

03|2013

INFORME

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPAÑA: DESIGUALDAD, CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CICLOS



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 03|2013

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 03|2013

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPAÑA:
DESIGUALDAD, CAMBIOS ESTRUCTURALES
Y CICLOS

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 645-2013

Colección informes

Número 03/2013

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, mayo de 2013

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado
en la sesión ordinaria del Pleno del día 20 de febrero de 2013.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
F 91 429 42 57
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISBN: 978-84-8188-340-4
D.L. M-14320-2013

Imprime

Imprenta Fareso, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 20 de febrero de 2013

INFORME 03|2013

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPAÑA: DESIGUALDAD, CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CICLOS



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA	14
1. EL PESO DE LA REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS EN EL PIB 1985-2011	16
2. LOS COMPONENTES DEL PIB A COSTE DE LOS FACTORES	20
3. EVOLUCIÓN DE LOS COSTES LABORALES UNITARIOS REALES	26
4. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	30
CAPÍTULO II. DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA	34
1. CUESTIONES METODOLÓGICAS PREVIAS	35
2. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES	38
3. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD	51
4. LA POBREZA COMO EFECTO MÁS EXTREMO DE UN REPARTO DESIGUAL	61
5. RENTA, PATRIMONIO Y DEUDA: DESIGUALDADES EN LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS FAMILIAS	69
6. DESIGUALDAD EN EL CONSUMO Y CONSUMOS DESIGUALES	77
CAPÍTULO III. PERSPECTIVA TERRITORIAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA	84
1. LA DISTRIBUCIÓN INTERTERRITORIAL DE LA RENTA EN EL PERIODO 1985-2011	85
1.1. Economía regional y especialización productiva	86
1.2. Distribución territorial del PIB per cápita y evolución de la convergencia	93
1.3. Las desigualdades regionales en renta bruta disponible de los hogares	101
2. DIFERENCIAS INTRARREGIONALES EN LA DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA	105
3. LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN INTERTERRITORIAL	110
3.1. El papel redistributivo del sector público	111
3.2. Programas de desarrollo regional	112
3.3. La política de cohesión de la Unión Europea	113

CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDISTRIBUCIÓN	124
1. DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA	126
1.1. Tendencias en gasto social	128
1.2. Transferencias económicas y distribución de la renta	131
1.3. Las prestaciones no monetarias	140
1.4. El poder redistributivo del gasto social: balance e interrogantes de futuro	145
2. SISTEMA TRIBUTARIO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA	147
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES	157
ANEXO	172

INTRODUCCIÓN

La distribución de la renta constituye un elemento fundamental para conocer las dinámicas que alimentan el crecimiento económico y el bienestar de la población. No en vano, el principio redistributivo se encuentra consagrado por la Constitución española que, configurando nuestro país como Estado social y democrático de derecho, establece la obligación de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, así como la asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31), del mismo modo que exige a los poderes públicos la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (art. 40), entre otros preceptos con análoga finalidad.

El análisis de la distribución de la renta en España constituye uno de los temas centrales del Consejo Económico y Social (CES). Desde su creación, muchos han sido los trabajos realizados en este ámbito, destacando a este respecto el hecho de que ya el I Premio de investigación del CES fuese concedido en 1996 al estudio *Distribución funcional y personal de la renta en España*, en el que por primera vez se analizaron de forma global dos perspectivas de la distribución de la renta, la distribución funcional o reparto de salarios y beneficios y la distribución personal de la renta, esto es, el reparto de la renta entre los hogares, y cuyas conclusiones permitieron ampliar el conocimiento del proceso distributivo en España.

Por otro lado, bien sea de forma directa o indirecta, la evaluación de los efectos sociales de las distintas políticas en términos de equidad está presente en la mayoría de los trabajos que realiza el CES, en ejercicio de la función consultiva que le corresponde. Así, de forma periódica y con carácter anual, la Memoria sobre la situación socio-económica y laboral de España que elabora este organismo analiza, a lo largo de sus tres capítulos, la evolución de la renta y su distribución desde distintas perspectivas. También desde la Memoria se analiza la aportación de las Administraciones públicas a la renta disponible de las familias en forma de bienes o servicios públicos como la sanidad, la educación o las prestaciones sociales. Asimismo, han sido numerosos los proyectos normativos de naturaleza económica o social con incidencia en el patrón distributivo de las rentas que han sido sometidos por los sucesivos Gobiernos al preceptivo dictamen del CES, como también ha estado presente esta perspectiva en buena parte de los informes de iniciativa propia que ha ido elaborando esta institución a lo largo de su trayectoria.

En los últimos años, el interés por la equidad en la distribución de la renta y el papel de las políticas públicas se ha reavivado desde distintos ámbitos de la investigación y también por parte de los organismos internacionales, como la OCDE, la OIT y la propia UE, en un contexto mundial caracterizado por el aumento de las desigualdades incluso dentro de los países tradicionalmente más prósperos.

Unido a lo anterior, la grave situación económica que está atravesando nuestro país, el deterioro de los ingresos de las familias, la caída de la demanda agregada, las dificultades de supervivencia de las empresas y el descenso de la recaudación refuerzan la oportunidad de la reflexión sobre la interacción entre la distribución de la renta y el crecimiento económico. Sin embargo, más allá de la coyuntura actual, el CES considera necesario avanzar en una mirada retrospectiva y un diagnóstico común, necesarios para abordar el debate sobre cómo lograr un equilibrio a largo plazo entre el cumplimiento de la función redistributiva del Estado —en términos de adecuación y sostenibilidad en el tiempo de sus principales instrumentos— y la necesidad de impulsar la actividad económica y el empleo.

Con este propósito, a través de este informe, el CES intenta aproximarse a la evolución de la distribución de la renta en España en los distintos ciclos económicos que ha atravesado nuestro país desde 1985, tratando de integrar sus dimensiones fundamentales. El primer periodo de análisis partiría a mediados de los ochenta, y vendría marcado por el impulso que supuso la entrada de España en la CEE y que culminó con la recesión de 1993. A continuación, la economía española atravesó una de las fases expansivas más prolongadas de su historia reciente, que se extendería hasta finales de 2007, con el estallido de las tensiones financieras en EE.UU. Su posterior extensión a la economía real en 2008, que afectó especialmente a la UE, sitúa el comienzo del periodo de crisis, cuya intensidad y duración están afectando en mayor medida a España. Así, partiendo de la evidencia disponible, se abordan aquí tanto la distribución funcional de la renta, que se origina a partir de la remuneración de los distintos factores productivos, como la distribución personal, que permitirá reflejar cómo se produce el reparto de la renta entre los hogares y la evolución de la desigualdad, así como la distribución territorial, o las características del crecimiento producido en los distintos territorios, reflejando al mismo tiempo la realidad de una distribución sectorial fuertemente localizada geográficamente. En última instancia, reviste interés recordar cómo se ha desarrollado a lo largo de este extenso periodo el cometido redistributivo de los poderes públicos, a través de sus principales instrumentos: las políticas sociales y el sistema impositivo, sin perder la perspectiva de su interacción con el crecimiento económico y el tejido productivo.

La elaboración en pocos meses de un informe de estas características con una pretensión de integralidad ha resultado ser una tarea compleja, que ha chocado con la necesidad de acudir a fuentes estadísticas diversas y de muy diverso propósito y alcance (Contabilidad Nacional, la *Encuesta de Condiciones de Vida* o la *Encuesta de*

Presupuestos Familiares, entre otras) así como a numerosas fuentes secundarias del ámbito de la investigación, que a menudo se aproximaban parcialmente al objeto del informe, mediante diferentes metodologías y cubriendo periodos temporales más cortos que el que aquí consideramos. Es de esperar por ello que avancen y fructifiquen cuanto antes los trabajos que están llevando a cabo los organismos públicos nacionales de producción de estadísticas oficiales, especialmente el INE, para mejorar las herramientas de medición de la distribución de la renta y la riqueza entre los hogares.

CAPÍTULO I

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

Antes de realizar el análisis de la distribución funcional de la renta en España conviene apuntar que este enfoque está anclado en la visión de los economistas clásicos que se desarrolla en el siglo XIX

en un contexto económico y político en el que capitalistas, terratenientes y trabajadores conformaban clases sociales diferentes entre sí y homogéneas internamente, y en el que el papel redistributivo del sector público era mucho más limitado, de manera que la distribución del producto entre aquellas estaba estrechamente ligada a la distribución personal y la cohesión social. En la actualidad este vínculo se ha atenuado bastante, en primer lugar, porque la clasificación de la población según la procedencia de sus rentas ya no es tan obvia: los trabajadores, además de su salario, perciben rentas del capital fruto de la colocación de su ahorro en acciones o inmuebles, y los capitalistas con frecuencia trabajan y dirigen sus negocios, por no hablar del creciente dinamismo del autoempleo, donde la retribución del trabajo, del capital y de la gestión empresarial confluyen en la misma persona.

¿Sigue siendo pertinente el enfoque de la distribución funcional de la renta?

En segundo lugar, asalariados y propietarios de los medios de producción distan de ser en la actualidad categorías homogéneas, de manera que, por un lado, existe una creciente dispersión salarial ligada al aumento de la brecha en las retribuciones según el nivel de cualificación de los trabajadores (capital humano incorporado), y, por otro lado, se asiste también a una creciente polarización en el lado del capital, con un tejido empresarial en el que coexisten entidades de naturaleza diversa en cuanto a su estructura y fines¹, con una mayoría de empresas de reducida dimensión y un núcleo pequeño de grandes empresas, financieras y no financieras, muy internacionalizadas.

A pesar de las limitaciones mencionadas, el estudio de la distribución factorial de la renta sigue siendo pertinente al menos por dos tipos de razones. Por un lado, porque es relevante desde el punto de vista macroeconómico, pues permite analizar los procesos de acumulación del capital y de inversión, claves para el crecimiento económico, así como la evolución de la masa salarial, principal determinante del consumo

NOTAS

- 1 En particular, el sector de empresas de economía social se caracteriza porque, más allá de la responsabilidad social corporativa, incorpora de manera expresa finalidades sociales a sus principios orientadores, como el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la inclusión social o la generación de empleo estable y de calidad.

y de la demanda agregada. Por otro lado, también desde el punto de vista distributivo el análisis factorial de la renta sigue siendo útil, en la medida en que los salarios constituyen la principal fuente de renta de la mayor parte de los hogares mientras que las rentas del capital se mantienen concentradas en determinados colectivos de personas.

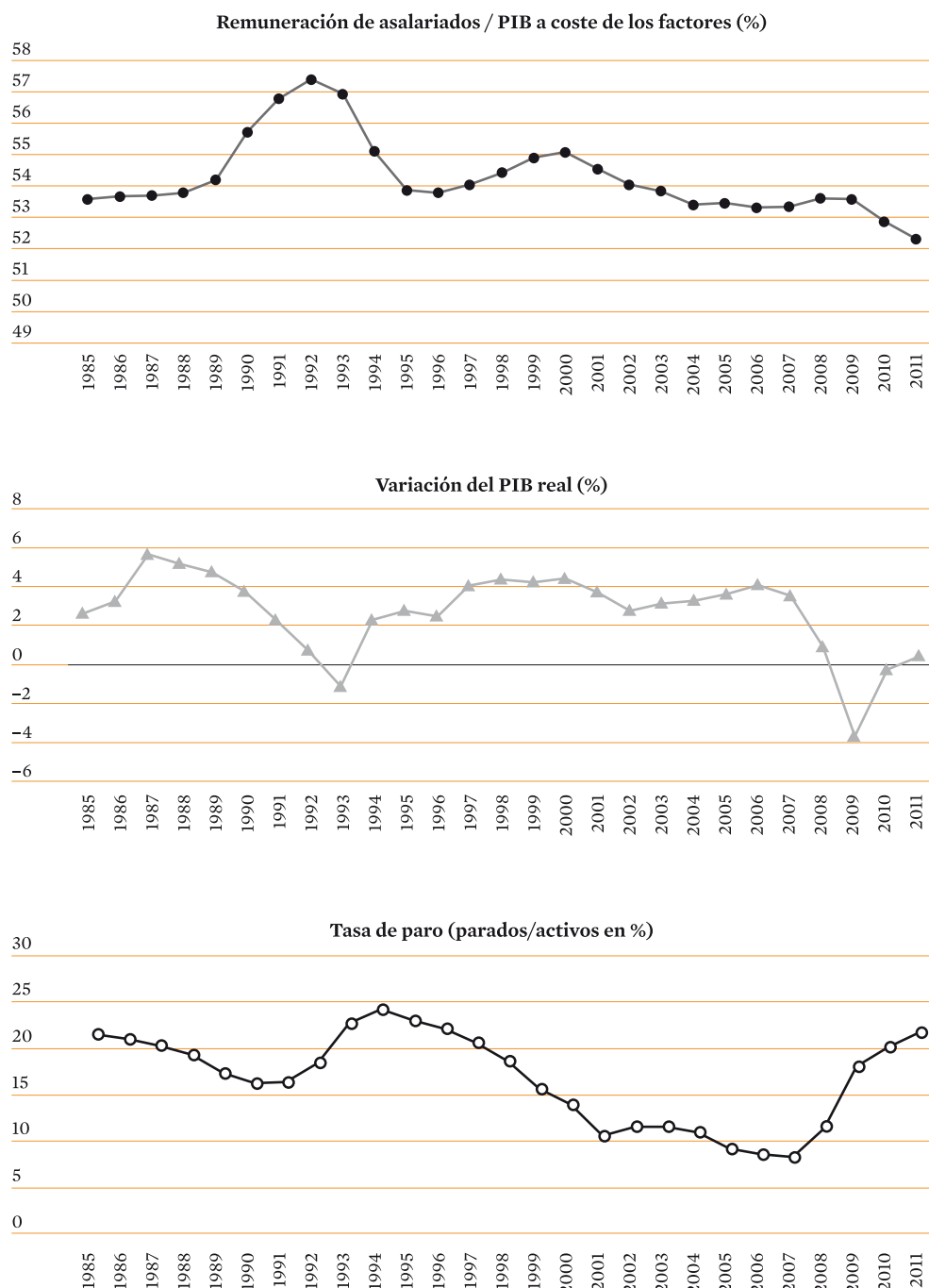
1. El peso de la remuneración de los asalariados en el PIB 1985-2011

A mediados de la década de los ochenta la economía española se encontraba al final del largo periodo de estancamiento que sucedió a la crisis energética de mediados de los años setenta, y que fue acompañado de una importante destrucción de empleo, sobre todo industrial, de la desaparición de numerosas empresas y, en el terreno que nos ocupa, de una notable pérdida de peso de la remuneración de los asalariados en el PIB. A partir de 1985 y hasta 1991, en la época en que España consolida su sistema democrático, se integra en la CEE y se dota de un marco institucional similar al de los países de nuestro entorno, se desarrolla un periodo de expansión económica, de modernización del aparato productivo y de las infraestructuras del transporte y las comunicaciones y de creación de empleo alentado por diversos factores como la caída de los precios del petróleo, la apertura exterior, la mejora de las expectativas por la integración europea y el aumento de la inversión extranjera. Sin embargo, la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB se mantiene prácticamente inalterada hasta 1989, a pesar del importante aumento de la tasa de asalarización (por la creciente terciarización de la economía y el importante aumento del empleo público) y del aumento de las cotizaciones sociales, correlato necesario de la construcción de un sistema de protección social moderno (gráfico 1). Este comportamiento retardado puede explicarse por las elevadas tasas de paro de las que se partía, por la intensificación del proceso de reconversión industrial, por la generación del consenso entre los agentes sociales en torno a la moderación salarial en la negociación colectiva², así como por el importante aumento del peso del empleo temporal, peor remunerado, que se produjo al amparo del contrato de fomento del empleo introducido por la reforma laboral de 1984.

Con todo, en 1989 se inicia una fase de aumento de la participación salarial que dura hasta 1992, con la economía en fase recesiva por la crisis del sistema monetario europeo y las tres devaluaciones sucesivas de la peseta, momento en que comienza a descender, en paralelo a la dinámica de pronunciada destrucción de empleo, hasta situarse en 1996, con la economía creciendo ya a buen ritmo pero con tasas de paro muy

2 Tras la firma de los Pactos de la Moncloa en 1977, el desarrollo del primer ciclo de concertación social —plasmado en el Acuerdo marco interconfederal sobre negociación colectiva de 1980, el Acuerdo nacional sobre empleo de 1981, el Acuerdo interconfederal de 1983 y el Acuerdo económico y social de 1984— pivotó, en lo que al pacto de rentas se refiere, en torno a la moderación salarial como vía para reducir la inflación y crear empleo, lo que se concretó en la sustitución de la referencia a la inflación pasada por la inflación prevista en la actualización salarial de los convenios colectivos, con el consiguiente efecto moderador sobre el crecimiento de los salarios.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA Y CICLO ECONÓMICO



La serie remuneración de asalariados/PIB se ha construido enlazando hacia atrás la serie con base 2008 (periodo 2000-2011) a partir de las tasas de variación de los agregados registradas con la base 1995 (periodo 1995-2000) y 1986 (periodo 1985-1995).
Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España y EPA.

elevadas, en niveles similares a los de 1985. En este caso, el comportamiento inicialmente anticíclico de la participación salarial habría operado como elemento de estabilización de la demanda y de sostenimiento de los ingresos de las familias trabajadoras, y podría explicarse por el elevado peso en los primeros años de crisis de las indemnizaciones por despido ligadas a la elevada destrucción de empleo indefinido en la industria. No obstante, la resistencia a la baja de salarios y precios, junto con la sobrevaloración de la peseta tras su incorporación al sistema monetario europeo y el final del ciclo expansivo de la inversión pública en infraestructuras estarían en el origen de la pérdida de competitividad de la economía española durante esos años.

En todo caso, puede decirse que a lo largo del ciclo económico 1985-1995 la participación de la remuneración de asalariados en el PIB ha mostrado un comportamiento procíclico, aunque retardado (gráfico 1).

A mediados de la década de los noventa se inicia un nuevo ciclo económico, con una larga etapa expansiva que dura hasta 2007 y una fase recesiva que se inicia en 2008 y que aún no ha concluido. La expansión económica estuvo impulsada por el escenario de estabilidad macroeconómica derivado de los procesos de convergencia europea y la consiguiente generación de un clima de confianza entre los agentes económicos.

Los logros en materia de control de la inflación, los flujos de fondos europeos, las ventajas comparativas derivadas de las devaluaciones precedentes y, sobre todo, la reducción y persistencia de los tipos de interés en niveles bajos, operaron como factores expansivos de la demanda, que estuvo apoyada en crecientes niveles de endeudamiento de las empresas y las familias, y que presentaba una composición muy sesgada hacia el consumo y la formación bruta de capital fijo, con un peso creciente de la inversión en construcción desde 2000³.

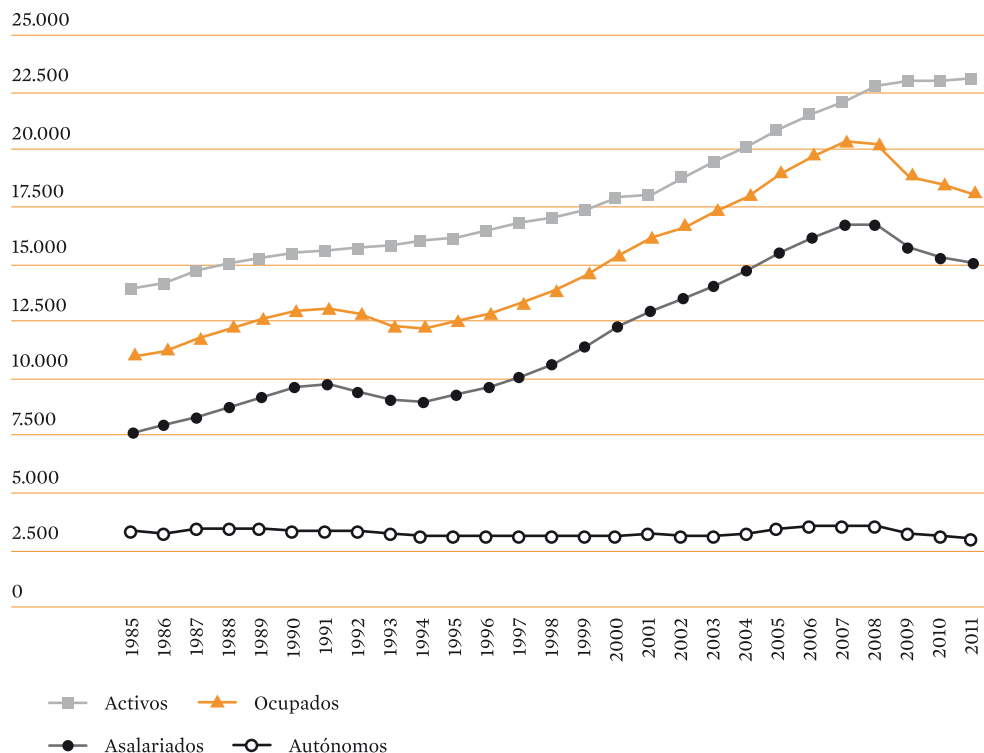
Este proceso de crecimiento sostenido y diferencial respecto a los países de nuestro entorno se basó en una intensa creación de empleo, también por encima del promedio de la Unión Europea, cimentada en incrementos de la población activa derivados de los flujos migratorios y de la progresiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo (gráfico 2). No obstante, el patrón de creación de empleo contribuyó a reforzar la tendencia a la polarización característica del mercado de trabajo español y de la estructura de cualificaciones de la población activa. Así, junto a la intensa creación de empleos de alta cualificación se produjo un enorme aumento del empleo en sectores intensivos en mano de obra poco cualificada, como la construcción y los servicios, con porcentajes de empleo temporal muy superiores al promedio europeo y salarios relativamente bajos⁴.

3 Desde el año 2000 el peso de la inversión en construcción en España —tanto en vivienda como en otros edificios e infraestructuras— sobre el total de la inversión en activos fijos, aumentó sistemáticamente, desde el 51 por 100 registrado en 1999 hasta el 71 por 100 de 2007, unas cifras que contrastan con el promedio observado en la UE-15 que aumentó en los mismos años del 53 al 59 por 100 (fuente: Eurostat).

4 Véase Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*, págs. 207 y ss.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA Y EL EMPLEO, 1985-2011

(Miles de personas)

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Medias anuales.

En este periodo de bonanza económica y reducción del paro, la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB presenta dos etapas. De 1997 hasta 2000, es decir, con cierto retraso respecto al cambio de ciclo, la ratio aumenta solo ligeramente porque las altas tasas de paro, la intensa creación de empleo de bajos salarios (efecto composición del empleo) y el clima social favorable a la moderación salarial y la contención de precios con vistas a la integración en la UEM (efecto salario) operan como factores moderadores. A partir de 2000 y hasta 2007, las dos últimas dinámicas se agudizan, lo que unido al crecimiento diferencial de la rentabilidad de algunos sectores productivos, como la construcción, los servicios inmobiliarios y los servicios financieros, explican la pérdida de peso de las rentas del trabajo hasta prácticamente el final de la etapa expansiva.

Por último, en los dos primeros años de crisis la participación salarial en el PIB repunta sensiblemente, en gran medida porque la intensa destrucción de empleo se concentró en esos años en los sectores, segmentos y ocupaciones con peores niveles de remuneración, sesgando la composición del empleo remanente hacia los trabajos y

colectivos con niveles salariales más altos. Además, el carácter plurianual de la mayor parte de los convenios colectivos y el súbito desplome de las rentabilidades en los sectores epicentro de la crisis (construcción, inmobiliario y financiero) explican también el aumento de la participación salarial al inicio de la fase recesiva. En cambio, a partir de 2010, a medida que el desempleo se extiende a categorías y colectivos mejor remunerados, se inicia una pronunciada caída de la participación salarial, que también es resultado de la contención salarial pactada por los agentes sociales, así como de la reducción del salario de los empleados públicos.

Con las necesarias cautelas derivadas de los problemas metodológicos que entraña el enlace de las series de la Contabilidad Nacional con bases diferentes, en el conjunto del periodo 1985-2011 la remuneración de asalariados en proporción del PIB a coste de los factores⁵ se habría reducido en 1,3 puntos porcentuales, magnitud que habría engrosado el agregado excedente bruto de explotación/rentas mixtas brutas.

2. Los componentes del PIB a coste de los factores

No obstante, los datos desagregados del PIB a coste de los factores (cuadro 1) permiten hacer algunas matizaciones. Por un lado, la descomposición de la remuneración de asalariados entre los sueldos y salarios brutos⁶ y las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores⁷ (que representan más de una quinta parte del total) muestra que mientras que los primeros reducen su participación en el PIB en 2,3 puntos porcentuales a lo largo del periodo, las segundas aumentan su peso un punto porcentual, de modo que podría afirmarse que, a la larga, la pérdida de peso de los salarios presentes ha sido sustituida parcialmente por el aumento de los salarios diferidos.

Por su parte, la magnitud resultante de descontar la remuneración de los asalariados del PIBcf tiene tres componentes principales. De un lado, el excedente bruto de

5 El PIB a coste de los factores es la producción anual de bienes y servicios finales valorados por las retribuciones de los factores que intervienen en el proceso productivo, es decir, es el PIB a precios de mercado menos los impuestos indirectos y más las subvenciones públicas a la producción. Se emplea este indicador para centrar la atención en el reparto de rentas entre capital y trabajo sin tener en cuenta la parte del valor de la producción que revierte en el sector público. En todo caso, el peso de los impuestos indirectos netos sobre el PIB a precios de mercado se ha mantenido en torno al 10 por 100 desde 1985 hasta 2003, después aumentó hasta un máximo del 11,3 por 100 en 2006, en el periodo de mayor apogeo del *boom* inmobiliario, para desplomarse a partir de 2007, en paralelo al parón de la construcción y la desinflación de precios de la vivienda nueva, hasta niveles del 7-9 por 100 registrados hasta 2011. No obstante, los datos disponibles de 2012, que abarcan hasta el tercer trimestre, muestran un repunte del peso de la imposición indirecta que se sitúa en el 9,3 por 100 del PIB, acusando sin duda la última subida de los tipos normal y reducido del IVA hasta 21 y el 10 por 100, respectivamente.

6 Incluye sueldos y salarios brutos (es decir, incluyendo las cotizaciones sociales a cargo de los trabajadores) en efectivo y en especie.

7 Incluye las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas o ficticias).

CUADRO 1. COMPONENTES DEL PIB A COSTE DE LOS FACTORES, 1985-2011

Base	Remuneración de asalariados				Excedente bruto de explotación y rentas mixtas				
	Año	Total	Salarios brutos	empresariales	CSS	Total	Excedente neto	Renta mixta neta	Consumo de capital fijo
Base 1986	1985	50,1	38,9		11,2	49,9		37,1	12,8
	1986	50,1	38,5		11,6	49,9		36,8	13,1
	1987	50,2	38,6		11,6	49,8		37,2	12,7
	1988	50,3	38,4		11,9	49,7		37,3	12,5
	1989	50,6	39,0		11,7	49,4		37,2	12,2
	1990	52,1	39,9		12,2	47,9		35,9	12,0
	1991	53,1	40,6		12,5	46,9		35,0	11,9
	1992	53,6	40,5		13,1	46,4		34,4	12,0
	1993	53,2	39,7		13,5	46,8		34,4	12,4
	1994	51,5	39,2		12,3	48,5		36,1	12,4
	1995	50,3	38,7		11,6	49,7		37,3	12,3
Base 1995	1995	54,7	43,2		11,4	45,3	13,2	17,9	14,2
	1996	54,6	43,0		11,6	45,4	13,1	18,1	14,2
	1997	54,8	43,2		11,6	45,2	13,2	17,6	14,4
	1998	55,2	43,7		11,5	44,8	13,3	17,1	14,4
	1999	55,7	44,0		11,7	44,3	12,9	16,8	14,6
	2000	55,9	43,9		12,0	44,1	12,4	16,5	15,2
	2000	55,1	43,3		11,8	44,9	15,2	15,7	14,1
	2001	54,5	42,6		11,9	45,5	15,1	16,2	14,2
	2002	54,0	42,2		11,9	46,0	14,9	16,6	14,5
	2003	53,8	42,0		11,8	46,2	14,5	16,8	14,9
	2004	53,4	41,6		11,8	46,6	14,6	16,6	15,4
Base 2008	2005	53,4	41,5		11,9	46,6	13,9	16,8	15,8
	2006	53,3	41,4		11,9	46,7	13,5	17,0	16,1
	2007	53,3	41,5		11,9	46,7	13,5	17,1	16,1
	2008	53,6	41,8		11,8	46,4	13,8	16,4	16,2
	2009	53,6	41,9		11,7	46,4	13,7	16,0	16,8
	2010	52,9	41,1		11,7	47,1	14,3	14,9	17,9
	2011	52,3	n.d.		n.d.	47,7	29,8		18,0

(Continúa en la página siguiente)

Variación anual en puntos porcentuales de PIBcf

Remuneración de asalariados					Excedente bruto de explotación y rentas mixtas				
Base	Año	Total	Salarios brutos	empresariales	CSS	Total	Excedente neto	Renta mixta neta	Consumo de capital fijo
Base 1986	1986	0,1	-0,3		0,4	-0,1	-0,3		1,9
	1987	0,0	0,1		0,0	0,0	0,4		-3,2
	1988	0,1	-0,2		0,3	-0,1	0,1		-1,4
	1989	0,4	0,6		-0,2	-0,4	-0,1		-2,3
	1990	1,4	0,9		0,5	-1,4	-1,3		-1,3
	1991	1,0	0,7		0,3	-1,0	-0,9		-0,9
	1992	0,6	0,0		0,6	-0,6	-0,6		0,2
	1993	-0,4	-0,8		0,4	0,4	0,0		3,4
	1994	-1,7	-0,6		-1,1	1,7	1,6		0,6
	1995	-1,2	-0,5		-0,7	1,2	1,3		-0,8
	1996	-0,1	-0,2		0,2	0,1	-0,1	0,2	0,0
Base 1995	1997	0,3	0,2		0,0	-0,3	0,1	-0,5	0,1
	1998	0,4	0,5		-0,1	-0,4	0,1	-0,5	0,0
	1999	0,5	0,2		0,2	-0,5	-0,4	-0,3	0,2
	2000	0,2	-0,1		0,2	-0,2	-0,5	-0,3	0,6
	2001	-0,5	-0,7		0,1	0,5	0,0	0,5	0,1
	2002	-0,5	-0,5		0,0	0,5	-0,2	0,4	0,3
	2003	-0,2	-0,2		0,0	0,2	-0,4	0,2	0,4
	2004	-0,4	-0,4		0,0	0,4	0,1	-0,1	0,5
	2005	0,1	-0,1		0,1	-0,1	-0,7	0,2	0,5
	2006	-0,1	-0,1		0,0	0,1	-0,3	0,2	0,3
	2007	0,0	0,1		-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
Base 2008	2008	0,3	0,3		0,0	-0,3	0,3	-0,7	0,1
	2009	0,0	0,1		-0,1	0,0	-0,1	-0,4	0,6
	2010	-0,7	-0,8		0,1	0,7	0,7	-1,1	1,1
	2011	-0,6	n.d.		n.d.	0,6	0,5		0,1
	Total 1985-2011	-1,3	-2,3		1,0	1,3	0,3		1,0

La variación en el conjunto del periodo se ha calculado como suma de las diferencias anuales para salvar las rupturas que se producen en 1995 y 2000 por los cambios de base.
Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España.

explotación, es decir, todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), que corresponden en un 85 por 100 a las empresas. De otro lado, la renta mixta, es decir, aquella que incluye los ingresos para los que resulta imposible deslindar la retribución de la aportación del trabajo, del capital o la propiamente empresarial del perceptor, y que incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales. Por último, el consumo de capital fijo, o la parte del excedente bruto y la renta mixta bruta destinada a la reposición del equipo capital (amortización).

Pues bien, los datos muestran que el consumo de capital fijo, imputable al excedente de explotación en un 90 por 100⁸, aumenta claramente a lo largo del periodo considerado, sobre todo a partir de 2000, como, por otro lado, corresponde al proceso de creciente capitalización de la economía española.

Una vez descontada la depreciación del capital, el deslinde entre el excedente neto y las rentas mixtas netas solo se ofrece oficialmente desde 1995. Hasta entonces, a lo largo de lo que sería el primer ciclo completo de la economía considerado en este informe, el agregado excedente neto de explotación/rentas mixtas netas tiene un comportamiento casi simétrico con la remuneración de asalariados: se mantiene relativamente estable desde 1985 hasta 1988, desciende en el periodo 1990-1992, para volver a crecer claramente a partir de 1994, cuando se inicia la recuperación económica.

A partir de 1995, la descomposición del agregado permite comprobar cómo el ligero aumento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB que se produce de 1997 a 2000 se traduce en una disminución tanto de las rentas mixtas netas como del excedente de explotación neto, mientras que la caída de la participación salarial que se produce desde 2000 y hasta 2007 no pasa a engrosar la proporción del excedente, que también se reduce, sino que aprovecha a las rentas mixtas netas y al consumo de capital fijo. Desde 2008, en cambio, en paralelo al repunte inicial de la participación salarial se produce también un repunte del excedente neto y del consumo de capital fijo, en detrimento de las rentas mixtas. En 2010, último dato para el que se tiene información desagregada, las rentas mixtas acentúan su caída, igual que las rentas salariales, mientras que el excedente neto y el consumo de capital fijo repuntan con fuerza. Las rentas mixtas, por tanto, presentan un patrón procíclico relativamente acusado, con un dinamismo elevado en la etapa expansiva y una notable sensibilidad a la baja en la etapa recesiva.

8 La desagregación entre excedente y rentas mixtas que ofrece la contabilidad nacional desde 1995 desvela que el consumo de capital fijo imputable a las rentas mixtas es muy limitado y que el grueso (en torno al 90 por 100) está ligado al excedente de explotación, de tal manera que, en términos relativos y con datos de 2010, tan solo el 10 por 100 de la renta mixta bruta se dedica a reposición del equipo capital, mientras que este porcentaje se eleva a más del 50 del excedente bruto.

Si centramos el análisis en las cuentas de las sociedades no financieras⁹, podemos observar cómo se ha ido aplicando el excedente bruto de explotación (EBE) a lo largo del periodo de referencia, es decir, qué parte ha salido de las empresas para pagar rentas de la propiedad (intereses por financiación ajena y dividendos, fundamentalmente), transferencias (indemnizaciones de seguro) e impuesto de sociedades, y qué parte ha constituido ahorro empresarial. Además, es posible conocer a cuánto ha ascendido la inversión empresarial y en qué proporción se ha financiado con ahorro empresarial, con transferencias de capital o con financiación ajena. En el cuadro 2 se recogen las cuentas de las sociedades no financieras cuantificando las diferentes partidas con relación al EBE.

Excedente bruto de explotación e inversión de las sociedades no financieras

Destaca en primer lugar la pérdida de peso de las rentas de la propiedad pagadas que se produce desde mediados de los noventa y hasta 2006, debido al menor peso de los intereses de los préstamos que más que compensa el aumento de los dividendos repartidos. Por su parte, la proporción del EBE que se destina al pago del impuesto de sociedades muestra un perfil procíclico, de manera que, a pesar de su carácter proporcional, su peso tiende a aumentar en las etapas expansivas, muy notablemente en los últimos años de bonanza, para caer de manera significativa en los momentos de menor crecimiento, comportándose por tanto como un elemento estabilizador del ahorro empresarial. De resulta de estas dinámicas, el ahorro bruto de las sociedades no financieras muestra una tendencia ascendente hasta mediados de los noventa, momento en que empieza a descender llegando a cotas muy bajas justo antes de la crisis, para recuperarse notablemente durante la misma. La reducción del ahorro empresarial que se registra durante la última expansión económica contrasta con el gran dinamismo de la formación bruta de capital, cuya magnitud es sistemáticamente superior al ahorro y en grado creciente, lo que se traduce en un formidable aumento de la necesidad de financiación de las empresas.

Puede decirse que en el último ciclo expansivo se ha producido un claro divorcio entre la evolución del ahorro empresarial y la inversión debido al creciente recurso a la financiación ajena por parte de las empresas frente a los recursos propios, que se ha revertido drásticamente con la crisis y el comienzo del proceso de desapalancamiento, un comportamiento claramente ligado al auge y posterior declive del negocio inmobiliario. En todo caso, la inversión empresarial muestra un perfil procíclico mucho más acusado que los beneficios empresariales, de manera que en las fases de expansión ha crecido a tasas mucho más elevadas que el excedente, para contraerse drásticamente en las etapas recesivas (gráfico 3).

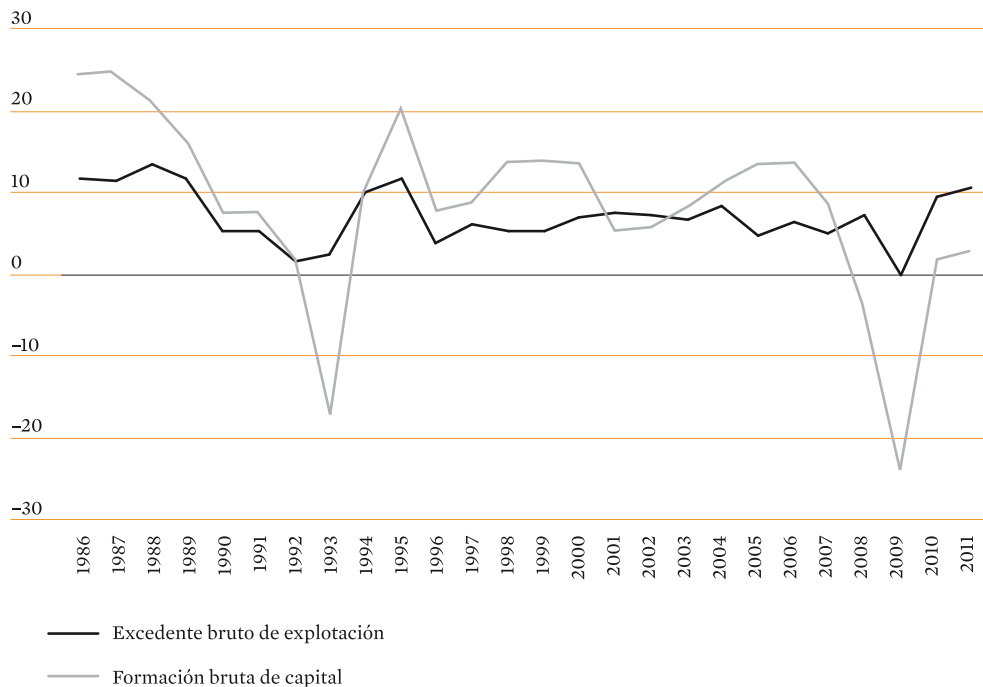
9 Las sociedades no financieras concentran, según los años, entre el 70 y el 75 por 100 del excedente neto de explotación. El resto se reparte entre las sociedades financieras y los hogares.

CUADRO 2. APLICACIÓN EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACIÓN DE LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 1985-2011
(En porcentaje del EBE)

1		Rentas de la propiedad netas pagadas										8=5+6-7	
Año	EBE	TOTAL	Intereses	Dividendos	Resto ⁽¹⁾	Transf. corrientes pagadas netas ⁽²⁾	Impuesto de Sociedades	Ahorro bruto	Transf. de capital recibidas netas ⁽³⁾	Formación bruta de capital	Capacidad (+) necesidad (-) financiación		
Base 1986	1985	100	41,5	33,8	7,1	0,7	0,9	7,6	50,0	13,2	47,9	15,3	
	1986	100	36,0	28,0	7,3	0,7	1,3	7,9	54,8	8,3	53,4	9,6	
	1987	100	36,5	27,8	8,0	0,7	0,9	10,3	52,4	5,1	59,7	-2,2	
	1988	100	37,8	26,6	10,2	1,0	0,9	9,5	51,8	6,9	63,7	-5,0	
	1989	100	37,6	27,8	9,0	0,9	0,9	12,5	49,0	7,6	66,2	-9,6	
	1990	100	39,6	30,2	8,3	1,1	0,9	13,0	46,5	5,6	67,6	-15,5	
	1991	100	41,8	31,7	8,9	1,2	1,0	11,8	45,4	6,0	68,8	-17,7	
	1992	100	42,0	34,0	6,8	1,3	1,6	11,2	45,2	6,1	68,9	-17,6	
	1993	100	35,8	29,5	5,3	1,0	1,7	10,4	52,1	7,3	55,7	3,7	
	1994	100	34,1	25,7	7,5	1,0	1,9	8,2	55,8	5,6	56,1	5,3	
	1995	100	28,6	21,4	6,2	1,0	1,8	9,3	60,3	9,1	60,4	9,0	
	1995	100	29,1	22,2	6,7	0,2	1,1	7,3	62,5	7,7	63,4	6,7	
Base 1995	1996	100	28,8	20,1	8,4	0,3	1,6	8,6	61,1	5,1	65,6	0,6	
	1997	100	27,1	17,5	8,9	0,7	1,7	10,9	60,3	5,1	67,4	-2,0	
	1998	100	26,9	15,4	10,1	1,4	1,9	10,9	60,2	6,5	72,5	-5,8	
	1999	100	24,4	14,8	9,8	-0,2	1,8	13,7	60,2	5,7	78,4	-12,5	
	2000	100	25,3	15,5	10,1	-0,3	2,1	14,8	57,8	5,1	83,0	-20,0	
	2000	100	22,6	11,1	12,4	-0,9	3,3	15,3	58,8	5,4	87,3	-23,1	
	2001	100	29,5	14,3	13,3	1,9	3,9	14,4	52,3	5,9	85,5	-27,4	
	2002	100	25,0	11,8	11,8	1,4	3,8	15,9	55,3	6,7	84,1	-22,1	
	2003	100	22,7	11,4	11,4	-0,1	4,3	15,7	57,4	6,8	85,0	-20,9	
	2004	100	24,6	12,3	12,2	0,0	4,7	16,5	54,2	8,0	87,2	-24,9	
	2005	100	26,4	13,4	14,3	-1,3	5,1	19,5	49,0	4,8	94,6	-40,9	
	2006	100	31,5	17,3	16,1	-2,0	5,4	20,7	42,5	5,1	100,8	-53,2	
Base 2008	2007	100	36,6	25,2	14,6	-3,2	5,7	24,3	33,4	5,6	104,8	-65,7	
	2008	100	38,5	27,4	11,8	-0,7	5,6	14,1	41,7	7,0	92,8	-44,0	
	2009	100	30,5	17,6	13,3	-0,4	5,3	10,9	53,4	7,3	70,4	-9,8	
	2010	100	25,5	14,8	10,9	-0,2	4,9	7,8	61,8	6,6	65,4	2,9	
	2011	100	25,6	n.d.	n.d.	n.d.	4,3	7,5	62,6	5,6	60,7	7,5	

(1) Incluye beneficios reinvertidos de las inversiones directas en/del exterior; rentas de la propiedad atribuidas a los asegurados y rentas de la tierra.
(2) Incluye primas (-) e indemnizaciones (+) de seguros no vida.
(3) Impuestos sobre el capital (-) y ayudas a la inversión (+).
Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España.

GRÁFICO 3. EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACIÓN Y FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL DE LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 1985-2011
(Tasas de variación)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España.

3. Evolución de los costes laborales unitarios reales

A continuación, con idea de profundizar algo más en la distribución factorial de la renta, se descompone el cociente de remuneración de asalariados/PIB, tomando en este caso el PIB a precios de mercado, para determinar cómo ha afectado a su evolución la dinámica de la remuneración media por asalariado real, de la productividad aparente y de la tasa de asalarización¹⁰.

Los datos de la Contabilidad Nacional muestran que durante el periodo 1985-2011 la productividad aparente aumenta en general de manera muy modesta en los periodos

10 Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{núm. de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{núm. de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{núm. de asalariados}}{\text{núm. de ocupados}} = \text{Coste laboral unitario real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

En términos de tasas de variación, la ecuación sería la siguiente:

$$\text{Var. \%} \frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} \approx \text{Var. \% Remuneración media por asalariado} - \text{Var. \% Productividad por ocupado} + \text{Var. \% Tasa de asalarización} \approx \text{Var. \% Coste laboral unitario real} + \text{Var. \% Tasa de asalarización}$$

de expansión, reflejando el insuficiente progreso tecnológico de la economía española y la expansión de sectores intensivos en mano de obra, y que solo repunta con fuerza en las etapas recesivas (1992-1994 y 2008-2011) porque se produce un fuerte ajuste del empleo (lo que se ha dado en llamar aumento pasivo de la productividad). Por su parte, la remuneración media por asalariado real presenta crecimientos negativos o muy modestos en las dos etapas expansivas consideradas¹¹, siempre por debajo de los ya de por sí modestos incrementos de la productividad, mientras que en las dos etapas recesivas experimenta un fuerte repunte inicial, superior al aumento de la productividad aparente, para desplomarse a continuación, un comportamiento que, como ya se ha apuntado, tiene que ver con el hecho de que se produzca inicialmente un drástico ajuste del empleo concentrado en los empleos temporales, con salarios inferiores al promedio, así como con el retardo con que se va produciendo el ajuste salarial de los trabajadores que conservan su empleo (cuadro 3).

De manera sintética, el coste laboral unitario real (CLUR), es decir, el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración media por asalariado), se sitúa en 2011 en el 82,3 por 100 del valor que tenía en 1985 (gráfico 4). Teniendo en cuenta que a lo largo del periodo la tasa de asalarización no ha dejado de crecer¹², la pérdida de peso de la remuneración de asalariados en el PIB¹³ tiene que ver por entero con la disociación entre el crecimiento de la productividad por ocupado y la remuneración media por asalariado. Este comportamiento, que al menos durante el periodo considerado se configura como un elemento estructural, tiene mucho que ver con el patrón de crecimiento de la economía española, muy centrado en sectores de baja productividad, de escaso valor añadido e intensivos en mano de obra poco cualificada, como la construcción y algunos servicios (comercio y hostelería, particularmente), donde se ha concentrado la creación de empleo temporal con salarios inferiores al promedio, en buena medida ocupados por inmigrantes, mujeres y jóvenes con poca cualificación.

Porque si bien, como se comentará a continuación, el crecimiento de los salarios reales por debajo de la productividad es una tendencia compartida por las economías desarrolladas, que a su vez explica que la pérdida de peso de la remuneración de los asalariados en la economía sea una dinámica general, la singularidad del caso español radica en que crecer por debajo de la productividad ha implicado tasas de aumento de los salarios reales muy bajas o negativas, inferiores en todo caso a las registradas en otras áreas económicas (gráfico 5), y ello porque los aumentos de la productividad por ocupado en España, a diferencia de lo acontecido también en las principales economías desarrolladas, han sido de muy poco calado.

11 Nótese que se trata de una magnitud agregada media y que, por lo tanto, esconde las diferentes tendencias que se hayan podido producir en relación con las remuneraciones en los distintos sectores productivos y ramas de actividad.

12 Con datos EPA, la tasa de asalarización ha aumentado del 69,4 registrado en 1985 hasta el 83,4 en 2011.

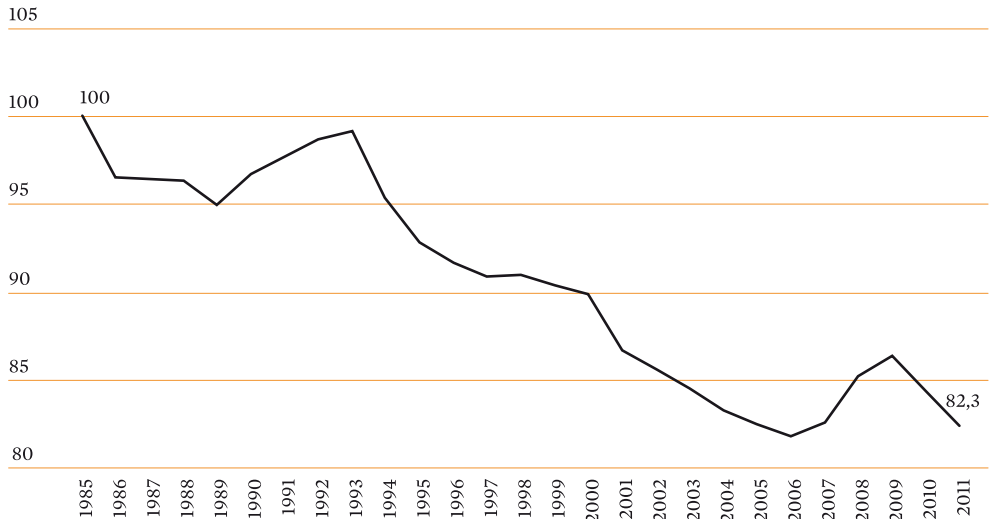
13 Como se ha explicado más arriba, la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de remuneración de asalariados/PIB muestra una caída de 1,3 puntos de PIB en el periodo. Véanse notas al gráfico 1 y al cuadro 1.

