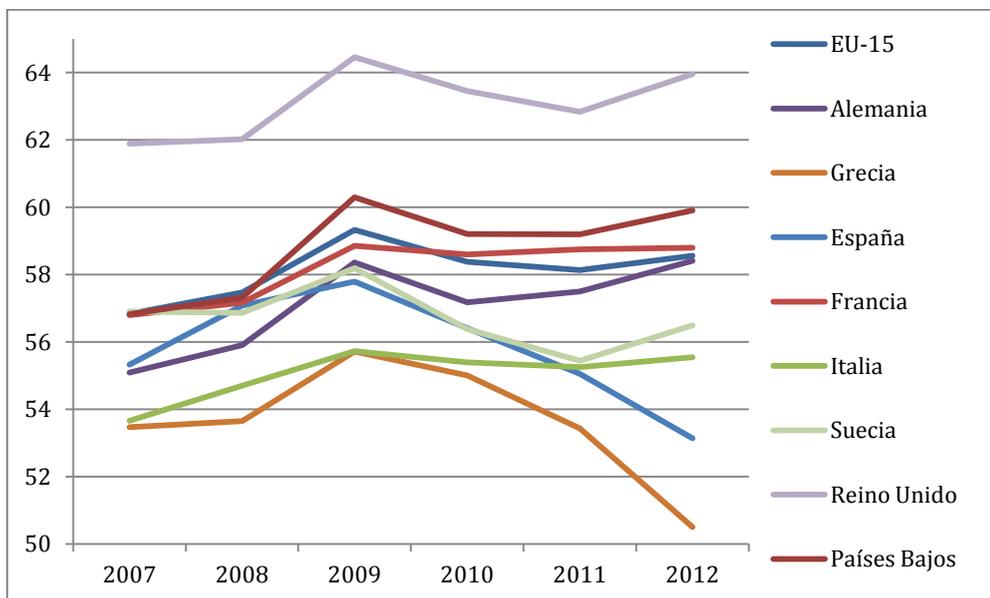
han sido particularmente nefastos dada la incidencia mucho más que extraordinaria del desempleo. Si se mide la pobreza no en términos relativos (dado que las rentas medias y medianas tendieron a caer junto a las bajas), sino "anclando" la renta en su valor de 2005, países como España y Grecia experimentaron un aumento de la pobreza superior a 5 puntos porcentuales. Además, la suma de la coyuntura económica adversa a las reformas institucionales del mercado de trabajo y a las políticas de recortes dibujan un cuadro sombrío cuyo peor elemento es la sospecha de que la dualización de la sociedad puede cronificarse. Los estudios anuales de Cáritas ya lo han puesto de relieve (FOESSA, 2012, 2013 y 2014). Desde que se tienen datos estadísticos fiables, nunca se había incrementado tanto la pobreza y la desigualdad como en los últimos cinco años en nuestro país.

A pesar de la destrucción de empleo provocada por la crisis que podría haber permitido un amplio aumento de la producción por hora trabajada, desde el estallido de ésta, la productividad europea se ha visto lastrada por la falta de inversión, que ha seguido estancada a pesar de la recuperación de los beneficios empresariales que se ha producido durante los últimos años. De este modo, la productividad en la UE-15 apenas se ha incrementado un 0,12% en tasa media acumulativa anual real entre los años 2007 y 2012 (cálculos propios a partir de los datos de AMECO).

El efecto inmediato de la crisis sobre la participación de los salarios en la renta nacional fue el de incrementarla durante los dos primeros años, debido al efecto relativamente retardado que tuvo sobre el empleo, que permitió contener inicialmente la reducción de la masa salarial mientras los beneficios se desplomaban. No obstante, según los datos de AMECO, en los países de la periferia de la UE (España, Grecia, Irlanda, Portugal y también Dinamarca), cuando la crisis comenzó a generar un severo incremento del desempleo, la pérdida de puestos de trabajo y la presión a la baja sobre los salarios que dicho paro y las medidas de profundización de la desregulación del mercado de trabajo provocaron la reanudación de la tendencia a la baja que la participación salarial había seguido durante el periodo de expansión, hasta hacerla caer a los niveles de 2007 (en los casos de Irlanda y Dinamarca) o por debajo de ellos (en los casos de España, Grecia y Portugal).

Sin embargo, hay que destacar que dicho movimiento de inflexión no se produjo en los países centrales en los cuales, en muchos casos (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y también Austria, Bélgica, Finlandia y Holanda), la participación salarial continuó incrementándose mientras que, en otros, la caída habría sido muy reducida (Luxemburgo y Suecia). Este hecho revela la existencia de patrones diferenciados en los efectos de la crisis sobre las distintas economías. También han sido diversas las medidas tomadas frente a ella, así como su incidencia sobre el empleo y los salarios -y, por tanto, sobre la participación salarial- en los países centrales y en los periféricos (gráfico 19), algo que podría explicar las, aunque reducidas, sí significativas diferencias en los ritmos de recuperación de la actividad y del empleo entre unos y otros. En concreto, los mayores recortes de gasto público y la mayor intensidad del ajuste salarial aplicados en los países periféricos permitirían entender no sólo el sustancialmente mayor incremento de la desigualdad y la pobreza que se ha dado en ellos, sino también lo prolongada y profunda que está siendo la recesión.

Gráfico 19. Participación de los salarios en la renta nacional (2007-2012)



Fuente: AMECO

Esta evolución general de la distribución primaria de la renta ha tenido su contrapartida en la evolución de la participación de los deciles y percentiles de familias de mayores ingresos en la renta disponible. En la mayoría de países para los que se dispone de datos, esa participación disminuyó al incrementarse el salario relativo durante los primeros años de la crisis. Sin embargo, al menos en Suecia, el único país en el que los datos llegan hasta 2011, la participación de los segmentos más ricos de la población en la renta disponible volvió a aumentar posteriormente.

Esto último apoyaría, de nuevo, la existencia de una relación significativa entre la evolución de la distribución funcional y la distribución personal de la renta. La primera sería un factor determinante de la segunda más importante que otros, como la dispersión salarial, que desde el estallido a la crisis ha mantenido la tendencia a la baja que mostraba en la mayoría de países incrementándose únicamente en Alemania, donde, por ejemplo, la ratio 9/1 pasó de 3,26 a 3,33 puntos (OCDE).

En cualquier caso, el hecho es que, como indicábamos en el segundo apartado, la base de desigualdad sobre la que se asentó el crecimiento en el periodo expansivo ha degenerado en un aumento inmediato de la pobreza una vez estallada la crisis. Este empeoramiento se puede constatar ya en las estadísticas de pobreza antes de impuestos (ver tabla 4) y, aunque ha sido un fenómeno generalizado, ha ahondado mucho más en esos países, (como España y Grecia, además de Italia donde ya se encontraba incrementándose antes de la crisis) a los que nos referíamos más arriba, en los que, como consecuencia de la mayor destrucción de empleo y la mayor reducción de los ingresos laborales, la participación salarial se ha reducido de manera más marcada después del repunte inicial.

Tabla 4. Tasas de pobreza para varios países de la UE-15 (2007 y 2010)

	Pobreza antes de impuestos (60% de ingreso mediano)		Pobreza antes de impuestos (50% de ingreso mediano)	
	2007	2010	2007	2010
Alemania	34,9% (2008)	35,6%	32,1% (2008)	32,3%
España	32,4%	39,4%	27,4%	35,0%
Francia	37,6% (2008)	39,6%	32,6% (2008)	34,7%
Grecia	33,5%	36,5%	28,3%	32,2%
Italia	33,8% (2008)	39,3%	29,5% (2008)	31,1%
Países Bajos	28,0%	29,2%	23,9%	25,1%
Reino Unido	34,3%	35,4%	30,7%	31,9%
Suecia	29,6% (2008)	30,8%	26,5% (2008)	27,8%

Fuente: OCDE

La toma en consideración de la intervención del Estado pone de relieve su importante efecto redistributivo y el papel fundamental que ha jugado en evitar una ampliación de la exclusión. Así en países como España en los que la desigualdad de mercado se incrementó en 6 puntos porcentuales, la correspondiente a la renta disponible sólo lo hizo en menos de tres puntos. Algo similar ocurrió en Islandia donde el aumento de la dispersión de las rentas de mercado ascendió a seis puntos y medio, mientras el efecto sobre la renta disponible solo llegó a los dos puntos. Más aún, esa función redistributiva dio lugar a que, en algunos casos, el incremento del índice de GINI de mercado fuera más que compensado y que el de la renta disponible fuera, finalmente, más equitativo que antes de iniciarse la recesión. Es el caso de Portugal cuya desigualdad se redujo en dos puntos o el de Islandia, que viendo ampliado en dos punto el índice de mercado, terminó reduciendo el de la renta disponible en tres punto y medio (gráficos 17 y 18).

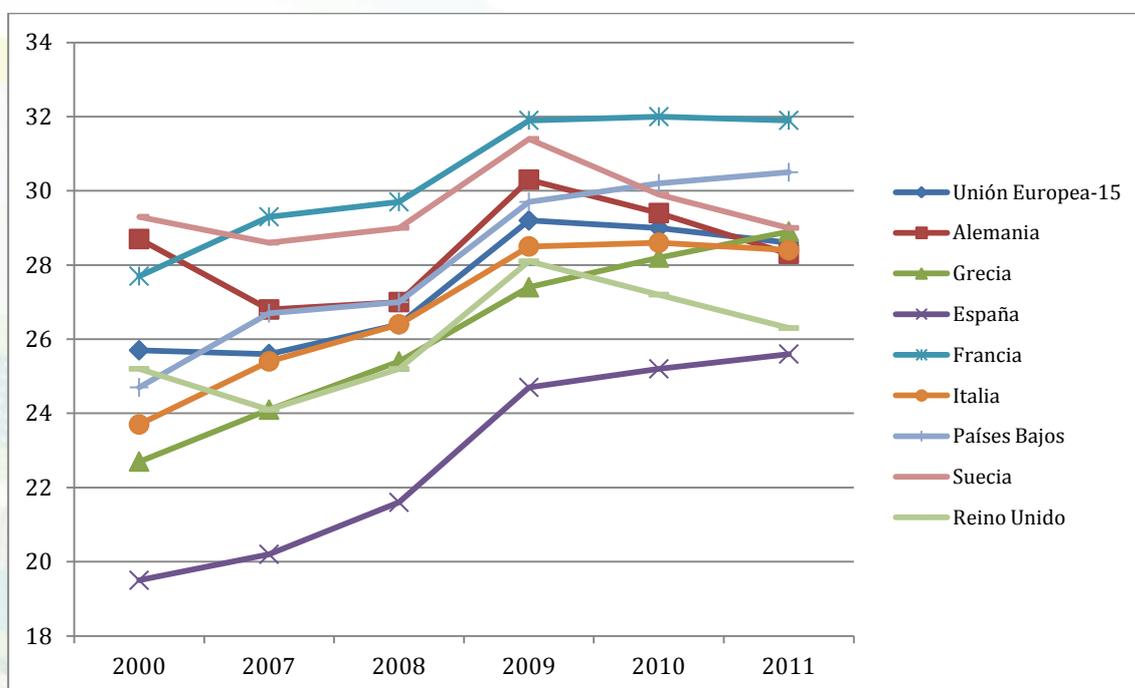
En la tabla 5 -y en el correspondiente gráfico 20- se puede constatar el notable incremento del esfuerzo realizado por la UE-15 en materia de protección social, desde el comienzo de la gran recesión hasta 2011⁹, que resulta muy llamativo sobre todo viendo el práctico estancamiento que se había producido entre el año 2000 y 2007. En promedio el aumento es de tres puntos porcentuales, pero países como Dinamarca, Grecia o España experimentaron un ascenso de cinco puntos, por no mencionar a Irlanda, que protagonizó una subida espectacular de más de diez puntos. Naturalmente, este aumento del gasto en una fase recesiva del ciclo económico sólo se explica por la magnitud del deterioro social ya que las condiciones objetivas de las cuentas públicas y el planteamiento dominante en los foros políticos y académicos sostenía la necesidad de contener o reducir el gasto. El moderado ascenso de éste en Portugal e Italia -en línea con el promedio- es expresión de las severas restricciones exteriores que pesaron sobre su posibilidad de ampliar el déficit público.

⁹ Última fecha para la que se dispone de datos agregados en el momento de redactar estas páginas

Tabla 5. Gasto en protección social como porcentaje del PIB en la UE-15 (2007-2011)

	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Unión Europea-15	25,7	25,6	26,4	29,2	29,0	28,6
Bélgica	24,2	25,5	26,5	28,9	28,4	29,0
Dinamarca	28,1	28,0	28,6	32,3	32,4	32,8
Alemania	28,7	26,8	27,0	30,3	29,4	28,3
Irlanda	12,7	17,6	21,0	26,0	28,3	28,3
Grecia	22,7	24,1	25,4	27,4	28,2	28,9
España	19,5	20,2	21,6	24,7	25,2	25,6
Francia	27,7	29,3	29,7	31,9	32,0	31,9
Italia	23,7	25,4	26,4	28,5	28,6	28,4
Luxemburgo	18,9	19,0	21,0	23,6	22,3	22,2
Holanda	24,7	26,7	27,0	29,7	30,2	30,5
Austria	27,5	26,9	27,6	29,7	29,5	28,7
Portugal	18,6	22,6	23,2	25,7	25,5	25,0
Finlandia	24,3	24,6	25,4	29,5	29,7	29,3
Suecia	29,3	28,6	29,0	31,4	29,9	29,0
Reino Unido	25,2	24,1	25,2	28,1	27,2	26,3

Fuente: Eurostat

Gráfico 20. Gasto en protección social de como porcentaje del PIB en UE-15 y algunos
países seleccionados (2000 y 2007-2011)

Fuente: Gráfico elaborado con los datos de la tabla 4

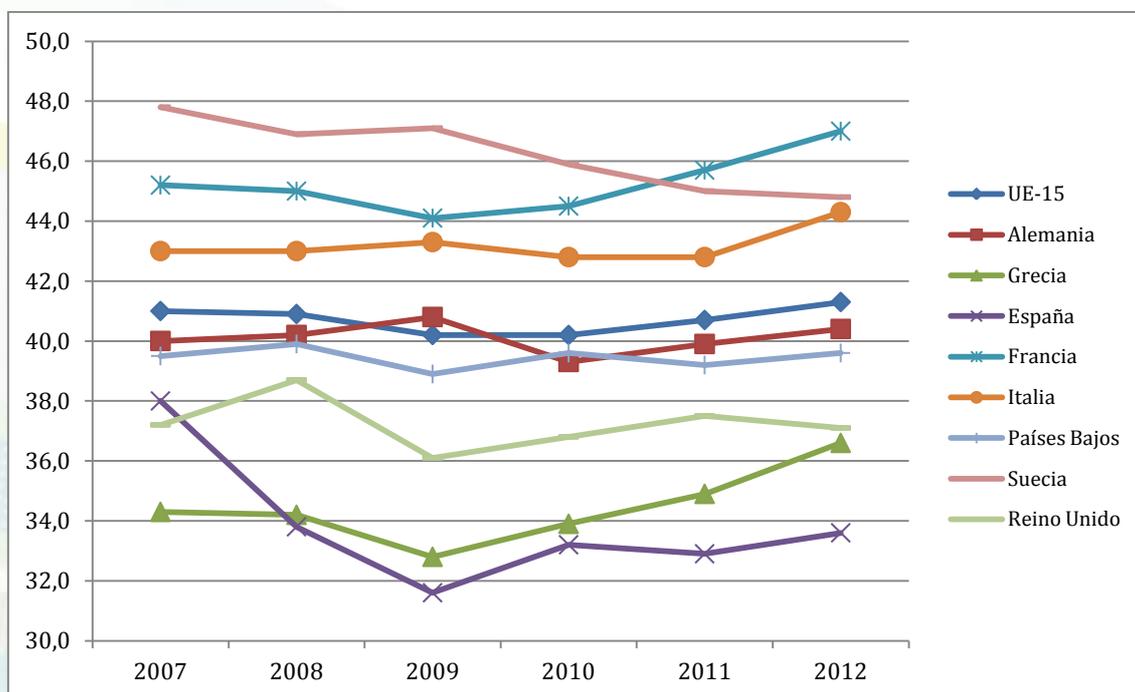
La ampliación de los recursos destinados a cubrir las necesidades sociales en un contexto de caída en los ingresos del Estado y de la exigencia procedente de las instituciones comunitarias de recortar los déficits públicos, revela que otras partidas del gasto público se vieron reducidas

sustancialmente. Por otra parte, el aumento total de los gastos sociales, en un contexto de emergencia de amplias necesidades conllevó una caída en la cantidad y calidad de las prestaciones y servicios percibidos por sus beneficiarios individualmente considerados en los países de la periferia europea.