CUADRO 3. PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS EN EL PIB, 1985-2011
(Tasas de variación)

Base	Año	Remuneración asalariados/ PIBpm	Remuneración por asalariado real	Productividad aparente	Coste laboral unitario real	Tasa de asalarización	Deflactor PIB	PIB real	Asalariados ⁽¹⁾	Ocupados ⁽¹⁾
Base 1986	1986	-1,7	-1,7	1,8	-3,4	1,8	11,1	3,2	3,3	1,4
	1987	0,1	0,9	1,1	-0,1	0,3	5,8	5,6	4,8	4,5
	1988	0,7	1,7	1,7	-0,1	0,8	5,7	5,2	4,2	3,4
	1989	0,6	-0,2	1,3	-1,4	2,0	7,1	4,7	5,5	3,4
	1990	3,0	2,0	0,1	1,9	1,1	7,3	3,7	4,8	3,6
	1991	2,0	2,3	1,3	1,0	1,0	7,1	2,3	2,0	1,0
	1992	0,4	3,3	2,3	1,0	-0,6	6,9	0,7	-2,1	-1,6
	1993	0,7	2,4	1,8	0,5	0,2	4,3	-1,2	-2,8	-2,9
	1994	-3,7	-1,2	2,8	-3,8	0,1	4,0	2,3	-0,4	-0,5
	1995	-2,1	-1,8	0,9	-2,6	0,6	4,8	2,7	2,4	1,8
	1996	-0,3	1,0	1,2	-0,2	-0,1	3,5	2,4	1,2	1,2
	1997	0,0	0,0	0,9	-0,9	0,9	2,3	4,0	4,1	3,1
	1998	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	2,4	4,3	4,3	4,1
	1999	0,2	-0,1	0,5	-0,6	0,8	2,8	4,2	4,5	3,7
Base 2008	2000	0,2	0,0	0,7	-0,6	0,8	3,4	4,4	4,6	3,7
	2001	-0,7	-0,7	0,3	-1,0	0,3	4,2	3,7	3,6	3,4
	2002	-0,9	-0,9	0,4	-1,3	0,4	4,4	2,7	2,8	2,3
	2003	-0,8	-0,7	0,5	-1,2	0,4	4,2	3,1	3,0	2,6
	2004	-1,3	-1,1	0,4	-1,5	0,2	4,0	3,3	3,0	2,9
	2005	-0,6	-0,8	0,1	-0,9	0,4	4,3	3,6	3,8	3,5
	2006	-0,5	-0,3	0,6	-0,8	0,4	4,1	4,1	3,9	3,5
	2007	1,2	1,4	0,5	0,9	0,3	3,3	3,5	3,3	3,0
	2008	3,3	4,4	1,1	3,3	0,0	2,4	0,9	-0,2	-0,2
	2009	1,3	4,1	2,7	1,4	-0,1	0,1	-3,7	-6,3	-6,3
	2010	-2,3	-0,1	2,3	-2,4	0,0	0,4	-0,3	-2,5	-2,5
	2011	-2,2	-0,3	2,2	-2,4	0,2	1,0	0,4	-1,5	-1,7

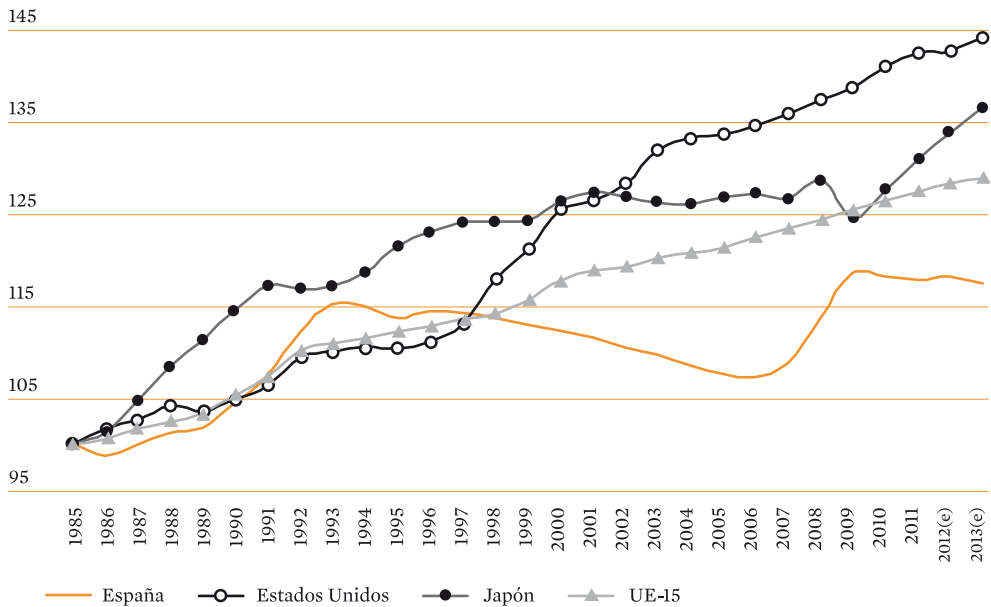
(1) Empleo equivalente a tiempo completo desde 1995.
Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DEL COSTE LABORAL UNITARIO REAL, 1985-2011
(Índice, 1985=100)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO REAL* EN LAS ECONOMÍAS AVANZADAS, 1985-2013
(Índice 1985=100)



* Calculado con el deflactor del PIB.

(e) Estimaciones.

Fuente: Comisión Europea. Base de datos AMECO.

4. Tendencias y perspectivas en el contexto internacional

Existe un amplio consenso en torno a que el descenso de la remuneración de los salarios en proporción al PIB ha sido una tendencia generalizada en los países desarrollados en las últimas décadas¹⁴, en la que ha confluído la moderación salarial, entendida como crecimiento de los salarios reales inferior al de la productividad, con un insuficiente crecimiento del empleo.

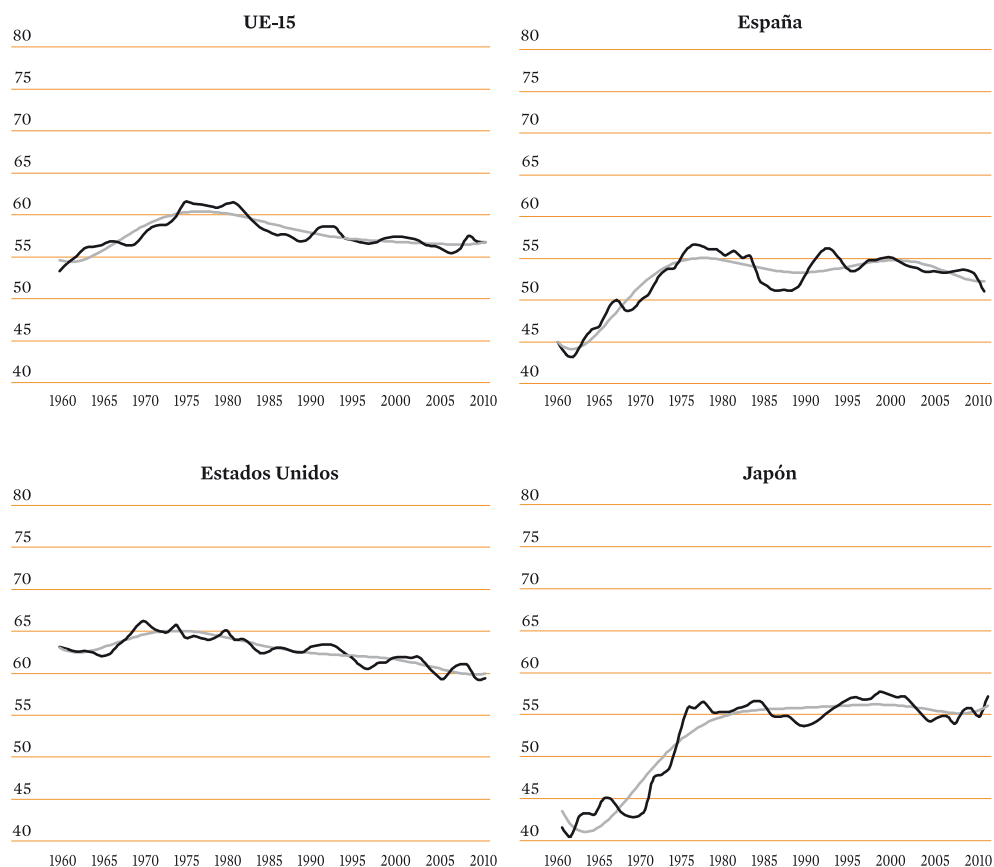
A partir de la información que ofrece la base de datos AMECO de la Comisión Europea, puede afirmarse que en las cinco décadas que van de 1960 a 2010 parece observarse una evolución similar del peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB en todos los países desarrollados, con una tendencia ascendente hasta la década de los setenta y una tendencia descendente a partir de entonces, tras las crisis del petróleo, que dura hasta la actualidad. Así, en la UE-15 el indicador alcanzó su máximo en 1975 (61,5 por 100) para descender luego al 56,8 de 2011. En el mismo sentido, en Estados Unidos la remuneración de asalariados registró su cota más alta en 1970, con el 66,3 por 100 del PIB, para bajar desde entonces hasta el 59,4 registrado en 2011. En Japón, en cambio, se observa la misma tendencia ascendente hasta los años setenta pero el descenso posterior es menos evidente (gráfico 6).

En cuanto a los países más representativos de la UE (gráfico 7), el Reino Unido, que registra las cotas más altas por término medio, alcanza igualmente un máximo en 1975 (70,5 por 100) para descender después hasta el 62,5 actual. Por su parte, en Alemania el máximo que se dio en 1980 (62,6 por 100), fue más de 5 puntos de PIB superior al dato de 2011 (57,2 por 100). Francia sigue una tendencia similar, con un máximo en 1982 del 64,8 por 100, frente al 61,7 por 100 de 2011, lo mismo que Italia que alcanzó el máximo en 1975 (con el 54,0 por 100) para descender en los años posteriores hasta el 48,6 por 100 actual. Por último, en España, con niveles similares a los de Italia, se alcanzó la cifra más alta en 1977 (56,5 por 100) para situarse, con los altibajos que se han explicado más arriba, en el 52,3 en 2011.

La distribución factorial de la renta se ve determinada por un conjunto de variables económicas y factores institucionales, que se pueden resumir en los siguientes: la apertura de la economía al exterior y la competencia internacional, la ratio capital/trabajo, el cambio tecnológico, el comportamiento de la productividad, la composición de la fuerza laboral, la estructura productiva, el modelo de formación de los salarios, el sistema de formación de precios y márgenes de beneficios, el poder de negociación de los interlocutores sociales, la legislación laboral, la fase del ciclo económico o los cambios tecnológicos. Más que en teorías explicativas excluyentes, estos factores constituyen causas interrelacionadas, no pudiéndose determinar el sentido positivo o negativo del efecto de muchas de ellas sino considerando su interacción con el resto de

14 Véase Comisión Europea (2007), "The Labour Income Share in the European Union" en *Employment in Europe 2007*, págs. 237 y ss.

GRÁFICO 6. REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS/PIB A COSTE DE LOS FACTORES. COMPARACIÓN INTERNACIONAL, 1960-2011 (I)
(En porcentaje)



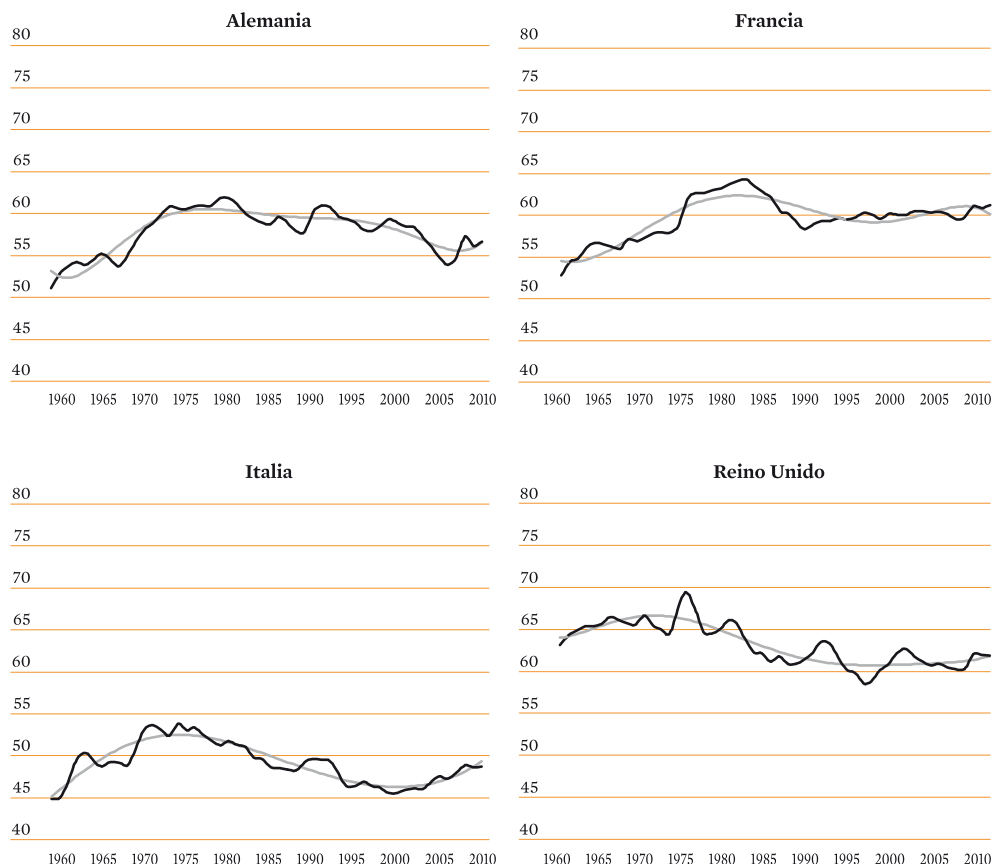
Fuente: Comisión Europea, Annual macroeconomic database (AMECO), 2012.

factores¹⁵. La globalización económica y la apertura de los mercados estarían ejerciendo una presión a la baja sobre los salarios de los países desarrollados¹⁶, que están experimentando aumentos de productividad menores que los países en desarrollo. No solo el mercado de bienes y servicios se internacionaliza, impulsando procesos de especialización productiva que suelen dejar al trabajador en una situación de desventaja por

15 Por ejemplo, un aumento de la ratio capital/trabajo tendrá efectos negativos sobre la remuneración de los salarios si existe una alta elasticidad de sustitución factorial (mayor que uno) y viceversa. Por ello, la composición de la oferta de trabajo en términos de cualificación determinará el impacto del cambio tecnológico (en función de si este es sustitutivo o complementario de aquella).

16 Con China como principal impulsora de esta “devaluación simulada” a nivel mundial pero también Alemania, a nivel intrarregional, especialmente durante la última década.

GRÁFICO 7. REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS/PIB A COSTE DE LOS FACTORES. COMPARACIÓN INTERNACIONAL, 1960-2011 (II)
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Europea, Annual Macroeconomic Database (AMECO), 2012.

sus mayores costes de movilidad que los del capital, sino también el mercado laboral, pues la deslocalización de empresas estaría ejerciendo una presión sobre los salarios equivalente al que tendría lugar de producirse efectivamente el trasvase de mano de obra de una economía a otra.

Estas dinámicas conducen además a una polarización creciente de la población trabajadora que se ve reforzada por otros fenómenos, como la externalización o descentralización productiva, el descenso de la densidad sindical o la incidencia de la economía informal, que afectan a su vez a las posibilidades efectivas de negociación de las condiciones de trabajo. Otros factores institucionales, como la estructura de la negociación colectiva (que comprende variables como la coordinación entre los diferentes niveles, los sistemas de fijación de salarios mínimos o la existencia de sistemas de

indexación de los salarios a la evolución de los precios), la desregulación laboral o los sistemas de protección social inciden en este poder de negociación.

En cualquier caso, el mantenimiento de la tendencia estructural que parece observarse en España a la pérdida de peso de la masa salarial en el PIB podría tener serias implicaciones tanto macroeconómicas como distributivas. Concretamente, la economía española basó su crecimiento hasta 2007 en la pujanza del consumo que, a su vez, estuvo alentado por el crédito barato y no tanto por los aumentos salariales que, como hemos visto, fueron modestos. Por lo tanto, la tendencia a la deflación salarial y al estrechamiento de los márgenes empresariales en un contexto de restricción crediticia como el actual puede deprimir de manera preocupante el consumo y la inversión, y dificultar con ello no solo la salida de la crisis, sino la recuperación de una senda de crecimiento de la actividad y el empleo sostenibles en un contexto de expansión limitada del crédito como el que parece estar configurándose.

En el aspecto distributivo, además de las implicaciones de la caída de la participación salarial para la polarización de los hogares que perciben fundamentalmente rentas del trabajo frente a los que perciben fundamentalmente rentas del capital, que se estudiará en el capítulo de distribución personal, podría también poner en riesgo la sostenibilidad del Estado del Bienestar, el instrumento redistributivo por excelencia de las economías desarrolladas. Aunque es una cuestión que se tratará extensamente en el capítulo correspondiente, baste apuntar aquí que la masa salarial, que viene determinada tanto por el volumen de empleo como por su calidad, no solo constituye la base de los ingresos por cotizaciones sociales que financian las principales prestaciones sociales, sino que además se ha convertido en la base fiscal fundamental del sistema tributario en su conjunto, como consecuencia de un proceso generalizado de reducción de la fiscalidad de las rentas del capital en un contexto de libre circulación de capitales.

CAPÍTULO II

DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA

1. Cuestiones metodológicas previas

El objetivo de este capítulo es analizar las principales tendencias en la distribución de las rentas de los hogares a lo largo de las últimas décadas y su situación actual. Se trata de un enfoque distinto al realizado en el capítulo anterior, dedicado a la distribución funcional, si bien relacionado con aquel en tanto que las rentas procedentes del trabajo constituyen la fuente principal de ingresos de la mayoría de la población. El estudio de la distribución personal de la renta se centra en el análisis de la distribución familiar de la renta disponible, frente a la distribución de las rentas primarias propio de la distribución funcional, lo que permite extraer conclusiones sobre el nivel de vida de toda la población, y no únicamente sobre los agentes intervinientes en el sistema de producción. Este enfoque de la distribución de los ingresos constituye un eje fundamental para conocer la situación económica de los hogares y aproximarse al nivel de bienestar de la sociedad.

Aunque exista conexión entre la desigual distribución inicial de los resultados de la producción y la desigualdad en la distribución personal de la renta entre las familias, no pueden establecerse relaciones causales directas entre la generación de rentas en el proceso productivo y la renta disponible de los hogares, en cuya conformación intervienen factores diferentes. Así, la pertenencia de los individuos a los hogares deriva en la redistribución intrafamiliar de la renta, de modo que los ingresos se repartirían entre todos sus miembros de manera que, incluso aunque un individuo no recibiera ningún ingreso, no puede considerarse que carezca de recursos dado que percibiría la renta compartida por el resto de integrantes del hogar¹⁷.

Por otro lado, la renta final disponible de los hogares también está condicionada por la manera en que se desarrolle la función redistributiva del Estado a través de la política de rentas, el sistema impositivo y las transferencias y bienes públicos que, aunque con notables variaciones geográficas en el entorno internacional comparado, contribuyen a reducir la desigualdad inicial en la distribución de los recursos económicos entre los hogares.

Unido a lo anterior, no se puede obviar el hecho de que el flujo de ingresos de los hogares no constituye el único componente de la desigualdad cuyo estudio, en rigor,

17 Para un análisis en profundidad sobre las diferencias y conexiones entre la distribución funcional y la distribución personal véase Álvarez Aledo *et al.*, *La distribución funcional y personal de la renta en España*, CES, 1996.

debería abordarse a través de un enfoque integrado de la renta y la riqueza de las familias, siendo el conjunto de la situación financiera de estas últimas un determinante clave tanto de la renta disponible como de la propia situación económica y social de los hogares. La consideración de estos aspectos resulta de particular interés a la hora de interpretar el significado de la evolución de la renta y su distribución en los años más recientes, coincidentes con el último cambio de ciclo económico. La medición de la desigualdad y el bienestar material a través de sus tres dimensiones básicas (ingreso, gasto y riqueza) forma a su vez parte de un enfoque más amplio de medida del bienestar de la población en su conjunto que está comenzando a introducirse en las estadísticas oficiales a raíz de las iniciativas de distintos organismos internacionales, incluida la Comisión Europea¹⁸. Este enfoque multidimensional habría de incorporar, además de la medición de los ingresos monetarios, un enfoque de las condiciones de vida (bienestar material, no solo monetario) y una dimensión subjetiva que recoja aquellos aspectos que la población considera más importantes para su calidad de vida. Obviamente, operacionalizar este enfoque integrado de factores objetivos y subjetivos que determinan la calidad de vida presenta dificultades metodológicas y conceptuales destacables que, no obstante, están intentando ser superadas por los servicios estadísticos nacionales de los países miembros de la UE, incluido el INE, siguiendo las recomendaciones de las mencionadas instancias internacionales. Entre dichas recomendaciones figuran superar el mero enfoque de la producción, así como prestar más atención tanto a la distribución como al patrimonio, pues esta supone una característica diferencial de los hogares para hacer frente a oscilaciones en la renta producto del ciclo económico, y, en definitiva, suponen una garantía de bienestar futuro, además de presente (recuadro A.1 del anexo).

Con todo, en tanto se avance en la implementación de estas recomendaciones, las limitaciones en las fuentes disponibles obligan a realizar una aproximación a la evolución de la renta y la desigualdad principalmente a partir de los ingresos de los hogares, lo que no deja de ser un empeño complejo que, además, puede acometerse recurriendo a enfoques metodológicos muy diversos¹⁹. La pluralidad de enfoques proviene del propio concepto de renta por el que se opte, la interpretación del reparto intrafamiliar de la renta de los hogares (lo que técnicamente se conoce como escalas de equivalencia), o la elección del propio indicador de desigualdad (recuadro A.2 del anexo). Por todo ello, los estudios sobre distribución personal de la renta en las últimas tres décadas han adoptado diferentes ópticas de análisis, lo que ha dado lugar a

18 Destacando el Proyecto Global para la medición del progreso de las sociedades coordinado e impulsado por la OCDE; la Comunicación de la Comisión Europea “PIB y más allá: midiendo el progreso en un mundo cambiante”; y el *Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social*, 2009, resultado de los trabajos de la Comisión sobre la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social (Comisión Stiglitz, Sen Fitoussi).

19 Véase, F. J. Goerlich y A. Villar, *Desigualdad y bienestar social. De la teoría a la práctica*, Fundación BBVA, 2009.

un conjunto de trabajos importante, si bien con problemas de comparabilidad y, por tanto, con dificultad para extraer conclusiones claras al respecto²⁰.

La complejidad en el estudio de la desigualdad se ve agudizada en España por la falta de fuentes de datos homogéneas sobre las rentas de los hogares, lo que ha limitado el desarrollo de estudios longitudinales que cubran periodos temporales largos (cuadro 4).

La fuente más utilizada para el estudio de la distribución de la renta ha sido la *Encuesta de Presupuestos Familiares* (EPF), si bien ha ido incorporando cambios en su metodología (1973, 1980, 1990 y 2006) que han dificultado análisis homogéneos. Las principales carencias para realizar un análisis sobre la evolución de la desigualdad se concentran, en especial, desde comienzos de los años noventa y hasta mediados de la década siguiente, es decir, entre la EPF 1990 y la nueva con base en 2006, periodo de gran trascendencia por cuanto coincidieron fenómenos económicos, sociales y demográficos de enorme interés desde la perspectiva del análisis de la desigualdad en España. Así, coincidió con una fase expansiva de intensa creación de empleo que discurreó en paralelo a una serie de cambios sociodemográficos de hondo calado, con un inusitado crecimiento de la población a raíz del notable y rápido aumento de la población inmigrante, un proceso cada vez más evidente de envejecimiento de la población, así como importantes transformaciones en las estructuras de los hogares. Se trata de factores, todos ellos, de gran importancia y que no dejan de generar cuestiones sobre sus efectos en el patrón distributivo en España. Los trabajos de distribución de la renta durante este periodo se han realizado a partir de la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* (ECPF), si bien constituye una fuente de menor fiabilidad respecto a la EPF, principalmente por su elevado porcentaje de falta de respuesta, sobre todo respecto a los ingresos y su menor tamaño muestral, que ha dificultado extraer conclusiones estadísticamente fiables.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA. PRINCIPALES FUENTES ESTADÍSTICAS

	Periodo de estudio	Periodicidad	Variable ingresos	Variable gastos	Ámbito regional	Armonización UE
EPF	1973/1980/1990	Decenal	Sí	Sí	Sí	No
ECPF (base 1985)	1985-1996	Trimestral	Sí	Sí	No	No
ECPF (base 1997)	1997-2005	Trimestral	Sí	Sí	Sí	No
EPF (base 2006)	Desde 2006	Anual	Sí	Sí	Sí	No
PHOGUE	1994-2001	Anual	Sí	No	No	Sí
ECV	Desde 2004	Anual	Sí	No	Sí	Sí
EFF	Desde 2002	Triannual	Sí	Sí	No	No

20 Para un resumen de los principales estudios sobre la distribución personal de la renta en España véase Prieto y García Pérez, “Tendencias de la distribución personal de la renta en España (1985-2002)”, *Hacienda Pública Española* 181 (2/2007), Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

A partir de 1994, y en consonancia con la política social europea, se han realizado avances importantes a partir de la puesta en marcha del *Panel de Hogares de la Unión Europea* (PHOGUE), que constituyó el primer instrumento estadístico para el seguimiento de la cohesión social, el estudio de las necesidades de la población y del impacto de las políticas sociales y económicas sobre los hogares y las personas, habiendo estado vigente durante el periodo 1994-2001. Posteriormente, y en línea con las recomendaciones de Eurostat, el PHOGUE fue sustituido por la encuesta europea EU-SILC (*Social Inclusion and Living Conditions*) elaborada a partir de las *Encuestas de Condiciones de Vida* (ECV) de ámbito nacional, que en España aporta datos desde 2004, constituyendo la fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo. Estas fuentes han abierto las posibilidades para el estudio de la desigualdad y la pobreza, si bien el enlace con las series disponibles anteriores es muy limitada.

Como complemento de las anteriores fuentes, cabría añadir la *Encuesta Financiera de las Familias* (EFF), que desde 2002 realiza trianualmente el Banco de España, que no solo mide los flujos monetarios (renta), que es la variable más habitual, sino también los *stocks*, es decir, la riqueza o patrimonio de los hogares, tanto real como financiera. Su última edición, correspondiente a 2008, arroja resultados sugerentes para la interpretación de las tendencias más recientes y sus causas, que se han incorporado en el apartado 2.5 de este capítulo.

2. Evolución de los ingresos de los hogares

El amplio periodo de estudio de este informe coincide con años de importante crecimiento económico en España, que se tradujo en un notable incremento de los ingresos de los hogares. Según los datos de Contabilidad Nacional del INE, la renta bruta disponible de los hogares²¹ se habría multiplicado por más de dos entre 1985 y 2008. Sin embargo, no todos los hogares han participado en la misma medida de las ventajas de la bonanza económica, y tal y como se desprende de los datos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* del INE, algunos rasgos sociales y demográficos de estos núcleos de convivencia parecen determinar las situaciones económicas particulares, constituyendo factores explicativos de la evolución de la desigualdad.

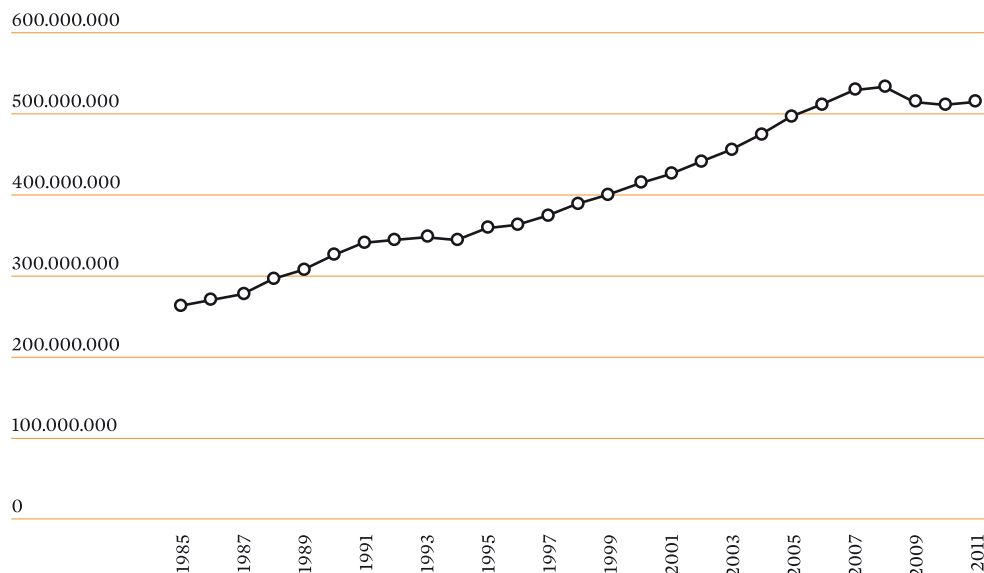
No obstante el fuerte crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares hasta el año 2008, los ingresos medios por persona²² no llegaron a situarse en el nivel

21 Renta disponible una vez pagados los impuestos directos y las cuotas obligatorias de la Seguridad Social y contabilizadas las transferencias corrientes y en especie del Estado.

22 Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions. Income Distribution and Monetary Poverty*, 2012. El indicador utilizado por Eurostat para el estudio de las rentas: renta equivalente para cada uno de los miembros del hogar (aplicando la escala de equivalencia de la OCDE). El indicador incluye todos los ingresos procedentes del trabajo de todos los miembros del hogar, las rentas privadas por inversiones y propiedad, las transferencias entre hogares y las transferencias sociales de carácter monetario.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LA RENTA BRUTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES

(Miles de euros. Moneda constante de 2000)

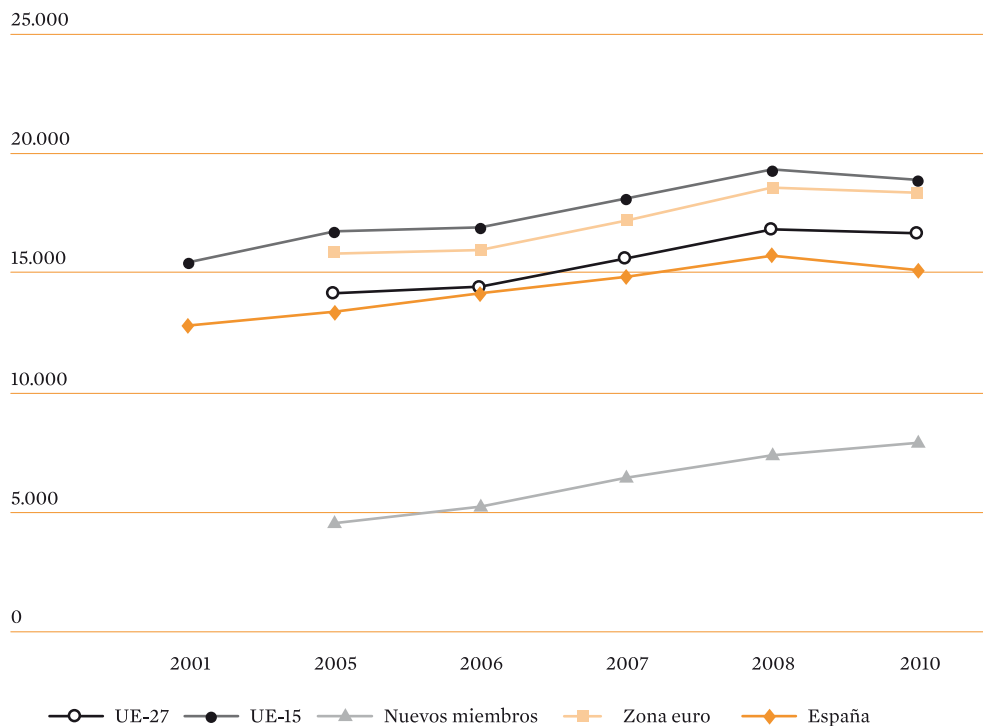


Fuente: INE, Contabilidad Nacional.

del conjunto de la Unión Europea. El gráfico 9 muestra la evolución de dicho indicador entre los años 2001 y 2010 en distintos grupos de países de la UE, poniendo de relieve la distancia que separa a España de los valores medios de la UE-15, UE-27 y de la zona euro, así como la peor evolución experimentada en los años de crisis económica, en los que el descenso de los recursos económicos de los ciudadanos fue más acusado en España que en el resto. Solamente los países de la última ampliación han mantenido en esos años cierto ritmo de crecimiento de los ingresos personales.

Si se compara la situación actual de España con la de algunos países de su entorno geográfico, se aprecia la inferioridad de los recursos económicos disponibles de sus habitantes. Así, en 2011 la media de los ingresos anuales por persona en España se situaba en 14.685 euros, en tanto que sus vecinos franceses y británicos disponían de unas cantidades medias anuales de 21.550 y 20.500 euros respectivamente, teniendo en cuenta los precios de consumo en cada país. Lo que significa que en paridad de poder de compra los españoles obtendrían unos ingresos equivalentes al 68 por 100 de los de franceses y al 71 por 100 de los percibidos por los británicos. La distancia es muy superior con respecto a otros países del centro y el norte de Europa, como Alemania, Austria o Noruega, y solo Grecia, Portugal y algunos de los países de la ampliación se sitúan por detrás de España.

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS POR PERSONA EN LA UE 2001-2010
(Paridad de poder de compra)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions. Income Distribution and Monetary Poverty*, 2012.

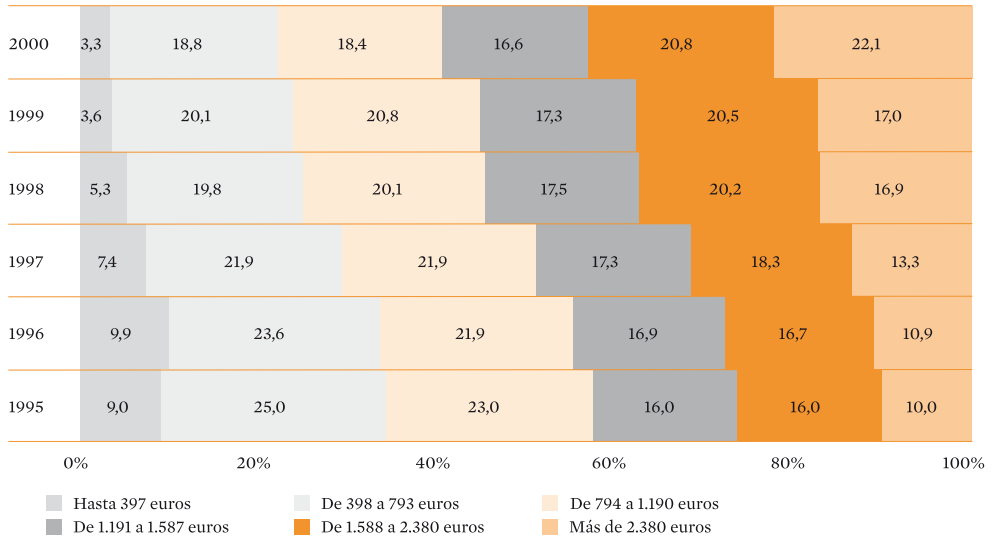
Entre los años 1995 y 2000 la distribución de los hogares a lo largo de la estructura de ingresos experimentó una evolución claramente positiva; el número de hogares situados en los tramos bajos de la escala se redujo y creció de forma nada despreciable el volumen de familias con ingresos altos (gráfico 10). A partir de 2003 y hasta 2008²³ la evolución muestra unos rasgos muy parecidos, con una clara tendencia decreciente de los tramos bajos de ingresos y un fuerte aumento de los más elevados. La situación cambia a partir de ese año, de modo que hasta 2011 la tendencia decreciente del número de hogares en los tramos bajos se interrumpe, comenzando un moderado ascenso, mientras que los tramos superiores bajan drásticamente su ritmo de aumento.

Los hogares españoles y su distribución en la estructura de ingresos

23 El cambio de fuente estadística impide la comparación rigurosa. A partir de 2003 los datos disponibles corresponden a la *Encuesta de Condiciones de Vida*.

GRÁFICO 10. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR TRAMOS DE INGRESOS MENSUALES, PHOGUE 1995-2000

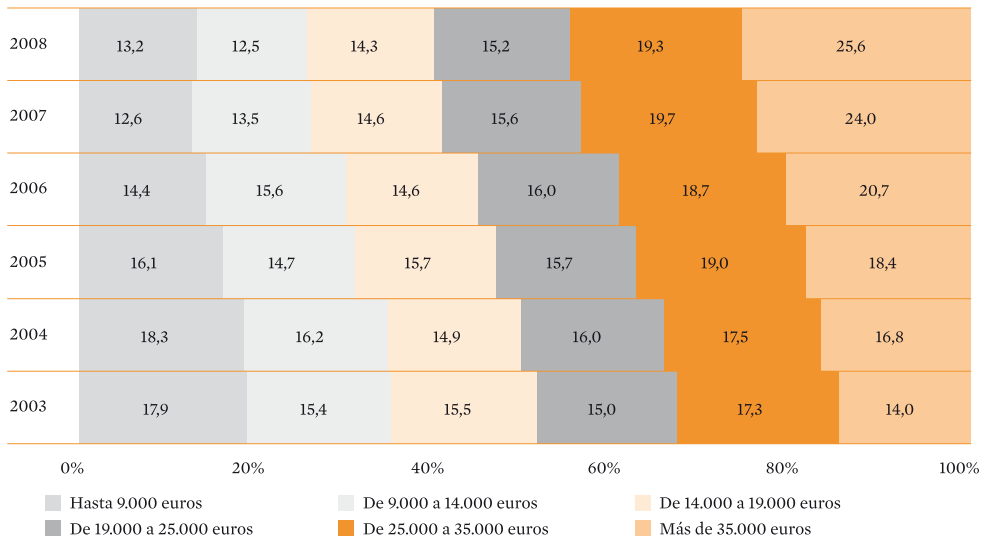
(Porcentaje de cada tramo de ingresos)



Fuente: Eurostat, *Panel de Hogares de la Unión Europea*.

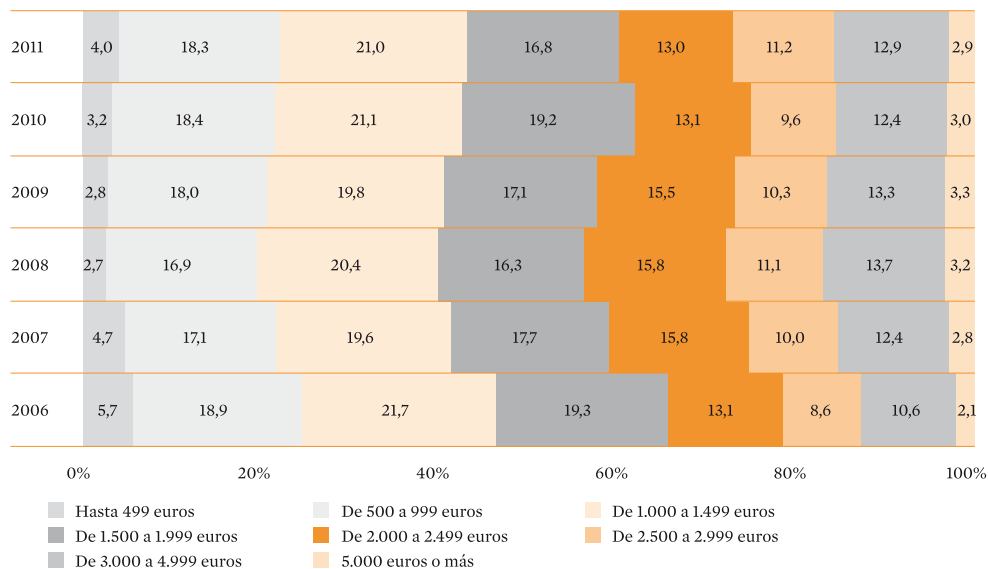
GRÁFICO 11. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR TRAMOS DE INGRESOS ANUALES, ECV 2003-2008

(Porcentaje de cada tramo de ingresos)



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*. A partir de 2009 (ECV2010), el conjunto de datos proporcionados por la encuesta varía su estructura, no dándose esta desagregación por ingresos de los hogares, y aportando nuevos conjuntos de variables relativas especialmente al riesgo de pobreza y exclusión, en sintonía con la Estrategia Europa 2020, y a la privación material.

GRÁFICO 12. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR TRAMOS DE INGRESOS MENSUALES, EPF 2006-2011
(Porcentaje de cada tramo de ingresos)



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*. Base 2006.

Posiblemente el género como factor de desigualdad sea uno de los enfoques más aplicados en el estudio de la estructura de las rentas, dada la enorme relevancia adquirida en las últimas décadas por los estudios de igualdad de género. Se trata pues de una relación —la existente entre el género y las rentas— conocida, en la que según los estudios, los hombres tienen ventaja²⁴, al menos en el entorno laboral, con unos salarios medios superiores. De acuerdo con los últimos datos del INE, en 2010 el salario bruto medio anual de las mujeres (19.735 euros) fue inferior en un 22,5 por 100 al de los hombres (25.479 euros)²⁵. No obstante, esta diferencia debe matizarse al considerar algunas variables como el tipo de contrato, de jornada, la ocupación y la antigüedad, entre otros. Tratando de limitar los efectos de algunas de estas variables, la UE suele utilizar como indicador de las diferencias entre los salarios de hombres y mujeres “la brecha salarial”, que mide la ganancia ordinaria por hora trabajada. Si se atiende al valor arrojado por este indicador, según la metodología de Eurostat²⁶, en España se situaría en el 16,2 por 100, en la

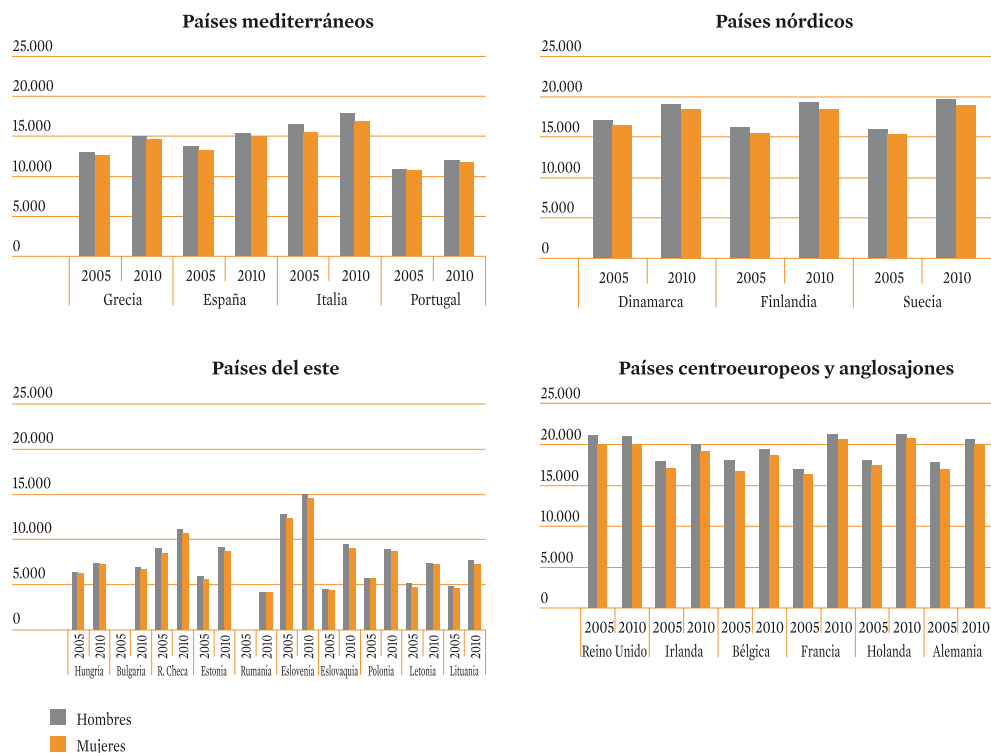
Género e ingresos

24 Informe CES 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación sociolaboral de las mujeres en España*; Informe CES 3/2003, *Segundo Informe sobre la situación sociolaboral de la mujer en España*; Informe CES 4/2000, *Protección social de las mujeres*.

25 INE, *Encuesta de Estructura Salarial (EES)*, 2010. Los importantes cambios metodológicos de la EEE limitan la comparabilidad sobre la evolución temporal de este indicador.

26 Según la definición de Eurostat la brecha de género no ajustada a las características individuales es la diferencia entre el salario bruto por hora de los hombres y el de las mujeres, expresado como porcentaje

GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DE LA RENTA MEDIA POR PERSONA SEGÚN EL SEXO EN LA UE
(Paridad de poder de compra)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions. Income Distribution and Monetary Poverty*, 2012.

media de la UE-27. Además, en los últimos años, las retribuciones de hombres y mujeres se habrían acercado ligeramente en su cuantía media por hora²⁷.

La Comisión Europea elabora además datos referidos a los ingresos totales de las personas teniendo en cuenta las distintas procedencias de dichos ingresos, incluidas las transferencias sociales monetarias y las rentas de la propiedad. La consideración de esas otras fuentes de ingresos, además de los originados por el trabajo, hace que las diferencias entre hombres y mujeres sean mucho menos abultadas. Sin embargo, la mayor cuantía de las rentas percibidas por los hombres es una realidad constante en toda la Unión Europea, y se ha mantenido casi invariable a lo largo de los últimos diez años tanto en España como en el resto de los países miembros.

del salario bruto por hora de los hombres. Eurostat lo calcula, en este caso, para los asalariados que trabajan en unidades de 10 y más trabajadores y en los sectores de la industria, construcción y servicios (dejando fuera a otros sectores como el de la Administración y defensa). En la ganancia hora incluye los pagos por horas extraordinarias realizadas pero excluye las gratificaciones extraordinarias.

27 INE, *Mujeres y Hombres en España 2011* (actualizado 18 de febrero de 2013).

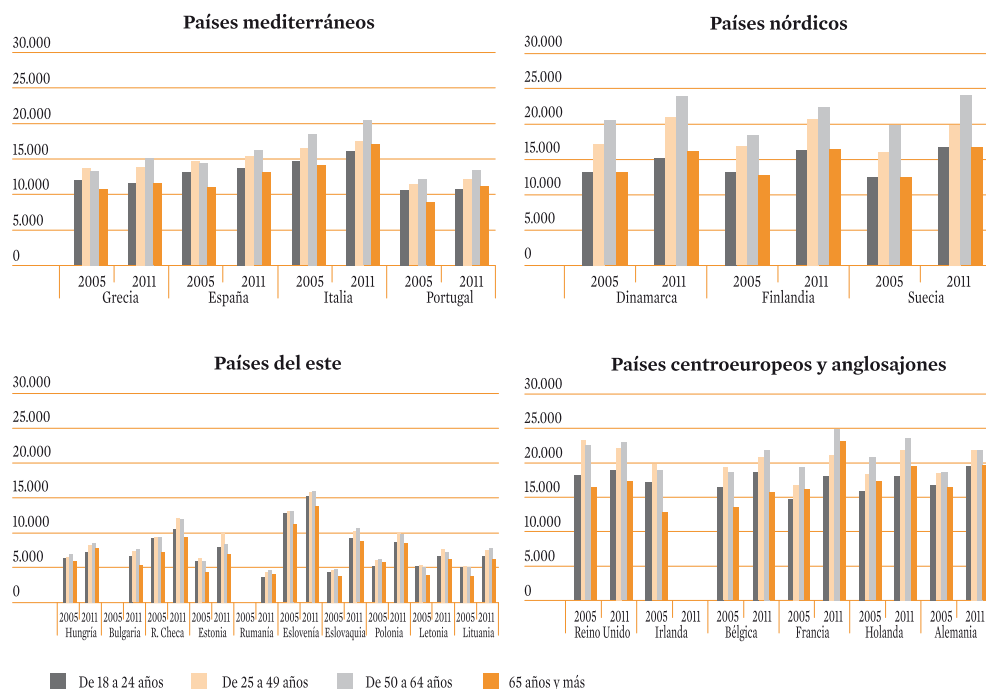
Dada la estrecha vinculación de la edad con la situación con respecto al mercado de trabajo y de la actividad laboral con los ingresos, aquella característica sociodemográfica tiene un papel primordial en la explicación de la distribución de la renta. De acuerdo con los datos de Eurostat, los grandes grupos de edades centrales, con una mayor integración en el mercado laboral, disfrutaban de mayores ingresos, en tanto que los grupos extremos, esto es, los menores de 24 y los mayores de 65, los primeros aún sin carreras profesionales desarrolladas plenamente y los segundos fuera ya del mercado de trabajo, cuentan en general con unas cantidades inferiores de ingresos.

Esta norma es aplicable también a España, donde las personas entre 25 y 49 años y aquellas que tienen entre 50 y 64 tienen una capacidad adquisitiva superior, cifrada dicha superioridad en más de 2.000 euros anuales, como promedio, al resto de los grupos de edad. Esta distancia, empero, es menos acusada que la que se registra en la UE-15, donde, como término medio, la diferencia asciende a 3.000 euros (en paridad de poder de compra). La edad determina pues la cuantía de los ingresos, pero de manera menos notoria que el conjunto de la Unión Europea.

Los ingresos en función de la edad

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS SEGÚN LA EDAD EN LA UE

(En paridad de poder de compra)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions. Income Distribution and Monetary Poverty*, 2012.