A pesar de las dificultades recaudatorias derivadas de la difícil coyuntura, los ingresos públicos durante estos años se mantuvieron globalmente estables en la UE-15 descendiendo levemente en un primer momento, para recuperarse a continuación (gráfico 21). No obstante Grecia y sobre todo España, experimentaron un abrupto descenso de los ingresos públicos en 2008 y 2009 como consecuencia del colapso de la actividad económica que vino acompañada de un rápido aumento de las prestaciones por desempleo.

Con el fin de captar los recursos necesarios para financiar las necesidades sociales que la crisis había generado, los gobiernos europeos -en contra de las convicciones de muchos de ellos y en el momento más inoportuno desde el punto de vista político- se vieron obligados a subir los impuestos. La perentoria necesidad de fondos, el aumento del fraude fiscal y de la economía sumergida, la caída en las cotizaciones sociales debido al desempleo y la impopularidad de los impuestos directos orientaron las reformas tributarias hacia el incremento de los impuestos indirectos cuya base contribuyente es amplia, su gestión técnica sencilla y los ritmos recaudatorios rápidos. Esta estrategia de naturaleza claramente regresiva, fue seguida por los países más golpeados por la crisis (España, Portugal, Italia y Grecia) pero, sorprendentemente, también por otros como Francia y Suecia (Ruiz-Huerta, 2013). Permitió, eso sí, contener los desequilibrios presupuestarios que se habían generado a partir de 2007.

Gráfico 21. Ingresos públicos como porcentaje del PIB en la UE-15 (2007-2012)



Fuente: Gráfico elaborado con datos de Eurostat

Una comunicación muy reciente de la Unión Europea (*Eurostat news released*, 2014) que recoge datos referidos al año 2012 y que describe las condiciones de vida actuales de sus miembros, nos permite completar esta visión panorámica de las repercusiones sociales de la crisis y, al mismo tiempo, alejarnos de una visión economicista del bienestar social. Curiosamente, Grecia, Portugal, Italia España superan la esperanza de vida media de la Unión Europea, que ronda los 80 años. Al mismo tiempo, salvo Grecia, también encabezan las listas

de fracaso escolar, lideradas en este caso por España. Lo que debería encender todas las alarmas respecto al impacto a medio plazo que sobre la igualdad de oportunidades puede tener el deterioro de los servicios públicos al que estamos asistiendo en la periferia europea. Pero si nos fijamos en la proporción de personas en riesgo de pobreza en 2012 descubrimos un panorama muy heterogéneo. Mientras el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social es del 23,1% como promedio en la UE-15, en Grecia es del 34,6%, en Italia del 29,9%, en España del 28,2% y en Portugal del 25,3%. Son cifras que situaban en la precariedad a entre un cuarto y un tercio de los ciudadanos de estos países y que indican que el bienestar de un país depende no sólo de las características estructurales de su economía, sino de las instituciones, las políticas económicas y los pactos sociales que sea capaz de articular para mejorarlo.

6. La evolución de la desigualdad y la pobreza españolas en el contexto europeo

En los anteriores apartados hemos intentado describir los rasgos que caracterizan la evolución de la equidad en la EU-15 y los factores que inciden en ella. En varias ocasiones nos hemos referido al papel que España ha ocupado en ese contexto a partir del año 2000. En este, vamos a presentar de modo sintético algunos de los rasgos cualitativos y cuantitativos que configuran el perfil de nuestro país respecto a la distribución de la renta y la vulnerabilidad social, asunto más ampliamente tratado en otros de los trabajos elaborados para el presente Informe FOESSA.

España es un caso desgraciadamente atípico en los entornos más amplios de la OCDE y de la Unión Europea en el sentido de que la crisis económica ha aumentado tanto la desigualdad como todas las formas de pobreza, con mayor intensidad incluso que en algunos de los países que han experimentado más profundamente el descenso del PIB o los recortes del gasto público. Lo peor de todo es que, posiblemente, esta situación social tenderá a consolidarse más que a corregirse, incluso si la coyuntura macroeconómica mejora como parece hacerlo muy moderadamente en los últimos meses de 2013 y la primera mitad de 2014.

No resulta tendencioso o demagógico sospechar que la recuperación económica española pueda llegar a ser compatible con una altísima tasa de desempleo, unos salarios reales deprimidos, condiciones laborales muy precarias, menores transferencias públicas per cápita, unos servicios públicos colapsados y un aumento de la dispersión salarial. De producirse este escenario, la desigualdad y la pobreza se mantendrían o ascenderían pese al crecimiento económico que, en todo caso, tendría que superar la tasa del 2% sólo para compensar el efecto ahorrador de mano de obra derivado del progreso técnico. En este futuro, hipotético pero muy plausible, la actuación de los poderes públicos en todos los planos regulatorios que le competen (normativa, intervención directa, política económica, etc.), desempeñará un papel crucial en la evolución del bienestar colectivo y la cohesión social. Y, por el momento, dicha actuación no está haciendo sino profundizar en las tendencias regresivas que se han venido produciendo en el conjunto de la Unión Europea.

Pasemos a describir la evolución de España en los últimos años en materia de equidad. La tabla 6 -y el correspondiente gráfico 22- muestran la evolución de la pobreza monetaria y la desigualdad en España durante el periodo 2000-2007 y el comportamiento de dichos parámetros en el conjunto de la UE-15. A pesar de que dicho periodo se caracterizó por un fuerte crecimiento económico en nuestro país -si bien la renta per cápita no aumentó tanto debido al intenso fenómeno de la inmigración-, los niveles de desigualdad y pobreza apenas disminuyeron, manteniéndose sensiblemente superiores al conjunto de países que constituyen la referencia socioeconómica para España. El crecimiento del producto y la creación de empleo elevaron la renta disponible, pero al no hacerlo las rentas más bajas a mayor ritmo que el resto, el nivel de pobreza monetaria permaneció constante. Lo que muestra que el modelo de

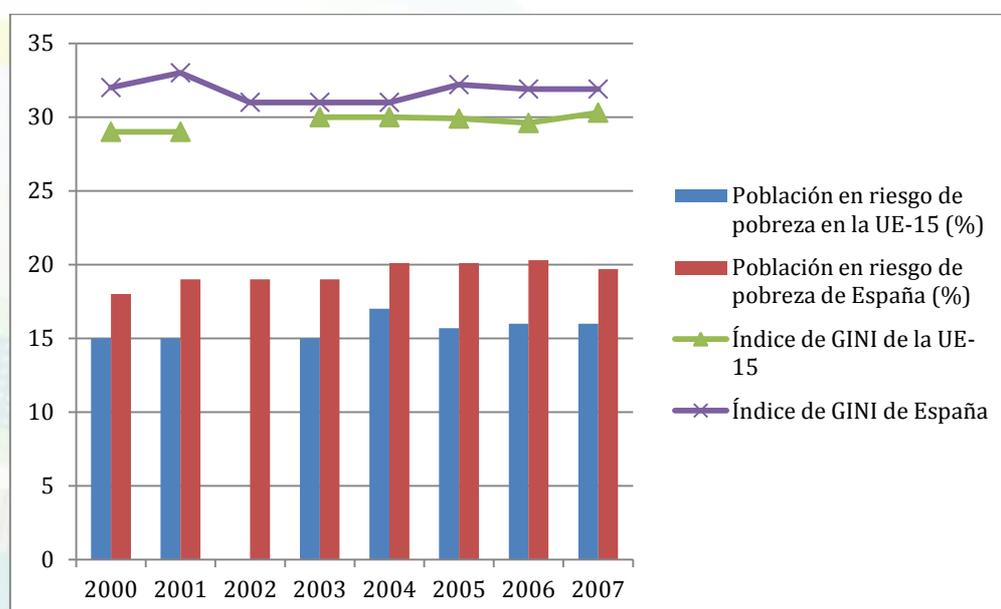
desarrollo español contemporáneo -por sus rasgos estructurales- es incapaz de mejorar la equidad en los momentos de bonanza económica (FOESSA, 2012). No olvidemos que dicho crecimiento se basó en la hipertrofia de sectores que crean empleos de baja cualificación, poseen una moderada productividad y se caracterizan por los bajos salarios como es el caso de la construcción, la hostelería y el turismo, el servicio doméstico o el cuidado de personas dependientes. Los datos muestran también que la labor redistributiva del Estado durante esta fase mantuvo los niveles de desigualdad a un nivel constante. Lo que merece una reflexión política, teniendo en cuenta que las cuentas públicas del periodo se encontraron bastante saneadas y que podría haberse aprovechado esa coyuntura favorable para incentivar la transformación del patrón productivo nacional o para incidir con mayor énfasis en las políticas inclusivas¹⁰.

Tabla 6. Desigualdad y pobreza en la UE-15 y en España (2000-2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Población en riesgo de pobreza en la UE-15	15(e)	15(e)		15(e)	17(e)	15,7	16,0	16,0
Población en riesgo de pobreza de España	18	19	19	19	20,1	20,1	20,3	19,7
Índice de GINI de la UE-15	29,0	29,0		30,0	30	29,9	29,6	30,3
Índice de GINI de España	32,0	33,0	31,0	31,0	31,0	32,2	31,9	31,9

Fuente: Eurostat
(e): Estimación

Gráfico 22. Desigualdad y pobreza en la UE y en España



Fuente: Gráfico elaborado con los datos de la tabla 6

¹⁰ Justo es reconocer que algo de esto se produjo, antes de la crisis, cuando el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero inició la política de apoyo a la discapacidad, amplió fondos para la investigación o elevó muy notablemente los recursos dedicados a la Ayuda Oficial al Desarrollo

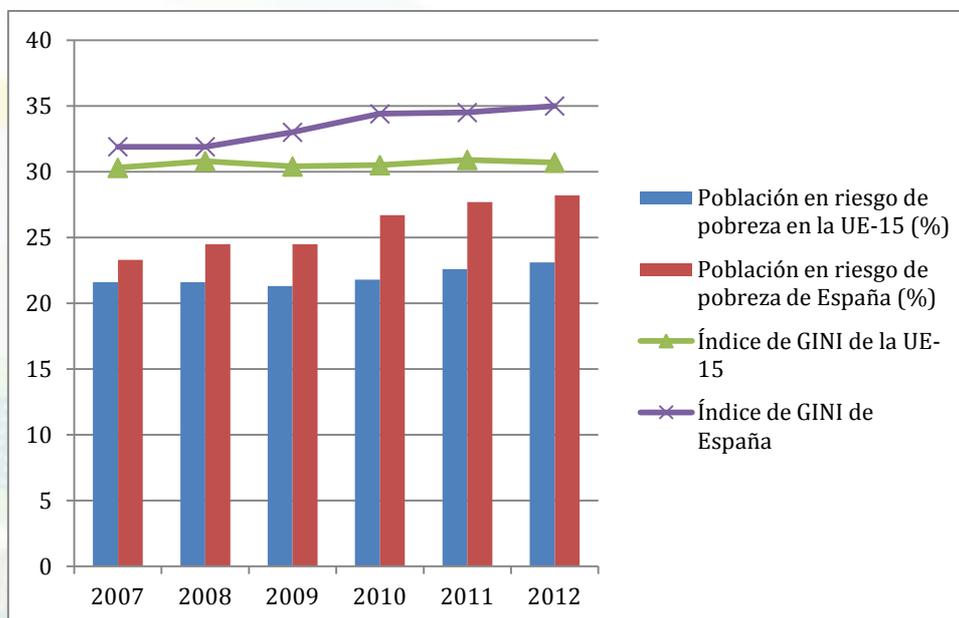
Pero las cosas cambiaron drásticamente en nuestro país a partir del inicio de la crisis. Como puede comprobarse en la tabla 7 (gráfico 23), aunque toda Europa ha padecido las consecuencias de las turbulencias financieras y la recesión productiva, el comportamiento de España se aleja muy notablemente del comunitario. De hecho, la distancia en los niveles de población en riesgo de pobreza y exclusión que en el año 2007 era de un par de puntos porcentuales, en 2012 llegó a superar los cinco puntos (más del doble). Algo análogo ocurrió con la distribución de la renta disponible. Mientras en la UE-15 ésta se mantuvo sin apenas alteraciones durante este periodo, en España el índice de GINI aumentó tres puntos en cuatro años -el equivalente a una ampliación de la desigualdad del 10%- lo que supone la mayor variación experimentada por nuestro país en tan breve periodo de tiempo desde que se tienen datos estadísticos al respecto.

Tabla 7. Desigualdad, pobreza y riesgo de exclusión social en la UE-15 y en España (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Población en riesgo de pobreza y exclusión social en la UE-15	21,6	21,6	21,3	21,8	22,6	23,1
Población en riesgo de pobreza y exclusión social en España	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2
Índice de GINI de la UE-15	30,3	30,8	30,4	30,5	30,9	30,7
Índice de GINI de España	31,9	31,9	33,0	34,4	34,5	35,0

Fuente: Eurostat

Gráfico 23: Desigualdad, pobreza y riesgo de exclusión social en la UE-15 y en España (2007-2012)



Fuente: Gráfico elaborado a partir de los datos de la tabla 7

Más aún, todo hace pensar que no hemos tocado fondo por lo que se refiere a los procesos de empobrecimiento y polarización. El hecho de que algunos datos macroeconómicos sean positivos no implica necesariamente que tengan que mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los españoles. Y no solo porque tales "brotos verdes" se asientan en fundamentos muy frágiles o que dependen de factores imprevisibles y fuera de nuestro control -pensemos en los bajos tipos de interés actuales, el nivel de la prima de riesgo, el aumento de las exportaciones y de las inversiones extranjeras o el precio vigente de la energía- sino, más

radicalmente, porque la levisísima recuperación económica a la que asistimos se basa en la precarización de la mayoría de los trabajadores y sus ingresos, junto al enquistamiento del paro. Ya ha alertado la Comisión Europea del aumento de los "trabajadores pobres" y, en el año 2013, sólo uno de cada tres parados que encontró empleo en nuestro país obtuvo unos ingresos que le permitieron superar el umbral de la pobreza. Lo que no tiene nada de extraño cuando los empleos a tiempo parcial y los temporales han superado por primera vez a los indefinidos a jornada completa y cuando los salarios asociados a los nuevos empleos son sensiblemente inferiores a la media.