*Educación y distribución
de los ingresos*

Que la formación es un factor esencial en la determinación de los niveles de vida es un hecho suficientemente contrastado y no requiere de mayores explicaciones²⁸. Que los estudios superiores han ido ganando terreno en España a lo largo de las décadas pasadas, convirtiendo en residual la presencia del segmento analfabeto y sin estudios es también una realidad incontestable. La manera en que el nivel formativo alcanzado por las personas que aportan los ingresos principales de los hogares en España se relaciona con la distribución de la renta en dichos hogares es una cuestión de gran relevancia, a la que, sin embargo, no es fácil aproximarse si no es con todas las cautelas que impone la complejidad metodológica de las fuentes elegidas para el desarrollo de esta parte del informe. Con todas las salvedades, los datos del INE reflejan, en general, una tendencia a la reducción de la desigualdad en las dos últimas décadas, que se manifiesta en una disminución de la distancia entre los índices de ingresos²⁹ de los distintos niveles de estudios. En efecto, la correspondencia de los niveles formativos más bajos con índices inferiores, y los superiores con índices más altos, siendo constantes a lo largo del tiempo, han tendido, no obstante, a acortar la distancia, contrayéndose entre 1993 y 2009 el rango de participación en los ingresos. Así, los datos del año 93 mostraban una distancia de casi 140 puntos entre los hogares sin estudios y aquellos que habían alcanzado titulaciones superiores de ciclo largo, lo que viene a significar que mientras los primeros obtenían unos ingresos equivalentes al 72 por 100 de la media, los segundos alcanzaban el 209 por 100.

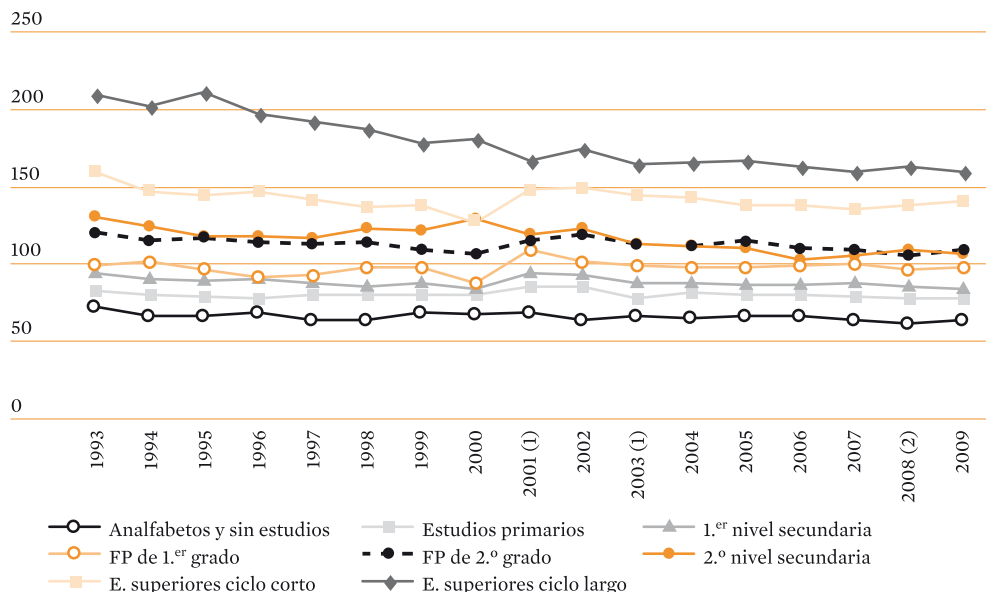
Al comenzar la década de los 2000 la distancia entre los distintos niveles formativos ya se había reducido de manera considerable, a causa principalmente de la aproximación de los ingresos percibidos por quienes tienen estudios superiores a los ingresos medios de los hogares (gráfico 15). De acuerdo con la serie del INE, estos últimos habrían pasado de tener unos ingresos equivalentes al 209 por 100 del valor medio a disponer de otros equivalentes al 181 por 100. En 2009 la distancia habría continuado acortándose merced a nuevas bajadas de los niveles de participación de los hogares con estudios superiores de ciclos corto y largo en los ingresos, de forma tal que se situarían en índices de 140 y 160 respectivamente. En definitiva, el nivel educativo, que en teoría explica nítidamente la variable ingresos, ha ido perdiendo poder explicativo en la realidad de la desigualdad social a través de las rentas de los hogares³⁰. Y ello, principalmente a causa de la aproximación de los ingresos percibidos por quienes tienen estudios superiores a los ingresos medios de los hogares. No obstante, debe tenerse en cuenta que el incremento del número de personas con titulaciones superiores y la

28 Memoria CES, años 1993-2011, así como Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

29 Índice sobre un total=100, donde este valor equivale a los ingresos medios para cada categoría y año.

30 En este sentido, en los últimos años han cobrado valor los estudios sobre el rendimiento económico de la educación, que en España parece sufrir un curso descendente, sobre todo en años recientes.

GRÁFICO 15. INGRESOS ANUALES DE LAS PERSONAS SEGÚN EL NIVEL DE ESTUDIOS DE LA PERSONA DE REFERENCIA DEL HOGAR⁽³⁾
(Índices sobre total de 100)



(1) Ruptura de serie por cambio de fuente y metodología. (2) Por primera vez se incorporan las rentas procedentes de esquemas privados de pensiones no relacionados con el trabajo en el cálculo de los ingresos netos del hogar. (3) Persona de referencia (definición en la metodología del panel y de la *Encuesta de Condiciones de Vida*). En 2001 y 2002 sustentador principal (definición en la metodología de la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*).

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares* y *Encuesta Continua de Presupuestos familiares*, en Síntesis estadística, 2012.

reducción de la población menos cualificada deriva en un aumento de la cuantía media de los ingresos, lo que sin duda tiene también efectos en ese acercamiento.

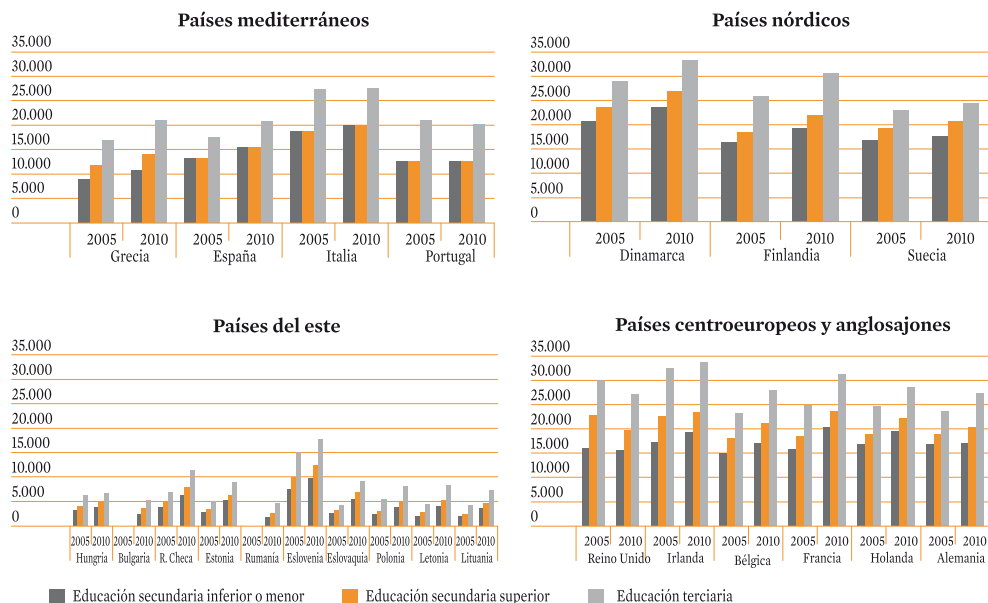
Partiendo de la base de la existencia de una relación positiva entre los estudios y las rentas en toda la Unión Europea, la comparación de los datos relativos a ingresos y educación pone de relieve algunas diferencias entre España y su entorno que no pueden pasarse por alto. Así, los españoles con estudios universitarios se diferenciarían de los que alcanzaron títulos inferiores, en términos de ingresos, en menor medida que los griegos, los italianos y los portugueses. En este sentido, la distribución de los ingresos en función de la formación en España se asemejaría en ciertos aspectos a la de algunos países del norte y el centro de Europa, en tanto que los rendimientos económicos de la educación superior son menos evidentes.

La evolución de la relación entre actividad e ingresos de los hogares en España es mucho menos llamativa que la referida a la educación y los ingresos. No en vano, dicha relación mantiene un perfil constante a lo largo del tiempo, con la lógica superioridad de las rentas de las familias con personas de referencia activas y

La relación con la actividad como explicación de la desigualdad de las rentas de los hogares

GRÁFICO 16. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS POR PERSONA SEGÚN EL NIVEL DE ESTUDIOS EN LA UE

(Euros anuales. En paridad de poder de compra)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions. Income Distribution and Monetary Poverty*, 2012.

ocupadas y la menor cuantía de los ingresos de las que tienen personas de referencia inactivas y paradas.

Si se comparan los hogares de personas activas con los de personas inactivas, se observa un diferencial que oscila entre los 17 y los 15 puntos porcentuales a lo largo de todo el periodo con incrementos importantes en los momentos intermedios, que parecen responder a cambios metodológicos de las encuestas (cuadro 5). En todo caso, la distancia entre los ingresos de unos y otros se habría mantenido, obteniendo los activos unas cantidades equivalentes al 105 por 100 de la cantidad media y los inactivos en torno al 90 por 100. En el caso de los hogares cuyos ingresos proceden de manera principal de personas ocupadas, la diferencia con aquellos que los obtienen principalmente de personas paradas es algo superior, manteniéndose también constante en torno a los 22 puntos. La relación con la actividad contribuye pues a explicar la distribución de la renta entre los hogares, pero no de manera tan contundente como otros factores socio demográficos.

Los ingresos de los hogares varían de forma notable en función del número y la edad de las personas que los integran. Así, los hogares unipersonales de mayores de 65 años son, a gran distancia del resto, los que perciben menores ingresos

*Ingresos y composición
de los hogares*

CUADRO 5. INGRESOS ANUALES DE LAS PERSONAS SEGÚN LA RELACIÓN DE LA PERSONA DE REFERENCIA DEL HOGAR CON LA ACTIVIDAD
(Índices sobre total de 100)

Año	Ingresos medios		Índice sobre total=100			
	Por persona	Por unidad de consumo	Activos	Parados	Ocupados	Inactivos
1993	4.303,1	6.836,8	105,8	69,2	110,5	88,9
1994	4.455,7	7.156,7	103,4	69,8	108,2	82,0
1995	4.668,3	7.510,8	103,8	67,6	110,0	82,4
1996	4.859,5	7.807,9	103,4	63,9	109,4	83,1
1997	5.169,6	8.270,1	103,6	71,5	107,7	82,1
1998	5.643,6	8.999,0	104,7	59,6	109,5	77,8
1999	5.928,7	9.347,6	105,4	68,0	108,4	75,3
2000	6.689,9	10.627,5	105,9	65,1	108,8	69,6
2001 ⁽¹⁾	7.925,0	10.833,1	109,6	67,9	111,7	83,5
2002	8.305,0	11.482,9	109,6	67,8	111,8	84,7
2003 ⁽¹⁾	7.591,0	11.707,0	106,9	59,8	110,2	85,6
2004	7.925,0	12.149,0	108,5	68,9	110,8	87,0
2005	8.403,0	12.877,0	108,8	71,5	110,8	84,6
2006	8.916,0	13.613,0	108,5	68,8	110,6	86,1
2007	9.560,0	14.535,0	107,5	68,8	110,6	87,0
2008 ⁽²⁾	9.865,0	14.948,0	107,2	69,9	112,8	88,4
2009	9.737,0	14.747,0	105,6	66,3	112,1	90,6

(1) Ruptura de serie por cambio de fuente y metodología.

(2) Por primera vez se incorporan las rentas procedentes de esquemas privados de pensiones no relacionados con el trabajo en el cálculo de los ingresos netos del hogar.

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares* y *Encuesta Continua de Presupuestos familiares*, en Síntesis estadística, 2012.

anuales, superando a apenas el 40 por 100 de la media en España. La situación de estos núcleos apenas ha variado a lo largo de las últimas dos décadas. En cambio, las familias formadas por una pareja y sus hijos se sitúan en el otro extremo de la distribución, junto con los hogares caracterizados por otras formas de convivencia. En todos los casos, su participación en las rentas se mantiene también más o menos estable a lo largo de los años. Llama en cambio la atención la evolución de los hogares unipersonales jóvenes (menos de 30 años), por la pérdida de peso con respecto a la media de sus ingresos, que en 2009 apenas alcanzaba el 50 por 100, casi diez puntos menos que en 1993 (cuadro 6).

Los datos del INE muestran una tendencia al incremento del peso de los ingresos de los hogares originados por el trabajo por cuenta ajena, que en 2009 suponía la principal fuente de ingresos con un 65 por 100 del total, a lo que sin duda ha contribuido el notable incremento de la actividad y la ocupación de las mujeres y un menor peso del trabajo por cuenta propia, así como una evolución bastante estable de las rentas del capital, y de las transferencias, incluidas las pensiones, que tienen el mayor peso, al igual que las prestaciones por desempleo (cuadro 7).

CUADRO 6. INGRESOS ANUALES DE LOS HOGARES SEGÚN EL TIPO DE HOGAR
(Índices sobre total de 100)

Año	Ingreso medio por hogar (euros)	Una persona de 65 o más años	Una persona de edad de 30 a 64	Una persona de menos de 30 años	Un adulto con uno o más hijos menores de 16 años	Parejas sin hijos al menos uno de 65 años o más	Par. sin hijos dos miembros menos de 65 años	Parejas con un hijo menor de 16 años	Parejas con dos hijos menores de 16 años	Parejas con tres hijos o más menores de 16 años	Otros hogares
1993	13.597,6	38,8	67,3	60,0	68,7	62,2	101,1	107,8	107,3	116,0	129,5
1994	14.503,4	38,7	67,0	54,7	70,0	64,0	95,1	101,9	107,6	117,1	127,1
1995	15.352,9	39,2	70,9	47,8	58,2	63,1	93,2	105,0	108,9	103,0	130,8
1996	16.035,5	38,2	71,2	45,1	75,2	63,7	93,0	100,9	103,4	116,4	131,9
1997	16.895,2	37,1	69,7	48,4	53,3	64,7	93,9	97,9	104,2	109,6	135,2
1998	18.290,3	35,8	65,3	50,2	50,1	64,8	95,2	98,6	108,7	115,4	135,3
1999	18.326,4	38,5	61,6	49,9	54,8	59,3	98,1	101,4	107,5	124,2	139,7
2000	21.453,7	33,1	60,9	45,6	46,4	57,4	96,8	89,4	95,8	101,3	142,9
2001 ⁽¹⁾	20.328,8	35,3	62,0	61,6	69,3	68,2	108,2	111,2	119,7	132,2	116,6
2002	21.360,2	38,6	60,9	84,2	77,7	64,9	105,2	116,1	117,9	142,0	114,6
2003 ⁽¹⁾	21.551,0	36,0	59,1	52,5	63,9	67,3	104,7	110,5	115,0	116,9	132,6
2004	22.418,0	37,1	62,7	52,6	60,9	67,2	108,3	111,0	113,5	123,7	131,2
2005	23.442,0	36,0	65,4	51,2	62,3	65,6	108,0	110,7	117,7	117,4	130,9
2006	24.525,0	38,2	61,2	48,4	67,4	68,6	108,8	107,7	121,0	129,9	130,7
2007	26.010,0	39,5	62,4	49,7	66,9	68,3	107,9	110,5	117,7	119,6	132,5
2008 ⁽²⁾	26.500,0	40,7	61,2	52,0	68,4	73,2	107,9	108,6	118,5	113,1	133,1
2009	26.033,0	42,4	59,4	49,9	65,9	76,2	104,2	118,7	120,1	115,1	130,9

(1) Ruptura de serie por cambio de fuente y metodología. En 2003, con la *Encuesta de Condiciones de Vida*, hay cambios en la clasificación: en lugar de hijos menores de 16 años, se consideran hijos dependientes y en lugar de pareja, se consideran dos adultos.

(2) Por primera vez se incorporan las rentas procedentes de esquemas privados de pensiones no relacionados con el trabajo en el cálculo de los ingresos netos del hogar.

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares* y *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*, en Síntesis estadística, 2012.

CUADRO 7. INGRESOS ANUALES DE LOS HOGARES SEGÚN EL TIPO DE INGRESO
(Porcentajes)

Año	Ingreso medio por hogar (euros)	Trabajo cuenta ajena	Trabajo cuenta propia	Rentas capital y propiedad	Transferencias			
					Total	Pensiones	Prestaciones de desempleo	Otros ingresos
1993	13.597,6	57,9	10,8	2,6	26,9	17,7	4,0	5,2
1994	14.503,4	55,7	11,6	3,4	26,4	17,8	3,7	5,0
1995	15.352,9	56,4	11,3	4,7	26,3	18,8	2,9	4,7
1996	16.035,5	56,4	10,9	3,5	27,0	19,2	2,9	4,9
1997	16.895,2	56,4	12,4	3,7	25,9	18,9	2,4	4,6
1998	18.290,3	55,8	13,7	3,7	24,4	18,8	1,8	3,8
1999	18.326,4	57,3	13,1	2,4	23,6	18,3	1,4	3,7
2000	21.453,7	57,3	14,5	3,8	22,7	16,7	1,8	4,2
2001 ⁽¹⁾	20.328,8	57,6	11,4	3,5	27,5	21,9	2,4	2,3
2002	21.360,2	58,2	10,9	3,2	27,8	23,9	2,6	0,3
2003 ⁽¹⁾	21.551,0	63,3	7,0	2,4	26,4	20,5	2,3	3,6
2004	22.418,0	66,0	7,7	2,2	22,9	18,5	1,9	2,6
2005	23.442,0	65,6	8,5	1,8	23,0	18,5	1,8	2,7
2006	24.525,0	66,5	7,5	2,5	22,6	18,1	1,8	2,7
2007	26.010,0	67,9	7,3	2,5	22,4	17,7	2,0	2,7
2008 ⁽²⁾	26.500,0	67,0	6,0	2,5	24,6	18,7	2,7	3,2
2009	26.033,0	65,0	5,0	2,5	27,1	19,2	4,0	3,9

(1) Ruptura de serie por cambio de fuente y metodología.

(2) Por primera vez se incorporan las rentas procedentes de esquemas privados de pensiones no relacionados con el trabajo en el cálculo de los ingresos netos del hogar.
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares* y *Encuesta Continua de Presupuestos familiares*, en Síntesis estadística, 2012.

La propia configuración de los hogares y algunas características sociodemográficas de los sustentadores principales se relacionan nítidamente con su situación económica. Por ello, arrojan luz sobre las posibles causas de la desigual distribución de la renta a lo largo de la estructura social. Sin embargo, es muy difícil establecer relaciones causales unívocas y de una sola dirección, dada la gran variedad de procesos que intervienen en la configuración de dicha estructura social y, por ende, en la estructura de ingresos y rentas.

3. Evolución de la desigualdad

A pesar de las mencionadas limitaciones metodológicas, las fuentes estadísticas disponibles permiten extraer de ellas una imagen general y simplificada de la evolución de la desigualdad en las últimas décadas, a lo largo de las cuales la sociedad española ha vivido un intenso proceso de transformación económica, política y social. Durante este amplio periodo, el crecimiento económico, la expansión del Estado del Bienestar, el aumento de la renta disponible de los hogares y, especialmente en la última fase de crecimiento económico, el acceso al crédito, posibilitaron un mayor bienestar material de la población que, sin embargo, se ha visto fuertemente afectado a partir del comienzo de la última crisis económica y financiera.

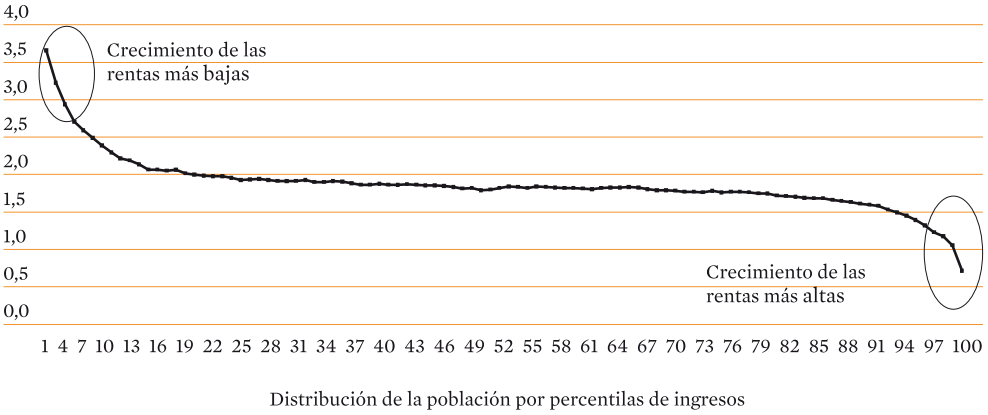
Una primera aproximación a la evolución en el largo plazo, realizada a partir del análisis del crecimiento de las rentas en términos reales por percentiles, desde el 1 por 100 con rentas más bajas al 1 por 100 con rentas más altas, confirma que, desde los años setenta y hasta que diera comienzo la crisis económica y financiera en 2008, el crecimiento de las rentas en cada grupo de ingresos habría dado como resultado una reducción de la desigualdad, puesto que las rentas más bajas habrían crecido más que las rentas más altas (entre 2,5 y 3,5 por 100 las primeras frente a un 0,5 y 2,0 por 100 las segundas) (gráfico 17). En conjunto, el balance de estas tres décadas habría sido positivo, habiéndose producido una reducción de la desigualdad, si bien con un preocupante estancamiento del proceso en los últimos años.

Este análisis a largo plazo se puede complementar con otro centrado en la evolución por periodos temporales más cortos, recurriendo para ello al conjunto de fuentes existentes (EPF, PHOGUE y ECV), del que se distinguen cuatro grandes periodos (gráfico 18). En el primero, comprendido entre mediados de los años ochenta y 1990, se registra una reducción continuada de la desigualdad, especialmente intensa durante la segunda mitad de los años ochenta, periodo que en el que hubo una fase de expansión económica y en el que aumentó el esfuerzo redistributivo de las políticas sociales y fiscales.

El segundo periodo, referido a la primera mitad de los años noventa, coincidió con una corta pero intensa recesión económica. En estos años la desigualdad aumentó, poniendo freno a los progresos que se habían venido realizando en los años anteriores.

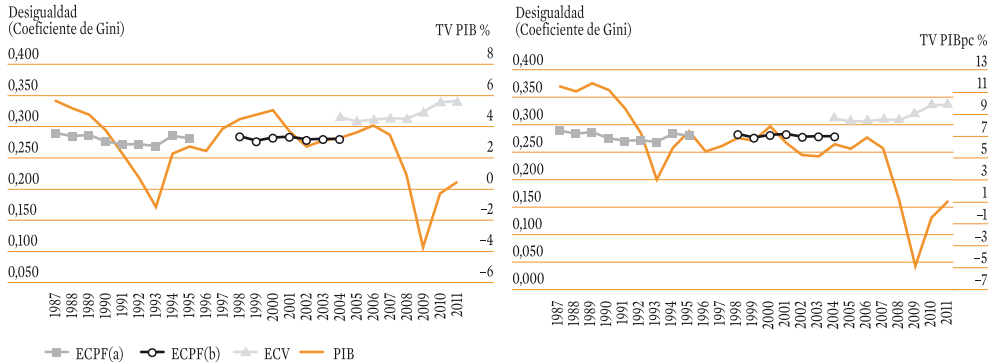
GRÁFICO 17. TASA DE VARIACIÓN REAL DE LA RENTA POR PERCENTILES EN ESPAÑA 1973-2008

Crecimiento de las rentas en términos reales



Fuente: presentación de Luis Ayala en comparecencia ante la Comisión de Economía del Consejo Económico y Social. Elaborado a partir de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* (base 1973 y base 2006) del INE.

GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD (Coeficiente de Gini*)



(a) *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* (base 1985).

(b) *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* (base 1997).

* *Coeficiente de Gini*: es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que solo un individuo tiene todo el ingreso.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE, Contabilidad Nacional y los datos de desigualdad aportados en Ayala *et al.*, "Desigualdad y pobreza en España: tendencias y factores de cambio" en *Desigualdad, pobreza y privación*, Foessa, 2008.

El tercer periodo, comprendido entre mediados de los noventa y 2007, se caracterizó por una fuerte expansión económica e intenso crecimiento del empleo, a pesar de lo cual, la desigualdad se mantuvo estable. Es decir, la desigualdad en este periodo no se redujo pese a haberse registrado un crecimiento económico notable. De manera que

el retroceso que se produjo a tenor de la crisis económica de comienzos de los noventa se convirtió en permanente, no habiéndose producido mejoras en el periodo expansivo posterior. La experiencia española en este último periodo vino así a demostrar que la expansión económica y el crecimiento del empleo por sí solos no garantizaban una reducción de la desigualdad.

El cuarto periodo corresponde a la última crisis económica y financiera cuyos efectos en la desigualdad han sido intensos, habiéndose producido un aumento bastante pronunciado desde que aquella diera comienzo.

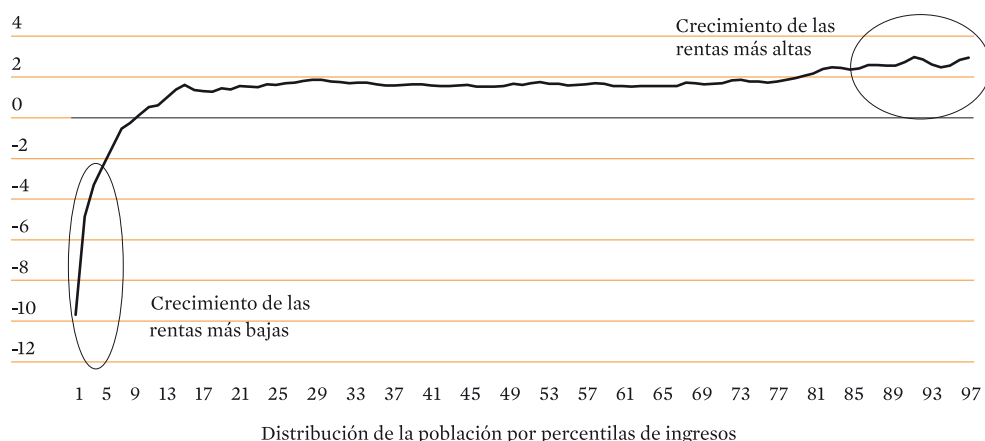
El análisis de la tasa de variación de la renta por percentiles muestra un descenso acusado de entre el 4 y el 10 por 100 de las rentas de los percentiles más bajos (entre el percentil 1 y el 5), frente a un aumento superior al 2 por 100 en los percentiles más altos (entre el 80 y el 100) (gráfico 19). Al mismo tiempo, la tasa de variación de los percentiles intermedios apenas habría variado, situándose en una tasa de variación algo inferior al 2 por 100, lo que en términos absolutos se traduciría en un aumento efectivo de las distancias entre los grupos de renta. Esto es, no solo entre los más extremos, sino también entre los más bajos y los niveles medios y entre estos y los más altos.

Similares resultados se encuentran si se analiza la distribución de la renta por quintiles: el porcentaje de renta de los quintiles intermedios se habría mantenido estable, mientras que las principales variaciones se habrían producido en los extremos, reduciéndose el porcentaje de renta del quintil más bajo y aumentando el porcentaje del

Evolución de la desigualdad en el último periodo de crisis

GRÁFICO 19. TASA DE VARIACIÓN REAL DE LA RENTA POR PERCENTILES EN ESPAÑA
(Entre 2006 y 2010)

Crecimiento de las rentas en términos reales



Fuente: presentación de Luis Ayala en comparecencia ante la Comisión de Economía del Consejo Económico y Social. Elaborados a partir de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* (base 2006) del INE.

más alto. Estos datos vendrían a poner de manifiesto que las consecuencias de la crisis en términos de pérdida de rentas estarían recayendo, sobre todo, en los grupos de rentas inferiores (gráfico 20).

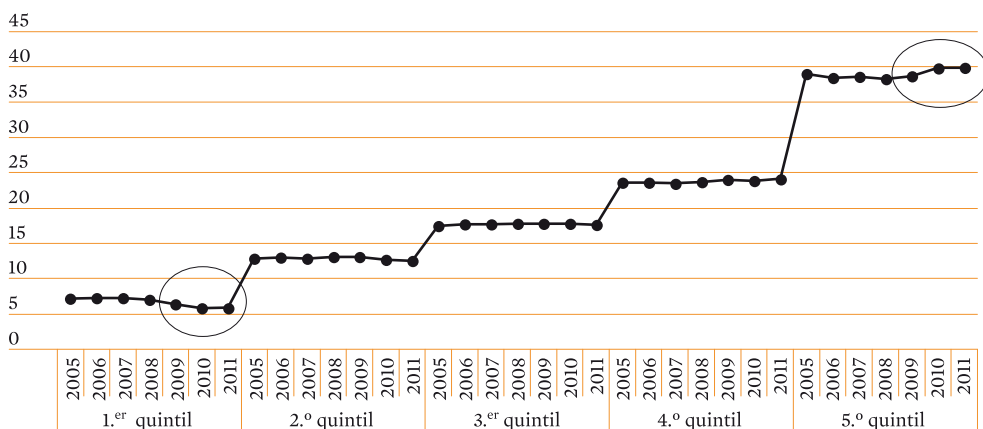
La evolución de la desigualdad en España muestra una tendencia algo singular respecto a la de otros países más representativos del panorama internacional (gráfico 21). Desde mediados de los ochenta y hasta el año 2005, los niveles de desigualdad en España se habían ido reduciendo hasta alcanzar la media de la OCDE y en progresiva convergencia con la media de la Unión Europea, cuando la tónica general seguida por la mayoría de los países fue la contraria. Así, aunque con intensidades distintas, se puede hablar de un aumento generalizado de la desigualdad en el transcurso de estas décadas, incluso en los países del norte de Europa, caracterizados por haber desarrollado los Estados del Bienestar más distributivos y registrar los niveles de desigualdad más bajos. Tan solo se escaparían de esta tendencia general en ese periodo algunos países, como Francia y Grecia.

La evolución de la distribución de la renta en el último periodo de crisis en España parece mostrar, nuevamente, una tendencia distinta a la seguida en la mayoría de los países industrializados de nuestro entorno más próximo (gráfico 22). Así, la ratio 80/20, uno de los indicadores europeos de desigualdad más utilizados en los últimos años, muestra un fuerte aumento de la desigualdad en España entre 2007 y 2011 (último dato disponible para la mayoría de los países), mientras que en ese periodo en la Unión Europea los niveles de desigualdad se mantuvieron o aumentaron

Evolución de la desigualdad en perspectiva comparada

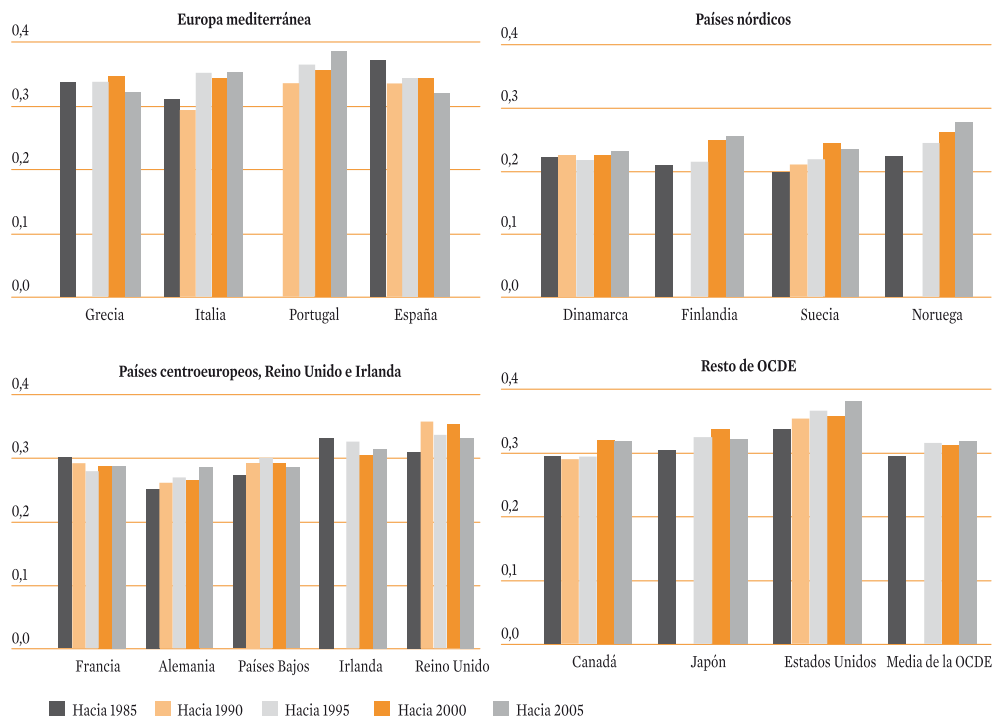
GRÁFICO 20. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA POR QUINTILES EN ESPAÑA, 2005-2010

(Porcentaje de la renta total que posee cada quintil de la población)



Fuente: Eurostat, SILC.

GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN PAÍSES DE LA OCDE, 1985-2005
(Coeficiente de Gini)

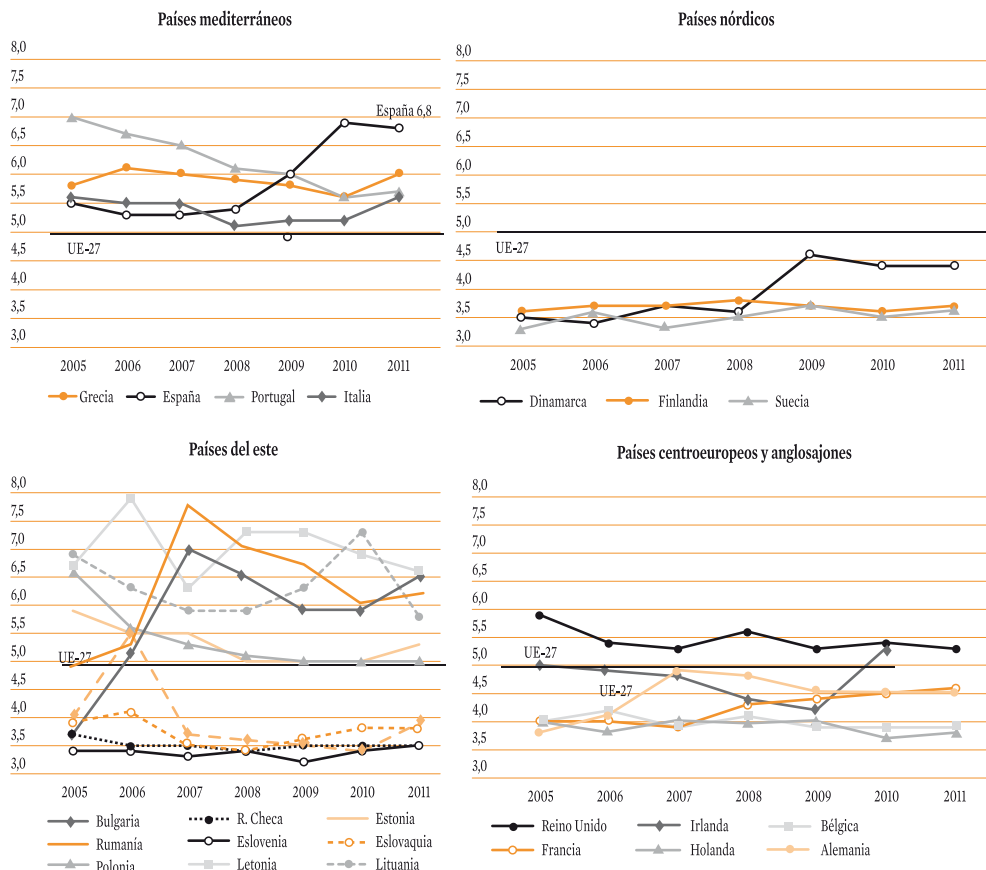


Fuente: OCDE, *Social and Welfare Statistics*.

pero de manera más atenuada. Concretamente, la renta del 20 por 100 de la población con mayores ingresos en España habría pasado de ser 5,3 veces superior a la renta del 20 por 100 de la población con ingresos más bajos en 2007, a ser 6,8 veces superior en 2011. Se trata de un incremento de 1,5 puntos porcentuales en apenas tres años, el mayor y más pronunciado en los últimos años, lo que sitúa a España a la cabeza de la desigualdad en la UE. Y es que España, junto a Irlanda, es el país de la UE que ha experimentado el aumento más acusado en términos de desigualdad en el último periodo de crisis.

De este modo, la crisis económica, que ha afectado con particular intensidad a España, especialmente en lo que a destrucción de empleo se refiere, está produciendo al mismo tiempo un aumento notorio en la desigualdad (gráfico 23). El incremento del desempleo, sin embargo, no ha ido acompañado de un aumento tan fuerte de la desigualdad en países como Italia, Portugal o Grecia. En consecuencia, el resultado de España en el periodo de crisis en términos de desigualdad viene a romper con el proceso de convergencia con el panorama internacional y,

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN UE-27, 2005-2011
(Ratio 80/20*)



* Ratio 80/20: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 más rico de la población con la del 20 por 100 más pobre.
Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

singularmente, con el entorno comunitario que venía experimentando en las últimas décadas.

El comportamiento del patrón distributivo en España responde a la confluencia de diversos factores entre los que destacan la evolución de las rentas del trabajo y más concretamente su dispersión, dada la importancia del trabajo como principal fuente de ingresos de los hogares, así como el comportamiento diferencial del empleo y, especialmente, del desempleo en España.

*Desigualdad, salarios
y tipo de empleo*

En este sentido, estudios recientes ponen el acento en la influencia de la evolución de las rentas procedentes del trabajo, como principal fuente de ingresos de la mayoría de la

CUADRO 8. PERCENTILES Y RATIOS DE DISPERSIÓN SALARIAL*

					Tasa de variación (%)		
	1988	1997	2007	2010	1988-1996	1997-2006	2007-2010
Percentiles							
Total							
Percentil 10	25,5	24,2	25,5	25,0	-5,0	2,7	-1,7
Mediana	45,8	47,3	49,0	50,3	3,1	1,2	2,7
Percentil 90	92,3	104,9	106,2	113,4	14,0	-1,7	6,8
Varones							
Percentil 10	26,8	27,2	30,1	29,8	1,2	7,3	-1,0
Mediana	47,6	50,3	53,0	55,3	5,2	2,6	4,5
Percentil 90	98,2	115,4	115,6	125,4	17,4	-2,9	8,5
Mujeres							
Percentil 10	22,6	20,1	21,3	21,3	-10,7	3,4	0,2
Mediana	41,0	41,8	43,2	44,2	2,0	1,2	2,5
Percentil 90	76,8	88,9	95,3	100,5	16,4	4,0	5,4
Ratios de dispersión							
Total							
Ratio percentiles 90 y 10	3,6	4,3	4,2	4,5	20,0	-4,4	8,7
Ratio percentiles 90 y 50	2,0	2,2	2,2	2,3	10,5	-2,9	4,0
Ratio percentiles 50 y 10	1,8	2,0	1,9	2,0	8,5	-1,5	4,5
Varones							
Ratio percentiles 90 y 10	3,7	4,2	3,8	4,2	16,0	-9,5	9,6
Ratio percentiles 90 y 50	2,1	2,3	2,2	2,3	11,6	-5,4	3,8
Ratio percentiles 50 y 10	1,8	1,9	1,8	1,9	3,9	-4,4	5,5
Mujeres							
Ratio percentiles 90 y 10	3,4	4,4	4,5	4,7	30,4	0,6	5,2
Ratio percentiles 90 y 50	1,9	2,1	2,2	2,3	14,1	2,8	2,8
Ratio percentiles 50 y 10	1,8	2,1	2,0	2,1	14,3	-2,1	2,3

* Los percentiles y ratios de dispersión se calculan a partir de los salarios diarios en términos reales (euros del año 2006).

Fuente: Banco de España, *Dispersión salarial en España: resultados a partir de datos de la Seguridad Social*, Documento de trabajo 1.225.

El hecho de que la desigualdad no experimentase reducción alguna en el último periodo de crecimiento y expansión económica, a pesar de su intensidad y extensión temporal, demuestra que la creación de empleo, por sí sola, no lleva implícita una reducción de la desigualdad. A este respecto conviene recordar que el 12 por 100 de la población trabajadora en España se sitúa en riesgo de pobreza, un fenómeno internacional (el de los “*working poor*”) que va en aumento. Ello pone de manifiesto que lo que se conceptúa como “trabajo” comprende una diversidad de situaciones, en especial respecto a su intensidad y continuidad a lo largo del tiempo. De hecho, la mayoría de los estudios³², principalmente en el contexto del análisis del fenómeno de los

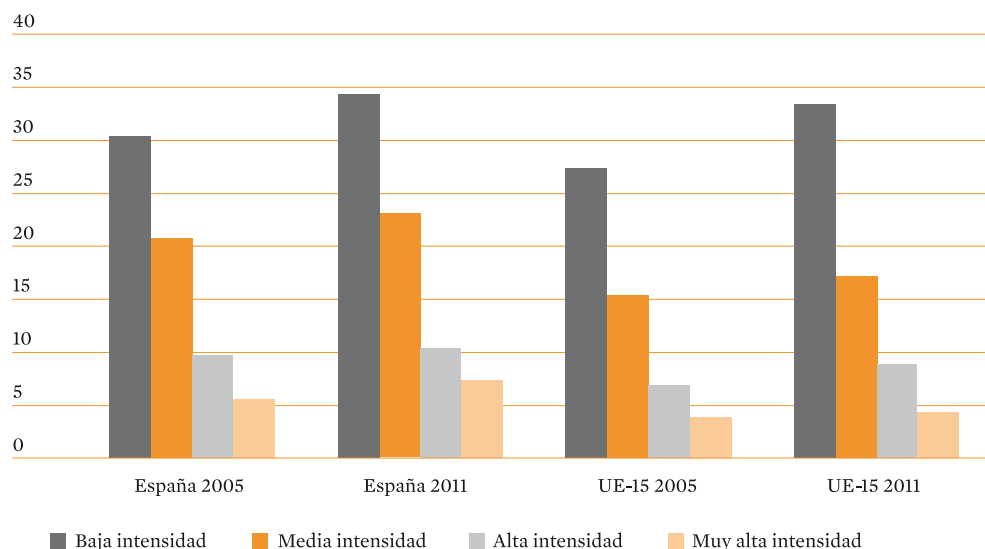
32 Sobre los distintos enfoques y resultados de la investigación en este ámbito, véase el capítulo de “Desigualdad salarial y pobreza en el trabajo” en R. Gutiérrez Palacios, A. M. Guillén Rodríguez y S. González Begega en *Calidad del trabajo en la UE, concepto, tensiones, dimensiones*, RECOWE, Civitas 2009.

working poor coinciden en que más que la relación con el empleo o el desempleo en sí mismas, resultan más relevantes algunas características de ambas variables en combinación con algunas características de los hogares. Así, revestiría particular importancia explicativa la intensidad laboral de los hogares³³, la distribución intrafamiliar del empleo o el desempleo y el peso de las ocupaciones de salarios bajos.

A este respecto, en España más del 30 por 100 de los hogares con muy baja intensidad laboral se encuentra en riesgo de pobreza frente al 5,5 por 100 de los hogares con muy alta intensidad laboral (gráfico 24). El hecho de que estos valores sean superiores a la media de la UE, especialmente en los hogares de media y baja intensidad, puede estar relacionado con el mayor peso de las ocupaciones de bajos salarios en el tejido productivo español. En todo caso, mientras en otros países la baja intensidad viene dada por el mayor peso del trabajo a tiempo parcial de menos de 20 horas a la semana, en España la más alta incidencia del desempleo, la rotación laboral y la todavía menor tasa de actividad de las mujeres son factores que actúan en detrimento de la intensidad laboral de los hogares y, por ende, de la seguridad y cuantía de sus ingresos.

En este sentido, es muy probable que la persistencia de la desigualdad en las rentas guarde especial relación con el fuerte peso de la contratación temporal en España a lo largo del periodo considerado, un rasgo diferencial especialmente presente en el

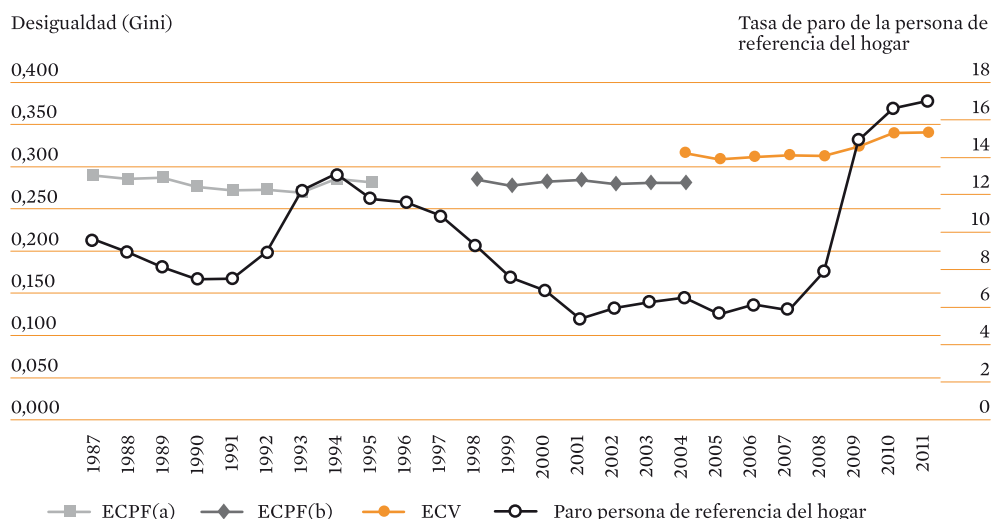
GRÁFICO 24. TASA DE RIESGO DE POBREZA DE LOS HOGARES, SEGÚN SU INTENSIDAD LABORAL



Fuente: Eurostat, *Overarching Indicators*.

33 Se refiere al número de meses que han estado trabajando a lo largo del año de referencia todos los miembros del hogar en edad activa en proporción al total de meses que teóricamente hubieran podido trabajar. Véase Eurostat: *Overarching Indicators*.

GRÁFICO 25. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD Y DE LA TASA DE PARO DE LA PERSONA DE REFERENCIA DEL HOGAR



(a) Encuesta de Presupuestos Familiares (base 1985).

(b) Encuesta de Presupuestos Familiares (base 1997).

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE, EPA y los datos de desigualdad aportados en Ayala *et al.*, "Desigualdad y pobreza en España: tendencias y factores de cambio" en *Desigualdad, pobreza y privación*, Foessa, 2008.

RECUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA

Comportamiento contracíclico respecto al ciclo económico. La desigualdad ha mostrado ser más sensible a las recesiones que a las expansiones, aumentando en las primeras pero no reduciéndose en la misma proporción en las segundas. Ello se está constatando con especial notoriedad en el último periodo correspondiente a la crisis económica y financiera más reciente.

Su reducción no está directamente asociada a la creación de empleo. La desigualdad no experimentó reducción alguna en el último periodo de crecimiento y expansión económica (1995-2007), a pesar de su intensidad y del importante crecimiento del empleo.

El aumento de la desigualdad está asociado a la distribución intrafamiliar del desempleo. El aumento de la desigualdad en los periodos recesivos guarda relación con la evolución de la tasa de paro de la persona de referencia del hogar y no tanto con la evolución del desempleo general.

Resistencia a la baja. Los niveles de desigualdad en España no han logrado reducirse en las últimas décadas, habiéndose mantenido estables desde mediados de los noventa, lo que debería alertarnos sobre los efectos que la crisis actual pueda tener en el medio y largo plazo para el desarrollo social del país, más aún teniendo en cuenta la evidencia empírica sobre los negativos efectos de la desigualdad en el propio desarrollo económico, el bienestar y la salud de la población.

sistema productivo español y que aparece frecuentemente vinculado a la elevada rotación laboral, inestabilidad de los ingresos y menor remuneración total, dando lugar a la dualidad imperante en el mercado de trabajo español, que no deja de ser una expresión de desigualdad entre trabajadores.

Asimismo, y contrariamente a lo que se pudiera pensar, no parece haber una relación directa entre desigualdad y desempleo, sino que es la distribución intrafamiliar del desempleo el factor que parece estar más asociado a los aumentos de la desigualdad. Así, los datos muestran una relación entre la evolución de la tasa de paro de la persona de referencia del hogar y la desigualdad en los periodos recesivos, lo que vendría a poner en evidencia que el modo en cómo se distribuye el desempleo en el hogar es de suma importancia en el desarrollo de la desigualdad (gráfico 25).