Tabla 8. Algunos indicadores de pobreza en España (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Renta neta real disponible pc (€)	15.394	15.261	14.485	14.058	13.577	13.065
Renta mediana equivalente pc (€)	11.645	12.628	12.856	12.667	12.120	11.960
Umbral de la pobreza monetaria (€)	6.987	7.577	7.714	7.600	7.272	7.182
Tasa de pobreza monetaria(%)	19,9	20,8	20,1	21,4	22,2	22,2
Tasa de pobreza anclada en 2005 (%)	17,7	16,7	16,1	18,8	22,3	23,9
Tasa de pobreza anclada en 2008 (%)	-	20,8	21,2	22,9	26,4	28,1
Hogares sin ingresos formales (%)*	1,96	2,64	2,7	2,82	3,33	3,67
Umbral de pobreza en valores corrientes (€)	6.987	7.577	7.714	7.600	7.272	7.182
Riesgo de pobreza y exclusión social (%)	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2
Personas con poca intensidad laboral (%)**	6,8	6,6	7,6	10,6	13,3	14,2
Privación material severa (%)	3,5	3,6	4,5	4,9	4,5	5,8
Ejecuciones hipotecarias	25.943	58.686	93.319	93.636	77.854	91.622

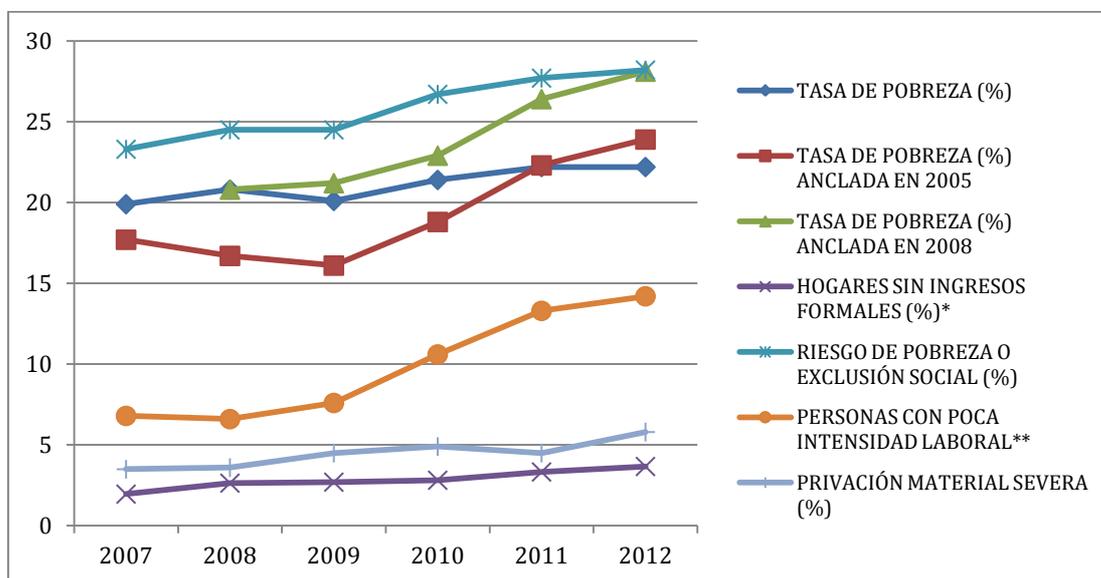
Fuente: Encuesta de condiciones de vida (INE), EUROSTAT (UE). Consejo general del poder judicial. Recopilación FOESSA.

(*): Sin sueldos, ingresos como autónomos, prestaciones, subsidios, ni pensiones.

(**): Personas que viven en hogares con poca intensidad laboral, inferior al 20% de su capacidad.

La pobreza es una realidad pluridimensional que no se deja aprehender por parámetros monetarios. Con todo, en la tabla 8 (gráfico 24) se recogen algunos indicadores que ayudan a caracterizarla. No se utiliza en la Unión Europea una línea de pobreza absoluta que refleje la incapacidad para satisfacer las necesidades materiales básicas. Por ese motivo, las tasas "ancladas" que sitúan en un valor fijo el umbral de la pobreza constituyen una aproximación relativamente adecuada para estimarla. La tasa de "personas en riesgo de pobreza y exclusión social", en la medida que integra tres factores que pueden conducir fácilmente a la marginación (pobreza monetaria, privación material severa y desempleo) también representa un buen acercamiento a la pobreza. Ambos indicadores situaban en serio peligro de exclusión al 28% de la población española a finales de 2012.

Gráfico 24. Algunos indicadores de pobreza en España (2007-2012)



Fuente: Gráfico elaborado con los datos de la tabla 8

Tabla 9. Indicadores de pobreza para la Unión Europea-15 y España (2007-2013)

	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Pobreza monetaria (%) (España)	19,9	20,8	20,1	21,4	22,2	22,2	21,6
Pobreza monetaria (%) (Europa 15)	16,0	16,3	16,2	16,3	16,7	16,9	-
Pobreza anclada (2008) (España)	-	20,8	21,2	22,9	26,4	28,1	
Pobreza anclada (2008) (Europa 15)	-	16,3	16,9	17,0	18,4	19,0	
Riesgo de pobreza o exclusión social (España)	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2	28,0
Riesgo de pobreza o exclusión social (UE-15)	21,6	21,6	21,3	21,8	22,6	23,1	-
Tasa de paro (%) España	8,6	13,9	18,8	20,3	22,8	26,0	25,6
Tasa de paro (%) (UE-15)	7,1	7,2	9,2	9,6	9,7	10,6	11,1

Fuente: Eurostat

Cualquier comparación de España con la UE-15, por lo que se refiere a la pobreza, muestra una creciente divergencia desde el estallido de la crisis (tabla 9). La pobreza monetaria española presentó en 2012 una distancia superior a los cinco puntos respecto a la comunitaria, cuando en 2007 era de cuatro; una diferencia similar se produjo en el nivel de riesgo de pobreza y exclusión. La distancia se dispara a los nueve puntos (lo que representa más de un 50% respecto a la media) si tomamos como referencia la tasa de pobreza anclada en 2008 (es decir, utilizando como línea de pobreza el valor de la misma en el año 2008). Aunque donde la

distancia se torna verdaderamente excepcional es en las tasas de desempleo, en las que España duplica el valor de la UE-15.

El incremento de la inequidad y la pobreza en España se deriva con toda claridad de la evolución del mercado de trabajo cuyos parámetros se degradaron rápidamente a partir de 2007 y se encuentran, con diferencia, entre los peores de la OCDE y de la UE (tabla 10). Como acabamos de señalar, la tasa de desempleo duplica la del resto de Europa, la de desempleo juvenil es superior al 55%, el desempleo de larga duración afecta ya a un 60,7% de los parados y la masa salarial continúa su trayectoria descendente. Más aún, los levisimos signos de mejora en la tasa de desempleo que se han producido en los últimos meses -vinculados con demasiada frecuencia a la creación depuestos de trabajo de pésima calidad- tienen mucho que ver con factores espurios: regreso de numerosos inmigrantes a sus países de origen, emigración de muchos jóvenes españoles bien cualificados, abandono de la búsqueda de trabajo por parte de muchos parados de larga duración, actividades estacionales, desplome de las remuneraciones, aumento de los trabajadores a tiempo parcial involuntarios, etc. (1ª EPA, 2014). Por no mencionar que esos dramáticos indicadores promedio ocultan unas enormes diferencias regionales o por colectivos sociales. Así, mientras la tasa de paro española a finales de 2013 era del 26%, la del País Vasco y Navarra no llegaba al 16% y la de Extremadura, Andalucía y Canarias se situaba por encima del 36%. La tasa de paro de los españoles era del 24,3%, pero la de los trabajadores inmigrantes ascendía al 36,6%.

Tabla 10. Indicadores del mercado de trabajo en España (2000-2007)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa de paro (%)	8,6	13,9	18,8	20,3	22,8	26,0	26,0
Tasa de paro juvenil (%)	18,8	29,2	39,1	42,8	48,6	55,1	55,1
Tasa de paro de larga duración (%)	22,7	21,4	34,5	45,9	50,0	55,0	60,7
Tasa de paro del sustentador principal	6,5	11,2	15,8	16,6	19,1	21,4	21,6
Hogares con todos los activos en paro (%)	2,7	4,9	7,1	7,7	9,1	10,5	10,5
Tasa de cobertura prestación desempleo	71,4	73,6	75,5	78,4	70,7	66,0	62,3

Fuente: EPA, Encuesta de condiciones de vida, Contabilidad nacional (INE). Recopilación FOESSA

En este contexto, y como consecuencia casi inevitable de la inercia de los estabilizadores automáticos, el peso del gasto público en el PIB -en general- y del gasto social -en particular- ha aumentado en España en los años de la gran recesión como lo hizo prácticamente en todo el resto de la Unión Europea. Lo que significa que, a pesar de todo, el Estado con sus diversas intervenciones ha hecho mucho por mitigar la pauperización de las víctimas de la crisis. Como pudimos constatar en el apartado anterior, el aumento de la desigualdad de las rentas de mercado ente 2007 y 2012 fue el doble del experimentado por la renta disponible, lo que refleja un notable efecto redistributivo, insuficiente sin embargo para preservar la seguridad económica de muchos hogares.

No obstante, en este terreno, el problema básico al que se han enfrentado durante la crisis tanto los gobiernos socialistas como el popular ha consistido en que, forzados por las instancias europeas y por el encarecimiento de la deuda externa a reducir el déficit público -en un contexto económico recesivo que había hecho desplomarse los ingresos fiscales-, la contención del gasto ha ido pareja con una ampliación de las necesidades colectivas y un fuerte crecimiento en los destinatarios de fondos públicos (mayores jubilados, desempleados, sectores empobrecidos, etc.). En consecuencia, aunque el gasto en protección social ha aumentado mucho como proporción del PIB (cerca de un 30% acumulado en cuatro años), el número de personas beneficiarias del mismo lo ha hecho en mayor medida, por lo que el gasto per cápita no ha permitido compensar en gran medida el deterioro económico generado por la misma crisis. Y ello a pesar de que el aumento del gasto social -políticamente involuntario- ha

conducido a la única convergencia destacable entre España y la UE en el ámbito social: el porcentaje de gasto en protección social sobre el PIB. Aproximación, que se ha logrado sin que en España aumentaran exageradamente los recursos reales dedicados al sector (un 16%). Dicho de otro modo, la aproximación a Europa en el porcentaje de gasto en protección social respecto al PIB entre el año 2007 y el 2011 se ha debido tanto a la caída de éste último como a un aumento del primero. Por contra, un menor aumento del esfuerzo en relación al PIB en la UE-15, debido a la mejor evolución de este último, se ha traducido en un crecimiento de los recursos reales proporcionalmente mayor (tabla 11 y gráfico 25).

Tabla 11. Gasto en protección social en la UE-15 y en España

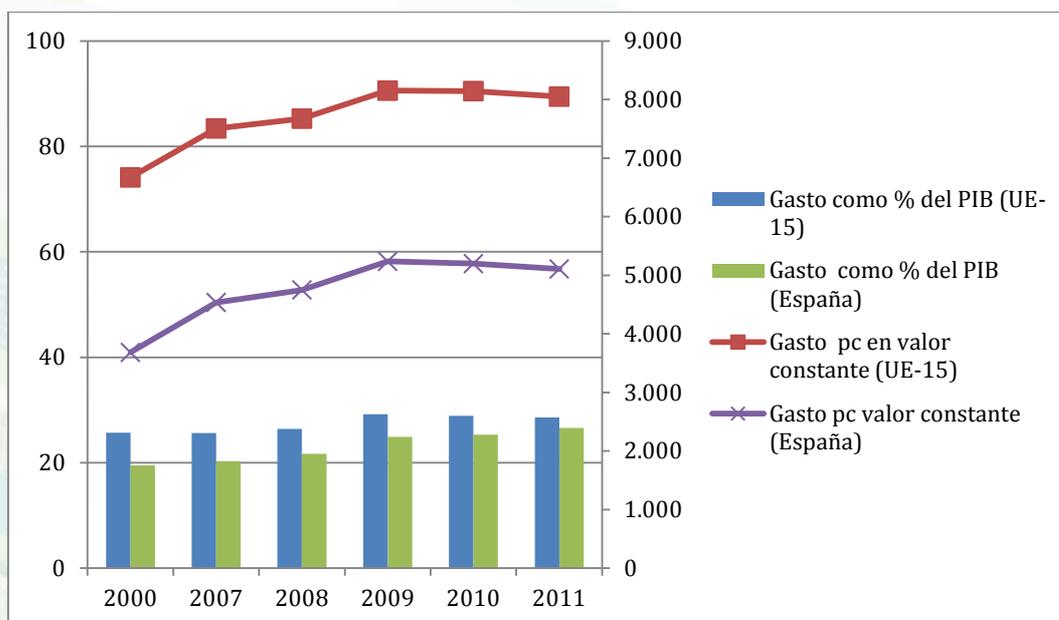
	<u>2000</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
Gasto como % del PIB (UE-15)	25,7	25,6	26,4	29,2	28,9	28,6
Gasto en valor constante (UE-15)*	2,521	2,956	3,039	3,243	3,252	3,228
Gasto per cápita en valor constante (UE-15)	6.670	7.506	7.673	8.151	8.143	8.049
Gasto como % del PIB (España)	19,5	20,3	21,7	24,9	25,3	26,6
Gasto en valor constante (España)*	0,148	0,205	0,218	0,243	0,242	0,239
Gasto per cápita en valor constante (España)	3.683	4.536	4.750	5.236	5.198	5.107

Fuente: SEEPROS (Sistema integrado de cuentas de la protección social). Eurostat 2014

(*): En millones de euros.

Los datos agregados de 2009 a 2011 y los de España de 2011 son provisionales

Gráfico 25. Evolución del gasto en protección social en España y la UE-15 (2000, 2007-2011). Gasto como porcentaje del PIB y gasto per cápita en valor constante



Fuente: Gráficos elaborados a partir de los datos de la tabla 11

La evolución del gasto social por habitante -en valores constantes- muestra un ascenso en España algo más intenso que en la UE-12 pero, dada la amplia diferencia existente en los

puntos de partida, la distancia absoluta ente ambas prácticamente se mantuvo en el tiempo. En el año 2007 el gasto español en protección social ascendía al 60,4% del promedio de la UE-15 para llegar al 63,4% en 2011, una separación aún muy considerable en términos reales.

A partir de 2010, la duración de la crisis ha ido conduciendo al progresivo agotamiento de las prestaciones por desempleo y su sustitución por subsidios de carácter no contributivo, pero de una muy baja cuantía (poco más de los 400 euros). De este modo, la tasa de cobertura no hace más que descender -afecta en la actualidad a menos de dos de cada tres parados que han trabajado alguna vez- al tiempo que también lo hace el valor monetario de las transferencias. El impacto inicial del despido sobre los ingresos de los hogares se ve parcialmente compensado por las indemnizaciones y la prestación por desempleo. Pero ésta tiene un valor que desciende con el paso del tiempo y las primeras han sufrido un severo recorte con las últimas reformas laborales.

Carecemos todavía de datos suficientes referidos a 2013, pero todo hace pensar que, tras más de media década de crisis, no sólo las ayudas estatales muestran claros signos de agotamiento, sino que también lo hacen los limitados "colchones" de los ahorros familiares y las redes de la sociedad civil organizada. Recientemente se conocía que el gobierno había tenido que sacar 5.000 millones de euros del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para hacer frente a los compromisos con los pensionistas porque los recursos ordinarios eran insuficientes. En el plano microeconómico no son anecdóticos los casos de familias que sacan a sus mayores de la residencia en que se encuentran para compartir su pensión. Se trata, claro está de verdaderas estrategias de supervivencia que se compadecen mal con los discursos moderadamente triunfalistas de algunos dirigentes políticos. Aunque forma parte de la labor política generar expectativas positivas en el ámbito económico, no parece aceptable tergiversar interesadamente la realidad. Algún signo positivo de alguna dimensión de la actividad macroeconómica no puede llevar al olvido la magnitud del daño social generado en los últimos seis años y su muy difícil reversibilidad.