4. La pobreza como efecto más extremo de un reparto desigual

La mejora de la renta disponible y el reforzamiento de la red de protección social, especialmente en su nivel no contributivo, contribuyeron en la primera década del periodo considerado en este informe a atenuar los elevados niveles de pobreza severa y extrema de los que partía España, especialmente entre los grupos de población de mayor edad y menor nivel formativo. Sin embargo, a partir de la segunda década de los noventa el proceso de mejora de los niveles de pobreza relativa se estancó, constituyendo en la UE, pero aún más en España, un problema serio y con perfiles diferentes a los tradicionales (lo que se ha dado en llamar “rejuvenecimiento” y “feminización” de la pobreza³⁴) ya en el periodo de expansión económica anterior a que diese comienzo la crisis económica. No en vano, el fuerte crecimiento económico que se produjo hasta 2007 tampoco se tradujo en menores niveles de pobreza, que llegaba a afectar al 19 por 100 de la población española, frente al 17 por 100 de la población europea.

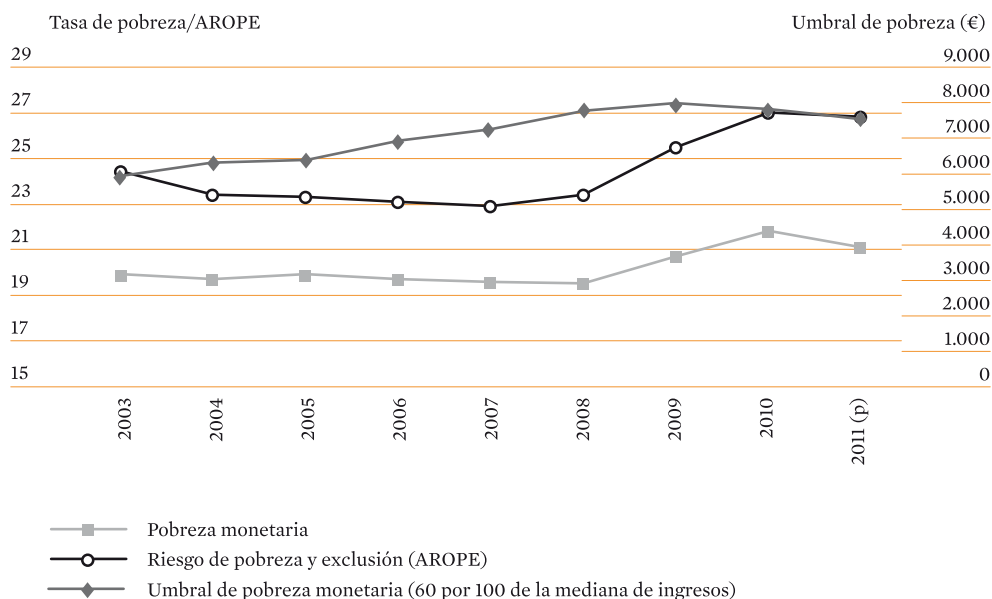
El descenso de las rentas medias se ha traducido en una disminución de los umbrales de riesgo de pobreza en los últimos años, pese a lo cual ha seguido aumentando la proporción de población en situación de pobreza relativa, como consecuencia del aumento del grupo de población en la franja de rentas inferiores y el más acusado descenso de sus rentas medias. Concretamente, desde 2008 y hasta 2010 (dato definitivo más reciente) el porcentaje de población en situación de pobreza aumentó considerablemente hasta alcanzar el 21,8 por 100. Es decir, en apenas tres años se produjo un incremento superior a dos puntos porcentuales, el más intenso desde que se publiquen este tipo de datos. Este notable incremento de los niveles de pobreza, paralelo al aumento experimentado por la desigualdad, constituye una de las consecuencias más extremas de la crisis en las condiciones de vida de la población.

34 Véase Memoria CES, capítulo III, varios años.

El indicador europeo AROPE —en sus siglas en inglés: *at risk of poverty and/or exclusion*—, que mide el riesgo de pobreza y exclusión social, no solo a partir del umbral de ingresos, sino también incorporando otros aspectos, como la situación laboral de los integrantes de los hogares, o la escasez de recursos materiales de los mismos, muestra un incremento igualmente intenso en los últimos años desde que diera comienzo la crisis económica y financiera. Concretamente, el riesgo de pobreza y exclusión en España aumentó unos 4 puntos porcentuales hasta alcanzar el 27 por 100 en 2011.

De acuerdo con los datos provisionales aportados por el INE para el año 2011, el indicador de riesgo de pobreza podría registrar un ligero descenso, que respondería al efecto estadístico de una nueva disminución de la mediana de ingresos de la población (sobre el que se calcula el indicador de pobreza monetaria), en consonancia con el agravamiento de la situación económica del país.

GRÁFICO 26. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN Y POBREZA MONETARIA



Pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). El valor del umbral de pobreza en España en 2011 era de 7.508 euros anuales (7.980 euros en 2009 y 7.818 euros en 2010). Dado que es una medida relativa, en función de la renta mediana del país, el umbral de pobreza varía de un país a otro. Por ejemplo, en 2010 el umbral de pobreza en Dinamarca era 15.400 euros, en Finlandia y Suecia alrededor de 12.500 euros, mientras que en Rumania era 1.200 euros, en Polonia 2.643 euros y en Portugal 5.207 euros.

AROE: Persona que se encuentra en alguna y/o algunas de las siguientes situaciones:

1. Pobreza monetaria.

2. Hogares con muy baja intensidad de trabajo: personas menores de 59 años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior.

3. Privación material severa: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, cuatro de los siguientes nueve ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.

(p) Provisional.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

A la hora de analizar la pobreza hay que tener en cuenta que uno de sus principales condicionantes no es el empleo en sí mismo, sino su intensidad y continuidad a lo largo del año. De manera que los hogares con menor riesgo de pobreza son aquellos con una mayor intensidad de trabajo, es decir, hogares en que el mayor número de personas trabaja a tiempo completo el mayor número de días a lo largo del año.

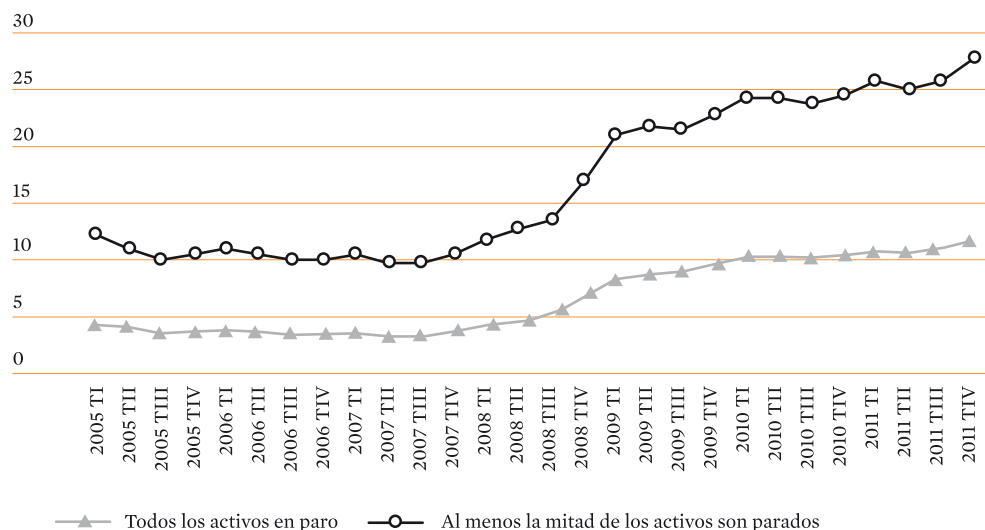
A este respecto, uno de los datos más alarmantes en el último periodo de crisis es el porcentaje de viviendas en las que todos sus miembros están en situación de desempleo, que ha alcanzado el 12 por 100 de los hogares en el cuarto trimestre de 2011, dos puntos porcentuales más respecto a 2010 y más del doble respecto al periodo anterior a la crisis. Asimismo, los hogares en los que, al menos, un miembro está en paro han aumentado notablemente hasta aproximarse al 30 por 100 en 2011, casi el doble respecto a 2008 (gráfico 27).

Algunos dispositivos de la protección social han venido jugando un papel importante como estabilizadores automáticos, mitigando en gran medida los efectos más graves de la crisis en sus primeros años, si bien a medida que esta avanza se van mostrando insuficientes para hacer frente a la persistencia de altos niveles de desempleo durante largo tiempo, con las consiguientes consecuencias en el incremento de la desigualdad y el riesgo de pobreza. Así, la EPA de los últimos trimestres arroja un notable incremento de los hogares que no perciben ningún tipo de ingreso (gráfico 28).

Concretamente, desde comienzos de la crisis estos hogares han aumentado en más de 200.000, llegando a afectar en el cuarto trimestre de 2011 a 336.000 hogares (71.000

GRÁFICO 27. INCIDENCIA DEL PARO EN LAS VIVIENDAS CON AL MENOS UN ACTIVO

(En porcentaje respecto a las viviendas con al menos un activo)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

más que en 2010). Se trata de un indicador indirecto que apunta al aumento de las situaciones de pérdida de ingresos y rentas sustitutorias, augurando un mal pronóstico para la evolución de la desigualdad de la renta, el riesgo de pobreza y exclusión social. Todo un desafío en los próximos años para el ejercicio de la función redistributiva del Estado, que se abordará en otro capítulo de este informe.

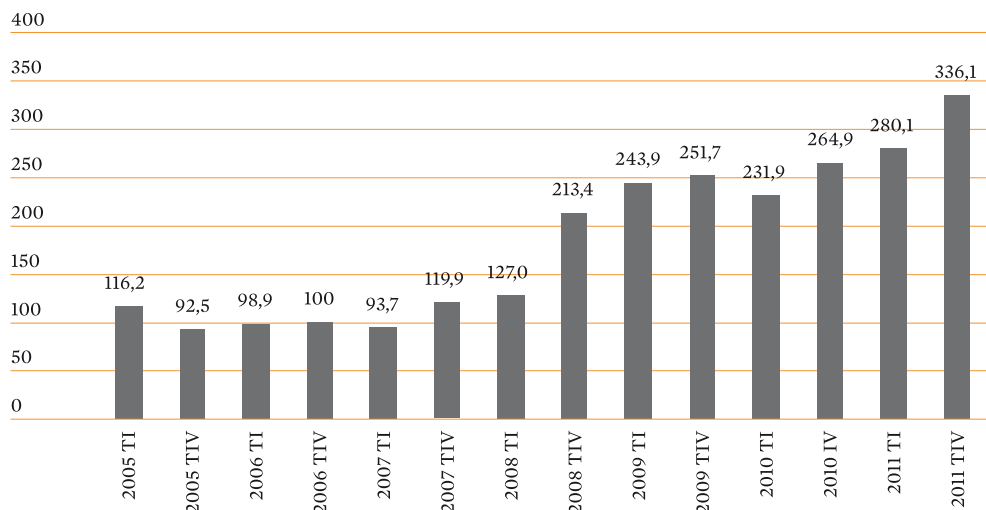
El riesgo de pobreza y exclusión afecta de manera especial a algunos grupos de población (cuadro 9). En términos generales, los más expuestos al riesgo tanto en España como en la UE son los desempleados, que presentan porcentajes muy superiores a la media global y a la de otros grupos poblacionales. Aunque en menor medida, conviene destacar también el elevado riesgo de exclusión social y pobreza de las familias monoparentales con hijos a cargo, y de la población no comunitaria. Atendiendo a la edad, los grupos más expuestos son la población infantil y los jóvenes. Las mujeres presentan desventajas respecto a los hombres, si bien las diferencias son mayores entre la población de mayor edad.

En España se observan algunas peculiaridades respecto al resto de Estados miembros que conviene destacar, en especial con relación a los cambios registrados como consecuencia de la crisis económica:

- El riesgo de pobreza entre los desempleados ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica (más de 13 puntos porcentuales) habiendo pasado del

Desempleados, niños y extranjeros, los más expuestos al riesgo de pobreza y exclusión

GRÁFICO 28. VIVIENDAS QUE NO PERCIBEN NINGÚN INGRESO*



* Se consideran no perceptores de ingresos quienes hayan declarado no tener trabajo, no recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o no percibir subsidio de desempleo.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO 9. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN POR DISTINTAS VARIABLES
(Porcentaje por grupo poblacional)

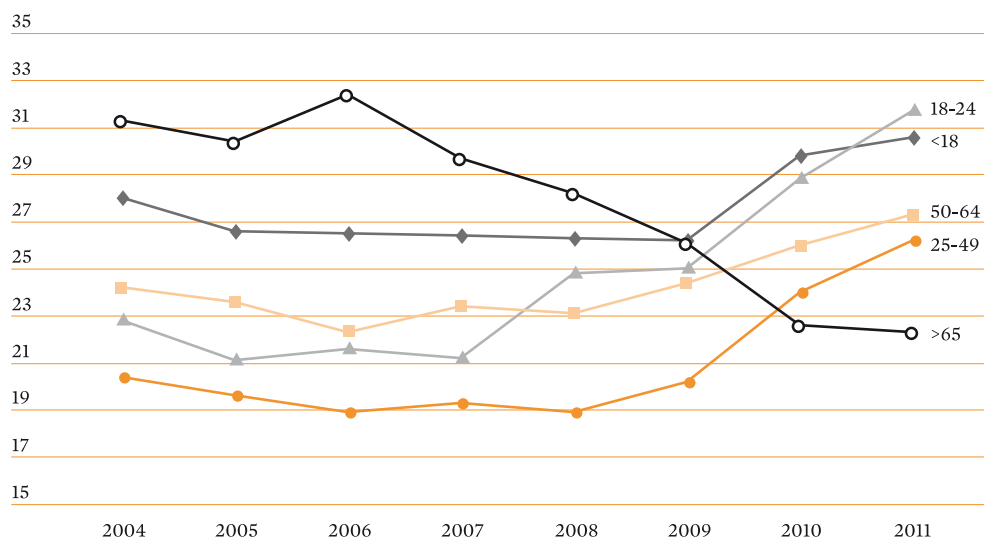
	UE-15										España			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	21,5	21,8	21,6	21,4	21,2	21,7	21,4	23,4	23,3	23,1	22,9	23,4	25,5	27,0
Tipo de hogar														
2 adultos <de 65 años	17,2	17,8	17,8	16,6	16,7	16,4	16,2	16,4	14,9	15,7	17,0	19,2	21,8	23,1
Sin hijos a cargo	21,7	21,9	22,1	21,3	20,8	20,6	21,2	23,0	22,5	22,3	21,6	22,1	23,3	25,1
Con hijos a cargo	21,2	21,7	21,1	21,7	21,5	22,7	21,6	23,9	24,2	23,9	24,2	24,5	27,7	28,7
Unifamiliar con hijos a cargo	47,8	49,0	47,0	49,8	47,7	51,5	49,9	44,9	42,8	42,8	44,4	43,7	51,6	44,8
1 adulto >65 años	29,6	29,4	30,6	30,5	28,8	26,4	25,3	48,3	50,2	49,5	44,1	41,3	30,9	26,5
Nacionalidad														
UE-27	23,8	23,5	25,0	22,8	24,5	25,8	23,6	29,1	23,8	30,2	24,8	27,0	28,1	32,4
NoUE-27	41,1	40,9	40,3	39,6	41,0	41,9	45,2	37,7	35,3	32,1	41,5	41,6	46,2	50,1
Situación laboral más frecuente														
Empleo	9,6	9,8	9,9	10,3	10,1	9,9	10,0	12,2	11,4	11,8	12,0	13,2	14,4	13,8
Desempleo	57,4	60,2	62,2	64,2	63,0	63,6	64,6	44,9	46,4	45,8	49,3	49,6	55,2	58,3
Jubilación	21,7	21,2	21,9	20,7	19,4	17,9	18,2	27,9	27,2	25,5	24,3	21,7	18,6	19,2
Inactividad	39,3	40,8	41,1	40,3	40,2	41,1	42,7	35,1	36,4	37,6	37,9	37,1	36,2	38,2
Edad y Sexo														
<18														
Hombres	23,1	23,4	23,1	23,9	23,4	25,0	23,5	27,2	26,0	26,0	25,7	25,4	28,9	29,6
Mujeres	23,6	23,6	23,2	23,9	23,9	25,1	23,9	25,9	27,1	26,9	26,9	27,1	30,7	31,7
18 a 24														
Hombres	24,0	24,3	24,2	24,6	24,9	26,6	25,7	19,9	20,5	18,4	23,4	25,0	27,9	31,8
Mujeres	26,8	28,0	27,6	28,5	27,6	29,4	30,0	22,4	22,8	24,1	26,3	25,1	29,6	31,6
25 a 54														
Hombres	17,9	18,4	17,9	17,8	18,0	19,4	19,5	19,1	18,6	19,1	18,6	19,9	24,3	26,4
Mujeres	19,8	20,6	20,2	20,0	19,8	20,8	20,6	20,4	19,4	20,0	19,6	20,9	24,0	26,0
>55														
Hombres	19,8	19,6	19,7	18,9	18,6	17,2	17,8	25,2	25,6	24,8	23,8	23,6	22,1	23,1
Mujeres	25,6	25,5	26,0	24,8	23,6	22,3	22,1	31,2	32,0	30,5	29,4	28,2	25,9	25,7

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

45,8 por 100 en 2007, al 58,3 por 100 en 2011, lo que sería reflejo del aumento del desempleo de larga duración y de la debilidad del sistema de protección social para hacer frente a las situaciones de desempleo que no dan acceso a prestaciones o que se prolongan tanto que dan lugar a que las prestaciones se extingan, y que han ido en aumento a medida que se ha prolongado la crisis.

- Otro aspecto destacable es el aumento del riesgo de pobreza entre la población empleada en el contexto de crisis, mientras que la media de la UE-15 se ha mantenido prácticamente estable. Este hecho vendría a reflejar una de las principales debilidades del mercado de trabajo español, comentada anteriormente, como es la mayor frecuencia de trabajos poco cualificados, bajos salarios y un nivel elevado de temporalidad, aspectos definitorios de la calidad del empleo, en claro proceso de deterioro en los últimos años.
- El riesgo de pobreza de las mujeres ha venido siendo más elevado que el de los hombres en todos los grupos poblacionales. En los últimos años, las diferencias parecen estar acortándose, siendo especialmente llamativo el descenso de la tasa de riesgo de pobreza entre las mujeres de mayor edad respecto a la de los hombres, que apenas ha variado. Este hecho respondería al acceso a la jubilación de cohortes de mujeres con trayectorias laborales mejores y más completas.
- Aun así, el riesgo de pobreza y exclusión social de los hogares monoparentales con hijos a cargo, encabezados en su mayoría por mujeres, sigue siendo muy elevado, dada su vulnerabilidad, especialmente ante situaciones de pérdida de ingresos provenientes de las rentas del trabajo.
- La población extranjera no comunitaria es otro de los colectivos que más se está viendo afectado por la crisis económica, habiendo incrementado el porcentaje de pobreza en 18 puntos porcentuales desde 2007. El aumento del riesgo de pobreza entre la población extranjera no comunitaria ha sido, además, mucho más elevado que el experimentado por este colectivo en la UE, que se ha incrementado 4 puntos porcentuales.
- En los últimos años comienzan a manifestarse claros signos de cambio de tendencia de la pobreza por grupos de edad, registrándose un progresivo aumento entre todos los grupos poblacionales, y en especial de la población joven (18-24 años), frente a una fuerte disminución de la población mayor de 65 años (10 puntos porcentuales) (gráfico 29). El paulatino incremento de la población joven en situación de riesgo constituye un dato muy preocupante si tenemos en cuenta que en muchos casos este grupo no suele reunir los requisitos necesarios para acceder al subsidio por desempleo. La situación es especialmente grave puesto que, además, un buen porcentaje de los mismos posee bajos niveles de cualificación y presentan altos índices de fracaso escolar, con lo que, en muchos casos, la pérdida de empleo se traduce en abandono del mercado laboral con poca probabilidad de reenganche en el sistema educativo.

GRÁFICO 29. EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD EN ESPAÑA, 2004-2011



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

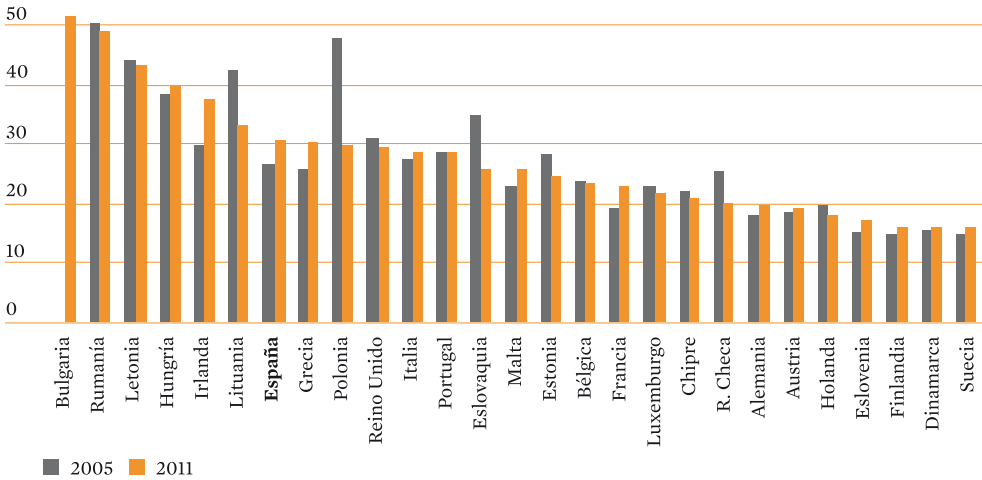
- El aumento de las tasas de pobreza entre la población infantil en España ha sido mayor que el promedio de la UE, superando en cerca de 3 puntos la tasa total de pobreza relativa en España, lo que acentúa aun más este cambio. Este dato está directamente relacionado con la situación laboral de los padres en el panorama de fuerte crisis económica y elevadas tasas de desempleo. España se sitúa así como uno de los países de la Unión Europea con mayores tasas de pobreza de la población menor de 18 años. Se trata de uno de los datos más preocupantes de la situación actual y de cara al futuro, dados los importantes costes sociales que implica la experiencia de la pobreza en edades tempranas (gráfico 30).

A este respecto, cada vez hay más estudios que inciden en la importancia que tienen las circunstancias en las que se vivió en la infancia en la posición económica que se alcanza en la edad adulta. Los datos aportados por el último módulo de la *Encuesta de Condiciones de Vida* sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011 dan muestra precisamente de cómo en España la situación económica de la población adulta sigue estando condicionada por las circunstancias del hogar en el que se vivió durante la adolescencia (cuadro 10).

*Transmisión
intergeneracional
de la pobreza*

Concretamente, la tasa de riesgo de pobreza de los adultos cuyo padre no sabía leer ni escribir es del 38,4 por 100, frente al 10,7 por 100 de entre quienes el padre tenía educación superior. De los adultos que vivían en hogares que llegaban con dificultad

GRÁFICO 30. RIESGO DE POBREZA ENTRE LA POBLACIÓN INFANTIL EN LA UE, 2005-2011



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

CUADRO 10. RIESGO DE POBREZA MONETARIA DE LA POBLACIÓN ADULTA SEGÚN DIVERSAS SITUACIONES DE SU ADOLESCENCIA
(Población entre 25 y 59 años)

Nivel de formación del padre	Riesgo de pobreza (%)
No sabe leer ni escribir	38,4
Educación primaria o inferior y educación secundaria primera etapa (pac.)	20,3
Educación secundaria segunda etapa	13,8
Educación superior	10,7
Situación económica cuando era adolescente:	
difícultad para llegar a fin de mes del hogar	Riesgo de pobreza (%)
Con dificultad o mucha dificultad	29,0
Con cierta dificultad	22,0
Con cierta facilidad	18,2
Con facilidad o mucha facilidad	13,5
Según número de menores en el hogar cuando era adolescente	Riesgo de pobreza (%)
5 o más menores	28,8
4 menores	21,9
3 menores	19,8
2 menores	18,5
1 menor	19,1

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*. Módulo 2011: Transmisión Intergeneracional de la Pobreza.

o mucha dificultad a fin de mes cuando eran adolescentes, el 20 por 100 se encuentra en la actualidad en riesgo de pobreza, mientras que la tasa de riesgo de los adultos que vivían en hogares sin problemas económicos se reduce al 13,5 por 100. Cabe señalar,

igualmente, el mayor riesgo de pobreza de los adultos que vivían en hogares de familia numerosa, que afecta al 28,8 por 100 de los mismos.

En definitiva, la pobreza resulta mucho más frecuente entre las personas que provienen de familias con escasa formación, así como entre quienes padecieron problemas económicos con frecuencia en su adolescencia. Provenir de una familia acomodada no garantiza una protección absoluta contra la pobreza, pues el 13,5 por 100 de quienes nunca percibieron dificultades económicas en su adolescencia se encuentran hoy en riesgo de pobreza, pero sí supone un importante parapeto contra la misma. Esta información y los datos aportados sobre el fuerte aumento de la pobreza y la desigualdad en el último periodo de crisis deberían alertarnos sobre los riesgos que pueda generar esta situación para el desarrollo social y económico del país en el medio y largo plazo.

5. Renta, patrimonio y deuda: desigualdades en la situación financiera de las familias

Como advierten las ya mencionadas recomendaciones más recientes de los grupos de expertos en medición del progreso, la aproximación al bienestar material de los hogares que proporciona el estudio de la distribución de la renta debería integrarse con el análisis de otros factores que influyen en la situación económica de las familias. Dentro de las variables estrictamente monetarias, y como se señaló, los diferentes niveles de riqueza de que parten los hogares suponen una característica diferencial de las economías domésticas.

La riqueza se reparte de forma especialmente desigual entre la población, con relación a la renta, y además, experimenta dinámicas propias que pueden acentuar dicha desigualdad. Como se verá a continuación a través de los datos de la EFF, los años de bonanza económica en España se han visto acompañados de un fuerte aumento de la riqueza que no ha venido dado sino por la revalorización de los activos financieros y reales, especialmente la vivienda. La disociación entre la evolución de la renta y la riqueza durante los años de prosperidad da muestra de la naturaleza en gran medida ficticia de la misma, que no obstante incide sobre las decisiones de consumo y endeudamiento de los hogares. Esta característica, que va unida a otros rasgos presentes en el comportamiento cíclico de la economía española, no es una novedad propia únicamente de esta recesión, sino que ya se venía detectando en décadas pasadas. Pese a que la propiedad de inmobiliario urbano se encuentra más distribuida entre la población que otros activos financieros (como las acciones cotizadas en bolsa) o reales (como el inmobiliario rústico) las revalorizaciones no dejan de tener repercusiones en la desigualdad al

*Efectos de los booms
inmobiliarios: disociación
entre renta y riqueza*

dejar fuera de dicho “enriquecimiento” a determinados sectores de la población que no acceden a la propiedad.

Precisamente en el periodo considerado en este informe se han experimentado los dos periodos de bonanza económica y *boom* inmobiliario más destacados de la reciente historia económica española, que tuvieron un claro reflejo en términos de la relación entre el patrimonio, la renta disponible y la renta de las familias (cuadro 11). A pesar de la debida prudencia a la que obliga la diversidad de fuentes usada, los datos proporcionan una aproximación al comportamiento típico de los agentes privados en función del ciclo económico, permitiendo observar que algunas pautas, pese a su carácter cíclico, se vuelven más acusadas entre un periodo y otro.

*Economía de la
adquisición y situación
financiera de los hogares*

En primer lugar, se observa una tendencia al crecimiento del patrimonio por encima del crecimiento de la renta, de tal manera que en 2008 la riqueza de los hogares era ya ocho veces superior a su renta bruta anual. Entre 1985 y 1990, el patrimonio creció a tasas de variación medias anuales superiores al 20 por 100 anual, mientras que el PIB lo hizo al 12 por 100 en términos nominales.

En segundo lugar, y dentro de este patrimonio, destaca la importancia relativa de los activos reales, especialmente el inmobiliario urbano, reflejando la tendencia española a invertir en bienes raíces.

En tercer lugar, dicha “economía de la adquisición”, se ha reforzado aún más si cabe en la última fase expansiva, impulsada por unos tipos de interés comparativamente bajos que han elevado la deuda de los hogares más allá de su renta disponible anual. En los últimos años de la década de los ochenta, sin embargo, unos tipos de interés relativamente altos mantenían el endeudamiento de los hogares españoles en niveles más bajos que los de Japón, Estados Unidos o Reino Unido, si bien, por ese motivo, los pagos de la misma tendían a igualarse. Además, ya a finales de los años ochenta, se comienza a percibir cómo el consumo presiona sobre los niveles relativos de deuda que asumen los hogares con menor renta.

CUADRO 11. PATRIMONIO, RENTA Y DEUDA DE LAS FAMILIAS, 1985-2008

(En porcentaje)

	1985	1990	2002	2005	2008
Activos reales/activos totales	71,44	76,62	87,00	89,00	89,00
Activos financieros/activos totales	28,56	23,38	13,00	11,00	10,90
Deuda/activos totales	12,38	10,39	8,60	9,30	10,30
Deuda/renta anual disponible	73,00	85,00	69,20	100,00	104,70
Patrimonio neto/renta anual disponible	515	732	506	814	851
Activos reales/renta anual disponible	420	626	440	724	757

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la EFF y de José Manuel Naredo: *Composición y distribución de la riqueza de los hogares españoles*, Fundación Argentaria, 1993.

Como ya se ha dicho, en España no se cuenta todavía con una herramienta estadística *ad hoc* que integre las perspectivas macro y micro de renta de los hogares, y las dimensiones de los ingresos, el patrimonio, el gasto y el ahorro de los hogares. Sin embargo, en tanto se avance en esa dirección, la *Encuesta Financiera de las Familias* (EFF) supone un buen complemento a las herramientas habitualmente utilizadas para estudiar la distribución de la renta de los hogares porque presenta ciertas particularidades que la distinguen y que se aproximan a una visión más multidimensional de la situación económica de los hogares.

*La riqueza entre 2002
y 2008 a través de la
Encuesta Financiera
de las Familias*

En primer lugar, la EFF no solo mide los flujos monetarios (renta), que es la variable más habitual, sino también los *stocks*, es decir, la riqueza o patrimonio de los hogares, tanto real como financiera. El análisis comparado de ambos fenómenos y las relaciones entre ellos, no siempre directas, así como con otras variables como el ciclo económico, la edad de los individuos o la actividad laboral, permite obtener interesantes conclusiones. En segundo lugar, porque su componente panel permite hacer una aproximación a la movilidad social intrageneracional en España, a través del seguimiento de la evolución financiera de una serie de hogares en el periodo 2002-2008. Revestirán especial interés los resultados de la cuarta edición de la encuesta (EFF2012), que serán publicados en 2013, ya que previsiblemente rompan con algunas de las tendencias que han marcado las tres ediciones anteriores y permitan adentrarse de lleno en las consecuencias de la crisis en la economía doméstica, al hacer referencia al ejercicio 2011 (recuadro 2).

Una de las primeras observaciones interesantes que ofrecen las distintas ediciones de la EFF es la de la comparación entre los valores medios y medianos de la renta y la riqueza. Para ambos casos (renta bruta y riqueza neta³⁵) y en las tres ediciones de la encuesta, el valor medio era sustancialmente superior al valor mediano, lo que quiere decir que existe una mayor dispersión en la distribución de la renta en los percentiles más altos (que se alejan más del valor mediano) que en los más bajos. Efectivamente, ello obliga a analizar con una mayor desagregación los tramos de renta más altos: el 10 por 100 de la población con mayores ingresos contaba, en 2007, con una riqueza un 140 por 100 superior a la del 10 por 100 inmediatamente inferior y un 500 por 100 respecto de la del 20 por 100 con menos renta. Además, la agrupación por tramos de riqueza permite obtener resultados aún más rotundos: si la riqueza media del

*La desigualdad se agudiza
en los tramos más altos,
especialmente de riqueza*

35 Este apartado se refiere en todo momento a renta bruta total del hogar (rentas laborales y no laborales de todos sus miembros antes de impuestos y cotizaciones) y riqueza neta (valor total de los activos reales y financieros menos el importe de las deudas, sin incluir el valor de automóviles u otros vehículos), ambas expresadas en euros constantes del primer trimestre de 2009.

RECUADRO 2. LA ENCUESTA FINANCIERA DE LAS FAMILIAS

Ediciones: 2002, 2005, 2008. Los datos de renta y patrimonio se refieren al año anterior.

Muestra (entrevistas válidas): 6.197 hogares (2008), 5.962 (2005) y 5.143 (2002). Muestra obtenida a través del INE y la Agencia Tributaria.

Variables analizadas: características demográficas; activos reales y deudas asociadas; otras deudas; activos financieros; seguros y pensiones; situación laboral e ingresos relacionados; rentas no relacionadas con la actividad laboral; uso de instrumentos de pago, y consumo y ahorro.

Tasa de cooperación: 61,9 por 100.

Algunas particularidades de la EFF:

- Sobremuestreo de riqueza. Tiene el objetivo de facilitar y profundizar en el estudio del comportamiento financiero de un grupo de hogares minoritario.
- Componente panel más muestra refresco. El componente longitudinal se logra mediante el mantenimiento, en la EFF2008, de aproximadamente 2.000 hogares desde la EFF2002 y otros 2.000 desde la EFF2005. El resto de la muestra se renueva con el fin de garantizar la representatividad de la población.
- Imputación de valores no observados. La ausencia de respuestas aisladas es muy habitual en las encuestas de riqueza. El Banco de España, a través de técnicas estadísticas avanzadas, imputa cinco valores a cada valor no observado, con el fin de tener en cuenta la incertidumbre inherente a toda imputación.

25 por 100 más pobre de la población en 2002 era de 15.200 euros, la del 10 por 100 más rico era de aproximadamente 1,2 millones de euros.

La EFF ofrece por tanto una primera conclusión clave: es la riqueza, en mayor medida que la renta, la que se encuentra distribuida desigualmente entre la población, y, además, la dispersión es mayor en los tramos más altos de renta/riqueza. Estos resultados son coherentes con las conclusiones de la mayoría de los estudios, reflejados en el apartado anterior, que constatan un crecimiento de la desigualdad y de la pobreza relativa en los años anteriores a la crisis.

Según la EFF, en conjunto, la renta media a finales de 2007 (EFF2008) de los hogares españoles era de 33.600 euros, y la mediana de 26.000, mientras que la riqueza media y mediana alcanzaba los 285.800 y 178.300 euros respectivamente.

*Aumenta la riqueza,
pero no la renta*

La renta y la riqueza han evolucionado de forma muy desigual entre la primera (2002) y la última edición de la EFF (2008). Así, mientras que la riqueza media y

mediana han aumentado algo más de un 57 por 100 en ambos casos durante dicho periodo, la renta media ha disminuido un 6,4 por 100, y la mediana un 16,6 por 100, acrecentando la citada dispersión en los hogares de mayor renta. Es decir, en conjunto, los hogares españoles se “enriquecieron” en los años previos a la crisis económica, pero si, como se ha visto, ello no fue producto de un aumento de los ingresos (laborales y no laborales) obtenidos en el año, el origen fundamental de ese aumento de la riqueza fue la revalorización de los activos financieros y reales, y muy especialmente, de la vivienda. Recuérdesse que el Informe CES 2/2008 *Los nuevos modelos de consumo en España* ya se adentró en su día en el análisis de las consecuencias en el consumo —y en el endeudamiento de las familias— de aquel “efecto riqueza” combinado (y producto a su vez) de la facilidad del acceso al crédito durante aquellos años.

Un análisis más detallado de la evolución de la riqueza, por estratos de población (percentiles de renta agrupados en seis tramos) aclara algo cómo se ha producido este proceso: entre 2002 y 2005, todos los estratos de renta aumentaron su riqueza media, si bien este aumento fue más acusado para el 20 por 100 de la población con menor renta. A partir de 2005, sin embargo, se produjo una evolución bien distinta: la riqueza aumentó considerablemente más (un 11,5 por 100) para el 10 por 100 de hogares

CUADRO 12. LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS FAMILIAS. CUADRO RESUMEN

	2002	2005	2008
Renta mediana de los hogares (miles de euros)	27,1	24,7	26
Renta media de los hogares	35,9	33,9	33,6
Renta media por percentil de renta			
Menor de 20	9,1	7	8,1
Entre 20 y 40	18,1	15,7	16,8
Entre 40 y 60	27,3	24,6	25,8
Entre 60 y 80	40,5	37,1	37,1
Entre 80 y 90	59,3	55,1	52,8
Entre 90 y 100	109,9	114,4	106,7
Renta media por edad del cabeza de familia			
Menor de 35 años	33,7	30,6	31,2
Entre 35 y 44 años	37,4	38,4	35,6
Entre 45 y 54 años	47	42,7	42,4
Entre 55 y 64 años	43	42,4	42,4
Entre 65 y 74 años	27,5	23,6	24,9
Mayor de 74 años	17,9	15,1	16,9
Riqueza mediana de los hogares (miles de euros)	113,1	189,8	178,3
Riqueza media de los hogares	181,5	275,9	285,8
Riqueza media por situación laboral del cabeza de familia			
Empleado por cuenta ajena	154	226	222,1
Empleado por cuenta propia	392,1	663,5	638
Jubilado	184,5	263,5	330,8
Otro tipo de inactivo o parado	111,9	190,8	183,7

Fuente: Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias*.

con mayor renta, mientras que para el resto de tramos, el aumento de la riqueza fue mucho más moderado (4,5 por 100 para dos de los tramos intermedios) o incluso se dio una disminución.

Como es de esperar, la composición de dicha riqueza sigue pautas desiguales entre la población, diversificándose conforme aumenta la renta. La vivienda principal, de hecho, es el activo real en que las diferencias tienden a ser menores, en términos de valor relativo y de porcentaje de personas propietarias. De nuevo con respecto al valor de los activos, se comprueba cómo renta y riqueza se comportan de manera relativamente irregular. Así pasa con los negocios por cuenta ajena, cuyo valor mediano no guarda una relación lineal con la renta del hogar. No obstante, tanto en este caso como en el del valor de otros activos, el gran aumento se produce en el último 10 por 100 de población. Es el caso, principalmente, de otras propiedades inmobiliarias³⁶ distintas a la vivienda principal.

La composición del patrimonio

La relación de la renta y el patrimonio con la edad ofrece una pauta muy clara: ambas aumentan gradualmente hasta los 64 años, para disminuir notablemente a partir de entonces. Además, la edad ofrece una relación algo inquietante con el endeudamiento. Las cuantías de deuda pendiente guardan una relación inversa con la edad, como es comprensible, pero presentan un aumento muy brusco para los menores de 35 años. Estos últimos tienen una deuda pendiente (mediana) de 68.200 euros frente a los 39.700 del grupo de edad entre los 35 y los 44 años, que son, por otro lado, los que presentan una mayor incidencia de algún tipo de deuda (un 72,3 por 100 de los hogares están endeudados). El pago de la deuda consume un 25,7 por 100 de la renta de los menores de 35 años, pero sobre todo destaca, como es de esperar, por suponer una proporción alta de su patrimonio total (casi un 52 por 100 del mismo).

El crecimiento del endeudamiento

La deuda de los hogares, y especialmente su comportamiento por tramos de renta, es precisamente uno de los contenidos más relevantes que aporta la EFF, teniendo en cuenta que abarca un periodo marcado por la facilidad de acceso al crédito y la proliferación de productos crediticios. Precisamente, su primera edición, en 2002, coincide con el año en que por primera vez el gasto en consumo e inversión de las familias fue superior a la renta bruta disponible³⁷, por lo que la necesidad de inversión de las mismas se ha cubierto recurriendo a diferentes modalidades de crédito. El porcentaje de familias con algún tipo de deuda ha ido creciendo desde entonces, cuando se situaba en el 43,6 por 100, hasta un 50 por 100 en 2008. La vivienda ocupa una amplia proporción de dichas deudas, en aumento, además, desde 2002. Es interesante destacar cómo las deudas por compras de activos inmobiliarios se sitúan, para todos los tramos

36 Incluye viviendas, solares y fincas, garajes (excepto cuando forman parte de la vivienda principal), naves industriales, tiendas, locales, oficinas y hoteles.

37 Informe CES 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España*.

de renta y riqueza, en un porcentaje muy parecido, entre el 80 y el 85 por 100. No obstante, conforme aumenta la renta y la riqueza, pierde peso relativo el endeudamiento por compra de vivienda principal y lo ganan otras propiedades inmobiliarias. En cualquier caso, para todos los tramos de renta, más del 70 por 100 de los hogares son propietarios de la vivienda principal, pero, necesariamente, no en todos los tramos esta adquisición condiciona de la misma manera el resto de renta disponible y de posibilidades de consumo. En el conjunto de la población se ha doblado, entre las familias endeudadas, el porcentaje de aquellas en las que los pagos de deuda suponen más de un 40 por 100 de su renta, hasta alcanzar el 16,5 por 100 de los mismos. Entre los hogares con menor renta que tienen deudas, este porcentaje asciende al 46,5.

CUADRO 13. ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES ESPAÑOLES

Características de los hogares	2002		2005		2008	
	Compra de la vivienda principal	Compra de otras propiedades inmobiliarias	Compra de la vivienda principal	Compra de otras propiedades inmobiliarias	Compra de la vivienda principal	Compra de otras propiedades inmobiliarias
	% sobre deuda total		% sobre deuda total		% sobre deuda total	
Todos los hogares	56,6	23,6	56,9	23,7	59,6	24,6
Percentil de renta						
Menor de 40	70,4	9,5	66,8	15,2	73,4	11,1
Entre 40 y 60	63,9	13	67,5	10,9	70,9	14
Entre 60 y 80	60,3	21,4	57,2	23,8	63,9	18,5
Entre 80 y 90	48	32,3	55,5	25,1	50,6	33,3
Entre 90 y 100	44,5	36,3	42,5	38,4	42,2	42,8
Percentil de riqueza neta						
Menor de 50	69,3	9,9	71,3	8,5	68,5	15,8
Entre 50 y 75	64,8	15	61,5	20,1	63,9	23,7
Entre 75 y 90	45,2	33	41	40,6	44,6	36,7
Entre 90 y 100	28,5	55,3	28,7	51,6	37,7	43,6
Deuda como porcentaje de activos totales						
Todos los hogares	8,6		9,3		10,3	
Percentil de renta						
Menor de 40	6,1		6,3		6,6	
Entre 40 y 60	9,7		11,3		14,6	
Entre 60 y 80	9,9		11,7		11,9	
Entre 80 y 90	9,6		11,3		13,3	
Entre 90 y 100	8,4		7,7		8	
Percentil de riqueza neta						
Menor de 50	23,9		26,2		32,5	
Entre 50 y 75	8,6		8,8		9,9	
Entre 75 y 90	5,5		6,2		6,3	
Entre 90 y 100	4,4		4,4		3,9	

Fuente: Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias*.

Cabe llamar la atención sobre el comportamiento financiero del tramo de renta más bajo. Así, si bien el 20 por 100 de familias con menor renta, son, con notable diferencia, las que en menor medida se endeudan (un 16,2 por 100 de estos hogares frente a un 50 por 100 en la población general) cuando se endeudan lo hacen por cuantías, y con pagos anuales, desproporcionadamente altos en relación con su riqueza y renta, con respecto al conjunto de la población. Este rasgo, además, ha seguido una tendencia a la polarización desde 2002. En este año, la ratio de deuda/riqueza bruta oscilaba entre un 15,9 en los hogares con más renta a un 19,9 en los hogares con menos renta. En 2008, estos datos han pasado a ser, respectivamente, de un 12,1 por 100 y un 23,1 por 100.

Así, considerando la situación económica de los hogares en su conjunto, existe una importante y creciente desigualdad en la distribución de la renta en España, que se corresponde con una también desigual distribución de la riqueza, pese a la extensión del “efecto riqueza” provocado por el *boom* inmobiliario y crediticio en los años de expansión previos a la última crisis económica. De la información que arroja la EFF, quizá una de las evidencias más novedosas y preocupantes en la actual situación, es el hecho de que la desigualdad en la distribución de la renta se acrecienta con la desigualdad en la carga de la deuda de las familias.

Así como lo han hecho las pautas de consumo, las pautas de ahorro de los hogares españoles han variado en las últimas décadas. No obstante, el ahorro ha sido tradicionalmente analizado en menor medida que el consumo desde el punto de vista sociológico, pese a que las decisiones de ahorro derivan en gran medida de factores culturales o psicológicos, vinculados a las expectativas y previsiones de los individuos, y no solo a su capacidad financiera o posibilidad real de derivar recursos al ahorro.

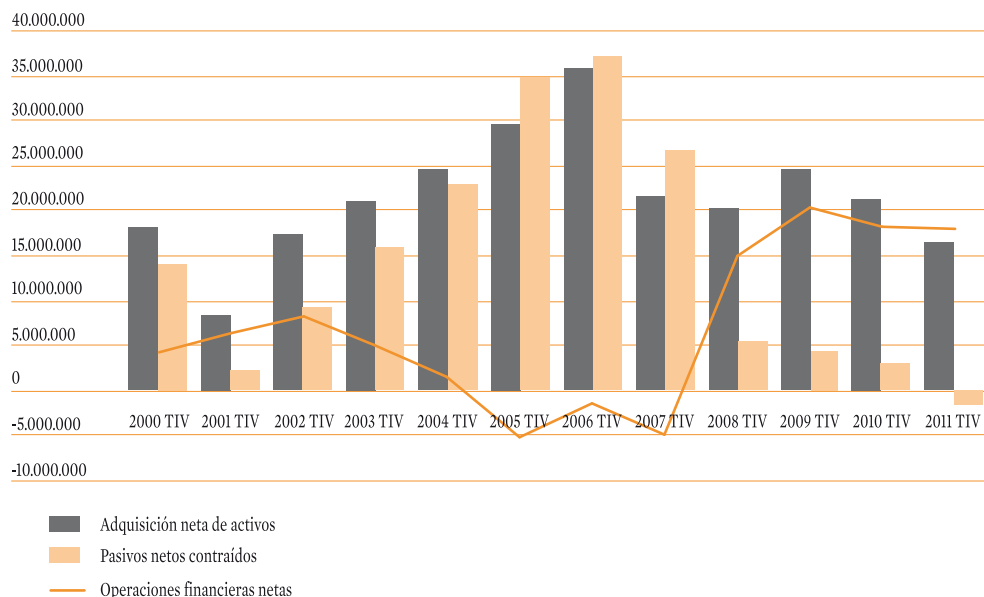
*Del ahorro preventivo al
“desahorro” de los hogares*

Así, a lo largo de los últimos años se venía dando una cierta pérdida de valor social del ahorro, especialmente entre las generaciones más jóvenes. No obstante, la actual crisis económica reactivó, en una primera fase, esta función preventiva de un ahorro, que, en una segunda fase, evidenciaría su necesidad en aquellos hogares que han visto disminuir en buena medida sus rentas. Es decir, a un periodo de intensificación del ahorro le ha seguido uno en que muchos españoles han tenido que recurrir al mismo para cubrir sus necesidades de consumo.

Como muestra el gráfico 31, desciende la adquisición neta de activos financieros por parte de los hogares a partir de 2009. La *Encuesta Financiera de las Familias* también apunta en esta dirección, aunque ya en 2005, antes del comienzo de la crisis económica, se detecta un descenso del porcentaje de españoles que cuenta con algún tipo de activo financiero (98,6 por 100 en 2002, 96,5 por 100 en 2005 y 93,7 por 100 en 2008). Aunque las cuentas y depósitos utilizables son los productos financieros más habituales (9 de cada 10 españoles cuenta con alguno), en 2008 uno de cada cuatro

GRÁFICO 31. SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS HOGARES ESPAÑOLES

(Miles de euros)



Fuente: Banco de España, series trimestrales.

españoles ya contaba también con cuentas no utilizables para pagos y cuentas vivienda (producto que aumentó su presencia en los hogares en aproximadamente 6 puntos porcentuales desde 2005) y planes de pensiones y seguros de vida.

El indicador de confianza del consumidor elaborado por el CIS, que ofrece datos desde noviembre de 2011, parece también señalar a este “desahorro”, tal y como se ha dado en llamar, de los hogares españoles. Así, entre finales de 2011 y finales de 2012, aumenta en 1,8 puntos porcentuales el porcentaje de españoles que señala que, ante las dificultades para “llegar a final de mes”, su familia ha tenido que recurrir a los ahorros (un 16 por 100 en noviembre de 2012). A su vez ha disminuido, en 6,3 puntos porcentuales, el porcentaje de hogares que logra ahorrar al menos alguna cantidad de dinero al mes, hasta situarse en un 32,2 por 100.

6. Desigualdad en el consumo y consumos desiguales

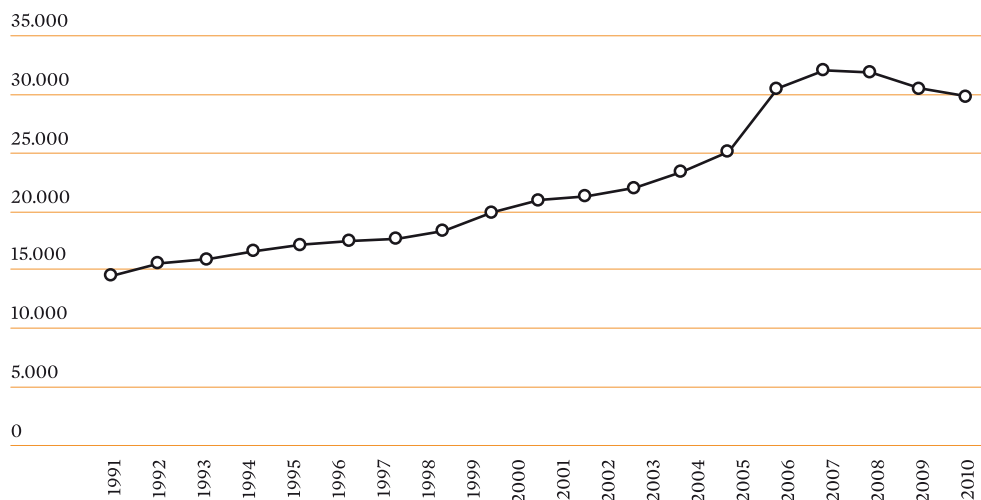
La renta obtenida por los hogares es empleada por estos para mantener o mejorar su bienestar a través del consumo de bienes y servicios, por lo que, en última instancia, el gasto en consumo es también un buen reflejo de la situación económica de las familias. Sin embargo, esta función se ha mostrado a lo largo del tiempo muy sensible a las expectativas de los hogares, en tanto que consumidores, acerca de la situación

económica general y propia, lo que significa que las variaciones en el volumen y la composición del gasto no responden de manera automática a las variaciones de renta. En España, el tardío desarrollo de la sociedad de consumo ha supuesto el ingreso en la década de los años ochenta en pleno proceso, por lo que los datos referentes a ese periodo muestran aún cambios notables tanto en el volumen como en la estructura del consumo. El primero experimentó un aumento considerable, mientras que la segunda mostraba signos de convergencia con las estructuras imperantes en la mayor parte de los países económicamente avanzados del entorno, con una constante pérdida de peso de los componentes más ligados a la supervivencia y con el consecuente incremento de la importancia de otros bienes y servicios más vinculados con el bienestar subjetivo. En este sentido, es destacable la creciente relevancia del consumo de servicios que caracteriza a las sociedades económicamente más desarrolladas³⁸.

Durante la última década del siglo xx y la mayor parte de la primera del siglo xxi el volumen del gasto de los hogares en España continuó su senda de crecimiento con algunas desaceleraciones puntuales, como la registrada durante la crisis de los primeros años noventa. Así pues, hasta 2008 el gasto medio por hogar se incrementó superando los 30.000 euros anuales. Pero a partir del año siguiente las tasas de variación registradas por el INE reflejan valores negativos de una magnitud que hasta el

GRÁFICO 32. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR HOGAR

(Euros constantes)



Cambio metodológico en 2006.
Fuente: INE, Síntesis estadística.

38 Véase, Informe CES 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España*.

momento este instituto no había recogido. La cantidad de dinero que los hogares españoles dedicaron a la obtención de bienes y servicios en 2010 cae entonces por debajo de la que ya dedicaran en 2006.

Si bien la EPF ha sufrido varios cambios metodológicos, los datos recopilados a lo largo de los años noventa y la primera década de los 2000 expresan con claridad dos hechos. Por una parte el nivel de estudios alcanzado por el sustentador principal determina la cantidad de dinero que los hogares dedican a consumir en el mercado. Por otra, esa condición de la persona que aporta los mayores ingresos al hogar ha ido perdiendo poder explicativo en el volumen del gasto a lo largo de las últimas décadas. Esto significa que ha imperado una dinámica de convergencia real entre los distintos niveles educativos, de forma que el rango de participación en el consumo se ha reducido de manera ostensible, entre los años 1991 y 2010.

*La educación como
condicionante del
acceso al consumo*

Los últimos años de crisis económica se han saldado con un aumento de la desigualdad en el consumo en función de los ingresos familiares. En 2010 la mayoría de los hogares gastó menos dinero o mantuvo la misma pauta que en 2009, con la excepción de los que tienen las rentas más altas. De acuerdo con los datos de la EPF, solo las familias que cuentan con unos ingresos mensuales superiores a 5.000 euros incrementaron su gasto en consumo (7 por 100 de variación) mientras que las demás lo redujeron, sobre todo aquellas con menos recursos (cuadro 18). Esta circunstancia se da además en un contexto de descenso general de las rentas familiares, que ha supuesto un notable incremento del número de hogares con rentas bajas y un descenso no menos importante de la cantidad de familias con rentas altas³⁹.

CUADRO 14. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE CADA PARTIDA DE GASTO EN EL CONSUMO DE LOS HOGARES
(En porcentaje)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alimentos, bebidas y tabaco	25,4	24,2	23,6	23,9	24,0	24,0
Vestido y calzado	9,8	9,3	8,3	7,7	7,4	7,5
Vivienda, calefacción, alumbrado	22,0	23,0	24,5	25,5	26,0	25,9
Muebles, menaje	6,4	6,5	6,2	6,0	6,1	5,8
Servicios médicos y gasto sanitario	2,5	2,6	2,8	2,7	2,9	2,9
Transporte y comunicaciones	12,8	13,1	13,3	13,3	12,8	12,5
Esparcimiento, espectáculos, enseñanza y cultura	6,0	6,3	6,5	6,4	6,3	6,4
Otros bienes y servicios	12,4	12,3	11,8	11,4	11,5	12,0
Otros gastos no mencionados	2,7	2,8	3,0	3,1	2,9	3,1

Fuente: INE, Síntesis estadística.

39 Memoria CES 2011.

CUADRO 15. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE CADA PARTIDA DE GASTO EN EL CONSUMO DE LOS HOGARES
(En porcentaje)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentos y bebidas sin alcohol	18,7	18,1	17,8	17,6	17,9	18,0	17,2	16,4	14,4	14,2	14,5	14,4	14,4
Bebidas alcohólicas, tabaco, narcóticos	2,6	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	1,8	1,9	1,9	2,1	2,1
Artículos de vestir y calzado	7,2	7,4	7,5	7,4	7,2	6,8	6,7	6,6	6,8	6,6	6,1	5,8	5,6
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros	29,8	30,9	30,3	30,3	31,4	31,9	31,9	32,6	24,8	25,6	27,3	29,4	30,0
Mobiliario, equipamiento hogar	4,7	4,5	4,9	4,8	4,7	4,7	4,5	4,6	5,9	5,7	5,2	5,0	4,9
Salud	2,4	2,3	2,1	2,1	2,0	2,1	2,2	2,2	3,0	3,0	3,2	3,2	3,2
Transportes	11,7	11,8	11,4	11,4	10,5	9,9	10,5	10,8	14,7	14,4	13,7	12,0	12,4
Comunicaciones	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3	2,4	2,6	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1	3,1
Ocio, espectáculos y cultura	5,8	5,6	6,0	6,0	5,9	5,8	6,1	6,1	6,9	7,0	6,9	6,8	6,6
Enseñanza	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
Hoteles, cafés y restaurantes	8,8	8,6	8,8	8,8	8,7	9,0	8,9	8,8	9,9	10,2	9,6	9,4	9,1
Otros bienes y servicios	5,0	5,1	5,6	5,9	6,0	6,0	6,2	6,1	7,9	7,7	7,6	7,8	7,6

Fuente: INE, Síntesis estadística.

CUADRO 16. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO MEDIO POR HOGAR SEGÚN EL NIVEL DE ESTUDIOS DE LA PERSONA DE REFERENCIA
(Base 1985. Índice sobre 100)

Nivel de estudios terminados	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Analfabetos	55,0	54,8	54,8	53,7	55,6	54,5
Sin estudios	75,3	72,6	73,0	74,4	73,6	72,3
1. ^{er} grado	96,8	96,3	93,8	93,9	93,7	94,4
2. ^o grado, 1. ^{er} ciclo	109,0	106,8	105,7	104,5	104,5	102,4
2. ^o grado, 2. ^o ciclo	130,5	126,8	124,9	124,5	124,6	126,2
3. ^{er} grado, 1. ^{er} ciclo	144,5	147,5	154,7	147,2	147,3	145,9
3. ^{er} grado, 2. ^o y 3. ^{er} ciclo	183,8	184,9	168,7	174,9	183,8	175,9

Fuente: INE, Síntesis estadística.

La cantidad de recursos disponibles para el consumo en una familia determina la forma en que dichos recursos se utilizan, porque la escasez obliga a establecer prioridades sobre la base de la supervivencia y la abundancia permite liberar más medios para cubrir gastos más superfluos. De acuerdo con esta lógica, los hogares con menos rentas despliegan comportamientos de consumo más parecidos al viejo modelo de economía poco desarrollada, con una importante proporción de dinero dedicada a la alimentación y a la vivienda y un bajo peso de los bienes y servicios relacionados con el ocio y la cultura. La correlación entre ingresos y estructura del consumo es tan clara que a medida que aquellos van siendo más altos, la estructura del gasto va adquiriendo perfiles más alejados de los mínimos de subsistencia. Así, en España, los que cuentan con menos de 1.000 euros al mes dedican más de un 18 por 100 de su presupuesto a adquirir alimentos y más del 40 por 100 a pagar gastos de la vivienda, como alquileres, combustibles, y otros suministros, lo que suma la mitad de sus recursos. Por el contrario, los que tienen situaciones económicas más desahogadas comprometen una parte muy inferior (9 por 100 en alimentación y 26 por 100 en vivienda). Mobiliario, transportes y ocio son las otras partidas cuyo gasto discrimina de forma nítida por niveles de ingresos, siendo superior en los tramos más elevados. La salud y las comunicaciones tienen, en cambio, un peso muy similar en todos los niveles de ingresos.

A lo largo de los años de crisis económica las diferencias entre los modelos de consumo asociados a los ingresos parecen haberse incrementado siquiera levemente, lo que, unido a la mayor contención del consumo en los hogares con menos rentas, permite hablar de un avance de la desigualdad desde el punto de vista de esta dimensión de la calidad de vida⁴⁰.

40 Memoria CES 2011.

CUADRO 17. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO MEDIO POR HOGAR SEGÚN EL NIVEL DE ESTUDIOS DE LA PERSONA DE REFERENCIA
(Base 1997. Índice sobre 100)

Nivel de estudios terminados	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Analfabetos, sin estudios	79,4	80,5	80,9	79,7	79,7	79,4	78,5	76,7	72,6	73,1	73,9	72,5	72,5
y enseñanza de 1.º grado	102,2	103,0	102,3	104,1	101,1	101,0	101,5	101,5	100,0	97,2	97,0	94,4	93,5
Enseñanza secundaria, 1.º ciclo	122,3	121,8	120,1	116,8	116,0	119,7	119,5	115,0	112,2	110,8	107,8	108,6	105,6
Enseñanza secundaria, 2º ciclo	122,5	119,4	112,4	118,5	118,9	111,6	115,2	110,7	116,0	114,3	111,4	110,0	109,1
Estudios superiores no universitarios	145,1	145,0	141,1	135,3	136,3	135,8	130,8	131,5	127,3	125,1	126,4	124,2	124,3
Estudios universitarios, 1.º ciclo	174,4	176,1	176,0	172,0	177,2	170,9	157,6	157,3	146,2	142,9	141,5	143,7	145,4
Estudios universitarios, 2º y 3.º ciclo													

Fuente: INE, Síntesis estadística.

CUADRO 18. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO SEGÚN INGRESOS DE LOS HOGARES

Tramos de ingresos (euros)	2007		2008		2009		2010	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total	4,7	5,6	-0,2	1	-4,7	-3,8	-2	-1,7
Hasta 499	8,1	5,7	8,5	-0,3	5,6	-15,5	-2,5	-5,7
De 500 a 999	1,3	7,9	-1,1	3,8	-2,5	-4,9	0,1	-2,6
De 1.000 a 1.499	0,8	6,1	-2,8	1	-3,6	-3,7	-3	-3,9
De 1.500 a 1.999	-2,3	0,9	-2,7	-0,5	-3,8	-3,4	1,7	2,7
De 2.000 a 2.499	-1	1,5	-6,3	-3,9	-4,2	-2,6	1,8	-0,2
De 2.500 a 2.999	0,1	1,4	-2,5	-0,2	-3,6	-0,5	-2,6	-1,8
De 3.000 a 4.999	1,5	2,7	-3,6	-1,6	-4,3	-2,1	-0,8	-0,6
5.000 o más	-6,8	-5,1	2,8	7,8	-7,2	-5,4	6,9	6,9

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

CAPÍTULO III

PERSPECTIVA TERRITORIAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

La articulación territorial de España como base del modelo de organización económica y social, la descentralización de algunos de los instrumentos redistributivos más importantes, como la sanidad o la educación, y la posible influencia de la perspectiva territorial en las tendencias en la desigualdad y el bienestar son algunas de las razones que justifican este enfoque, que en cualquier caso contribuye a la comprensión de los resultados de los análisis realizados en los anteriores capítulos del presente informe.

A lo largo del capítulo se analiza la distribución territorial de la renta a través de dos enfoques, uno de carácter macroeconómico, centrado en el estudio de las diferencias interregionales en niveles de desarrollo (medido fundamentalmente a través del PIB per cápita) y su evolución en el tiempo, y otro relativo al análisis de la desigualdad de la renta personal intraterritorial. Asimismo, se perfilan las diferentes políticas y actuaciones con impacto en la cohesión territorial, con especial atención a la política regional de la Unión Europea.

1. La distribución interterritorial de la renta en el periodo 1985-2011

El análisis clásico de la distribución territorial de la renta, basado en la Contabilidad Regional de España, permite comparar el nivel de desarrollo económico de unos territorios respecto a otros, en función de su renta per cápita.

Tradicionalmente han existido desequilibrios socioeconómicos y demográficos entre las comunidades autónomas derivados de múltiples factores, entre los que cabe señalar la desigual estructura económica regional, las características geográficas o naturales de los territorios (localización, clima, dotación de recursos naturales), o la influencia de instituciones económicas, financieras o sociales. En este sentido, dado que la renta no se distribuye de manera homogénea entre los territorios, lo interesante de este enfoque es determinar la evolución en el tiempo de las desigualdades, con el objetivo de conocer si los niveles de renta per cápita de las comunidades autónomas tienden a converger en el tiempo o si, por el contrario, la dispersión es cada vez mayor.

Para ello, el indicador más utilizado es el PIB per cápita, que, al tener en cuenta el tamaño poblacional, permite aproximar el nivel de renta per cápita en un territorio. Este indicador, ponderado por las paridades de poder adquisitivo, es el que tradicionalmente utilizan los organismos internacionales para comparar niveles de renta entre países,

y, más concretamente, es la referencia empleada por la Comisión Europea a la hora de distribuir los fondos estructurales entre los Estados miembros.

Su evolución viene determinada por el comportamiento de la actividad económica y de la población, de manera que un avance en PIB per cápita tendrá interpretaciones diferentes según se explique en mayor o menor medida por el dinamismo económico de un territorio o por una pérdida de población. En este sentido, el estudio de la distribución territorial de la renta comienza por el análisis de la evolución económica y demográfica de las comunidades autónomas en el periodo 1985-2011⁴¹.

1.1. ECONOMÍA REGIONAL Y ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA

A grandes rasgos, el desarrollo económico de las comunidades autónomas en las últimas décadas se ha caracterizado por una divergencia interterritorial en términos de producción, empleo y población, que ha dado lugar a una polarización espacial. Así, en términos absolutos, actualmente hay cuatro comunidades autónomas (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid) que aglutinan más de la mitad del PIB, la ocupación y la población total española⁴² (gráfico 33). En términos relativos, considerando la superficie de los territorios, se observa también una polarización, en la medida en que la mayor densidad de actividad económica (medida en términos de volumen de PIB real sobre superficie en kilómetros cuadrados) se concentra en un reducido número de regiones, entre las que destaca Madrid —con un valor muy superior al del resto y un crecimiento espectacular en las últimas décadas— seguida de País Vasco, Cataluña, Canarias, Baleares y la Comunidad Valenciana (gráfico 34). Y los mismos resultados, en cuanto a la posición que ocupan las comunidades autónomas en la clasificación regional, se obtienen del análisis de las densidades de población, con incrementos muy significativos durante este periodo en Baleares, Murcia y Canarias. Por su parte, tanto las menores densidades de actividad económica como de población se concentran en Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Aragón.

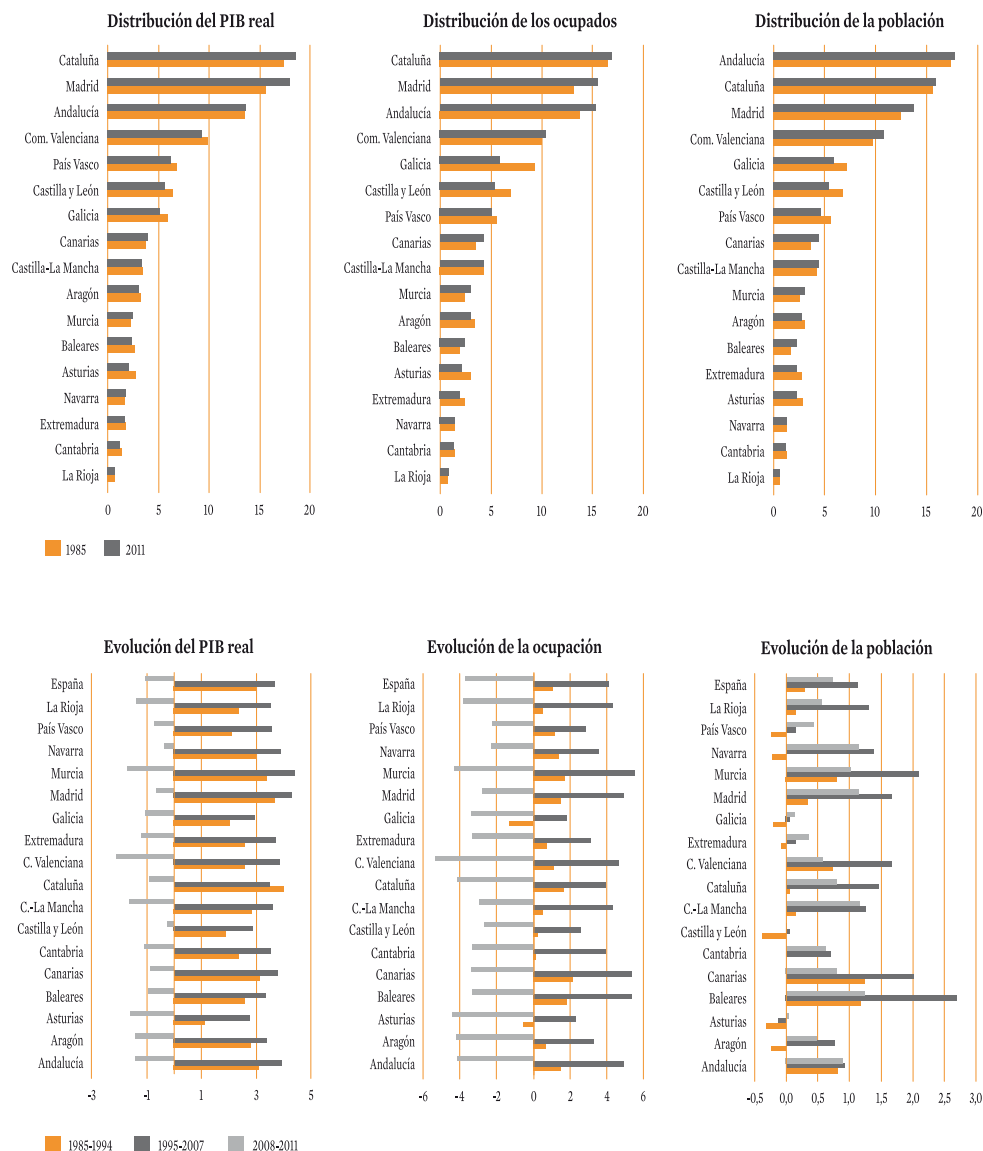
La evolución económica de las comunidades autónomas ha venido marcada por sus diferentes estructuras productivas y por la evolución de los sectores de actividad en los distintos ciclos de la economía española enmarcados en el periodo de análisis. Del mismo modo, ha tenido un papel muy significativo la evolución demográfica y, más

41 El periodo de análisis comprende diferentes bases metodológicas de cálculo del PIB de la Contabilidad Regional de España y, dado que el INE no ofrece una serie homogénea enlazada que abarque todos estos años, para el análisis del PIB regional se ha optado por utilizar en la mayor parte del análisis la información estadística que proporciona la base de datos BD.MORES b2000, elaborada por la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y destinada a servir de soporte a los estudios regionales y a la evaluación del impacto económico de las políticas regionales. Dicha base se nutre de la información procedente de las diferentes bases de la Contabilidad Regional de España, facilitando series enlazadas, con información valorada tanto a precios corrientes como a precios constantes del año 2000.

42 Los resultados de Ceuta y Melilla están generalmente afectados por grandes errores de muestreo, por lo que se ha optado por descartar a ambas ciudades autónomas del análisis.

GRÁFICO 33. PIB, OCUPACIÓN Y POBLACIÓN, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Distribución y tasa de variación media anual, en porcentaje)

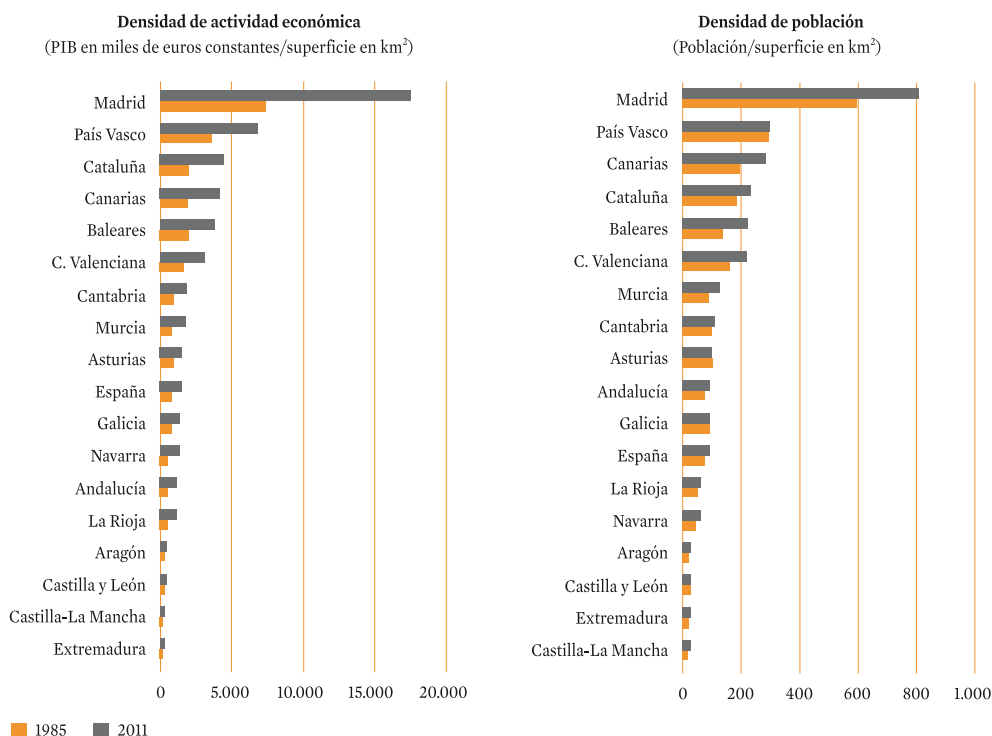


PIB en euros constantes.

Fuente: BDMORES b.2000. Ministerio de Hacienda, EPA y Padrón municipal, INE.

concretamente, la importante entrada de población extranjera en España desde mediados de los años noventa, por su impacto en las tasas de actividad y de empleo de determinadas regiones, con efectos tanto en la producción, como en la estructura sectorial y factorial de la renta.

GRÁFICO 34. DENSIDAD DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DE POBLACIÓN EN LAS CCAA, 1985 Y 2011



Fuente: BDMORES b.2000. Ministerio de Hacienda e INE.

A lo largo de las últimas décadas, la evolución demográfica en España ha estado marcada por una serie de factores que han derivado en un intenso crecimiento de la población y en un proceso de envejecimiento generalizado a nivel territorial, aunque desigual en cuanto a su intensidad. El desarrollo económico y los cambios socioculturales experimentados desde la instauración de la democracia, dieron lugar a una drástica reducción de la fecundidad y un descenso de la mortalidad, con la consecuente elevación de la esperanza de vida, que ha propiciado, desde finales de la década de los ochenta, un proceso de envejecimiento de la población. En paralelo, las necesidades de empleo de la economía española durante la última etapa expansiva dieron lugar a una importante entrada de población extranjera desde mediados de los años noventa.

La evolución de la población en las regiones españolas en las últimas décadas

De este modo, entre los años 1985 y 2011 la población de España pasó de 38,5 a 47,2 millones de personas, concentrándose el grueso de este crecimiento en Madrid, Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana, aunque en términos relativos, las regiones

que registraron las mayores tasas de variación fueron Baleares, Murcia y Canarias. Por el contrario, durante este periodo tres regiones perdieron población, Asturias, Castilla y León y Galicia, mientras que en dos, Extremadura y País Vasco, se mantuvo prácticamente estable.

Parte importante de este aumento se debe, por tanto, a la inmigración. Mientras que en el año 1998 la población extranjera suponía únicamente el 1,6 por 100 de la población total, en 2011 superaba el 12 por 100, siendo las principales comunidades autónomas de destino Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía. No obstante, las regiones con una mayor densidad de población extranjera son, por este orden, Baleares, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia, Cataluña, Canarias y La Rioja, mientras que en Extremadura, Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco y Castilla y León la proporción de extranjeros sobre el total es reducida.

En lo que respecta a las migraciones interiores, los flujos netos intrarregionales se han reducido en las últimas décadas, a pesar de la persistencia de importantes diferencias territoriales en renta per cápita y en tasas de paro. Así, mientras que durante los años sesenta los saldos entre las regiones emisoras de población (que eran mayoritariamente Andalucía y Extremadura) y las receptoras (fundamentalmente Madrid y Cataluña) eran elevados, en los años ochenta los flujos migratorios perdieron intensidad, al tiempo que se volvieron más equilibrados entre las regiones españolas. Posteriormente, en la década de los noventa volvieron a crecer, en gran medida debido a la población extranjera, convirtiéndose en destinos migratorios preferentes los archipiélagos canario y balear, el litoral mediterráneo, el valle del Ebro, Andalucía y Castilla-La Mancha, mientras que Madrid pasó a ser región de emigración. Sin embargo, con la crisis la situación migratoria ha vuelto a verse modificada, aumentando los flujos y reconfigurándose el panorama migratorio. Así, en 2011 algunas regiones como Andalucía, la Comunidad Valenciana y Canarias vuelven a emitir población, mientras que el saldo migratorio de otras como Madrid se torna positivo.

Finalmente, cabe mencionar el proceso de envejecimiento que acusa la población española, especialmente intenso en Asturias, Galicia y Castilla y León, con importantes implicaciones para estas regiones en términos de menor dinamismo económico y de mayor gasto social en pensiones, sanidad y servicios sociales.

Una aproximación a la estructura productiva regional se obtiene de la distribución del empleo por sectores de actividad (gráfico 35). De acuerdo con los datos de la *Encuesta de Población Activa*, desde principios de los años ochenta ha tenido lugar una clara pérdida de participación de las actividades primarias en todas las comunidades autónomas. La entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 y la primera reforma de la Política Agrícola Común en 1992, trajeron consigo, especialmente en aquellas regiones con una mayor

Diferencias regionales en la estructura productiva

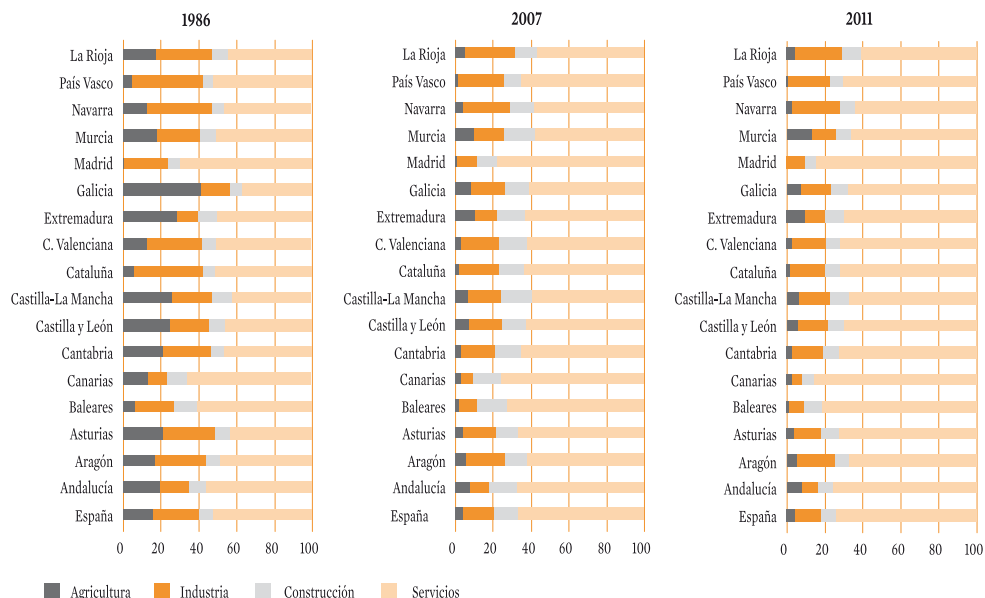
especialización agraria, esto es, Galicia, Asturias, Cantabria, Extremadura y las dos Castillas, un trasvase de rentas y de población desde las zonas rurales a los núcleos urbanos, y una importante destrucción de empleo que en términos generales no ha sido absorbido por otros sectores, lo que constituye uno de los principales motivos de la atonía mostrada por las economías de estos territorios durante el periodo de análisis. Cabe llamar la atención sobre el caso de Andalucía, región que, a pesar de mantener una especialización en el sector primario superior al promedio, registra durante el periodo de análisis una reducción del empleo agrario inferior a la media, acusando, en consecuencia, una pérdida de participación del mismo sobre su estructura ocupacional inferior al del resto de regiones señaladas.

Por su parte, la crisis industrial de principios de los noventa, que supuso la reestructuración de una serie de sectores tradicionales, afectó especialmente a Asturias, Cantabria, Cataluña, País Vasco y la Comunidad Valenciana, y en la actualidad solo cuatro comunidades autónomas mantienen una participación del empleo industrial en el entorno o superior del 20 por 100: Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón. Para estas regiones, la especialización industrial representa un factor importante de desarrollo económico regional, que se traduce en niveles de renta per cápita superiores a la media y en una mayor resistencia a la crisis actual, centrada en mayor medida en la construcción y determinados servicios.

Como contrapartida a la pérdida de peso de las actividades primarias e industriales, la terciarización se ha convertido en un fenómeno generalizado a nivel territorial, aunque su importancia como factor de desarrollo regional difiere notablemente entre comunidades autónomas en función del tipo de actividades de servicios desarrolladas. Así, en Madrid, la relevancia de los servicios avanzados en ámbitos como el sistema financiero y la actividad administrativa asociada a la capitalidad, sitúan a esta comunidad autónoma entre las más dinámicas de España. En otras regiones, como los archipiélagos canario y balear, la significación de la actividad turística ha contribuido durante gran parte del periodo analizado a su expansión económica, aunque sus niveles de desarrollo, medidos a través del PIB per cápita, se han resentido con relación al promedio, como se verá más adelante. Por su parte, en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, los servicios de “no mercado”⁴³ se han configurado como un factor de desarrollo económico, representando el empleo público un porcentaje significativo dentro de su estructura ocupacional. En este sentido, el fuerte ajuste que registran las Administraciones públicas territoriales en la crisis actual, además de derivar en un importante ajuste del empleo y la actividad, dificulta sobremanera su futura recuperación.

43 Los servicios de no mercado incluyen principalmente las actividades realizadas por las Administraciones públicas o las instituciones sin fines de lucro, que se prestan gratuitamente o cuyo precio generalmente no se fija en relación al coste de producción. Incluyen los servicios de Administración pública, educación, actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales, otros servicios y actividades sociales.

GRÁFICO 35. ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE LAS CCAA EN TÉRMINOS DE OCUPACIÓN
(Participación sobre el empleo total, en porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

En último lugar se encuentra el sector de la construcción, que ha ganado significación en prácticamente todas las comunidades autónomas, fundamentalmente durante la última fase expansiva de la economía española, y más concretamente, la actividad inmobiliaria, propiciando una intensa creación de empleo —tanto el propio sector como las actividades de los servicios relacionadas—, en regiones como Murcia, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Andalucía y la Comunidad Valenciana. En este contexto, los efectos del estallido de la *burbuja* inmobiliaria a finales de 2007 se están haciendo especialmente patentes en estas regiones, con un impacto muy negativo sobre el empleo y la actividad económica de la mayor parte de ellas.

Otras fuentes importantes de crecimiento económico regional que ayudan a explicar las diferencias territoriales, por su incidencia en la productividad total de los factores, son las actividades de I+D+i, el desarrollo y aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y la cualificación del empleo (cuadro 19). A este respecto, se observa cómo Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra son las comunidades autónomas que tradicionalmente han realizado un mayor esfuerzo en gasto en I+D, al tiempo que su tejido empresarial muestra una alta representación de empresas tecnológicamente innovadoras y mayores intensidades que la media en el uso de las TIC. Respecto al nivel de cualificación del capital humano, medido por el número de años medios de estudio de la población activa, vuelven a liderar la clasificación Madrid, País

CUADRO 19. INDICADORES DE I+D+I, TIC Y CAPITAL HUMANO, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Porcentaje)

	Indicadores de I+D+i		Indicadores de uso de TIC			Indicadores de capital humano
	Gasto total en % del PIB	Empresas tecnológicamente innovadoras (% sobre total empr.)	% de empresas con red de área local (LAN)	% de empresas con página web	% de empresas con firma digital	Años medios de estudio de la población activa*
	2010	2008-2010	2011	2011	2011	2007
Andalucía	1,2	15,4	84,6	64,7	71,3	11,1
Aragón	1,1	21,7	89,1	68,7	68,5	11,9
Asturias	1,1	18,1	84,8	77,4	64,8	11,8
Baleares	0,4	15,2	84,7	74,2	58,7	11,0
Canarias	0,6	14,2	87,2	66,5	64,0	11,1
Cantabria	1,2	21,1	80,3	72,3	66,8	11,9
Castilla y León	1,1	17,7	87,1	70,8	76,7	11,6
Castilla-La Mancha	0,7	17,6	82,6	59,9	63,3	10,9
Cataluña	1,7	21,0	88,8	76,2	72,3	11,5
C. Valenciana	1,1	18,0	86,8	68,7	72,8	11,5
Extremadura	0,9	13,7	75,9	62,2	74,9	11,1
Galicia	0,9	20,2	85,2	69,4	74,7	11,5
Madrid	2,1	17,1	87,2	73,4	71,0	12,5
Murcia	0,9	18,6	88,3	68,5	62,8	11,0
Navarra	2,0	25,3	85,5	75,6	75,3	12,1
País Vasco	2,0	24,7	88,0	76,7	70,7	12,5
La Rioja	1,1	28,2	88,1	70,8	80,0	11,6
España	1,4	18,6	86,6	71,0	70,7	11,6

* Años medios de estudio basados en la LOGSE.

Fuente: Estadística sobre actividades de I+D, Encuesta sobre innovación en las empresas, Encuesta de uso de TIC y comercio electrónico en las empresas, INE e Indicadores de capital humano, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

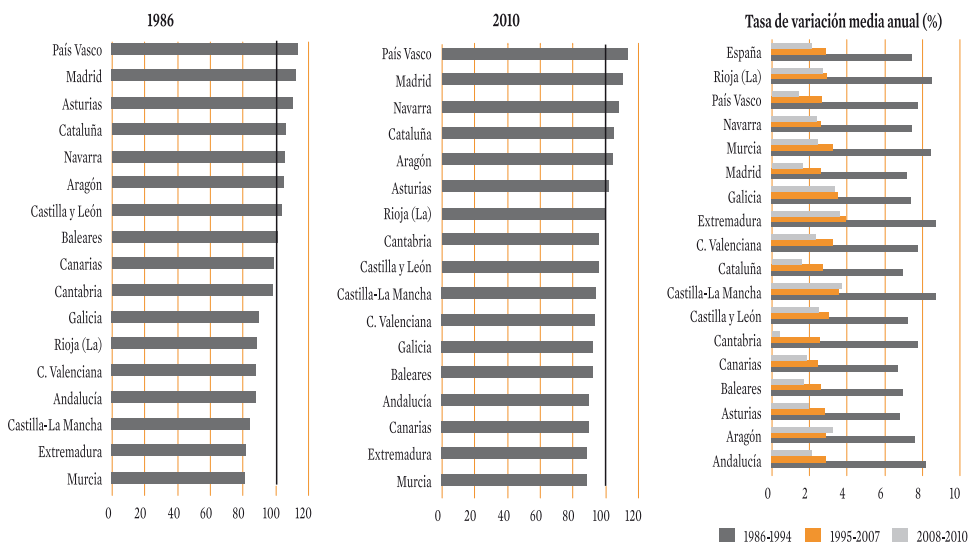
Vasco y Navarra, junto a Cantabria y Aragón. Por su parte, las regiones que muestran una participación en la mayor parte de estos indicadores por debajo de la media son Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura.

La desigual distribución del empleo por actividades económicas entre regiones contribuye a explicar las diferencias existentes en la remuneración media por asalariado, como indicador aproximativo a los niveles salariales regionales. Así, se observa cómo las regiones con un mayor nivel de desarrollo industrial o con una especialización productiva centrada en determinadas actividades de servicios de elevado valor añadido mantienen durante el periodo de análisis niveles de remuneración media por asalariado superiores al promedio (gráfico 36), mientras que, por el contrario, aquellas otras con una mayor significación de sectores con menor productividad, como las actividades

Diferencias regionales en la remuneración media por asalariado

GRÁFICO 36. REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO

(Números índice. España = 100 y tasa de variación media anual, en porcentaje)



Fuente: Contabilidad Regional de España. Base 1986 y base 2008. INE.

agrarias, los servicios poco especializados y la construcción, muestran menores niveles de remuneración media por asalariado. No obstante, cabe señalar que este segundo grupo de regiones registró durante la última fase expansiva crecimientos medios anuales de la remuneración media por asalariado superiores al promedio, en gran medida derivados del auge de la construcción, lo que en última instancia favoreció una aproximación en los niveles medios entre las regiones españolas.

Durante las últimas décadas se ha producido, por tanto, una tendencia hacia la homogeneización de las estructuras productivas regionales, que ha permitido reducir las diferencias territoriales en productividad y en remuneración media por asalariado. No obstante, las diferentes especializaciones sectoriales siguen constituyendo el principal factor explicativo de los distintos niveles de actividad y desarrollo económico entre las comunidades autónomas.

1.2. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PIB PER CÁPITA Y EVOLUCIÓN DE LA CONVERGENCIA

Aunque los niveles de PIB per cápita de las regiones españolas han aumentado de manera sustancial en las últimas décadas, la posición relativa que ocupan en la clasificación regional respecto a la media apenas se ha visto modificada. Durante todo el periodo de análisis, País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña se han mantenido en los niveles superiores, mientras que Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia y Galicia siguen ocupando los últimos lugares de la clasificación (cuadro 20).

CUADRO 20. PIB PER CÁPITA POR CCAA
(Números índice, España=100, y porcentaje)

Comunidades autónomas	Índices (España=100)					Posición en la clasificación			Tasa de variación media anual		
	1985	1994	1995	2007	2008	2011	1986	2011	1985-1994	1995-2007	2008-2011
Andalucía	77,7	74,8	74,0	77,7	77,9	76,8	16	15	2,3	3,0	-2,3
Aragón	104,9	108,1	107,8	109,0	108,6	108,4	7	6	3,1	2,6	-1,9
Asturias	96,3	86,1	86,6	90,3	92,0	92,4	11	10	1,5	2,9	-1,6
Baleares	154,8	138,3	132,1	105,5	103,9	102,8	1	8	1,4	0,7	-2,1
Canarias	102,0	94,9	98,4	89,3	88,5	89,0	8	11	1,9	1,7	-1,6
Cantabria	99,4	96,4	95,2	98,1	98,7	99,0	10	9	2,4	2,8	-1,7
Castilla y León	95,4	91,8	95,0	98,2	99,2	103,9	12	7	2,3	2,8	-0,3
Castilla-La Mancha	81,0	81,0	81,0	78,8	78,3	76,0	15	16	2,7	2,3	-2,7
Cataluña	111,6	124,3	124,5	117,0	116,1	116,5	6	4	3,9	2,0	-1,7
C. Valenciana	101,7	94,1	93,2	89,3	88,5	86,2	9	13	1,8	2,2	-2,6
Extremadura	65,2	65,0	62,8	70,8	72,4	73,1	17	17	2,7	3,6	-1,5
Galicia	82,7	79,3	80,7	83,8	85,8	87,5	14	12	2,2	2,9	-1,2
Madrid	124,0	131,4	131,9	132,6	131,4	131,6	2	2	3,4	2,6	-1,7
Murcia	87,6	86,8	83,9	81,5	81,9	79,7	13	14	2,6	2,3	-2,7
Navarra	123,0	129,0	129,2	128,5	129,4	130,7	3	3	3,3	2,5	-1,5
País Vasco	122,6	119,1	118,6	131,0	133,4	136,3	4	1	2,4	3,4	-1,1
La Rioja	121,2	116,2	114,5	110,2	110,0	109,5	5	5	2,2	2,2	-1,9
España	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	2,7	2,6	-1,8

PIB per cápita en euros constantes.
Fuente: BDMORES b.2000. Ministerio de Hacienda.

Existen, no obstante, excepciones, como Baleares, cuyo PIB per cápita pasa de ser el más elevado de España, con un nivel que superaba en 1985 en más de un 50 por 100 a la media, a mantenerse en torno al promedio en 2011, o Canarias y la Comunidad Valenciana, que se alejan del promedio hasta alcanzar un nivel de renta per cápita que se sitúa un 10 por 100 por debajo de la media. En los tres casos el deterioro se explica en parte por el notable dinamismo demográfico de estas regiones, especialmente el archipiélago balear, donde la población aumentó entre los años 1985 y 2011 un 67 por 100, frente al 23 por 100 de media en España.

Por el contrario, las regiones que más posiciones ganan en el periodo, País Vasco y Castilla y León, registran, en el primer caso, un cuasi estancamiento demográfico, y en el segundo, una pérdida de población. Finalmente, destacan regiones como Madrid, Navarra y Cataluña, donde se conjuga un importante crecimiento del PIB por habitante con un dinamismo significativo de su población.

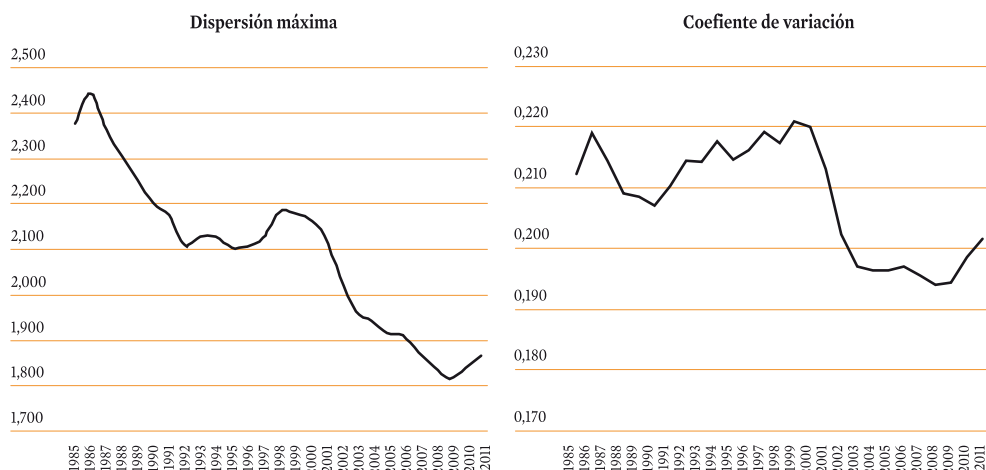
La cuantificación de las desigualdades descritas y su evolución en el tiempo permite conocer si durante el periodo de análisis se ha producido un avance en términos de convergencia regional, o si, por el contrario, las diferencias interterritoriales en renta per cápita se han incrementado. La convergencia se puede estudiar a través de dos tipos de análisis: la convergencia *sigma*, consistente en la reducción progresiva de las disparidades regionales, y la convergencia *beta*, la cual se produce cuando las regiones que parten de niveles de PIB per cápita reducidos, progresan a mayor ritmo que la media. Ambos análisis están relacionados, siendo la existencia de convergencia *beta* condición necesaria, aunque no suficiente, de la convergencia *sigma*.

*Evolución de las
disparidades regionales:
convergencia sigma
y convergencia beta*

En el análisis de la convergencia *sigma* se van a utilizar dos medidas estadísticas de dispersión: la dispersión máxima regional, que se refiere a la ratio entre los niveles extremos, y se obtiene de dividir entre sí, cada año del periodo analizado, los valores máximo y mínimo del PIB per cápita de las diferentes comunidades autónomas, y el coeficiente de variación, que relaciona la desviación estándar de los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas en un determinado año con la media correspondiente, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a uno supondría mayor desigualdad.

Comenzando por el análisis de la dispersión máxima regional, se observa una reducción paulatina de las desigualdades durante el periodo de análisis, especialmente durante la segunda mitad de los años ochenta y en el periodo comprendido entre finales de los noventa y el inicio de la crisis actual, a partir de la cual vuelve a aumentar (gráfico 37). De esta manera, mientras que en el año 1985 el nivel de PIB per cápita de la región con un mayor grado de desarrollo (Baleares) era 2,4 veces superior al de la región con menor nivel de renta (Extremadura), en la actualidad la

GRÁFICO 37. DISPERSIÓN REGIONAL EN PIB PER CÁPITA: EVOLUCIÓN DE LA DISPERSIÓN MÁXIMA Y DE LOS COEFICIENTES DE VARIACIÓN



PIB per cápita en euros constantes de 2000.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la BDMORES b.2000, del Ministerio de Hacienda.

ratio, correspondiente a la diferencia entre los niveles de renta por habitante de País Vasco y Extremadura, se sitúa por debajo de 1,9 puntos.

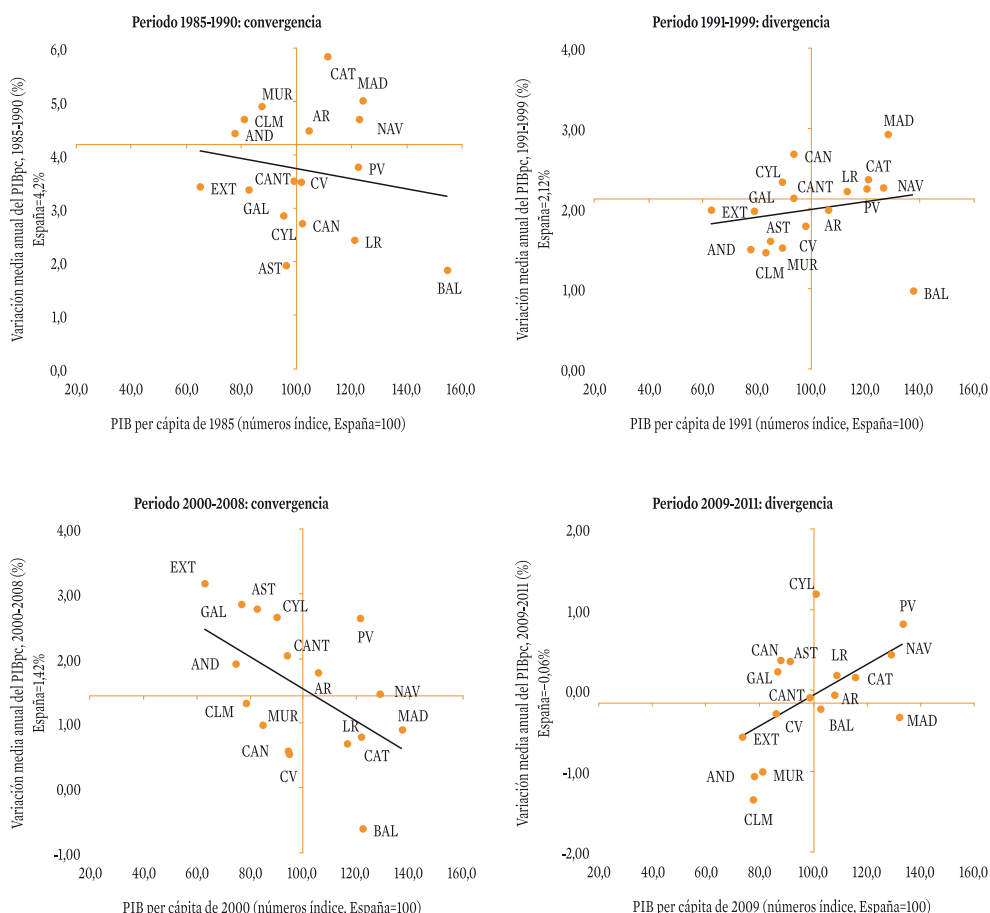
En el caso del coeficiente de variación, se aprecia también un avance en convergencia, aunque menos pronunciado, pudiéndose establecer cuatro subperiodos diferenciales: dos de convergencia en la segunda mitad de los años ochenta y entre los años 2000 y 2008 y dos de divergencia en la década de los noventa y en la crisis actual.