Ante este sombrío panorama, ampliamente documentado por instancias múltiples (FOESSA 2014, Eurostat New Release 2014, OCDE 2014), la promesa de reducir los impuestos en un momento en el que el desempleo y la precariedad alcanzan cotas tan altas no puede sino percibirse como una amenaza para los empobrecidos. Si no aumentan los ingresos fiscales y la reducción del déficit continúa siendo imperativa, será imposible conseguir los recursos necesarios para mantener la protección social, financiar los servicios públicos e impulsar la igualdad. Si la fractura social se traduce en una confrontación de intereses entre los grupos sociales que han logrado capear el temporal (por no hablar de los que han ganado "a río revuelto") y los que han sucumbido, y de ello se deriva el fortalecimiento de los valores del individualismo competitivo, poca esperanza queda de una salida inclusiva y solidaria a la crisis. Por ello, tan grave como el deterioro material objetivo en las condiciones de vida de casi un tercio de nuestros conciudadanos, es el ascenso de una cultura ética y política que sanciona como inevitable o justa esta situación, anteponiendo los intereses particulares de los ganadores al bien común y a las necesidades de los excluidos. Hasta un organismo tan moderado como la OCDE ha señalado en su último informe -refiriéndose a nuestro país- que "la recuperación económica, por sí sola, no borrarán los efectos de una larga y profunda crisis" (OCDE 2014. *Resultados clave. España* p.3). Efectivamente, su superación integradora dependerá de las alianzas que puedan establecer los indignados y los perdedores para defender unas condiciones de vida dignas para todos.

7. Conclusiones

Desde los años 80 del siglo XXI se venía asistiendo en el conjunto de la OCDE a un doble proceso: la elevación promedio de la desigualdad y una moderada confluencia en los niveles de la misma entre los distintos países miembros de la organización. Existe controversia respecto a los factores que explican esa evolución siendo los más frecuentemente citados la globalización, el progreso tecnológico asimétrico, la mayor intensidad en capital de los procesos productivos, el impacto del fenómeno de la desregulación y las modificaciones en los mercados de trabajo. Por lo que se refiere a la pobreza, ésta se había venido reduciendo si nos referimos a ella desde la perspectiva absoluta y se había mantenido o incrementado si se mide en términos relativos como ocurre en la Unión Europea.

Existen pocas dudas, por otra parte, respecto al importante papel redistributivo y protector de los sectores sociales más pobres que desempeña el Estado tanto por lo que se refiere al efecto neto de las transferencias y los impuestos, como al de los servicios públicos. El primer factor puede reducir el índice de GINI cerca de un 25% en promedio (aunque con grandes diferencias por países) y el segundo en torno a un 20% adicional (al menos en Europa occidental donde su dimensión es muy significativa).

Detrás de esta evolución en materia de equidad se encuentran algunos factores relativamente generalizados en la Unión Europea. Por una parte, una evolución de la distribución funcional de la renta que reduce la participación salarial en un contexto de moderado crecimiento económico, a pesar del aumento del empleo total. Este dinamismo genera desigualdad y, al tiempo, ralentiza el consumo dificultando el crecimiento. Por otra parte, desde hace tres décadas predomina en el debate político la pretensión de contener o reducir la acción del Estado sea porque se la perciba como económicamente insostenible, sea porque se la considere ineficiente. En general, el gasto público no se había reducido antes de 2007, pero sí había experimentado una tendencia al estancamiento. A cambio, en Europa no se había producido un aumento reseñable de la dispersión salarial, salvo en algún país aislado como Alemania, a diferencia de lo que venía ocurriendo en Estados Unidos.

La crisis económica ha acelerado como era de prever la desigualdad y la pobreza en Europa, aunque su influjo ha resultado muy heterogéneo. No sólo porque la crisis ha afectado mucho más a la denominada periferia europea que al resto de naciones, sino porque han sido muy distintos los impactos sobre el empleo en cada país (según fuera su estructura productiva, su saldo externo, la salud de sus instituciones financieras y su nivel de endeudamiento global) y la capacidad de sus diversos sistemas de protección social para paliar las consecuencias sobre la población más vulnerable.

Así, sorprendentemente, durante la crisis Italia, Portugal e Irlanda -muy afectadas por la misma- fueron capaces de reducir la tasa de pobreza, porque los costes se repartieron con relativa equidad, mientras España y Grecia experimentaron un enorme ascenso de la personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Países como Gran Bretaña, representante del modelo menos amplio de Estado de Bienestar han visto como se reducían sus tasas de pobreza mientras Suecia, ejemplo paradigmático de la visión socialdemócrata, experimentaba un aumento. Si bien la crisis ha elevado la desigualdad en la mayor parte de la UE-15 como cabía esperar, Alemania experimentó una notable reducción de la misma. Lo que viene a confirmar que la evolución socioeconómica de cada país no ha sido consecuencia exclusiva de la crisis, sino también de las características estructurales de sus economías, de los marcos institucionales de sus Estados de Bienestar y de las diferentes medidas de política económica adoptadas para superarla.

Más allá de estas indudables diferencias existen algunas semejanzas fundamentales en la Unión Europea derivadas del diagnóstico realizado por las máximas instancias comunitarias y de las políticas que emanaban del mismo. Los programas de ajuste y consolidación fiscal han

deprimido la demanda interna y han obligado a recortar la financiación de servicios públicos fundamentales en casi todos los estados miembros de la Unión, especialmente en los más golpeados por la crisis. Aunque esta afirmación necesita ser matizada.

En realidad, la crisis implicó un aumento del gasto social respecto al PIB en casi toda la UE-15 debido a dos fenómenos simultáneos: la activación de los estabilizadores automáticos (aumento de las prestaciones por desempleo y caída en la recaudación tributaria) y la caída del PIB. Este fenómeno ha sido tanto más intenso cuanto mayor ha sido el aumento del paro y la recesión. En un segundo momento, el desequilibrio presupuestario derivado del fenómeno descrito, en un contexto de elevado endeudamiento externo y de presiones procedentes de la Comisión Europea, El Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional obligó a muchos países a elevar los impuestos (particularmente indirectos) y a reducir el gasto público. En la Europa periférica, el deterioro de las condiciones de vida de una parte de la sociedad que oscila entre un cuarto y un tercio del total se derivó de la incidencia del desempleo -que ha resultado ser muy desigual entre países-, del recorte en la financiación de prestaciones y servicios públicos generales y, especialmente, en la disminución del gasto social por persona que lo necesita (el caso más evidente se refiera a los parados de larga duración).

España, que dentro de la UE-15 había alcanzado el mayor nivel de crecimiento económico entre 2000 y 2007 sin alcanzar mejoras significativas en la equidad y la reducción de la pobreza, ha sido uno de los países donde los efectos sociales de la crisis han sido peores. El deterioro de las condiciones de vida que ha sufrido con intensidad cerca de un tercio de la población no guarda relación con la magnitud en el descenso del PIB (muy superior, por ejemplo, en Grecia, Irlanda o Italia). En este caso, el desproporcionado aumento del paro, la disminución de las prestaciones por desempleo, el agotamiento del ahorro familiar, la incidencia del endeudamiento y los recortes en determinados gastos públicos en un momento en el que eran particularmente necesarios han llevado a la precariedad a personas que poco tiempo antes podían disfrutar de la seguridad económica como miembros de las clases medias y trabajadoras.

Las previsiones a medio plazo no son halagüeñas. La "devaluación interna", la persistencia de un altísimo nivel de desempleo, la degradación del trabajo disponible, la pervivencia de la prioridad del objetivo de consolidación fiscal unida a las promesas de reducción de los impuestos y de su progresividad o la persistencia de un nivel de endeudamiento de todos los sectores económicos que lastra cualquier atisbo de recuperación no invitan a pensar que la leve mejoría de algunas macromagnitudes se traduzca en una mejora de las condiciones de vida de los más vulnerables.