Partiendo de estos cuatro subperiodos, el análisis de la convergencia *beta*, además de confirmar la evolución descrita, permite determinar cuáles han sido las regiones que más han contribuido al respecto (gráfico 38). Para ello se emplea un gráfico de nube de puntos para cada periodo de convergencia/divergencia, donde el eje de ordenadas representa la tasa de crecimiento media anual del PIB per cápita de cada comunidad autónoma en el periodo considerado y el eje de abscisas los niveles de partida; de forma que si la pendiente es negativa habrá convergencia, y si es positiva, divergencia.

El primer periodo, que comprende los años 1985-1990, se enmarca en un contexto de crecimiento económico e importante creación de empleo, que responde fundamentalmente a la recuperación de la economía mundial tras la crisis energética de mediados de los setenta, y a la entrada de España a la Comunidad Económica Europea. Dicho crecimiento, basado en gran medida en el auge de la construcción,

*Evolución de las
disparidades regionales
en diferentes ciclos de
la economía española*

GRÁFICO 38. CONVERGENCIA BETA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la BDMORES b.2000, del Ministerio de Hacienda y del Padrón municipal de población, del INE.

tanto en obra pública, como en la actividad inmobiliaria, derivó en un proceso de convergencia regional, como consecuencia del dinamismo mostrado por una serie de regiones de bajo nivel de desarrollo (Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía), combinado con el deterioro relativo de los niveles de PIB per cápita de Baleares y La Rioja, fundamentalmente. Por su parte, hubo una serie de regiones que mostraron un comportamiento divergente respecto a la media, tanto por su mejora relativa (Cataluña, Madrid, Navarra, Aragón y País Vasco), como por el empeoramiento de sus niveles de desarrollo (Extremadura, Galicia, Castilla y León y Asturias).

El siguiente periodo, entre 1991 y 1999, en el que tiene lugar un proceso de divergencia entre los niveles de PIB per cápita regionales, abarca dos fases diferenciadas, una primera de crisis económica que finaliza con la recesión de 1993 y que afectó

especialmente al nivel de desarrollo de Andalucía, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco; y una segunda, entre 1994 y 1999, que supone el inicio de la última fase expansiva de la economía española y se enmarca en el contexto del cumplimiento de los objetivos del Tratado de Maastricht, que culminaría con la incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999. En este caso, a pesar de que el crecimiento económico fue generalizado, las regiones que más avanzaron en términos de PIB per cápita fueron algunas de las más desarrolladas (Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña), contribuyendo a la divergencia regional. En cualquier caso, en el conjunto del periodo las comunidades autónomas que más se distanciaron de la media fueron, entre las más desarrolladas, Madrid y Baleares, y entre las peor posicionadas, Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Asturias.

En el tercer periodo, comprendido entre los años 2000 y 2008, se produce un importante avance en convergencia regional, con un considerable aumento del número de regiones que la favorecen, tanto por su mayor dinamismo respecto de la media (Extremadura, Galicia, Asturias, Castilla y León, Cantabria y Andalucía), como por su empeoramiento relativo (Baleares, La Rioja, Cataluña y Madrid). Hasta el inicio de la crisis en 2008, la economía española vivió una larga fase de crecimiento económico, sustentada en el dinamismo de la demanda interna y, desde el punto de vista de la oferta, en el auge de la construcción. Las regiones que más se beneficiaron de este modelo, en términos de crecimiento económico y de creación de empleo, fueron, en términos generales, aquellas que partían de un menor nivel de desarrollo económico, lo que explica en gran medida el proceso de convergencia regional que tuvo lugar en este periodo.

Finalmente, el estallido de la burbuja inmobiliaria a finales de 2007, y el consiguiente comienzo de la actual crisis económica, derivó en un nuevo aumento de las disparidades regionales, que cabe atribuir especialmente al intenso deterioro registrado por las economías que más se habían especializado en el sector de la construcción y que, como se acaba de señalar, más habían contribuido a la convergencia en el periodo anterior. Así, las comunidades autónomas que en el periodo 2009-2011 mostraron un mayor comportamiento divergente fueron Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana y Extremadura. En el caso de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, el deterioro se debió también al ajuste de las Administraciones públicas territoriales, en la medida en que, como ya se señaló anteriormente, se trata de regiones con un elevado peso de los servicios públicos en sus estructuras productivas. Frente a este grupo de regiones, hay una serie de territorios de elevado nivel de desarrollo, como es el caso de País Vasco, Navarra, Cataluña o Madrid, que han mostrado una mayor resistencia a la crisis, debido a su especialización productiva, centrada en gran parte en sectores de alto valor añadido y, en cualquier caso, menos expuesta al desplome de la actividad inmobiliaria.

Las diferencias interterritoriales descritas se pueden explicar a través del análisis de la dispersión de los factores que configuran el PIB per cápita⁴⁴, obteniéndose como principal resultado que es la productividad aparente, con diferencia, el elemento que más peso tiene en la explicación de las desigualdades regionales, seguida de las tasas de actividad y de ocupación y, en último lugar, del factor demográfico que relaciona la población en edad de trabajar con la población total (gráfico 39).

Factores explicativos de los avances y retrocesos en convergencia

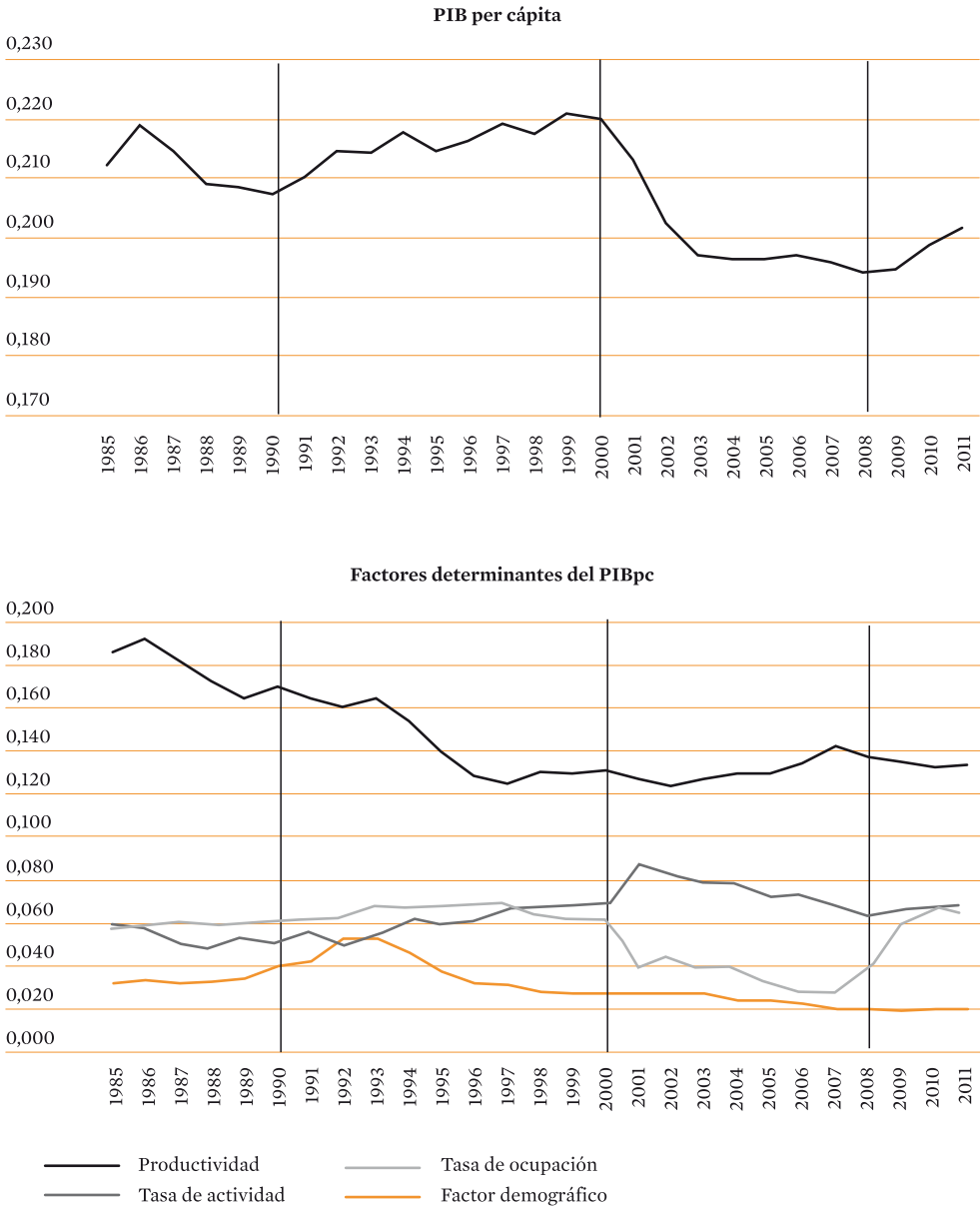
No obstante, en la medida en que, tal y como se ha señalado, las distintas estructuras productivas regionales constituyen la principal causa de las diferencias en los niveles de desarrollo de las comunidades autónomas, la tendencia hacia la homogeneización de las mismas durante las últimas décadas ha favorecido los avances en convergencia, a través de una reducción de la dispersión en productividad aparente. De hecho, este factor revela el mayor avance en convergencia, especialmente entre finales de los ochenta y finales de los noventa. Durante estos mismos años las diferencias en tasas de actividad y de ocupación se mantuvieron prácticamente estables, aunque algo superiores las relativas a la tasa de ocupación, y con una ligera tendencia creciente que, en el caso de las tasas de actividad continuaría hasta principios de la década de los años 2000.

Desde finales de los años noventa y hasta el inicio de la crisis actual, el proceso de convergencia regional se sustentó fundamentalmente en una notable aproximación de las tasas de ocupación, habida cuenta de la intensa creación de empleo producida durante este periodo, fundamentalmente en las comunidades autónomas donde mayor peso ganó el sector de la construcción, las cuales, en términos generales, partían de menores tasas de ocupación. Por otra parte, la orientación de la estructura ocupacional hacia actividades más intensivas en mano de obra llevó a un ligero aumento de las diferencias regionales en productividad, mientras que la dispersión de las tasas de actividad se redujo notablemente en línea con el importante aumento registrado por la inmigración extranjera de carácter laboral, y por la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

Finalmente, desde que comenzara la crisis, el fuerte ajuste producido en el empleo, especialmente intenso en las regiones donde más había crecido durante la etapa precedente de expansión, ha derivado en un notable aumento de las desigualdades regionales en tasas de ocupación, configurándose como el principal factor explicativo de la divergencia en renta per cápita, puesto que la dispersión en productividad se ha reducido ligeramente.

44 $\text{PIBpc} = (\text{PIB real/ocupados}) \cdot (\text{ocupados/activos}) \cdot (\text{activos/población } >16 \text{ años}) \cdot (\text{población } >16 \text{ años/población total}) = \text{productividad} \cdot \text{tasa de ocupación} \cdot \text{tasa de actividad} \cdot \text{factor demográfico}.$

GRÁFICO 39. EVOLUCIÓN DE LA DISPERSIÓN REGIONAL EN PIBpc Y EN SUS FACTORES DETERMINANTES
(Coeficientes de variación)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la BDMORES b.2000, del Ministerio de Hacienda, de la *Encuesta de Población Activa* y del Padrón municipal de población, del INE.

1.3. LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN RENTA BRUTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES

El análisis de las disparidades regionales en PIB per cápita se puede complementar con la evolución de las diferencias en renta bruta disponible de los hogares por habitante, indicador que ofrece una mayor aproximación a los niveles de renta que efectivamente perciben los hogares residentes en una determinada comunidad autónoma y que, además, permite conocer el papel del sector público en la redistribución de la renta, a través de los impuestos directos y las transferencias sociales.

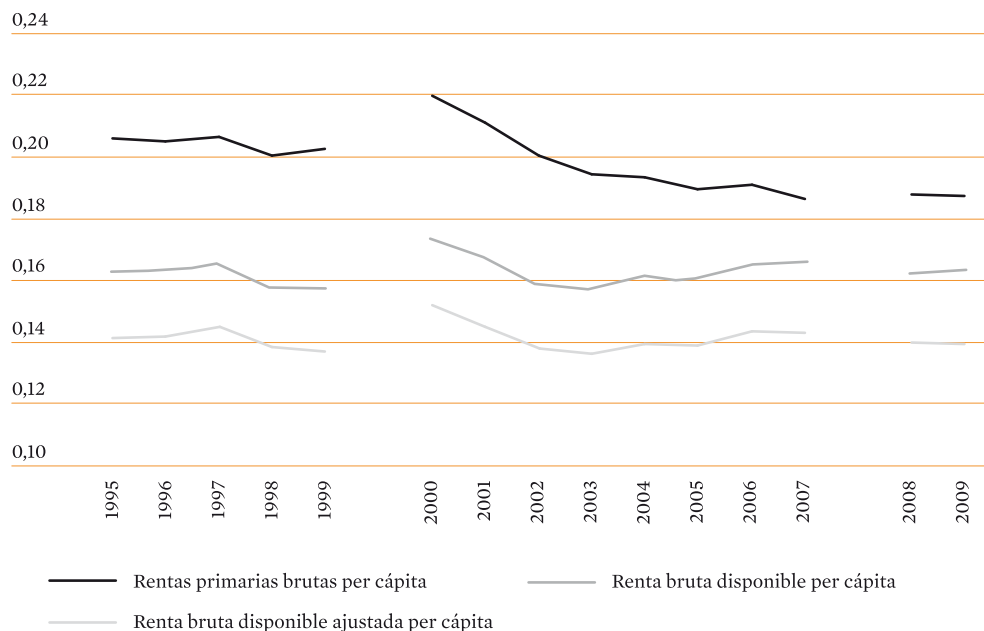
La Contabilidad Regional de España ofrece información sobre diferentes conceptos de renta de los hogares. El primero de ellos es la renta primaria, que se refiere a la renta que perciben los hogares en virtud de su participación directa en el proceso de producción, y comprende las rentas del trabajo (fundamentalmente remuneración de asalariados) y las rentas de la propiedad (intereses, dividendos, alquileres, etc.). Posteriormente se encuentran las rentas secundarias, que incluyen, en primer término, la renta bruta disponible de los hogares, que es la renta de la que disponen las familias para realizar sus actividades de consumo y ahorro, y se deriva de aplicarle a la renta primaria los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, las cotizaciones y las prestaciones sociales (excluidas las transferencias sociales en especie) y otras transferencias corrientes netas. Finalmente está la renta bruta disponible ajustada de los hogares, resultado de sumarle a la renta bruta disponible las transferencias sociales en especie⁴⁵.

El análisis de dispersión relativo a las diferentes cuentas de renta de los hogares en términos per cápita muestra una reducción paulatina de las desigualdades entre comunidades autónomas a medida que se va introduciendo el papel redistributivo del sector público (gráfico 40). Así, el mayor nivel de dispersión se observa en las rentas primarias de los hogares (muy similar a la existente entre los niveles de PIB per cápita); posteriormente en la renta bruta disponible y, finalmente, en la renta bruta disponible ajustada. En esta última, las diferencias disminuyen de manera significativa, en torno a un 30 por 100 respecto a la dispersión existente en renta primaria, lo que demuestra, en conjunto, que los diferentes instrumentos redistributivos del Estado y de las comunidades autónomas consiguen atenuar de manera importante las desigualdades territoriales en renta de los hogares.

En lo que concierne a la posición que ocupan las comunidades autónomas respecto de la media, en la clasificación de cada una de las rentas de los hogares consideradas, se observa, en primer lugar, una disposición muy parecida a la que se obtiene con

45 Las transferencias sociales en especie comprenden los bienes y servicios individuales proporcionados a los hogares como transferencias en especie por las Administraciones públicas y las ISFLSH. Los servicios prestados a los hogares de forma gratuita o a precios económicamente no significativos se describen como servicios individuales para diferenciarlos de los servicios colectivos prestados a toda la comunidad o a una gran parte de ella. Los servicios individuales son, en su mayoría, servicios de enseñanza y de sanidad, aunque frecuentemente se prestan otros tales como servicios de alojamiento, culturales y recreativos.

GRÁFICO 40. DISPERSIÓN REGIONAL DE LAS RENTAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS DE LOS HOGARES, EN TÉRMINOS PER CÁPITA
(Coeficiente de variación)



Datos de origen en precios corrientes.

Fuente: elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional de España, bases 1995, 2000 y 2008, y del Padrón Municipal, INE.

el PIB per cápita, en el sentido de que País Vasco, Navarra, Madrid y Cataluña vuelven a situarse en los niveles más elevados, y Extremadura y Andalucía en los más bajos (cuadro 21).

En segundo lugar, los datos muestran cómo en términos generales, las regiones con los niveles más elevados de renta primaria bruta per cápita ven reducida su posición relativa respecto al promedio a medida que se introduce la acción del sector público, mientras que, por el contrario, los territorios que parten de niveles inferiores en renta primaria mejoran su posición en renta bruta disponible y más aún en la ajustada, lo que manifiesta la reducción de las diferencias en renta entre comunidades autónomas derivada del papel redistributivo del sector público.

No obstante, llaman especialmente la atención los casos del País Vasco y de Madrid, regiones caracterizadas por elevados niveles de renta primaria bruta per cápita de los hogares, pero con resultados muy diferentes en cuanto al impacto de los saldos redistributivos públicos. Así, mientras que Madrid en 2009 perdía cerca de 16 puntos de renta relativa como resultado de la intervención pública, el País Vasco ganaba 2,5 puntos. Detrás de la mejora relativa del País Vasco se encuentra el sistema

de financiación de los territorios forales, en la medida en que les reporta un volumen de recursos per cápita para destinar a gasto social⁴⁶ mayor del que disponen las comunidades autónomas de régimen común.

En conclusión, la distribución territorial de la renta entre los años 1985 y 2011 muestra, en términos generales, una aproximación en los niveles, tanto de PIB per cápita, como de renta disponible de los hogares, a pesar de que el grado de movilidad de las comunidades autónomas en la clasificación regional es reducido.

El proceso de convergencia ha estado sustentado fundamentalmente en la reducción paulatina de la dispersión en productividad del trabajo —debido a cierta homogeneización de las estructuras productivas regionales— y, durante la última fase expansiva, en la aproximación de las tasas de ocupación. Sin embargo, la actual crisis económica y, más concretamente, el pinchazo de la *burbuja* inmobiliaria, ha puesto de manifiesto las debilidades que persisten en las estructuras productivas de la

CUADRO 21. RENTAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS DE LOS HOGARES EN TÉRMINOS PER CÁPITA, CON RELACIÓN A LA MEDIA
(Números índice. España=100)

Comunidades autónomas	1995				2009			
	Rentas primarias brutas	RBD	RBD ajustada	RBD ajustada-rentas primarias	Rentas primarias brutas	RBD	RBD ajustada	RBD ajustada-rentas primarias
Andalucía	73,9	79,7	82,1	8,2	77,8	81,8	83,9	6,1
Aragón	112,1	111,7	110,9	-1,3	111,1	111,2	110,2	-1,0
Asturias	86,9	94,5	95,9	9,0	91,8	101,3	101,1	9,2
Baleares	119,0	118,1	114,1	-4,9	104,7	102,1	100,5	-4,2
Canarias	94,2	91,8	95,0	0,9	83,5	83,3	86,5	3,0
Cantabria	95,9	99,9	100,8	4,9	97,9	102,4	104,2	6,2
Castilla y León	94,2	98,4	99,5	5,3	96,1	100,4	101,1	5,0
Castilla-La Mancha	81,8	86,4	88,3	6,5	81,7	83,3	87,3	5,7
Cataluña	121,6	117,2	113,9	-7,7	116,0	113,1	110,8	-5,2
C. Valenciana	95,2	96,2	95,4	0,2	88,1	89,3	90,5	2,4
Extremadura	65,0	72,1	76,3	11,4	71,3	76,3	81,7	10,4
Galicia	80,4	87,0	88,0	7,6	87,9	93,6	94,6	6,7
Madrid	132,3	118,7	116,9	-15,3	131,8	120,9	116,2	-15,7
Murcia	80,2	83,9	86,2	6,0	84,4	85,0	88,4	4,0
Navarra	127,7	126,1	123,6	-4,2	127,3	125,4	122,5	-4,8
País Vasco	121,4	120,4	119,4	-2,0	128,2	131,8	130,7	2,5
La Rioja	114,9	114,5	112,3	-2,6	107,1	106,8	106,2	-0,9
España	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Datos de origen en precios corrientes.

Fuente: elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional de España, bases 1995, 2000 y 2008, y del Padrón Municipal, INE.

46 Para un mayor desarrollo véase el apartado 3 de este capítulo relativo a las políticas de cohesión interterritorial.

CUADRO 22. ALGUNOS INDICADORES SOCIALES Y DEMOGRÁFICOS DE LAS CCAA
(Porcentaje)

Comunidades autónomas	Esperanza de vida al nacimiento		Tasa de dependencia de la población mayor de 64 años*		Abandono escolar temprano 2010	Alumnado que a los 12 años ha completado la ed. primaria		Tasas de actividad femenina		Tasa paro de larga duración		Tasa de riesgo de pobreza monetaria	
	Hombres	Mujeres	2010	2012		2010	2009-2010	2011	2011	2011	2011	2011	2011
Andalucía	77,7	83,7	83,7	26,1	34,7	82,3	82,3	50,5	30,4	8,2	31,7	31,7	31,7
Aragón	79,2	85,1	85,1	22,6	23,7	81,6	81,6	51,3	17,1	3,7	16,6	16,6	16,6
Asturias	77,3	84,5	84,5	31,5	22,3	80,4	80,4	45,7	17,9	4,4	9,9	9,9	9,9
Baleares	78,8	84,4	84,4	34,1	36,7	74,0	74,0	59,1	21,9	3,7	18,5	18,5	18,5
Canarias	78,7	84,6	84,6	20,9	30,4	77,0	77,0	56,3	29,7	8,1	33,8	33,8	33,8
Cantabria	78,3	85,5	85,5	19,5	23,9	84,1	84,1	48,8	15,3	3,7	20,3	20,3	20,3
Castilla y León	80,0	85,3	85,3	28,5	23,3	82,1	82,1	47,8	16,7	3,9	23,5	23,5	23,5
Castilla-La Mancha	79,6	86,0	86,0	35,6	33,2	78,7	78,7	49,7	22,9	5,6	31,7	31,7	31,7
Cataluña	79,2	85,2	85,2	26,9	29,0	90,1	90,1	56,6	19,2	4,8	16,6	16,6	16,6
C. Valenciana	78,6	84,2	84,2	26,7	29,2	82,6	82,6	52,9	24,5	6,3	19,0	19,0	19,0
Extremadura	78,0	84,1	84,1	25,0	31,7	83,5	83,5	45,3	25,1	5,9	31,9	31,9	31,9
Galicia	78,4	85,1	85,1	28,9	23,1	83,9	83,9	49,2	17,4	4,0	18,8	18,8	18,8
Madrid	80,5	86,0	86,0	34,4	22,3	82,3	82,3	57,8	16,7	3,6	15,9	15,9	15,9
Murcia	78,9	84,3	84,3	23,5	35,5	77,5	77,5	53,1	25,4	6,4	26,4	26,4	26,4
Navarra	80,8	86,5	86,5	20,6	16,8	83,9	83,9	54,0	12,9	2,4	8,8	8,8	8,8
País Vasco	79,1	85,5	85,5	27,9	12,6	86,8	86,8	52,6	12,0	3,0	10,8	10,8	10,8
La Rioja	80,1	85,7	85,7	31,2	28,1	84,5	84,5	52,9	17,0	3,5	24,4	24,4	24,4
España	-	-	-	29,4	28,4	83,0	83,0	52,9	21,6	5,3	21,8	21,8	21,8

* Porcentaje de población mayor de 64 años respecto de la población de 16 a 64 años.
Fuente: INE y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

mayor parte de las regiones con menor nivel de desarrollo, produciéndose desde el año 2008 un nuevo aumento de la dispersión regional en PIB per cápita que se explica prácticamente en su totalidad por el importante crecimiento de las desigualdades territoriales en tasas de ocupación. En cualquier caso, el impacto que sobre los hogares tiene este nuevo aumento de las desigualdades regionales ha conseguido atenuarse en gran medida a través de la función redistributiva del sector público, al menos hasta el último año disponible, 2009, desconociéndose por el momento el impacto que haya podido tener al respecto la posterior intensificación de la crisis.

Así, como se tratará en mayor detalle en el siguiente apartado, las diferencias en renta bruta de los hogares disminuyen a medida que se introduce la acción pública, en un primer nivel, referente a la renta bruta disponible de los hogares, mediante los impuestos directos y las transferencias monetarias —mayoritariamente pensiones y desempleo—, y en un segundo nivel, correspondiente a la renta bruta disponible ajustada, mediante las transferencias en especie, fundamentalmente servicios educativos y sanidad. Desde la perspectiva regional, los datos avalan en consecuencia el carácter redistributivo del sistema español de ingresos y gastos públicos, así como el impacto positivo que sobre la disminución en las desigualdades regionales en renta ha tenido la expansión del Estado del Bienestar y el proceso de descentralización territorial.

En último lugar, no debe obviarse que, detrás de los resultados que arroja el análisis económico de la distribución interterritorial de la renta, inciden múltiples factores de carácter social y demográfico, cuya consideración contribuye a tener una visión más completa de las diferentes realidades territoriales en las que se sustenta la generación de la renta y su distribución.

2. Diferencias intrarregionales en la distribución personal de la renta

El estudio de la perspectiva territorial de la distribución de la renta se completa con el análisis de las desigualdades internas en renta personal, es decir, dentro de cada territorio, así como de los niveles de bienestar, entendido como una medida combinada de renta y desigualdad.

La integración en un mismo análisis de la distribución territorial y la personal no se encuentra exenta de dificultades, debido fundamentalmente a la falta de información territorializada suficientemente representativa y de largo plazo; y ello sin obviar las dificultades propias del análisis de la distribución personal de la renta que ya se señalaron en el capítulo anterior. La mayor parte de los estudios realizados en esta materia utilizan la *Encuesta de Presupuestos Familiares*, tomando como variable de análisis de

*Desigualdad personal en
renta dentro de las
comunidades autónomas*

la desigualdad personal en cada comunidad autónoma el ingreso neto total monetario del hogar, y como medida de la desigualdad, el índice de Gini⁴⁷.

La información proporcionada por las *Encuestas de Presupuestos Familiares* correspondientes a los años 1980, 1990, 2003 y 2007 muestra un patrón territorial de las desigualdades internas aparentemente consistente en el tiempo, en el sentido de que hay una serie de regiones —Aragón, La Rioja, Navarra, Asturias, País Vasco y la Comunidad Valenciana— que se mantienen a lo largo del periodo de análisis como las regiones más igualitarias, mientras que otras como Andalucía, Madrid y Canarias, muestran niveles de desigualdad superiores a la media (cuadro 23 y gráfico 41).

Entre los años 1980 y 2007 se constata una ligera mejora en la desigualdad de la renta dentro de la práctica totalidad de las comunidades autónomas, con las únicas excepciones de País Vasco y La Rioja, donde aumenta ligeramente, observándose, por otra parte, un enquistamiento de la desigualdad en Madrid, Canarias y Andalucía.

CUADRO 23. DESIGUALDAD PERSONAL INTRATERRITORIAL, 1980 Y 2007

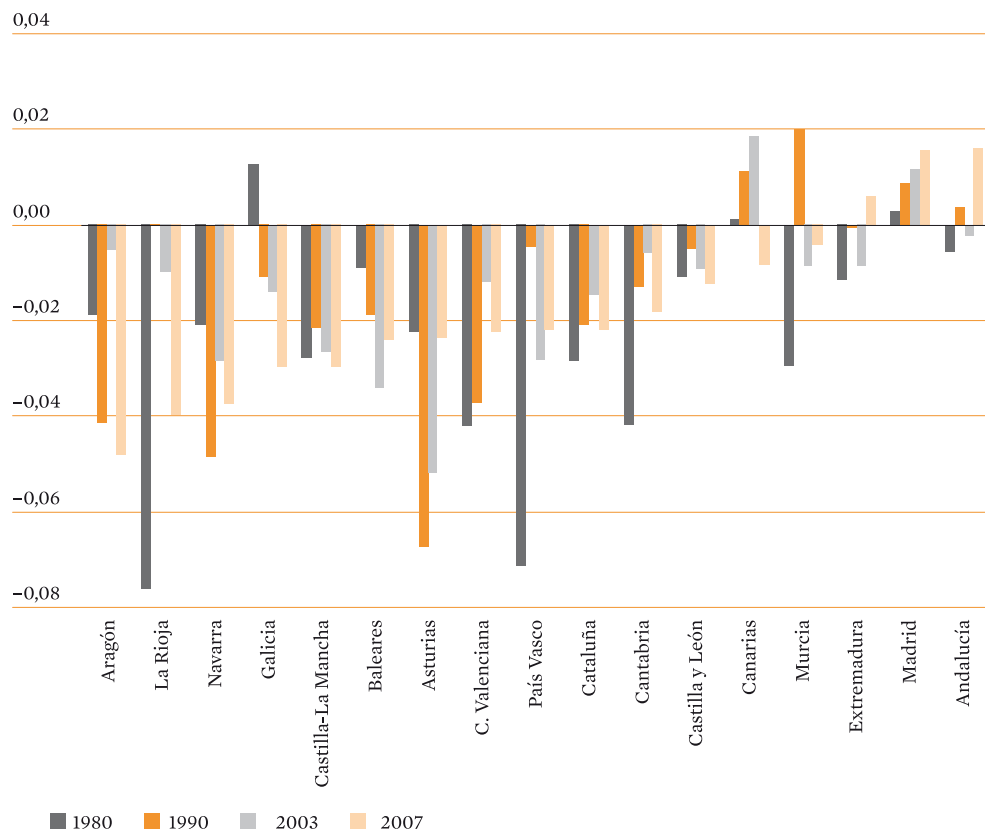
(Índices de Gini)

Comunidades autónomas	1980		2007		Var. 2007/1980
	Índice Gini	Posición	Índice Gini	Posición	Índice Gini
Andalucía	0,3403	14	0,3274	17	-0,013
Aragón	0,3269	10	0,2634	1	-0,064
Asturias	0,3231	8	0,2878	7	-0,035
Baleares	0,3367	13	0,2872	6	-0,050
Canarias	0,3469	15	0,3030	13	-0,044
Cantabria	0,3039	4	0,2933	11	-0,011
Castilla y León	0,3350	12	0,2992	12	-0,036
Castilla-La Mancha	0,3179	7	0,2817	5	-0,036
Cataluña	0,3173	6	0,2896	10	-0,028
C. Valenciana	0,3036	3	0,2888	8	-0,015
Extremadura	0,3343	11	0,3175	15	-0,017
Galicia	0,3583	17	0,2814	4	-0,077
Madrid	0,3486	16	0,3269	16	-0,022
Murcia	0,3164	5	0,3070	14	-0,009
Navarra	0,3249	9	0,2739	3	-0,051
País Vasco	0,2746	2	0,2894	9	0,015
La Rioja	0,2694	1	0,2717	2	0,002
España	0,3459	—	0,3115	—	-0,034

Fuente: F. J. Goerlich y A. Villar (2009).

47 Los resultados que se presentan en este epígrafe proceden de diversos estudios, entre los que se encuentran: L. Ayala, A. Jurado y F. Pedraja, *Desigualdad y bienestar en la distribución intraterritorial de la renta, 1973-2000*, Instituto de Estudios Fiscales, 2001. Luis Ayala (coord.), *Desigualdad, pobreza y privación*, Fundación FOESSA, 2008. F. J. Goerlich y A. Villar, *Desigualdad y bienestar social. De la teoría a la práctica*, Fundación BBVA, 2009.

GRÁFICO 41. EVOLUCIÓN DE LAS DIFERENCIAS RELATIVAS DE LA DESIGUALDAD PERSONAL DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA RESPECTO DE LA MEDIA
(Índices de Gini)



Fuente: F. J. Goerlich y A. Villar (2009).

Considerando la posición relativa de las comunidades autónomas respecto de la media, destaca la importante mejora registrada por Galicia, —que pasa de ser la comunidad autónoma con mayor nivel de desigualdad interna en 1980 a configurarse en 2007 como la cuarta región más igualitaria—, así como por Aragón, Baleares y Navarra. Por su parte, las regiones que más ven empeorada su posición relativa son Murcia, Cantabria y País Vasco.

La contribución de las desigualdades internas territoriales a la desigualdad total en España depende tanto de la desigualdad relativa de cada región como del tamaño de su población. Así, tres comunidades autónomas: Andalucía, Cataluña y Madrid, contribuyen prácticamente a la mitad de la desigualdad global; aportando Madrid y Andalucía proporcionalmente más por desigualdad relativa que por peso demográfico. En el extremo opuesto, las regiones que menos desigualdad aportan al total son

Baleares, Navarra o La Rioja, tanto por su menor desigualdad relativa como por el menor tamaño de su población.

La comparación a nivel territorial entre los niveles de renta per cápita y los de desigualdad interna en renta parece mostrar una falta de correlación entre ambas variables (gráfico 42). Así lo refleja el caso de Madrid, región que mostrando uno de los niveles más elevados de renta per cápita en todas sus vertientes, registra uno de los mayores niveles de desigualdad interna. Y lo mismo sucede, aunque con menor intensidad, en los casos de Cataluña y País Vasco. Por el contrario, territorios como Galicia o Castilla-La Mancha, partiendo de niveles de renta per cápita inferiores a la media, se sitúan entre los más igualitarios a nivel interno en renta personal. En consecuencia, la explicación de la desigualdad interna se encuentra en las singularidades del proceso distributivo específico de cada región, más que en las desigualdades interterritoriales.

Finalmente, algunos estudios⁴⁸ se han aproximado al análisis de estas cuestiones a través de la elaboración de un indicador *ad hoc* de “bienestar per cápita” de las comunidades autónomas, como medida combinada de renta media y desigualdad.

Diferencias regionales en bienestar social

Utilizando así como medida de bienestar la renta media deflactada por un índice de desigualdad, y con base nuevamente en la información que ofrece la *Encuesta de Presupuestos Familiares*, se observa cómo los niveles más elevados de bienestar per cápita corresponden al País Vasco, Navarra, Madrid, Asturias, Baleares y Cataluña, y los más bajos a Extremadura, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha y Canarias (gráfico 42).

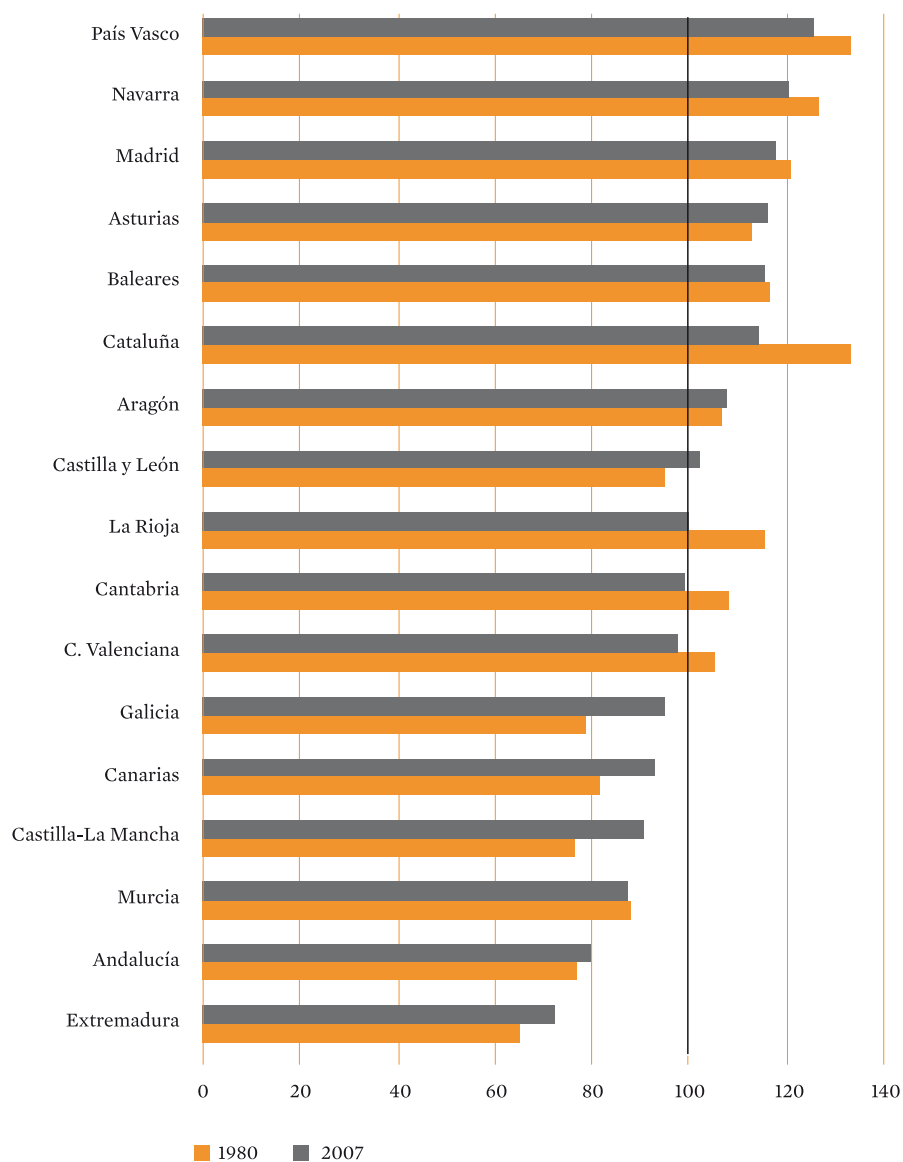
A lo largo de las últimas décadas, la mejora en la distribución de la renta en términos tanto *inter* como *intra* territoriales, parece haber dado lugar a un aumento del nivel de bienestar, con diferencias por comunidades autónomas, aunque habiéndose producido un avance en términos de convergencia regional. Así, entre los años 1980 y 2007 las regiones que registran los mayores aumentos de bienestar per cápita son Galicia, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura —todas ellas regiones que tradicionalmente se habían situado en la parte baja de la clasificación regional—, mientras que, por el contrario, los menores avances se producen, en términos generales, en aquellas regiones que partían de niveles superiores de bienestar, como es el caso de Cataluña, La Rioja, Cantabria o la Comunidad Valenciana.

Llaman la atención las singularidades de determinadas comunidades autónomas, que mostrando niveles de desigualdad elevados, mantienen unos buenos resultados en términos de bienestar per cápita, debido a sus elevados niveles de renta per cápita; del mismo modo que otros territorios, con un carácter más igualitario en renta personal, muestran niveles de bienestar más bajos que la media, sobre la base de su menor renta media (cuadro 24).

48 Véase *op. cit.* L. Ayala, A. Jurado y F. Pedraja y F. J. Goerlich y A. Villar.

GRÁFICO 42. EVOLUCIÓN DE LA POSICIÓN RELATIVA DE LAS CCAA EN BIENESTAR PER CÁPITA, 1980 Y 2007

(Números índice, España=100)



Fuente: F. J. Goerlich y A. Villar (2009).

CUADRO 24. POSICIÓN RELATIVA DE LAS CCAA EN LA CLASIFICACIÓN REGIONAL, 2007

(El puesto 1 se corresponde con el nivel más elevado y el 17 con el más bajo)

Comunidades autónomas	Renta primaria per cápita	Renta bruta disponible per cápita	Renta bruta disponible ajustada per cápita	Desigualdad interna	Bienestar
Andalucía	16	16	17	17	16
Aragón	5	5	5	1	7
Asturias	10	9	9	7	4
Baleares	6	6	7	6	5
C. Valenciana	11	12	12	8	11
Canarias	12	13	13	13	13
Cantabria	8	8	8	11	10
Castilla y León	9	10	10	12	8
Castilla-La Mancha	15	14	14	5	14
Cataluña	4	4	4	10	6
Extremadura	17	17	16	15	17
Galicia	13	11	11	4	12
Madrid	1	3	3	16	3
Murcia	14	15	15	14	15
Navarra	2	2	2	3	2
País Vasco	3	1	1	9	1
La Rioja	7	7	6	2	9

Fuente: elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional de España, bases 2000 y 2008, y del Padrón Municipal INE, y F. J. Goerlich y A. Villar (2009).

3. Las políticas de cohesión interterritorial

La necesidad de lograr una distribución espacial de la renta más equitativa, ante la persistencia en el tiempo de los desequilibrios regionales, justifica la pertinencia de políticas de cohesión interterritorial centradas en objetivos económicos y sociales.

En el ámbito nacional existen diferentes tipos de políticas o actuaciones con impacto sobre la cohesión territorial, siendo las más relevantes la política fiscal y las prestaciones sociales, y determinadas actuaciones públicas específicas como el Fondo de Compensación Interterritorial o el Sistema de Incentivos Regionales. Sin embargo, la principal fuente de recursos dirigida a promover el desarrollo de las regiones menos desarrolladas proviene del ámbito comunitario, principalmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión. Parte de estas ayudas es gestionada directamente por las comunidades autónomas, las corporaciones locales y empresas públicas, y otra parte importante por el Estado, a través de los Presupuestos Generales del Estado, con la cual se cofinancian inversiones en infraestructuras productivas y programas de formación en las regiones menos desarrolladas o en aquellas que sufren procesos de reestructuración industrial.

3.1. EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DEL SECTOR PÚBLICO

El sistema impositivo y el de protección social constituyen importantes mecanismos de cohesión territorial, al contribuir a la reducción de las disparidades en renta disponible de los hogares tanto entre comunidades autónomas como dentro de ellas.

En el ámbito del sistema impositivo, el instrumento más redistributivo es el impuesto sobre la renta de las personas físicas, dado su carácter progresivo, que conlleva que las personas con mayor nivel de renta contribuyan proporcionalmente más que las de menor renta. Por tanto, las comunidades autónomas con un mayor número de residentes de renta elevada contribuirán en su conjunto al sostenimiento del Estado del Bienestar en mayor medida que las de regiones de menor renta.

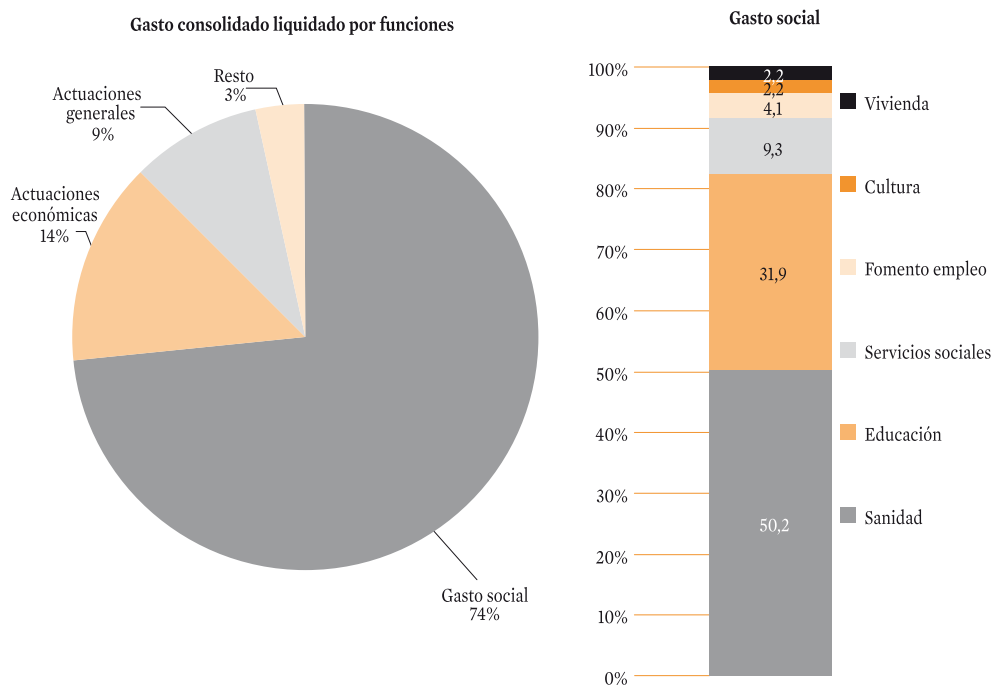
Sin embargo, el principal instrumento redistributivo del sector público es el gasto social, fundamentalmente, y en lo que concierne a las prestaciones económicas, el gasto en pensiones y en prestaciones por desempleo, en la medida en que los principales beneficiarios son los territorios de menor nivel de renta per cápita, al ser estos los que muestran generalmente un nivel de envejecimiento más elevado y un mayor nivel de desempleo.

En consecuencia, dado que la recaudación tributaria depende del nivel de ingresos de cada comunidad autónoma, mientras que el gasto público viene determinado por la población, la función redistributiva del sector público implica un trasvase de renta desde las regiones más desarrolladas hacia las menos desarrolladas, favoreciendo con ello la reducción de la dispersión territorial en renta disponible, tal y como se analizó anteriormente.

Por otro lado, el diseño del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, regido por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, constituye asimismo un importante elemento de cohesión territorial, en la medida en que incorpora mecanismos de nivelación presupuestaria con la finalidad de proveer a todas las comunidades autónomas de financiación suficiente para garantizar en todas ellas un nivel de prestaciones y servicios equivalente.

En cambio, el sistema de financiación de los territorios forales del País Vasco y Navarra, regulado, respectivamente, por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, se basa en la plena autonomía tributaria de estos dos territorios, de forma que la financiación de las competencias transferidas descansa en sus propios impuestos, transfiriendo una cantidad anual al Estado como contraprestación por los bienes y servicios públicos estatales, denominada cupo en el caso del País Vasco, y aportación en el de Navarra. Por tanto, no participan como el resto de comunidades autónomas en el sistema de nivelación territorial, lo que les reporta más recursos per cápita que al resto, y una holgura financiera que les permite mantener un

GRÁFICO 43. GASTO CONSOLIDADO LIQUIDADO POR FUNCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2009
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Estadísticas territoriales.

mayor nivel de prestaciones sociales, con el consiguiente efecto positivo diferencial sobre la renta disponible de los hogares vascos y navarros.

Finalmente, desde el punto de vista intraterritorial, reviste especial importancia como mecanismo de cohesión el desarrollo autonómico de las políticas sociales descentralizadas, y muy especialmente, de la sanidad, la educación y los servicios sociales, que concentran en su conjunto el 67 por 100 de los presupuestos autonómicos y el 91,4 por 100 del gasto social (gráfico 43).

3.2. PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL

La acción del sector público contiene también un elemento importante de solidaridad territorial que se manifiesta en programas de desarrollo en las regiones menos desarrolladas. El más destacado es el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), destinado a financiar proyectos de inversión pública y a efectuar transferencias de capital a las comunidades autónomas con menor nivel de desarrollo, esto es, las inicialmente integradas en el objetivo 1 de la política regional europea: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura,

Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla. Dicho fondo se nutre de recursos procedentes del Estado, los cuales no han dejado de reducirse desde su creación, pasando de representar el 0,7 por 100 del PIB en 1985 al 0,1 por 100 a lo largo de la actual década.

Junto al FCI, el sistema de incentivos regionales va dirigido a promover la localización de la inversión empresarial a través de subvenciones a la inversión y a la creación de empleo, en regiones consideradas prioritarias; concretamente, en zonas con menor nivel de desarrollo, en zonas industrializadas en declive o, en aquellas cuyas circunstancias especiales así lo aconsejen. Se trata de subvenciones a fondo perdido —procedentes tanto de los Presupuestos Generales del Estado como de los fondos comunitarios—, que se encuentran supeditadas al cumplimiento de una serie de condiciones en términos de inversión, empleo, autofinanciación y periodos. En cualquier caso, cabe señalar que su participación dentro de la política regional española es muy reducida, representando en 2010 únicamente el 0,02 por 100 del PIB.

3.3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La existencia de niveles muy distintos de desarrollo económico entre las regiones que conforman la Unión Europea y la dificultad de conseguir de forma rápida y automática la convergencia entre las mismas justifican la importancia que, desde la aprobación del Acta Única Europea en 1986, ha tenido la política de cohesión territorial comunitaria. No obstante, no ha estado exenta de críticas por parte de determinados Estados miembros que han cuestionado tanto la efectividad de los fondos estructurales como instrumentos para la reducción de las disparidades de renta entre las regiones europeas, como la necesidad de que el presupuesto comunitario incorpore elementos redistributivos.

Instrumentalizada a través de los fondos estructurales y del fondo de cohesión, su objetivo es fomentar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea, a través de la reducción de las disparidades de renta per cápita entre las regiones europeas, mediante diversos programas de apoyo a la inversión en las regiones menos desarrolladas.

A lo largo de los diferentes periodos de programación, los instrumentos financieros de la política regional han ido modificándose, reduciéndose en la actualidad a tres: dos fondos estructurales —el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE)— y el fondo de cohesión. El más importante en términos presupuestarios es el FEDER, dirigido a la financiación de inversiones en infraestructuras; inversiones que contribuyan a la creación de empleos duraderos, medidas de apoyo al desarrollo regional y local (incluida la asistencia y servicios a pymes), y asistencia técnica. El FSE financia principalmente actividades de formación para favorecer la inserción profesional de los desempleados y de los sectores más desfavorecidos de la población y, finalmente, el fondo de cohesión, dirigido a Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90 por 100 de la media comunitaria, financia proyectos

CUADRO 25. AYUDAS ESTRUCTURALES ASIGNADAS A ESPAÑA
(Millones de euros de 2004)

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
Fondos estructurales*	–	41.080	49.569	28.207
Fondos de cohesión	–	9.574	12.322	3.250
Total				
Millones de euros	23.529	50.654	61.891	31.457
% PIB	0,7	1,5	1,3	–

* Hasta el año 2006 los fondos estructurales incluían, además del FEDER y el FSE, el FEOGA-Orientación y el IFOP. Estos dos últimos instrumentos, que dejaron de formar parte de la política regional en el periodo 2007-2013, han sido sustituidos por el fondo europeo agrícola de desarrollo rural (FEADER) y por el fondo europeo de pesca (FEP).
Fuente: Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013.

de infraestructuras relacionados con las redes transeuropeas de transporte y medio ambiente.

España se ha beneficiado plenamente de las ayudas de la política de cohesión comunitaria desde su integración en la Unión Europea, siendo el principal Estado miembro receptor de ayudas estructurales en términos absolutos, aunque no así con relación a la dimensión económica (cuadro 25). Sin embargo, la reforma de la política regional europea derivada de las ampliaciones de 2004 y 2007 a doce nuevos Estados, con menores niveles de renta, ha supuesto una redistribución de los fondos con la consiguiente minoración de las ayudas percibidas por España en el periodo 2007-2013.

La estrategia de la política de cohesión en España se ha centrado desde sus orígenes fundamentalmente en la provisión de infraestructuras de transporte, si bien, con el paso de los años han ido adquiriendo relevancia otras áreas de actuación como el desarrollo de las redes necesarias para la implantación de la sociedad del conocimiento o la protección del medio ambiente, entre otras.

Las prioridades de la política regional en España

Algunas de esas inversiones, especialmente en infraestructuras urbanas, se han realizado sin una adecuada evaluación de su impacto y de las posibilidades de sostenimiento, de forma que pasado el tiempo existen valoraciones críticas sobre los criterios de decisión y elección de las mismas, así como sobre su eficacia redistributiva en función de los destinatarios.

Durante el periodo de programación 2000-2006, España destinó alrededor del 70 por 100 del conjunto de los fondos del FEDER y del fondo de cohesión a todo tipo de infraestructuras relacionadas en mayor medida con las redes de transporte y energía, aunque también con la I+D+i, el medio ambiente, el entorno natural, los recursos hídricos, centros educativos y el desarrollo local y urbano. En el siguiente periodo de programación, correspondiente a 2007-2013, dicho porcentaje se redujo hasta el 60 por 100, siendo especialmente relevantes las ayudas destinadas a infraestructuras en transporte y energía, así como a infraestructuras urbanas y sociales.

RECUADRO 3. ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA**Periodo de programación 1989-1993**

Durante este periodo, las actuaciones prioritarias en las regiones menos desarrolladas se dirigían mayoritariamente hacia las infraestructuras, con especial énfasis en el transporte y la dotación de equipamientos sociales —educación, sanidad y vivienda— e incentivos y promoción de actividades productivas. Las regiones objetivo 1, con una renta per cápita inferior al 75 por 100 de la de la media comunitaria, eran Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

Periodo de programación 1994-1999

Se introdujeron algunos cambios en la orientación de la política regional, entre los que destaca el aumento de los fondos destinados al desarrollo del tejido productivo y una mayor especificación de las prioridades estratégicas, con especial atención al medio ambiente y la calidad de vida, agua y energía, e integración y articulación territorial.

Periodo de programación 2000-2006

Las prioridades estratégicas en este periodo son la creación de empleo, el apoyo a las pymes, la I+D+i y el desarrollo de la sociedad de la información, el medio ambiente, la igualdad de oportunidades y las redes de transporte transeuropeas.

Las prioridades de los fondos estructurales en las regiones objetivo 1 (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia y, también, Cantabria —en situación de ayudas transitorias—) consistían en promover su desarrollo y ajuste estructural; en las regiones objetivo 2 (Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja), en apoyar la reconversión económica y social de las zonas con problemas estructurales, y en las objetivo 3, en apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, en aquellas regiones no pertenecientes al objetivo 1.

Periodo de programación 2007-2013

España pierde la condición de principal receptora de fondos estructurales como consecuencia, tanto del efecto estadístico derivado de la ampliación europea a doce nuevos Estados miembros, como por la mejora convergente alcanzada en los últimos años por las regiones españolas.

Se crea una nueva configuración de regiones objetivo: 1) regiones objetivo convergencia (PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media de la UE): Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia; 2) regiones *phasing-out* (o exclusión gradual de la convergencia): Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla; 3) regiones objetivo competitividad y empleo (con un PIB per cápita superior al 90 por 100): Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja, y 4) regiones *phasing-in* (o inclusión gradual en empleo y competitividad regional): Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana.

Periodo de programación 2014-2020

La nueva política de cohesión se configura como una política de inversiones dirigida a contribuir a la consecución de los objetivos de la Europa 2020.

Se redenomina la tipología de regiones y se modifica la definición de algunos criterios de elegibilidad. Las comunidades autónomas actualmente denominadas “regiones convergencia” pasan a denominarse “regiones menos desarrolladas”. Las regiones *phasing-out* y *phasing-in* se englobarán en la categoría de “regiones en transición”, las cuales deberán tener un PIB per cápita situado entre el 75 y el 90 por 100 del promedio. Finalmente, las regiones pertenecientes actualmente al objetivo empleo y competitividad regional pasan a denominarse “regiones más desarrolladas”.

Extremadura se convierte en la única región perteneciente al grupo de regiones menos desarrolladas; mientras que Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia pasarán a clasificarse como regiones en transición, considerándose al resto como regiones más desarrolladas.

Fuente: elaboración propia.

Las prioridades en la asignación de los fondos difieren notablemente en función del grado de desarrollo de las comunidades autónomas (cuadro 26), de manera que, atendiendo únicamente al FEDER, se observa cómo en las regiones convergencia —anteriormente denominadas regiones objetivo 1— son prioritarias las infraestructuras de transporte y energía, situándose a cierta distancia el medio ambiente y el desarrollo de la economía del conocimiento, mientras que en las regiones competitividad regional y empleo —objetivo 2—, los esfuerzos se concentran en mayor medida en la economía del conocimiento e innovación y en el desarrollo empresarial.

En lo que concierne al Fondo Social Europeo, las prioridades coinciden para el conjunto de las regiones españolas, siendo estas, en primer lugar, el fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres; en segundo lugar, el fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de los trabajadores, empresas y empresarios y, en tercer lugar, el aumento y mejora del capital humano.

El fondo de cohesión, al tratarse de un fondo de carácter nacional, permite la cofinanciación en todo el territorio nacional de proyectos relativos al medio ambiente y a las redes transeuropeas. En lo que concierne al transporte, la prioridad en la última década han sido los proyectos ferroviarios, concretamente las líneas de alta velocidad, que han llegado a absorber más del 70 por 100 del fondo, cofinanciándose en algunos casos también a través del FEDER. En lo que respecta a los proyectos en medio ambiente y desarrollo sostenible, han predominado las actuaciones en el sector del saneamiento y depuración de aguas residuales y en proyectos de abastecimiento de agua y de gestión de residuos.

CUADRO 26. ASIGNACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DEL FONDO DE COHESIÓN EN ESPAÑA POR EJES DE ACTUACIÓN, EN EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013
(Distribución de la ayuda comunitaria por ejes, en porcentaje sobre el total)

FEDER	
Regiones convergencia	
Desarrollo de la economía del conocimiento (I+D+i y soc. información y TIC)	21,0
Desarrollo e innovación empresarial	14,0
Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos	21,0
Transporte y energía	31,0
Desarrollo sostenible local y urbano	8,0
Infraestructuras sociales	4,0
Asistencia técnica y refuerzo capacidad institucional	1,0
Total	100,0
Regiones phasing-out	
Desarrollo de la economía del conocimiento (I+D+i y soc. información y TIC)	26,0
Desarrollo e innovación empresarial	17,0
Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos	16,0
Transporte y energía	23,0
Desarrollo sostenible local y urbano	8,0
Infraestructuras sociales	9,0
Asistencia técnica y refuerzo capacidad institucional	1,0
Total	100,0
Regiones competitividad regional y empleo	
Economía del conocimiento e innovación y desarrollo empresarial	65,5
Medio ambiente y prevención de riesgos	11,0
Accesibilidad a redes y servicios de transporte y telecomunicaciones	9,0
Desarrollo sostenible local y urbano	13,0
Asistencia técnica	1,5
Total	100,0
Regiones phasing-in	
Desarrollo de la economía del conocimiento (I+D+i y soc. información y TIC)	29,3
Desarrollo e innovación empresarial	19,4
Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos	19,9
Transporte y energía	19,5
Desarrollo sostenible local y urbano	6,2
Infraestructuras sociales	4,4
Asistencia técnica y refuerzo capacidad institucional	1,4
Total	100,0
Fondo Social Europeo	
Regiones convergencia y phasing-out	
Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios	28,0
Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres	55,0
Aumento y mejora del capital humano	15,0
Promover la cooperación transnacional e interregional	1,0
Asistencia técnica	1,0
Total	100,0

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación)

Regiones competitividad regional y empleo y phasing-in

Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios	26,0
Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres	57,0
Aumento y mejora del capital humano	14,0
Promover la cooperación transnacional e interregional	1,0
Asistencia técnica	2,0
Total	100,0

Fondo de Cohesión

Transporte redes transeuropeas	45,0
Medio ambiente y desarrollo sostenible	53,0
Asistencia técnica	2,0
Total	100,0

Fuente: Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013.

Considerando exclusivamente las infraestructuras productivas⁴⁹, el esfuerzo realizado por las Administraciones públicas —incluida la financiación procedente de fondos comunitarios— ha sido muy notable desde principios de los años ochenta, con tasas de crecimiento superiores a las registradas por la inversión privada durante la mayor parte del periodo 1985-2009. De esta manera, España ha conseguido superar en gran parte el importante retraso que registraba en este ámbito respecto a los países más avanzados de su entorno, lo que en última instancia ha favorecido el crecimiento de la renta y del empleo, tanto a nivel agregado como regional. Además, la inversión pública en infraestructuras ha constituido un importante instrumento de redistribución regional, especialmente en la década posterior a la entrada de España a la Unión Europea, contribuyendo a la convergencia en renta per cápita entre comunidades autónomas.

*La inversión pública
en infraestructuras
productivas*

En el conjunto del periodo, las regiones que han absorbido un mayor volumen de gasto tanto público como privado en inversiones productivas han sido Cataluña, Madrid y Andalucía, si bien, los mayores porcentajes de inversión pública (superiores al 30 por 100 de la inversión total de cada territorio) se han concentrado en Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia y las dos Castillas (cuadro 27). En términos relativos, teniendo en cuenta la población, la inversión pública per cápita es superior en Aragón, Asturias, Castilla y León, Cantabria y Castilla-La Mancha, mientras que considerando la superficie del territorio, destacan Madrid, País Vasco, Canarias y Cataluña.

A grandes rasgos, se observa, por tanto, una mayor concentración del esfuerzo inversor de este tipo de infraestructuras, salvo excepciones, en regiones de elevado nivel de

49 Se refiere a la inversión pública en infraestructuras viarias, hidráulicas, ferroviarias, aeroportuarias, portuarias y urbanas de corporaciones locales.

CUADRO 27. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS PRODUCTIVAS, POR CCAA. 1985 Y 2009

(En porcentaje y números índice, España=100)

Comunidades autónomas	Distribución regional de la inversión total (%)		Peso sobre el total de cada región (%)		Inversión pública			
					Per cápita		Por superficie	
	1985	2009	1985	2009	1985	2009	1985	2009
Andalucía	13,1	13,4	28,6	30,8	83,6	87,0	84,1	89,3
Aragón	4,5	3,9	33,1	32,2	185,9	162,1	61,8	49,5
Asturias	3,5	2,7	26,1	35,5	122,3	155,7	171,1	172,5
Baleares	1,6	2,1	24,3	19,6	88,2	66,8	155,1	158,6
Canarias	3,9	4,7	25,3	19,9	102,9	78,1	258,1	238,8
Cantabria	1,7	1,3	19,5	33,8	96,1	134,0	124,7	160,7
Castilla y León	7,4	6,5	32,3	33,4	137,8	148,6	50,1	43,8
Castilla-La Mancha	4,2	4,4	32,3	34,8	121,1	127,9	33,5	36,3
Cataluña	18,0	18,0	21,0	22,6	94,2	95,8	232,6	241,5
C. Valenciana	8,7	9,0	26,4	26,6	91,3	82,7	194,0	196,1
Extremadura	3,0	2,5	25,4	29,3	107,4	115,3	36,6	33,0
Galicia	5,6	5,7	27,0	30,6	80,8	109,2	101,0	111,8
Madrid	11,8	14,8	20,3	22,4	74,6	90,9	589,9	782,7
Murcia	2,2	2,5	24,5	24,2	79,7	74,4	92,6	102,9
Navarra	1,9	1,7	29,9	22,5	161,4	108,9	105,9	71,5
País Vasco	7,7	5,7	22,2	22,7	118,7	104,9	466,0	341,3
La Rioja	1,0	0,8	42,4	25,3	243,8	103,8	165,8	71,7
España	100,0	100,0	25,7	26,7	100,0	100,0	100,0	100,0

Inversión a precios constantes de 2000.

Fuente: Fundación BBVA-Ivie, e INE.

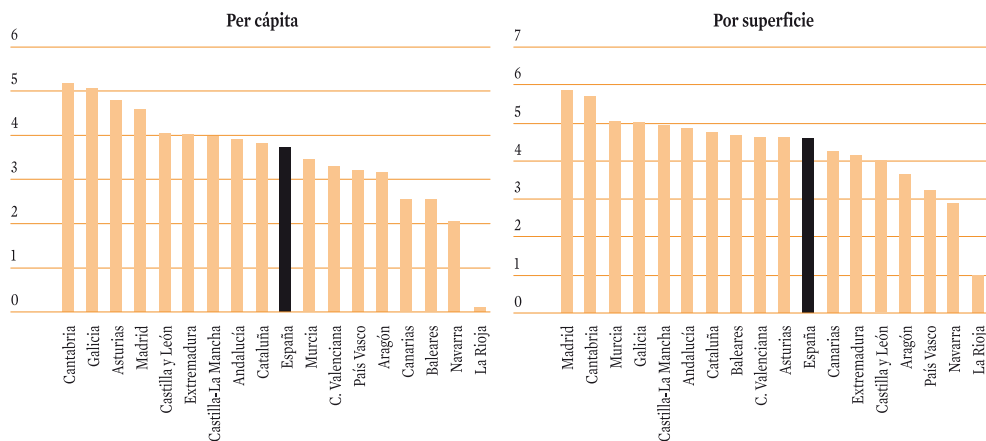
desarrollo. Sin embargo, si en lugar del *stock* se consideran las tasas de variación (gráfico 44), se advierte que las comunidades autónomas en las que el crecimiento medio anual de la inversión supera el promedio, son fundamentalmente territorios de bajo nivel de desarrollo, como es el caso, entre otras, de Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Canarias. Entre ellas, no obstante, se encuentran regiones de elevado nivel de desarrollo como Madrid o Cataluña, lo que pone de manifiesto que la planificación pública en infraestructuras productivas a lo largo de las últimas décadas se ha basado en criterios de equidad o redistribución, pero también de eficiencia y rentabilidad económica.

En todo caso, conviene advertir que esta valoración se realiza teniendo en cuenta la localización de la ejecución del gasto y no de su impacto o beneficio económico. El carácter redistributivo de este tipo de inversiones no es especialmente significativo si atendemos solo a la localización del trazado sin evaluar su impacto real en la actividad económica de los diferentes territorios, en particular en función de la localización de los usuarios.

El análisis de la convergencia muestra una elevada dispersión de los niveles regionales de inversión pública en infraestructuras productivas en términos de superficie,

GRÁFICO 44. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURAS PRODUCTIVAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1985-2009

(Tasa de variación media anual del periodo, en porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie e INE.

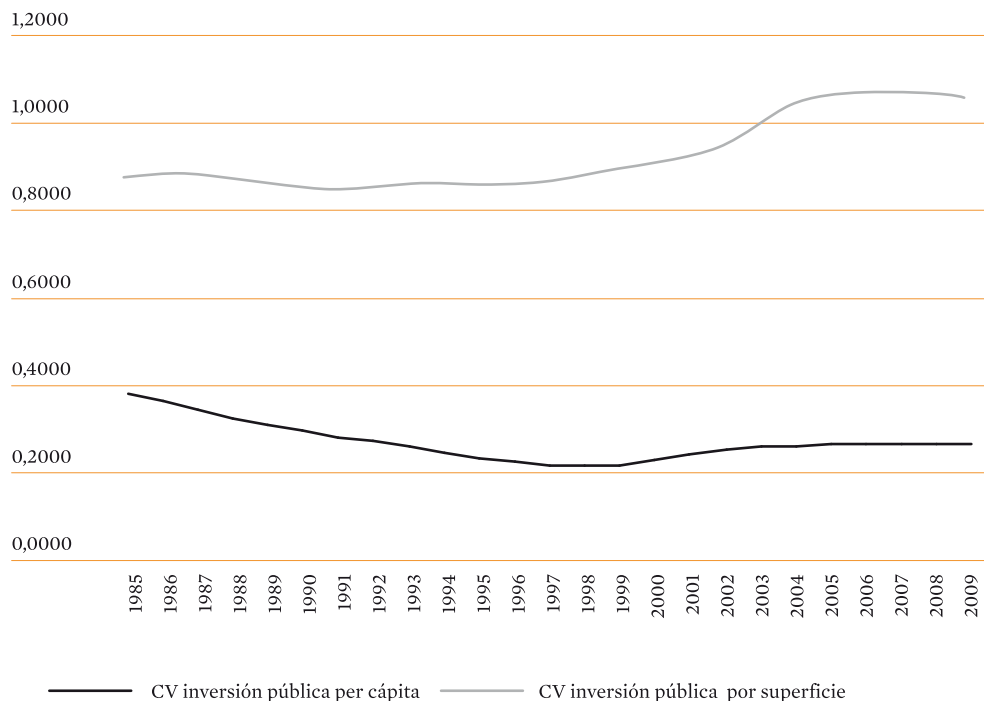
que además se amplía a lo largo del periodo de análisis (gráfico 45). Sin embargo, en términos per cápita, las diferencias entre regiones son menos significativas, al tiempo que se observa una tendencia hacia su igualación hasta finales de la década de los noventa, confirmándose el sesgo redistributivo de la inversión pública.

A partir de entonces, se detiene el proceso de convergencia e incluso aumenta ligeramente la dispersión, debido fundamentalmente a un cambio en la política de inversión de las Administraciones públicas españolas, y no a la falta de recursos comunitarios, puesto que las ayudas procedentes de la política regional alcanzaron sus niveles máximos en España durante los periodos de programación 1994-1999 y 2000-2006. Por tanto, si bien es cierto que este tipo de inversiones contribuyó en un principio notablemente al crecimiento de las regiones menos desarrolladas, dado que sus equipamientos y redes básicas de infraestructuras eran muy deficientes, a medida que se han ido desarrollando, las infraestructuras han dejado de constituir una de las principales fuentes de diferencias en renta entre regiones.

Como resultado de las diferentes políticas de cohesión llevadas a cabo durante las últimas décadas, la posición relativa de la economía española en el contexto de la Unión Europea ha mejorado considerablemente. El PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo pasó de representar el 78,8 por 100 de la media comunitaria en 1995 al 104,8 por 100 en 2007, año que supuso un punto de inflexión en el proceso de convergencia como consecuencia del inicio de la crisis

Convergencia de las regiones españolas con la renta per cápita media de la Unión Europea

GRÁFICO 45. DISPERSIÓN REGIONAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURAS PRODUCTIVAS, 1985-2009
(Coeficiente de variación)



Inversión a precios constantes de 2000.
Fuente: elaboración propia a partir de Fundación BBVA-Ivie e INE.

económica y financiera, produciéndose a partir de entonces una pérdida paulatina de renta relativa, hasta alcanzar el 103 por 100 de la media comunitaria en 2009, último año del que se dispone información.

Hasta 2007, todas las regiones españolas mejoraron su posición relativa respecto de la media, registrando los avances más intensos el País Vasco, Madrid, Navarra y Cantabria, y los más modestos, Canarias, Castilla-La Mancha, Baleares y la Comunidad Valenciana. Desde el inicio de la crisis se observa un empeoramiento prácticamente generalizado, con las excepciones de Galicia, Castilla-La Mancha y La Rioja, viéndose especialmente deteriorados los niveles relativos de PIB per cápita en Cantabria, Canarias, la Comunidad Valenciana y Baleares.

La falta de información referente a los años más recientes, caracterizados por la intensificación de la crisis, no permite conocer el efecto real del deterioro económico sobre la convergencia regional, ni tampoco el relativo a la reducción de las ayudas comunitarias percibidas por las comunidades autónomas durante el periodo de programación 2007-2013, como consecuencia de los avances en la convergencia de algunas

CUADRO 28. CONVERGENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA UE*

(Números índice, UE=100, en paridad de poder adquisitivo por habitante)

Comunidades autónomas	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	58,8	62,1	76,1	78,0	80,8	79,6	79,1
Aragón	84,7	88,6	104,7	107,7	114,0	115,2	113,6
Asturias	69,4	70,8	86,3	91,1	96,4	97,2	95,7
Baleares	95,9	104,1	109,0	110,6	113,2	111,2	109,4
C. Valenciana	75,3	81,7	90,2	92,3	94,8	94,4	91,1
Canarias	75,9	79,9	88,9	89,8	92,0	88,8	87,2
Cantabria	73,5	79,0	96,6	99,6	104,8	100,4	100,0
Castilla y León	75,9	76,3	92,7	95,5	101,2	98,0	98,7
Castilla-La Mancha	64,7	66,2	76,5	78,0	81,6	84,8	83,4
Cataluña	95,9	103,2	115,8	118,7	122,8	120,0	120,0
Ceuta	66,5	72,1	88,9	91,9	96,4	91,2	93,6
Extremadura	50,6	53,9	66,7	68,3	72,4	70,8	71,9
Galicia	64,1	65,8	79,9	83,3	88,4	92,0	92,8
Madrid	102,9	115,1	127,8	131,3	136,0	134,0	135,7
Melilla	70,6	71,7	86,8	91,1	94,0	84,8	86,4
Murcia	65,3	70,8	82,5	84,1	86,8	88,4	86,4
Navarra	99,4	107,8	123,5	126,0	131,6	130,0	129,8
País Vasco	94,1	103,7	124,4	129,3	136,4	134,4	134,5
La Rioja	90,6	95,9	105,1	107,7	112,0	114,8	112,8
España	78,8	84,5	97,9	100,8	104,8	103,6	103,0
Unión Europea*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Los datos referidos a 1995 y 2000 consideran la media de la UE-15, los correspondientes a 2005 y 2006, la UE-25, y los del periodo 2007-2009, la UE-27.

Fuente: Eurostat.

regiones españolas, tanto por su mayor dinamismo económico, como por el descenso experimentado por el PIB per cápita medio comunitario tras la adhesión de los nuevos Estados miembros. Además, la nueva política de cohesión europea para el periodo 2014-2020 registra una reducción de fondos todavía superior, al tiempo que la mayor parte de las regiones que actualmente son beneficiarias de dichas ayudas dejan de serlo, lo que sin lugar a dudas supondrá una intensificación del deterioro de la mayor parte de los territorios con menores niveles de renta per cápita, afectando tanto a la cohesión interna interterritorial, como al crecimiento de la economía española en su conjunto.

En cualquier caso, el balance de la política regional comunitaria ha sido positivo para España, al haber contribuido al crecimiento de las regiones menos desarrolladas, reduciendo las diferencias interterritoriales dentro de España y favoreciendo la convergencia de la economía española con la media europea.

Las estimaciones que recoge el marco estratégico nacional de referencia de España 2007-2013 señalan un impacto positivo de los fondos estructurales en la economía española. En términos de producción real, se estima que el PIB de España habría sido

en media, gracias a las ayudas europeas, un 1,75 por 100 más elevado en cada año del periodo 1989-1993; un 3,3 por 100 más elevado entre los años 1994-1999, y un 1,5 por 100 entre 2000 y 2006. En tasa de ocupación, el número de empleos en media anual habría sido un 1,2 por 100 más elevado que en ausencia de ayudas estructurales en el periodo 1989-1993; un 2,4 por 100 en el periodo 1994-1999, y un 1,1 por 100 en el periodo 2000-2006. En tasa de paro, la recepción de ayudas estructurales habría permitido una reducción de dicha tasa de 0,12 puntos porcentuales en el periodo 1989-1993, y de 0,26 puntos porcentuales en el periodo 1994-1999. Y finalmente, en lo que concierne a la convergencia real en renta per cápita en relación con la media europea, España habría recortado 9,2 puntos entre 1988 y 1999, de los cuales 3,5 puntos serían atribuibles al efecto de las ayudas estructurales.

CAPÍTULO IV

POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDISTRIBUCIÓN

La acción redistributiva de los poderes públicos juega un papel muy importante en la conformación de la renta final disponible de las familias cuya distribución, desde distintas perspectivas, se ha analizado en los anteriores capítulos. El interés por la equidad en la distribución y el papel de las políticas públicas ha resurgido en los últimos tiempos, incluso desde ámbitos de la investigación y de organismos internacionales que habitualmente no contemplaban esta perspectiva en el análisis de los distintos factores que influyen en el crecimiento económico. La tendencia mundial al aumento de las desigualdades, especialmente en el seno de países tradicionalmente prósperos, está comenzando a percibirse como una amenaza para el propio sostenimiento del sistema económico tal y como lo conocíamos hasta ahora⁵⁰.

Aunque el empleo suponga la principal fuente de ingresos de los individuos, y con ello, la falta del mismo, y la remuneración sea el principal origen de la desigualdad en la distribución de la renta, al menos tres elementos más inciden en el hecho de que la renta disponible de los hogares se reparta de manera más igualitaria entre la población que las rentas personales del trabajo. Además de la existencia de otras fuentes de ingresos en el mercado, así como el ya mencionado reparto de rentas intrafamiliar —derivado de la composición de hogares— las políticas sociales, fiscales y regulatorias juegan un papel determinante en la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, que la OCDE estima en aproximadamente una cuarta parte en el conjunto de los países de la zona.

La medición del impacto redistributivo de las políticas públicas resulta complejo, especialmente de aquellas cuyos beneficios se diluyen en el conjunto de la población, como el establecimiento de precios públicos o la provisión pública de determinados servicios. Por ello, los análisis sobre los efectos redistributivos de la intervención pública se centran a menudo en el estudio de variables monetarias como son la política fiscal y la de subsidios y transferencias directas a los hogares. El diseño de dichas políticas varía mucho entre países, y con ello lo hace también el impacto redistributivo que tienen el conjunto de las mismas. En el ámbito de los estudios realizados por la OCDE, se ha constatado que las

*El impacto redistributivo
de las políticas públicas, en
perspectiva internacional
comparada*

50 OCDE, *Growing Unequal*; J. Stiglitz, *El precio de la desigualdad*, Taurus 2012.

políticas de transferencias mitigan en mayor medida la desigualdad que las fiscales: alrededor de tres cuartas partes de la reducción de la desigualdad que media entre los resultados puros del mercado y la renta final disponible de las familias serían atribuibles a las transferencias.

En España, el desarrollo de la función redistributiva que los poderes públicos tienen atribuida constitucionalmente (recuadro A.4 del anexo) se proyecta en una serie de principios orientadores, que deben impregnar el conjunto de las políticas, así como en el funcionamiento de las distintas áreas y políticas concretas de actuación, incluyendo la perspectiva de la cohesión territorial que acaba de ser abordada en el apartado precedente.

Unido a lo anterior, es necesario tener en cuenta, además, cómo afecta el entramado de las políticas sociales a los individuos o los distintos grupos, considerando las oportunidades de mejora de su renta disponible, actual y futura desde distintas perspectivas. Así, desde la perspectiva del ciclo de vida, cabría preguntarse cuán redistributivo es el sistema para los niños, los jóvenes, las personas en edad activa —con y sin cargas familiares— y las de la tercera edad. Del mismo modo, cabría considerar el enfoque de la perspectiva de género o de la posición de las personas con un trasfondo migratorio, las situaciones de discapacidad, etc. Y en última instancia, cabría interrogarse acerca de cómo retroalimenta el sistema su propia capacidad redistributiva, es decir, cuáles son los retornos del gasto social o su reverso: los costes de la no redistribución.

Por otro lado, aun cuando no se analice aquí en detalle, hay que tener en cuenta que en esa función redistributiva desempeña un papel fundamental el Estado en el despliegue de su capacidad de intervención en las rentas de naturaleza pública, a través de la fijación por ley de las cuantías mínimas y máximas de las prestaciones públicas, así como de distintos índices de referencia a efecto del acceso a las mismas, su determinación o actualización, según el supuesto de qué se trate (ya sea el IPC en algunos casos como la actualización de las pensiones, el salario mínimo interprofesional o el IPREM, en otros, como la determinación de los umbrales máximos de renta para acceder a las prestaciones del nivel no contributivo).

En última instancia, la consideración de la efectividad de las políticas redistributivas requiere de un balance conjunto del impacto del gasto público social y del sistema impositivo, las dimensiones de la acción pública con mayor potencia redistributiva que, además, mantienen una estrecha relación de interdependencia.

1. Desarrollo del Estado del Bienestar y redistribución de la renta

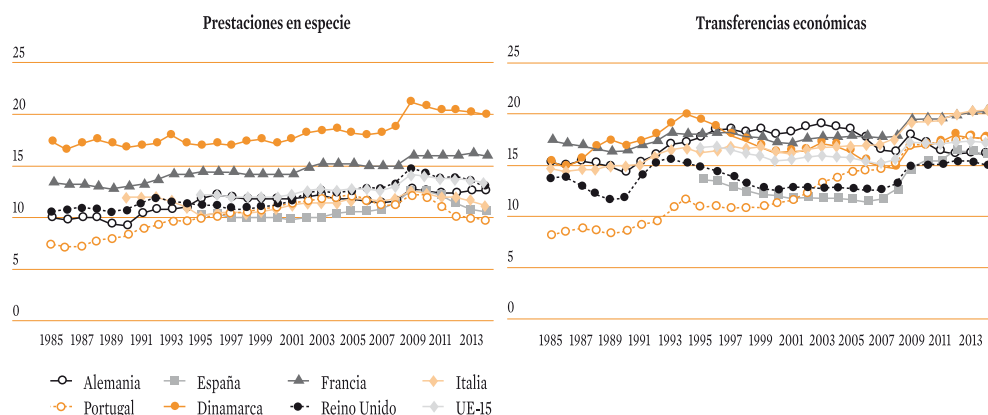
El periodo considerado en este informe ha sido históricamente decisivo, desde el punto de vista del desarrollo del Estado del Bienestar en España y su contribución a la función redistributiva de los poderes públicos. A lo largo de ese cuarto de siglo, se ha

logrado configurar un Estado del Bienestar con una amplia extensión, por más que la tendencia a la expansión que ha ido experimentando durante las últimas décadas se haya frenado en los años más recientes en el contexto de la crisis.

El proceso ha comprendido el desarrollo de un sistema de protección social moderno y homologable con el de los principales países del entorno europeo, que se proyecta tanto en el sistema de pensiones y prestaciones de la Seguridad Social, como en la protección por desempleo, el surgimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Salud y otras políticas sociales de amplio impacto redistributivo que han ido surgiendo a lo largo de estos años, entre las que cabe destacar especialmente la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia. A ellas habría que añadir otras, como las políticas específicas de apoyo a las familias, de vivienda y de inclusión social que, al menos en teoría, revisten una nada desdeñable capacidad redistributiva, si bien en el caso de España no ha sido plenamente aprovechada, como refleja el residual peso que representan, en comparación con otros países del entorno europeo, como se verá más adelante.

Unido a lo anterior, durante estas décadas se ha desplegado un enorme esfuerzo en la superación del retraso histórico de España en materia de educación, que se materializó en un importante respaldo presupuestario⁵¹, especialmente entre 1975 y 1995, a las numerosas reformas que han propiciado cambios cualitativos y cuantitativos de envergadura, entre los que destaca la universalización, gratuidad y ampliación del periodo de educación obligatoria⁵². Los avances en el acceso a la educación no deben

GRÁFICO 46. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO. PRESTACIONES EN ESPECIE Y TRANSFERENCIAS ECONÓMICAS
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Europea. General Government Data. Otoño 2012.

51 Entre 1975 y 1995, el gasto en educación pasó del 1,2 por 100 al 4,7 por 100 del PIB.

52 Véase Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

ocultar los problemas de calidad de que adolece el sistema, fundamentalmente de fracaso escolar, abandono escolar temprano, pobres resultados comparados y escasa conexión entre la enseñanza reglada y las necesidades de especialización del sistema productivo, que no dejan de tener una lectura negativa en términos de equidad y distribución de la renta, como se tratará más adelante.

Junto a ello, no se puede pasar por alto en el caso español el relevante papel que desarrolla la propia sociedad a la hora de complementar las políticas sociales públicas, no solo a través del importante colchón social que representa en España el apoyo familiar, sino también mediante la iniciativa privada de carácter social desarrollada desde distintos ámbitos, entre ellos el de la economía social.

1.1. TENDENCIAS EN GASTO SOCIAL

Como tendencias observables durante este tiempo hay que señalar los logros en el terreno del reconocimiento y universalización de derechos sociales, lo que ha fraguado en un entramado institucional de cobertura de riesgos sociales comparable en su alcance subjetivo, aunque con matices, al de otros países europeos económicamente más avanzados. Paralelamente, a lo largo de este amplio periodo no ha dejado de manifestarse una creciente preocupación por la racionalización de la gestión de las distintas vertientes de la protección social, que han sido objeto de diversas reformas de calado en esa dirección que, a partir de 1995 se impulsaron a través del consenso alcanzado por las fuerzas parlamentarias en el marco del Pacto de Toledo y de los acuerdos adoptados en el contexto del diálogo social entre Gobierno e interlocutores sociales. En estos ámbitos cabe buscar el origen de buena parte de las medidas adoptadas para procurar el equilibrio entre el reforzamiento de la sostenibilidad del sistema y la adecuación de su intensidad protectora⁵³.

*Expansión, modernización
y racionalización de la
gestión*

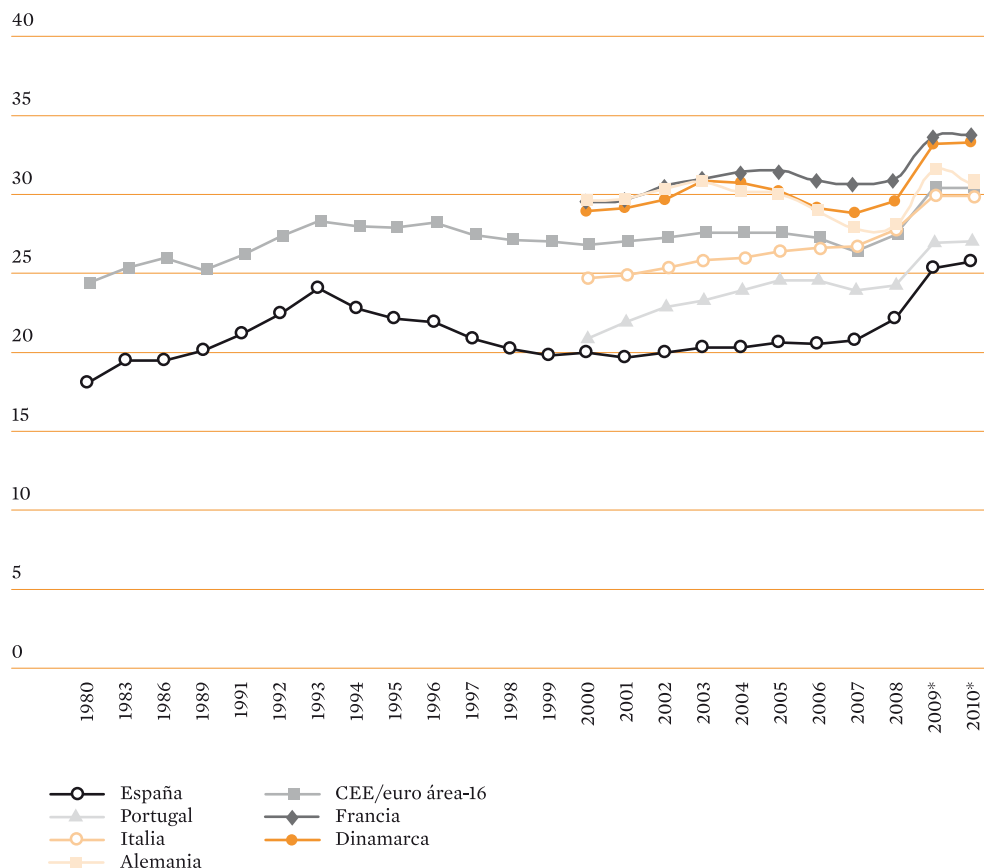
En términos generales, y con la cautela que una consideración más exhaustiva y sistemática que la evolución de cada una de las áreas requeriría, se puede decir que durante el periodo de tiempo que abarca este informe, en España se ha abordado el surgimiento, expansión y consolidación de un Estado del Bienestar moderno y homologable en sus principales dimensiones al de la mayoría de sus vecinos, aunque con un nivel de gasto inferior al empleado por estos últimos (gráfico 47). Ahora bien, el análisis del gasto social desde el enfoque de sus efectos redistributivos debe completarse teniendo en cuenta las notables disparidades entre España y los otros países europeos⁵⁴,

53 Para una descripción resumida de este proceso, véase el apartado de antecedentes del Dictamen CES 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

54 Y aquí las comparaciones se centran en la órbita de los países pertenecientes a la zona euro, cuyos sistemas de protección social resultan más comparables con el español.

GRÁFICO 47. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN DISTINTOS PAÍSES DE LA UE, 1980-2010

(Gasto total en protección social, en porcentaje del PIB)



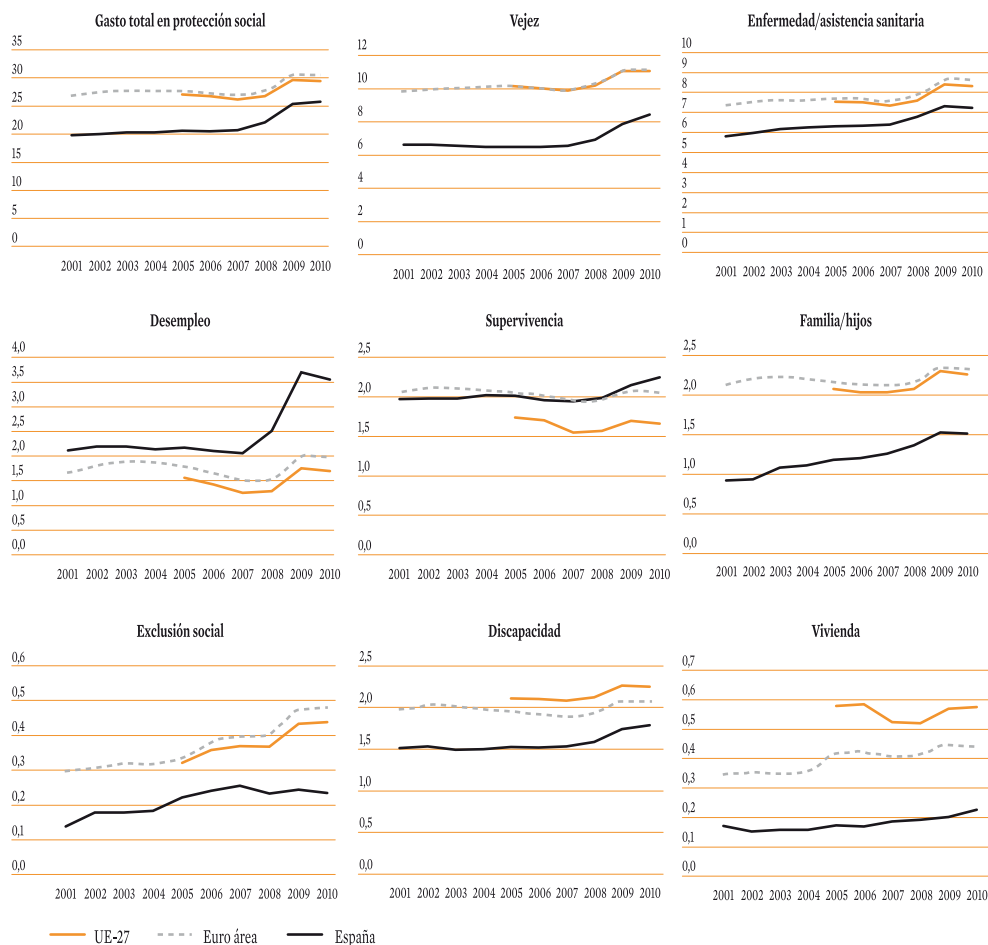
*2009 y 2010, datos provisionales.
Fuente: EUROSTAT, EESPROS.

tanto en las diferentes características de sus sistemas de bienestar como en la distribución de ese gasto, disparidades que pueden afectar a la capacidad redistributiva del sistema en su conjunto (gráfico 48).

En el caso español, la principal partida de gasto, como en el resto de los países, es la dedicada a la jubilación (“función vejez” en terminología de Eurostat) que, a pesar del aumento registrado en los últimos años, sigue mostrando un menor peso relativo que en la media de la UE. La asistencia sanitaria es la segunda partida en volumen de gasto social, manteniéndose el gasto también por debajo de la media, aun habiendo mostrado un aumento del ritmo de crecimiento desde la segunda mitad de la primera década de siglo, moderado en los dos últimos años de los que se dispone de datos. La tercera fuente de gasto social es el desempleo, donde España se ha diferenciado

GRÁFICO 48. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, POR FUNCIONES, ESPAÑA Y UE, 2001-2010

(En porcentaje del PIB)



Fuente: EUROSTAT, SEEPROS.

tradicionalmente de los demás países situándose por encima de la media, tendencia que se ha visto muy agudizada desde el comienzo de la crisis. También el gasto en la “función supervivencia” (viudedad y orfandad) se ha ido incrementando significativamente, aun situándose todavía a mucha distancia del gasto en pensiones de jubilación. Entre las restantes funciones de gasto en protección social, con un peso considerablemente más reducido sobre el PIB, destaca el diferencial todavía existente en materia de “familia e hijos”, que representa en España algo más de la mitad que en la Unión Europea en proporción al PIB. Sin embargo, esta es una de las partidas que mayor aumento había experimentado en los últimos años, reflejando el efecto de algunas

iniciativas adoptadas de mejora de la protección por hijos a cargo y de las prestaciones de maternidad/paternidad, algunas de las cuales, sin embargo, fueron de las primeras en ser suprimidas entre las medidas de reducción del gasto público.

Por último, es necesario destacar el escaso gasto social en vivienda que, en España, se sitúa asimismo aproximadamente en la mitad del esfuerzo realizado en la eurozona, representando un tercio del gasto dedicado a esta partida en la UE 27. Siendo la política social de vivienda un elemento clave para la cohesión social y un instrumento importante de las políticas redistributivas, sin embargo ha recibido poca atención por parte de los poderes públicos, aunque ciertamente existan diferencias entre las comunidades autónomas.

1.2. TRANSFERENCIAS ECONÓMICAS Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

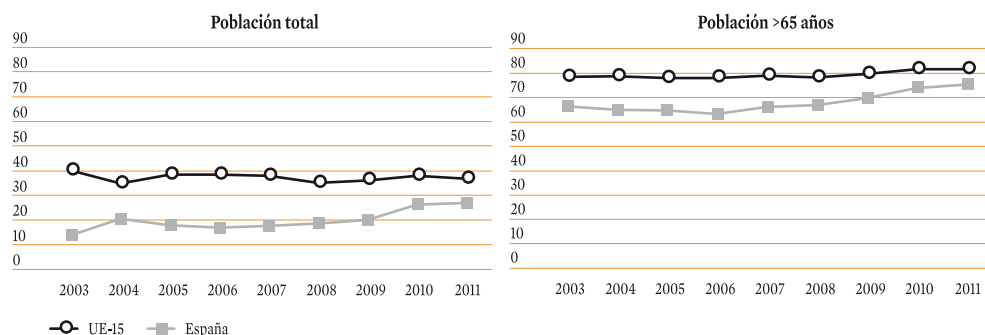
En conjunto, las transferencias económicas tienen menor impacto en la reducción del riesgo de pobreza en España que en el resto de la UE. El impacto es mayor en el caso de los mayores de 65 años que en el conjunto de la población, poniendo de relieve la importancia de las pensiones de jubilación como principal fuente de ingresos de este grupo (cuadro 29 y gráfico 49).

El sistema de pensiones constituye el programa de rentas públicas con mayor potencia redistributiva, lo que supone la fuente principal de ingresos vitalicios de más de seis millones de personas. La propia caracterización del sistema español como de reparto lleva implícito un componente de solidaridad inter e intrageneracional del que carecen otros sistemas en el entorno internacional basados estrictamente en la capitalización. Bien es cierto que se encuentra ampliamente admitido y es común a los países con sistema de

Un sistema de pensiones altamente redistributivo

GRÁFICO 49. EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA

(Porcentaje de reducción del riesgo de pobreza después de transferencias)



Fuente: Eurostat, SILC.

CUADRO 29. TASAS DE RIESGO DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES

Años	UE-15		España			UE-15		España	
	Antes de transferencias*	Después de transferencias	Población mayor de 65 años		Después de transferencias	Antes de transferencias	Después de transferencias	Antes de transferencias	Después de transferencias
			Antes de transferencias	Antes de transferencias					
2003	88,0	19,0	83,0	28,0	28,0	25,0	15,0	22,0	19,0
2004	89,0	19,0	84,3	29,5	29,5	26,0	17,0	25,0	19,9
2005	89,7	19,8	83,1	29,3	29,3	25,4	15,7	24,0	19,7
2006	89,7	19,7	83,6	30,7	30,7	25,8	15,9	23,9	19,9
2007	89,2	18,9	83,3	28,2	28,2	25,7	16,0	23,9	19,7
2008	88,3	19,2	82,8	27,4	27,4	24,9	16,2	24,1	19,6
2009	88,3	18,0	83,3	25,2	25,2	25,2	16,1	24,4	19,5
2010	88,3	16,3	83,5	21,7	21,7	26,1	16,2	28,1	20,7
2011	88,4	16,4	84,6	20,8	20,8	26,4	16,7	29,8	21,8

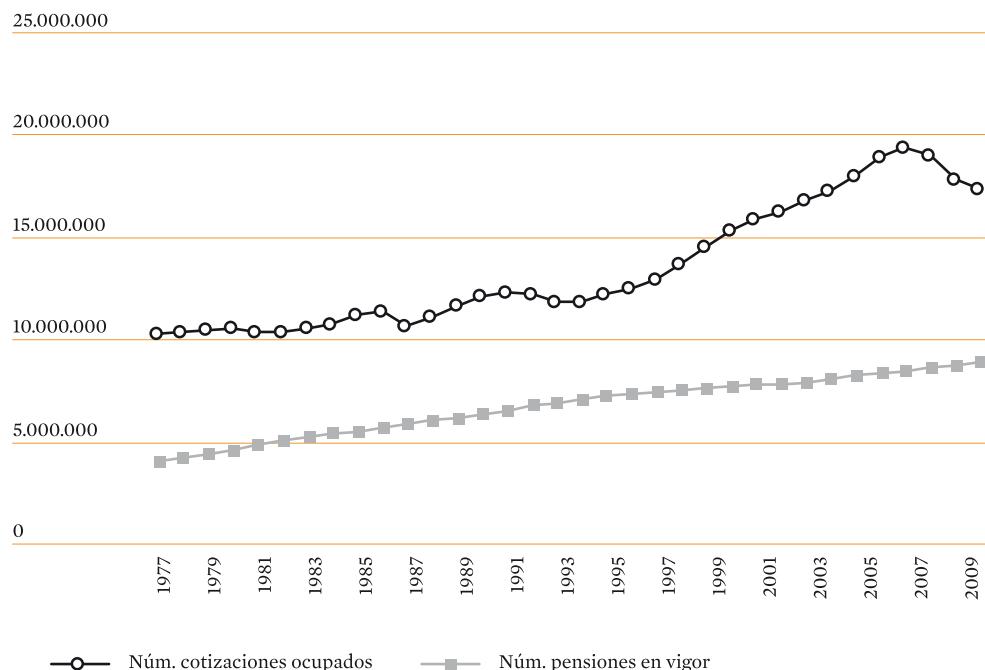
* Tasa de riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales (incluidas las pensiones).
Fuente: Eurostat, SILC.

reparto el hecho de que las primeras generaciones de pensionistas se beneficiaron más que las actuales y las futuras de los efectos redistributivos del sistema de pensiones.