Mediado 2014 algunas noticias económicas han cambiado algo el horizonte y el ánimo de los agentes socioeconómicos, pero la mayoría de las causas que desencadenaron la crisis permanecen y no se percibe ninguna voluntad política real de convertir la reducción de la desigualdad y la pobreza en objetivo prioritario ni para la Unión Europea ni para el gobierno español. El tipo de crecimiento que se está vislumbrando en el horizonte no tienen capacidad de revertir de manera sustancial el deterioro de la equidad que se ha producido durante los últimos años. Más aún, al no alterar significativamente las características estructurales de la economía española, puede alimentar nuevamente algunos de los fenómenos que nos han llevado a esta situación.

8. Bibliografía

- ADLER, M. y SCHMID, K.D. (2012): "Factor Shares and Income Inequality. Empirical Evidence from Germany, 2002-2008", *Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Discussion Papers*, 82.
- AHLUWALIA, M. (1976): "Inequality, Poverty and Development," *Journal of Development Economics*, 6, 307-342.
- ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1996): "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review*, 40 (6), 1203-1228.
- y RODRIK, D. (1994): "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109 (2), 465-490.
- ÁLVAREZ PERALTA, I.; LUENGO ESCALONILLA, F. y UXO GONZÁLEZ, J. (2013): *Fracturas y crisis en Europa*, Madrid: Clave Intelectual; Buenos Aires: Eudeba.
- ARAGÓN, J., *et al.* (2012): "Trabajadores pobres y empobrecimiento en España", Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- ATKINSON, A.B. (2000): "Increased Income Inequality in OECD Countries and the Redistributive Impact of the Government Budget", *World Institute for Development Economics Research Working Papers*, 202. The United Nations University. Helsinki.
- (2009): *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- ; PIKETTY, T. y SAEZ, E. (2011): "Top incomes in the long run of history", *Journal of Economic Literature*, 49 (1), 3-71.
- AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (2013): *Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE, 1er informe sobre la desigualdad en España 2013*, Madrid: Fundación Alternativas.
- BANERJEE, A. V. and DUFLO, E. (2003): "Inequality and Growth: What Can the Data Say?", *Journal of Economic Growth*, 8, 267-299.
- BARRO, R. J. (2000): «Inequality and Growth in a Panel of Countries», *Journal of Economic Growth*, 5, 5-32.
- BERG, A.G. y OSTRY, J.D. (2011): "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?", *IMF Staff Discussion Note*, 11/08.
- BHADURI, A. y MARGLIN, S. (1990): "Unemployment and the Real Wage: The Economic Basis for Contesting Political Ideologies", *Cambridge Journal of Economics*, 14 (4), pp. 375-393.
- BONESMO FREDRIKSEN, K. (2012): "Income inequality in the European Union", *OCDE Economics Department Working Papers*, 952.
- BOURGUIGNON, F. y MORRISON, C. (1998): "Inequality and Development: the Role of Dualism", *Journal of Development Economics*, 57 (2), 233-257-
- CANTÓ, Olga (2013): "El efecto redistributivo del impuesto sobre la renta y las prestaciones monetarias ante el incremento de la desigualdad de rentas" *Presupuesto y Gasto Público*, 71, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 153-170.

- CHAMBERS, D. y KRAUSE, A. (2010): "Is the Relationship between Inequality and Growth Affected by Physical and Human Capital Accumulation?" *The Journal of Economic Inequality*, 8 (2), 153-172.
- CRUCES AGUILERA, J., et al. (2013): "Desigualdad y estado social en España", Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- DAUDEY, E. y García-Peñalosa, C. (2007): "The Personal and the Factor Distributions of Incomes in a Cross-Section of Countries", *Journal of Development Studies*, 43 (5), 812-829.
- DEININGER, K. y SQUIRE, L. (1996): "A New Data Set Measuring Income Inequality", *World Bank Economic Review*, 10 (3), 565-91.
- EAPN Madrid (Red de lucha contra la pobreza y la exclusión social) (2010): *Las cifras de pobreza y exclusión social en España de cara a Europa 2020*. Madrid: EAPN.
- EUROSTAT news released (2014): *GDP and Beyond. Measuring Quality of Life in the EU*, (19 de marzo de 2014). Eurostat Press Office.
- FITOUSSI, J., GAFFARD, J. y SARACENO, F. (2010): *Politiques macroeconomiques et reformes structurelles: Bilan et perspectives de la gouvernance économique au sein de l'Union Européenne*. París: Observatoire Français des Cojuntures Économiques.
- FOESSA (2012): *Análisis y perspectivas 2012: Exclusión y desarrollo social*. Madrid
- (2013): *Análisis y perspectivas 2013. Desigualdad y derechos sociales*. Madrid.
- (2014): *Análisis y perspectivas 2014: Precariedad y cohesión social*. Madrid.
- FORBES, K. J. (2000): "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth", *American Economic Review*, 90 (4), 869-887.
- GALOR, O. y ZEIRA, J. (1993): "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies*, 60, 35-52.
- GARCÍA- PEÑALOSA, C. y TURNOVSKY, S.J. (2006): "Growth and Income Inequality: A Canonical Model", *Economic Theory*, 28, 25-49.
- GARZÓN, A. (2013): "El capitalismo español en el siglo XXI. ¿Qué lugar en la economía mundial?", *Pensar desde abajo*, nº 2.
- HOELLER, P.; JOUMARD, I. y KOSKE, I. (2014): *Income Inequality in OECD Countries. What Are the Drivers and Policy Options*. Londres: World Scientific Publishing.
- HUNG, M.P. (2011) "Measures of Income Distribution and Economic Growth", *Journal of Income Distribution*, 20 (3-4).
- IMMERVOLI, H. y RICHARDSON, L. (2013), "Redistribution Policy in Europe and the United States: Is the Great Recession a 'Game Changer' for Working-age Families?" *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 150. París: OECD Publishing.
- INE (2004): *La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- LAPAVITSAS, C; et al. (2009): "Eurozone Crisis: Beggar Thyself and Thy Neighbour" *Research on Money and Finance Occasional Report*, marzo de 2010. Londres: Research on Money and Finance

- LI, H. y ZOU (1998): "Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence", *Review of Development Economics*, 2 (3), 318-334.
- LUENGO, F. y VICENT, L. (2013): "Desequilibrios y crisis económica en Europa", en: XV *Reunión de Economía Mundial*, Santander del 5 al 7 de junio de 2013.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2011): "Las reformas del mercado de trabajo y ajustes estructurales en la Unión Europea", *Claves de la Economía Mundial*, n11. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- NOVALES CINCA, A. (2012): *La lucha contra la pobreza como objetivo de la política económica*. Lección inaugural del curso 2012-2013 de la Universidad Complutense de Madrid.
- OCDE (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OECD Publishing.
- (2011): *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings, Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising?* OECD Publishing, París.
- (2012): "Income Inequality and Growth: The Role of Taxes and Transfers", *OECD Economics Department Policy Notes*, 9. París: OECD Publishing.
- (2013): *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty. New Results from the OECD Income Distribution Database*, París: OECD Publishing.
- (2014): *Society at a Glance 2014- The crisis and its Aftermath*, March 2014, París: OECD Publishing.
- OIT (2010): *World of Work Report 2010. From One Crisis to the Next*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- (2011): *World of Work Report 2011. Making Markets Work for Jobs*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- (2012): *World of Work Report 2012. Better Jobs for a Better Economy*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (1994): "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, 84 (3), 600-621.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2013): "La financiación de los servicios de bienestar", *Presupuesto y Gasto Público*, 71, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 83-100.
- STOCKHAMMER, E., ONARAN, Ö. y EDERER (2009): "Functional Income Distribution and Aggregate Demand in the Euro Area", *Cambridge Journal of Economics*, 33, 139-159.
- ; — y — (2012): "Wage-Led Growth: Theory, Evidence, Policy", *Political Economy Research Institute Working Paper Series*, 300.
- SUBIRATS, J. (dir.) *et al.* (2004): "Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea", Barcelona: La Caixa.
- VAN TREECK, T. y STURN, S. (2012): "Income Inequality as a Cause of the Great Recession. A Survey of Current Debates", *Conditions of Work and Employment Series*, 39. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- VAUGHAN-WHITEHEAD, D. (2011): *Work inequalities in the crisis. Evidence from Europe*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA



Caritas