A ello no es ajeno el progresivo reforzamiento del principio de contributividad que ha presidido a lo largo de estas décadas las reformas de los sistemas de pensiones tanto en España como en el entorno comparado, con el propósito de garantizar el mantenimiento de unos sistemas presionados por el envejecimiento de la población. Pero es cierto que, en paralelo, el sistema ha ido introduciendo nuevos componentes redistributivos o revisando los existentes dando lugar a un complejo entramado que ha ido extendiendo, perfeccionando y modernizando su alcance subjetivo con un balance muy positivo en términos de equidad, aunque pueda resultar modesto en términos de alcance objetivo o suficiencia de las cuantías de algunas prestaciones (gráfico 51).

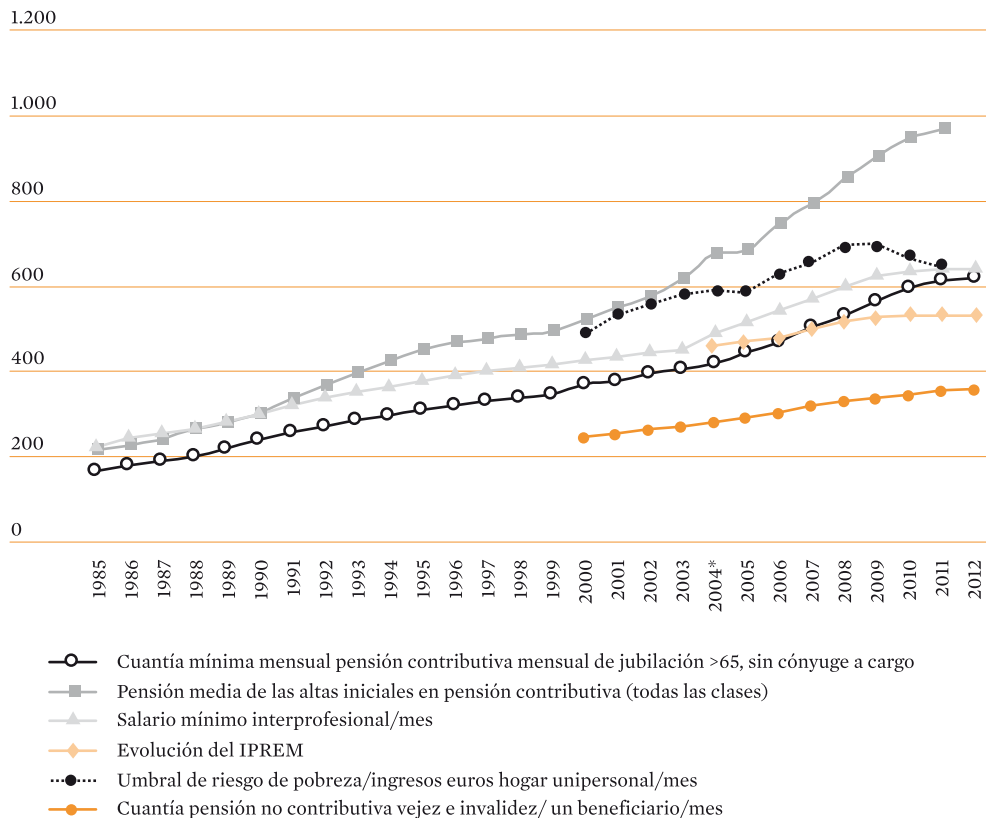
En efecto, durante el periodo de observación que considera este informe, el sistema ha vivido un proceso constante de reformas con el objetivo de reforzar su sostenibilidad y el propósito de mantener el difícil equilibrio entre los principios de

GRÁFICO 50. EVOLUCIÓN DE LAS COTIZACIONES DE OCUPADOS Y DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO 51. PENSIONES Y SALARIOS EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DE REFERENCIA



* En julio de 2004 el SMI pasó de 460,5 euros/mes a 490,8 euros/mes.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012.

contributividad y solidaridad, característicos del sistema de reparto⁵⁵. En el entramado de un sistema que originalmente era predominantemente contributivo se ha ido acoplado una serie de componentes institucionales fuertemente redistributivos, entre los que ocupa un lugar destacado la propia existencia del nivel no contributivo de las pensiones de jubilación e invalidez, cuya creación por la Ley 26/1990 supuso una reducción inmediata de las situaciones de pobreza severa y extrema, especialmente entre las mujeres de mayor edad. A ello se añade la fijación anual por las leyes de Presupuestos Generales del Estado de una cuantía mínima y máxima de las pensiones; la existencia de los complementos por mínimos para las personas que no alcanzan esa cuantía mínima; los complementos por “cónyuge o pareja de hecho a cargo”, la revalorización

55 Para una síntesis de las reformas abordadas en el periodo, véase *Cauces* 6/7 otoño-invierno 2008/2009. Número especial “30 años de Constitución. Expansión y modernización del Estado de Bienestar”, así como, Memoria CES años 1993 a 2011.

automática de las pensiones conforme al IPC y la compensación de las desviaciones —con las conocidas excepciones de los años más recientes— y la práctica aplicada en varios momentos del ciclo histórico considerado de elevar en mayor medida la cuantía de las pensiones mínimas.

Otros cambios en componentes institucionales clave para el sistema también han surtido efectos redistributivos durante este tiempo, en especial durante la primera etapa, como el proceso de destope de las bases de cotización de los distintos grupos profesionales o el mantenimiento de niveles de cotización más bajos en los regímenes especiales, en consideración a sus situaciones más desfavorables de partida⁵⁶.

También la propia forma de cálculo de las pensiones favorecería a los cotizantes con carreras más cortas —eso sí, una vez alcanzado el periodo mínimo de cotización— puesto que la escala de porcentajes de sustitución para fijar la cuantía inicial⁵⁷ les beneficiaría proporcionalmente más. Teóricamente este efecto redistributivo se proyectaría especialmente sobre las expectativas de derecho de las personas que, por distintas razones, se han incorporado de forma tardía o discontinua al mercado laboral, o han experimentado periodos largos de desempleo o inactividad, entre los que se encuentran muchas mujeres y cada vez más jóvenes.

En términos de redistribución entre los distintos grupos de trabajadores, hay diferentes maneras de apreciar los efectos del sistema de pensiones, según la perspectiva que se adopte y en qué momento se examinen. Es posible, así, poner el foco temporal exclusivamente en el efecto anual o en el de ciclo vital, sin que ninguno de ambos métodos esté exento de limitaciones⁵⁸, aunque parece que en el caso de las pensiones parece más apropiado el enfoque del ciclo vital, al

*Efectos en los distintos
tipos de trabajadores*

56 Véase, A. Jiménez *et al.* en “Impacto de las prestaciones sociales y su financiación en la renta familiar”, en Argentea, I. *Simpósio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Volumen VII, 1993.

57 Así, por los primeros quince años cotizados se obtiene el 50 por 100 de la base reguladora, mientras que por cada año adicional de cotización, comprendido entre el decimosexto y el vigésimo quinto, ambos incluidos, se obtiene el 3 por 100, y por cada año adicional de cotización, a partir del vigésimo sexto, el 2 por 100 (art. 173 TRLGSS).

58 Los problemas del enfoque anual derivan de las distorsiones que pueden producir los ingresos transitorios que solo se perciben ese año; el hecho de que la renta y su distribución dependan estrechamente del momento del ciclo vital del individuo, de modo que este puede ser en un periodo de su vida contribuyente neto y en otro receptor neto; los distintos momentos y duraciones de las carreras laborales según las profesiones y perfiles formativos. Las prestaciones del sistema de pensiones se determinan no a partir de la renta anual de un individuo sino de las cotizaciones a lo largo de su vida laboral. Ello apuntaría a la mayor idoneidad del enfoque del ciclo vital que, no obstante, se enfrenta también a dificultades prácticas del acceso a datos longitudinales sobre renta y cotizaciones durante un tiempo suficientemente amplio, mientras que es evidente la incertidumbre sobre los ingresos futuros cuando se trata de individuos todavía vivos. Para un ensayo sobre la base del enfoque de ciclo de vida véase C. Monasterio Escudero, I. Sánchez Álvarez y F. Blanco Ángel, “Características personales y desigualdad en materia de pensiones”. Para un ensayo de modelo de incidencia anual en el que se incorporan las expectativas de pensión en función del salario presente y las condiciones específicas de cada asalariado, aplicado a los microdatos de PHOGUE 1994 en J. A. Gimeno Ullastres “Incidencia redistributiva del sistema público de pensiones y de las expectativas de jubilación”. Ambos incluidos en J. Ruiz Huerata Carbonell, *Políticas públicas y distribución de la renta*, BBVA 2005.

provenir de expectativas de derechos que se generan a lo largo de muchos años. En general, parece existir consenso entre los investigadores sobre el hecho de que la distribución de la renta anual es más desigual que si se tiene en cuenta la distribución de la renta vitalicia. Los ensayos más recientes desde el punto de vista del enfoque de ciclo de vida enfatizan el importante papel que desempeña el sistema de pensiones en su faceta redistributiva a favor de determinados colectivos, entre los que destacan los trabajadores de baja cualificación y carreras laborales cortas, las mujeres y los cotizantes casados (por la consideración de la condición de “con cónyuge o pareja de hecho a cargo”)⁵⁹.

Teniendo en cuenta el periodo en que se efectúan las aportaciones al sistema, es decir, a lo largo de la vida laboral, los trabajadores por encima de las bases máximas dispondrían proporcionalmente de mayor renta disponible, mientras que los que quedan por debajo estarían “penalizados” por su mayor contribución, traducida en menor renta disponible proporcional durante su vida activa. En cambio, al alcanzar la edad de jubilación, como elemento de sustitución de rentas, la redistribución actuaría con intensidad, en la medida en la que la tasa real de sustitución respecto al último salario es inferior en el caso de los trabajadores con salarios altos respecto a los de salarios más bajos que, normalmente, se corresponden con trabajadores con niveles inferiores de cualificación. La prolongación de la etapa formativa y la entrada tardía en el mercado laboral penalizarían también a los trabajadores que más invierten en su educación, de modo que tendrían más dificultades para optar a una carrera laboral completa. Sin embargo, la rentabilidad⁶⁰ que, en conjunto, obtendrían los cotizantes pertenecientes a profesiones asociadas a mayor nivel educativo y rentas altas aumentaría en la medida que, por su mayor longevidad (vinculada también a un nivel más alto de salud) disfrutarían más tiempo de la pensión. También serían más reales sus opciones de completar las pensiones públicas con sistemas de previsión social complementaria.

Algunos estudios abundan en la mayor intensidad del efecto redistributivo de las pensiones en términos de género⁶¹, especialmente en lo que se refiere a toda la vertiente no contributiva, de la que son beneficiarias mayoritarias las mujeres. Así lo corroborarían la mayor presencia de mujeres entre los perceptores de pensiones no contributivas y con complementos por mínimos. Algunos cambios normativos abordados en los últimos años han contribuido a reforzar los efectos redistributivos de prestaciones o pensiones,

*Efecto redistributivo
reforzado en términos
de género*

59 Véase Monasterio *et al. op. cit.* Al considerar también las pensiones de invalidez, destaca también el colectivo de las personas con discapacidad (a través de las pensiones de invalidez e incapacidad permanente).

60 Considerando, como hacen algunos de los estudios mencionados, la tasa interna de rentabilidad, de acuerdo con un enfoque financiero-actuarial.

61 Monasterio, *op. cit.*

como la de viudedad, con una preponderancia de mujeres entre sus beneficiarios. Así por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, a la configuración de la pensión de viudedad —todavía el principal sustento de rentas en la vejez de la gran mayoría de las mujeres de la tercera edad— se le han ido añadiendo en la última década componentes más propios de las pensiones no contributivas, como la fijación de porcentajes de sustitución más elevados en los supuestos de rentas bajas, manteniéndose a lo largo de estos años un régimen de compatibilidad de estas prestaciones con otras, relativamente más generoso. La creación hace unos años de un supuesto de prestación por maternidad no contributiva o las correcciones en la forma de cálculo de las bases de cotización del trabajo a tiempo parcial serían otros ejemplos. Por otro lado, atendiendo a su mayor esperanza de vida (y sin considerar el estado de salud en que se produce ese alargamiento y las necesidades derivadas del mismo), la rentabilidad que obtienen las mujeres en términos de ciclo de vida también sería mayor. Ello vendría a compensar en la vejez, siquiera parcialmente⁶², las desigualdades en el mercado de trabajo que han experimentado las mujeres en sus vidas laborales anteriores.

Conforme al último *Informe de adecuación de las pensiones* elaborado por la Comisión europea⁶³, en 2010, los ingresos de la mayoría de las personas de 65 años o más en España se situaban todavía por debajo del promedio de la UE-27, en comparación con los percibidos por los menores de esa edad (83 por 100 frente a 88 por 100 en la UE), pese al aumento experimentado en los cuatro años anteriores, como resultado de la revalorización de las pensiones mínimas por encima del IPC. Por la misma razón, también la tasa de reemplazo agregada había aumentado llegando a alcanzar el promedio europeo (53 por 100) para la población total, aunque no para las mujeres (cuadro 30).

*Eficacia redistributiva
comparada*

Pese a que la mayoría de los indicadores habían mejorado con respecto a la anterior edición de este informe (2006), en solamente dos de ellos España mostraba una situación más favorable al promedio europeo: la baja tasa de privación material severa de las personas mayores (diferencia atribuible a la preponderancia de la vivienda en propiedad en España) y la tasa teórica de reemplazo de las pensiones, una de las más altas de la UE. Así un trabajador con ingresos medios y una carrera de cotización de 40 años percibiría el primer año de pensión en torno al 94,5 por 100 de su último salario.

El efecto redistributivo del sistema español de pensiones se hace patente al comparar las tasas de reemplazo teórico en el supuesto de trabajadores con ingresos bajos (94,6 por 100) y con ingresos altos (77,7 por 100).

62 Véase Informe CES 4/2000, *La protección social de las mujeres*, así como Informe CES 1/2011, *Tercer informe sobre la situación sociolaboral de las mujeres*.

63 DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión social de la Comisión Europea y Comité de Protección Social, *Pension Adequacy in the European Union*, 23 de mayo de 2012. Téngase en cuenta que el informe utiliza datos de 2010, que se refieren a los ingresos de 2009.

CUADRO 30. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES: INDICADORES COMPARADOS

	España				UE-27	
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Adecuación en 2010						
Mediana relativa de los ingresos de mayores de 65 años en relación a los ingresos de las personas de 0 a 64 años	83	84	82	88	92	86
Tasa de reemplazo agregada ⁽¹⁾	53	61	47	53	56	52
Tasa de riesgo de pobreza: menores de 65	20,5	20,1	20,9	16,5	16,2	16,8
Más de 65/más de 75	21,7/23,7	19,9/21	23,1/25,5	15,9/18,0	12,9/14,4	18,1/20,5
Privación material severa: menores de 65	4,4	4,2	4,5	8,5	8,4	8,5
Más de 65/más de 75	2/2,1	1,5/1,5	2,4/2,4	6,4/6,5	5,1/5,0	7,3/7,5
Riesgo de pobreza o exclusión social (UE 2020): Menores de 65	26,1	25,6	26,6	24,2	23,5	25,0
Más de 65/más de 75	22,6/24,7	20,5/21,7	24,1/26,6	19,8/22,1	16,2/17,7	22,6/25,0
Ratio entre la quinta más alta y más baja de ingresos (S80/S20):						
Más de 65/más de 75	7,5/4,4	7,6/4,4	7,4/4,3	5,2/4	5,2/4	5,2/3,9
Proyecciones de adecuación de las pensiones en 2050						
Tasa de reemplazo teórica⁽²⁾ (PRR) en distintos supuestos:						
40 años de carrera profesional (con ingresos medios)	94,5	86,5	-8,0	86,5	79,1	-7,4
Con ingresos bajos	94,6	86,5	-8,1	86,5	79,1	-7,4
Con ingresos altos	77,7	68	-9,7	86,5	79,1	-9,9
38 años de carrera profesional (con ingresos medios)	83	63,4	-19,6	74,2	55,4	-18,8
Con ingresos bajos/con ingresos altos	88,5/71,7	65,2/51,2	(-23,4/-20,4)	75,2/63	55,4/41,5	(-19,9/-21,5)
42 años de carrera profesional (con ingresos medios)	98,2	92,3	-5,9	90,9	85,4	-5,5
Con ingresos bajos/con ingresos altos	99,7/81,3	92,9/72,5	(-6,8/-8,8)	91,6/73,4	85,4/64	(-6,2/-9,4)
10 años después de la jubilación	86	78,2	-7,8	78,6	71,5	-7,1
Trabajadoras con 3 años de carrera interrumpida por cuidado de hijos	94,5	86,5	-8,0	86,5	79,1	-7,4
3 años de carrera interrumpida por desempleo	92,3	84,7	-7,6	84,4	77,5	-6,9
10 años fuera del mercado laboral	86,1			77,8		
	2010	2050	Diferencia	2010	2050	Diferencia
Ratio de ingresos ⁽³⁾ (pensiones públicas)	55,3	46,4	-8,8	44,7	37,0	-7,7
Tasa de reemplazo bruta ⁽⁴⁾ pensión pública de jubilación	72,4	56,6	-15,9	48,0	39,1	-8,9

(1) Tasa de reemplazo agregada: la pensión mediana en el grupo de 65-74 años en relación con la mediana de ingresos individuales en el grupo de 50-59 años, excluyendo otras prestaciones sociales.

(2) Tasa de reemplazo teórica: cuantía de la pensión en el primer año de jubilación en porcentaje sobre los ingresos individuales en el momento anterior al alta en la pensión.

(3) Ratio de ingresos: pensión media en relación con el salario medio en un momento dado, comprendiendo todas las pensiones en vigor e incluyendo todas las pensiones públicas (jubilación, invalidez, etc.), así como los esquemas de previsión social complementaria, si los hubiera. La proyección en este caso se refiere al período 2010-2050.

(4) Tasa de reemplazo bruta: pensión inicial media de jubilación en porcentaje del salario medio.

Fuente: EC *Pension Adequacy in the EU 2010-2050*. Annex Country Profiles, mayo 2012.

*Protección por
desempleo, gasto social y
redistribución de la renta*

Como ya se ha anticipado, atendiendo al reparto del esfuerzo en gasto social en las distintas funciones, una constante que separa a España con respecto al resto de los países de la UE ha sido la sobrerrepresentación del gasto en desempleo con respecto al resto de las áreas de gasto. Ello ha sido así incluso en los años de intenso crecimiento económico, con tasas de desempleo bajas próximas al paro fraccional, lo que subraya la particular contribución que ha desplegado en España el sistema de protección por desempleo al dinamismo de un mercado de trabajo que a lo largo del periodo considerado, de la mano de la temporalidad y la rotación en el empleo, ha ido ganando considerablemente en flexibilidad en comparación con la situación de partida. Como estabilizador automático de la economía, el sistema de protección por desempleo ha desplegado eficazmente todo su potencial en las grandes crisis de empleo que ha registrado España en este periodo, singularmente en la actual. Ha sido objeto, asimismo, de numerosas reformas con indudables consecuencias en el carácter redistributivo del sistema⁶⁴, la más reciente de ellas aprobada pocos meses antes de finalizar este informe⁶⁵.

El método general de determinación de las cuantías de la prestación contributiva por desempleo en España contiene elementos de naturaleza claramente redistributiva en la medida en que, como resultado de la aplicación del sistema de cuantías mínimas y máximas de la prestación, resultan proporcionalmente más beneficiados los trabajadores con rentas inferiores. También la consideración de la existencia de cargas familiares en la determinación de esos límites aumenta los efectos redistributivos del sistema.

El componente redistributivo, no obstante, está más presente en los subsidios de carácter asistencial, por su propia naturaleza. Es reseñable a este respecto que la prolongación de las situaciones de paro en estos momentos está provocando un importante trasvase a la vertiente asistencial de la protección, mostrando la pérdida de capacidad del sistema para dar cobertura a un volumen de paro de larga duración de una magnitud hasta ahora desconocida.

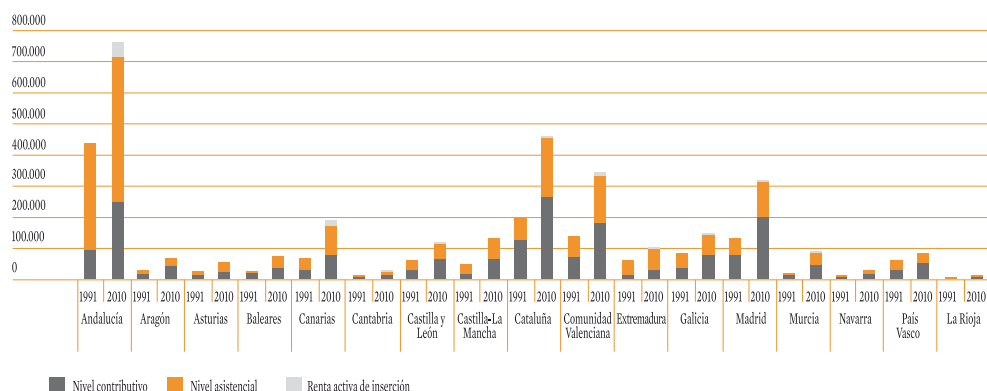
Esta tendencia a la asistencialización disminuye el potencial redistributivo de la protección por desempleo y profundiza en la desigualdad, teniendo en cuenta que, como señala la OCDE y más recientemente la Comisión Europea, el nivel de la atención asistencial de la protección por desempleo en España está entre los más bajos de los países miembros de la OCDE y típicamente muy por debajo del umbral de pobreza⁶⁶. Además, el proceso de asistencialización derivado del propio transcurso del tiempo sin oportunidades de encontrar empleo atenuaría el efecto redistributivo reforzado de la red pública desde la perspectiva territorial, dada la concentración geográfica del paro de larga duración (gráfico 52).

64 Véase Memoria CES, varios años.

65 Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

66 OCDE, *Employment Outlook 2011-¿Dónde se sitúa España?*

GRÁFICO 52. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO



Fuente: MTIN, BEL.

1.3. LAS PRESTACIONES NO MONETARIAS

La consideración de los ingresos no monetarios de los hogares, en especial los vinculados a servicios y prestaciones públicas, da lugar a algunas variaciones de interés en la distribución de renta de los hogares. Sin embargo, su análisis choca con el problema de la elección de los servicios y prestaciones más relevantes, su cuantificación exacta y la elección del método más adecuado para su medición. Como ya se adelantó en el apartado 2.1 de este informe, esta es una de las dificultades metodológicas y conceptuales del análisis de la distribución personal de la renta, que están intentando superar los servicios estadísticos nacionales de los países de la UE.

Para el caso español, aunque no se cuenta con estudios retrospectivos que abarquen con una metodología homogénea el análisis del impacto redistributivo del conjunto de las prestaciones sociales no monetarias a lo largo del amplio periodo de tiempo que abarca este informe, la información disponible referida a prestaciones concretas en periodos de tiempo acotados, aun utilizando metodologías divergentes, viene a confirmar la elevada eficacia redistributiva de los principales servicios y prestaciones sociales públicas de carácter no monetario, en especial la sanidad y la educación.

Así, los principales estudios sobre la incidencia del gasto social público por niveles de renta, referidos a la década 1980-1990, ponían de relieve que el impacto redistributivo del gasto público sobre el gasto de los hogares se habría incrementado en esa década en más de un 24 por 100, siendo las prestaciones “en especie” las principales responsables de esa mejora y, singularmente, la contribución del gasto sanitario que acompañó la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS)⁶⁷ y, en menor medida, el gasto en educación.

67 Juan A. Gimeno, “Incidencia del gasto público por niveles de renta (España 1990 vs. 1980)”, en Argentina, I. *Símpoio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, volumen VII, 1993.

Respecto al primer aspecto, entre los principales determinantes de las desigualdades en salud, junto a la propia herencia genética y calidad del entorno ambiental, ocupa un lugar destacado el nivel socioeconómico de las personas y los estilos de vida desplegados en función del estatus económico, educativo y social. Sin embargo, e independientemente de su origen, buena parte de las desigualdades en salud son susceptibles de ser superadas mediante las políticas sanitarias. No en vano, la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad, sobre la que se asentó la creación del Sistema Nacional de Salud, establece explícitamente como finalidad de las políticas de gasto sanitario la corrección de las desigualdades sanitarias así como garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio (art. 12)⁶⁸. Un estudio relativo al periodo 1987-2001⁶⁹ constataba que, a igual nivel de necesidad, las diferencias de renta no daban lugar en España a diferencias en el acceso a la asistencia sanitaria (consultas con médicos, visitas a urgencias y hospitalización). No obstante, mientras que la equidad parece clara en el caso de la atención primaria, el componente redistributivo falla en el acceso a algunos servicios de atención especializada, como los odontológicos, con cobertura limitada por parte del sistema público y en los que el nivel de renta marca las posibilidades de su provisión privada. La incorporación a lo largo de las últimas décadas de nuevas y costosas tecnologías y terapias ha debido de contribuir a reforzar el componente redistributivo del sistema sanitario público que los estudios mencionados coincidían en constatar para las primeras décadas del periodo que abarca este informe.

La importancia de la educación como elemento explicativo de la distribución de la renta y de las mejoras observadas a lo largo de los últimos veinticinco años la erigen en uno de los mecanismos con mayor potencial redistributivo a lo largo de este tiempo, en el que los cambios institucionales han favorecido en mayor medida a los individuos provenientes de hogares con menor nivel de renta⁷⁰, desempeñando un papel muy importante en este periodo instrumentos de carácter redistributivo tan importantes como la política de becas y el desarrollo de los programas compensatorios. La universalización del acceso a la educación obligatoria y las mayores facilidades para el acceso a la educación superior han aumentado la igualdad de oportunidades y contribuido al cambio educativo. Sin embargo, la estructura de la población en España por nivel educativo sigue presentando un cierto desequilibrio, que se manifiesta con una elevada proporción tanto de titulados superiores como de personas con niveles educativos bajos, así como con un todavía reducido porcentaje de titulados medios, pese al progresivo aumento de

68 Véase Informe CES 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*.

69 García, P., López, A. (2007). "Public and Private Health Insurance and the Utilisation of Health Care in Spain". *Research on Economic Inequality*, 15, en Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud. Health Systems in Transition. España. Análisis del sistema sanitario 2010.

70 J. Oliver, I. Alonso, X. Ramos Morilla, "Capital humano y desigualdad en España 1985-1996", en Papeles de Economía española, *Distribución de la renta en España*, Funcas 88/2001.

CUADRO 31. INDICADORES DE DESIGUALDAD DE LA RENTA: INGRESOS MONETARIOS E INGRESOS AMPLIADOS. OCDE 2007

Países	Gini			S80/S20			P90/P10		
	Ingresos monetarios	Ingresos ampliados	% Inc.	Ingresos monetarios	Ingresos ampliados	% Inc.	Ingresos monetarios	Ingresos ampliados	% Inc.
Australia	0,312	0,260	-17	5,35	3,81	-29	4,45	3,21	-28
Austria	0,267	0,219	-18	3,92	3,04	-23	3,26	2,57	-21
Bélgica	0,264	0,209	-21	3,97	2,88	-27	3,37	2,49	-26
Canadá	0,319	0,259	-19	5,40	3,78	-30	4,38	3,07	-30
Dinamarca	0,250	0,194	-22	3,68	2,69	-27	2,88	2,21	-23
Estonia	0,338	0,280	-17	5,82	4,21	-28	4,51	3,55	-21
EE. UU.	0,372	0,303	-18	7,78	4,76	-39	5,85	3,72	-36
Finlandia	0,266	0,218	-18	3,83	3,00	-22	3,13	2,53	-19
Francia	0,264	0,209	-21	3,83	2,84	-26	3,19	2,47	-22
Alemania	0,300	0,249	-17	4,88	3,57	-27	3,80	2,89	-24
Grecia	0,342	0,288	-16	6,05	4,22	-30	4,77	3,45	-28
Hungría	0,262	0,201	-23	3,79	2,76	-27	3,14	2,35	-25
Islandia	0,291	0,227	-22	4,21	3,08	-27	3,23	2,43	-25
Irlanda	0,317	0,242	-24	5,00	3,36	-33	4,00	2,83	-29
Italia	0,320	0,262	-18	5,53	3,77	-32	4,32	3,10	-28
Luxemburgo	0,275	0,220	-20	4,01	3,02	-25	3,38	2,61	-23
México	0,475	0,375	-21	12,20	6,21	-49	8,54	4,60	-46
Países Bajos	0,272	0,220	-19	4,00	3,00	-25	3,04	2,44	-20
Noruega	0,242	0,193	-20	3,74	2,79	-25	3,02	2,38	-21
Polonia	0,317	0,259	-18	5,17	3,71	-28	4,25	3,12	-26
Portugal	0,370	0,291	-21	6,61	4,20	-36	5,29	3,46	-35
Eslovaquia	0,251	0,204	-19	3,59	2,79	-22	2,99	2,41	-19
Eslovenia	0,236	0,196	-17	3,40	2,75	-19	2,96	2,47	-17
España	0,310	0,248	-20	5,33	3,54	-34	4,38	3,04	-31
Suecia	0,237	0,181	-23	3,46	2,59	-25	2,83	2,26	-20
Reino Unido	0,330	0,252	-24	5,59	3,53	-37	4,38	2,84	-35
República Checa	0,261	0,207	-21	3,66	2,80	-24	3,07	2,39	-22
OCDE-27	0,298	0,239	-20	4,95	3,43	-29	3,94	2,85	-26

El coeficiente de Gini oscila entre 0 (igualdad absoluta de ingresos entre todos los individuos) y 1 (desigualdad absoluta: una sola persona obtiene todos los ingresos). S80/S20 representa la ratio de participación intercuantiles: la suma de ingresos obtenida por el 20 por 100 con ingresos más altos, dividido por los obtenidos por el 20 por 100 con ingresos más bajos. P90/P10 es la ratio interdecilas: ingresos obtenidos por las personas de la 9.^a decila dividido por los ingresos de las personas de la 1.^a decila.

Fuente: OCDE, *Divided we Stand: Why Inequality Keeps Rising*, 2011.

CUADRO 32. EFECTO DE LAS PRESTACIONES PÚBLICAS EN ESPECIE POR QUINTILAS DE INGRESOS, OCDE 2007
(Estimación del incremento porcentual sobre los ingresos medios de cada quintila)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Educación	30,6	18,5	14,2	10,4	5,6	11,8
Sanidad	34,9	22,2	15,8	11,8	7,2	13,9
Vivienda social	1,8	0,7	0,4	0,2	0,1	0,4
Educación preescolar y apoyo al cuidado de niños	4,5	3,0	2,4	1,5	0,8	1,8
Atención a la tercera edad	4,0	1,9	0,7	0,4	0,2	0,9
Total	75,8	46,4	33,5	24,3	13,7	28,8

Fuente: OCDE, *Divided we Stand: Why Inequality Keeps Rising*, 2011.

jóvenes que cursan formación profesional. Asimismo, subsisten otros problemas que en última instancia repercuten en la renta y su distribución, como la persistencia de desajustes entre las necesidades del mercado de trabajo y las cualificaciones, elevados niveles de abandono y fracaso escolar y bajos rendimientos comparados.

Los estudios más recientes de la OCDE⁷¹, conforme a su propia metodología⁷², confirman que los servicios y prestaciones públicas en especie seguían atenuando significativamente la desigualdad en los ingresos en años más recientes (cuadro 31). También las diferencias en desigualdad de la renta entre países son menores cuando se toman en consideración las prestaciones en especie. De hecho, los servicios públicos en especie contribuirían a reducir entre una quinta y una tercera parte de la desigualdad de la renta, dependiendo del indicador de desigualdad que se considere. En 2007, el año anterior al comienzo de la crisis, al que se refieren los cálculos, esta forma de computar los ingresos supondría para España una reducción de la desigualdad del 20 por 100 (la media de la OCDE), mientras que la reducción sería aún mayor considerando los indicadores de desigualdad interquintilas e interdecilas.

De los cinco tipos de servicios considerados, la sanidad y la educación son, con diferencia, los que mayor efectividad demuestran en la reducción de la desigualdad. La vivienda social, las ayudas a las familias para escolarización temprana y cuidado de hijos, así como los cuidados a la tercera edad tienen menor impacto en la reducción de la desigualdad en su conjunto, aunque supongan un elevado impacto individual en la mejora de la situación de sus beneficiarios (cuadro 32).

71 OECD (2011), “The Distributive Impact of Publicly Provided Services”, en *Divided we Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing.

72 La OCDE considera aquí el gasto público claramente “social” identificado a través de cinco dimensiones: educación, sanidad, vivienda social, ayudas a las familias para educación preobligatoria y cuidado de niños, así como cuidados en la tercera edad. Se excluyen otros servicios públicos que podrían tener interés desde el punto de vista de la distribución, como los subsidios al transporte o la energía, dada la escasez de fuentes internacionales que los analicen desde esta perspectiva. Para estimar el valor de los servicios públicos, el estudio utiliza el método del coste de producción, suponiéndolo equivalente al gasto público en ese servicio. Para imputar el gasto a los individuos, se utiliza el método del “consumo efectivo” (considerando los individuos que, de hecho, utilizan dichos servicios), en el caso

CUADRO 33. REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS MONETARIOS AL TOMAR EN CONSIDERACIÓN DISTINTOS SERVICIOS PÚBLICOS, OCDE 2007
(En porcentaje sobre la desigualdad de ingresos medida a través de cada indicador)

Gini	Dinamarca	Alemania	Italia	Portugal	España	R. Unido	OCDE-27
Ingresos monetarios	0,250	0,300	0,320	0,370	0,310	0,330	0,298
Educación	-5,7	-5,1	-7,8	-8,0	-6,4	-7,0	-7,0
Sanidad	-10,0	-10,4	-9,2	-13,6	-11,6	-12,5	-11,0
Vivienda social	0,0	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-4,6	-0,8
Educ. preescolar y apoyo al cuidado de niños	-1,1	-1,2	-1,5	-0,9	-1,4	-0,7	-1,2
Atención a la tercera edad	-5,0	0,1	0,0	-	-0,8	-1,6	-1,8
S80/S20							
Ingresos monetarios	3,68	4,88	5,53	6,61	5,33	5,59	4,95
Educación	-7,5	-8,7	-14,2	-13,6	-11,7	-11,2	-10,6
Sanidad	-14,5	-18,7	-19,4	-26,5	-22,7	-22,8	-18,4
Vivienda social	-	-0,7	-1,0	-1,3	-1,0	-8,9	-1,6
Educ. preescolar y apoyo al cuidado de niños	-1,3	-2,0	-3,2	-1,7	-3,1	-1,3	-2,3
Atención a la tercera edad	-5,8	-0,7	-0,4	-	-2,2	-3,6	-2,4
P90/P10							
Ingresos monetarios	2,88	3,80	4,32	5,29	4,38	4,38	3,94
Educación	-2,2	-6,6	-10,5	-11,4	-7,8	-9,4	-8,2
Sanidad	-14,1	-16,0	-18,3	-22,3	-21,3	-20,7	-17,0
Vivienda social	0,0	-0,6	-1,1	-1,6	-0,7	-8,8	-1,7
Educ. preescolar y apoyo al cuidado de niños	-0,6	-1,4	-2,0	-2,5	-1,1	-1,1	-1,8
Atención a la tercera edad	-6,8	-0,6	-	-	-3,1	-3,7	-2,6

Fuente: OCDE, *Divided we Stand: Why Inequality Keeps Rising*, 2011.

Considerando la situación de España y de algunos de los países del entorno europeo, se hace claramente visible la aportación de cada una de estas dimensiones de la acción pública en especie a la reducción de la desigualdad en su conjunto, en cualquiera de los indicadores que se utilizan habitualmente para medirla. Se confirma el preeminente papel redistributivo de la sanidad y la educación (cuadro 33).

En el caso de ese tipo de prestaciones de acceso prácticamente universal, como las sanitarias o la educación no universitaria, la eficacia redistributiva se puede medir por los esfuerzos en remover los obstáculos sociales y culturales que dificultan el acceso o la permanencia a las personas con menos ingresos, manteniendo al mismo tiempo un nivel de calidad de la oferta que garantice un servicio público competitivo⁷³. En los años más recientes, en el contexto de la crisis económica y de empleo, alcanzar estos objetivos se hace cada vez más difícil al confluir la acusada caída de las rentas de las familias, la actividad económica, la recaudación impositiva a través de la que se financian las principales prestaciones en especie y la necesidad de respetar los objetivos de estabilidad presupuestaria.

1.4. EL PODER REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL: BALANCE E INTERROGANTES DE FUTURO

En general, en consideración al equilibrio entre los objetivos de accesibilidad (cobertura del mayor número posible de personas y riesgos), modernización (adaptación a los cambios sociales, económicos y demográficos), suficiencia de la protección y sostenibilidad financiera del modelo, se puede decir que el sistema se ha desarrollado de forma particularmente satisfactoria en las dos primeras dimensiones. Se ha logrado alcanzar una amplia cobertura de las situaciones de riesgo, prácticamente equiparable a la universalidad en el acceso en varios ámbitos capitales para la equidad (pensiones, sanidad y educación obligatoria), del mismo modo que se han creado nuevas áreas de la protección conforme al surgimiento o reconocimiento de nuevos riesgos y situaciones de necesidad (surgimiento del derecho a la atención a la dependencia, reconocimiento de derechos en distintas situaciones familiares y de convivencia). Sin embargo, en todo este tiempo no se ha dado una respuesta suficientemente satisfactoria, en perspectiva comparada a otras áreas de las políticas con repercusiones en la distribución de la renta y la cohesión social: las políticas de vivienda; las políticas de apoyo a la infancia, la juventud y las familias; y las políticas de inclusión social son quizá los ejemplos comparados más evidentes.

Unido a lo anterior, pese a los importantes logros en el acceso a las prestaciones y servicios públicos, en muchos casos, puede ser cuestionable su suficiencia: en el caso

de la educación, la educación preobligatoria y el apoyo al cuidado de niños (ECEC) y vivienda social, mientras que en el caso de la sanidad y los cuidados a la tercera edad se utiliza el método del valor de aseguramiento (se atribuye un valor del servicio distinto a distintos grupos de personas según algunas de sus características, como la edad, el género, etc).

73 E. Bandrés Moliné, "La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)", en Argentea *op. cit.*

de las prestaciones económicas, por el modesto nivel de las cuantías —por debajo o cercanas en ocasiones a los umbrales de pobreza— y las dudas sobre su adecuación a las distintas situaciones familiares (número de hijos o dependientes a cargo, situaciones de monoparentalidad, etc.). Del mismo modo, el hecho de que el nivel no contributivo de la protección social se haya ido conformando a lo largo de las últimas décadas basado en superposiciones sobre lo preexistente, en distintos niveles territoriales y con un poco claro sistema de compatibilidad de las prestaciones, apoyado en la no superación de unos umbrales de renta muy modestos, impide apreciar con nitidez su adecuación a las situaciones de necesidad actuales, lo que llevó al compromiso adoptado en la última revisión del Pacto de Toledo sobre la necesidad de su revisión desde ese punto de vista.

En el caso de las prestaciones en especie, desde hace años hay indicadores de acceso y calidad, como el tiempo de espera para el acceso a los servicios sanitarios especializados o los altos niveles de fracaso, abandono y bajo rendimiento escolar, que evolucionan desfavorablemente y afectan a la equidad a través de algunos de sus principales vectores públicos. Si ello estuviera aumentando la polarización social entre los que pueden esquivar estos problemas recurriendo a la red privada y los que no, el cumplimiento de la función redistributiva de los poderes públicos se vería claramente en entredicho. Este riesgo se vería agravado en una situación como la actual si las continuas reformas y restricciones presupuestarias en estos ámbitos no contemplan la salvaguarda del componente de equidad inherente a estas dimensiones del Estado del Bienestar.

Y en conjunto, desde el punto de vista de la distribución de la renta a lo largo del ciclo de vida y la equidad intergeneracional, algunos autores⁷⁴ constatan que paralelamente al alargamiento de la esperanza de vida y las mejoras en la salud de las personas, durante el periodo de tiempo que comprende este informe se ha producido un proceso de concentración del esfuerzo en protección social y políticas sociales en la vejez (en todas sus dimensiones, tanto transferencias monetarias como en especie), apuntando al mismo como uno de los efectos más negativos del cambio observado en el patrón de gastos sociales, que desde comienzos de los ochenta se habría ido inclinando a favor de las personas de mayor edad. De modo que aunque teóricamente sería más eficiente invertir en la infancia, la educación y el capital humano⁷⁵, así como en políticas preventivas de salud pública, la realidad es que buena parte de la generación del *baby-boom* y subsiguientes parecen abocadas a soportar las consecuencias de una serie de crisis de distinta índole (demográfica, de empleo, financiera, de acceso a la vivienda y formación de hogares) sin perspectivas de una compensación intergeneracionalmente justa en su última etapa de madurez vital.

74 Véase G. López Casasnovas y A. Mosterín Höpping, “El gasto sanitario en el contexto del gasto social. Un análisis generacional de las tendencias en España en un contexto de envejecimiento demográfico”, en *Informe SESPAS 2008. Mejorando la efectividad de las intervenciones públicas sobre la salud*. Asimismo, Esping-Andersen G., editor, *Why we Need a New Welfare State*. Oxford University Press 2002.

75 Social Protection Committee, *SPC Advisory Report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-being*.

Por su parte, la sostenibilidad económica a medio o largo plazo se encuentra comprometida por su estrecha conexión con la evolución del empleo, no solo por lo que hace a la vertiente contributiva de la protección social sino también en lo que se refiere a las prestaciones y servicios que se financian con transferencias del Estado, provenientes en su mayoría de una fiscalidad sustentada también primordialmente en el trabajo, como se verá más adelante. En última instancia, la sostenibilidad financiera no deja de tener estrechas conexiones con los efectos redistributivos de la red, no solo porque es un requisito *sine qua non* para el mantenimiento del sistema en sí, sino porque el riesgo de pérdida de alcance o calidad de las políticas sociales públicas afecta en mayor medida a los que más las necesitan y al adecuado cumplimiento de la función redistributiva de los poderes públicos.

En un contexto de aumento de los riesgos sociales, paralelo a una profunda caída de la recaudación a través de todos sus dispositivos, salta a la vista la dificultad de conciliar el cumplimiento del cometido redistributivo de los poderes públicos con la satisfacción del objetivo de estabilidad presupuestaria, que también ha recibido acogida en la norma fundamental en los últimos años. Lejos de dicho equilibrio, esa tensión se está trasladando en estos momentos a constantes dilemas de elección pública de primer orden. Sentar prioridades sobre la base de un proyecto basado en el consenso parece un ejercicio tan necesario ahora como lo fue al principio del periodo histórico que se ha considerado en este informe.

2. Sistema tributario y distribución de la renta

El sistema tributario es una pieza clave del patrón distributivo de las economías desarrolladas. En la medida en que su diseño y estructura incorpore elementos de generalidad, equidad, progresividad y suficiencia, contribuye por sí mismo a reducir la desigualdad en la distribución de la renta. De otro lado, el sistema fiscal sirve también a la función de redistribución porque proporciona al Estado los recursos necesarios para financiar las políticas de gasto redistributivas. La equidad junto a la suficiencia son los principios impositivos más claramente vinculados con la función distributiva del Estado. No obstante, también es importante que los impuestos cumplan con los principios de capacidad económica y neutralidad respecto a la competencia, favorezcan la eficiencia económica y propicien el crecimiento, porque de ello depende la propia eficacia recaudatoria del sistema tributario en las economías de mercado.

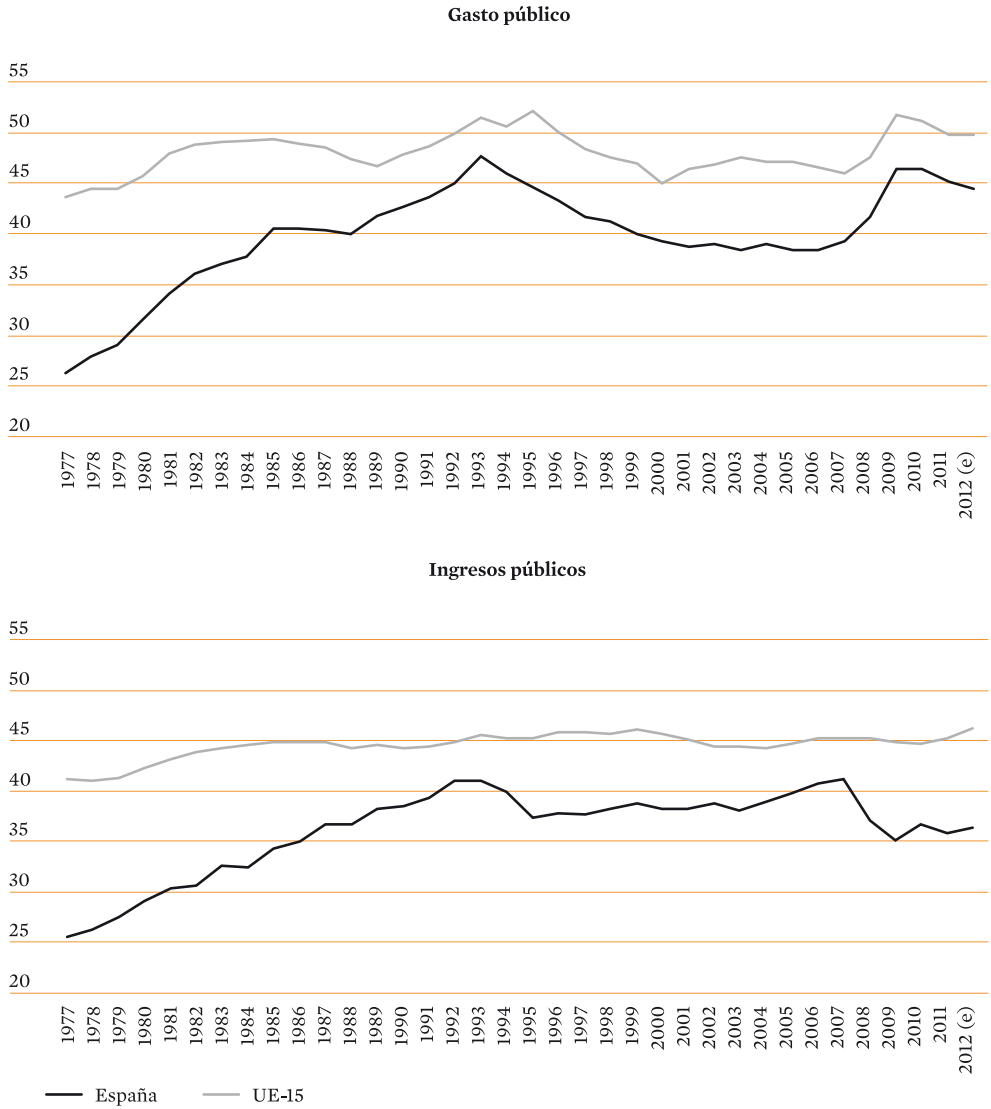
En España, a partir de la transición democrática y con décadas de retraso respecto a Europa, se produjo un importantísimo y acelerado aumento de la significación económica del sector público, tanto en términos de gasto como de ingresos públicos que, aunque no permitió salvar plenamente la distancia con el patrón observado en nuestro entorno, propició una convergencia muy reseñable en este ámbito hasta principios de la década de los noventa (gráfico 53). En el origen del fenómeno sin precedentes de

expansión del gasto público se encuentra la necesidad de construir un sistema de bienestar equiparable al de los países europeos y la urgencia de acometer la modernización de las infraestructuras necesarias para el desarrollo económico del país. En paralelo al aumento del gasto público, aunque de forma más paulatina, la presión fiscal se incrementó notablemente. La necesidad de construir un sistema tributario paragonable con los países europeos, más justo en el reparto de la carga, con capacidad recaudatoria suficiente para financiar la extraordinaria expansión del gasto y que permitiera la articulación de incentivos fiscales para mejorar la eficiencia asignativa y propiciar el crecimiento, llevó en 1978 a la introducción de un sistema de imposición personal hasta entonces inexistente basado en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el patrimonio, si bien en este último caso con carácter en principio extraordinario y transitorio, y con una limitada capacidad recaudatoria. En cambio, la modernización de la imposición indirecta, que descansaba en un impuesto multifásico poco neutral, se retrasaría hasta la entrada de España en la Comunidad Europea en 1986 y la introducción del impuesto sobre el valor añadido.

El sistema tributario español presenta desde la segunda mitad de los años ochenta una estructura similar a la de los países de nuestro entorno, con una distribución en términos de ingresos aproximadamente por terceras partes entre los impuestos directos, los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales (gráfico 54), si bien, como ya se ha comentado, con una potencia recaudatoria sensiblemente menor. Desde el punto de vista distributivo, los más eficaces son los impuestos directos sobre la renta personal y societaria y sobre la riqueza, porque incorporan progresividad, es decir, gravan en mayor proporción a los contribuyentes con mayor nivel de renta o de riqueza permitiendo, junto con el resto de los impuestos y las cotizaciones sociales, financiar el Estado del Bienestar. La figura más importante desde esta óptica es el IRPF porque es el que más se acerca a la pretensión constitucional de que los ciudadanos contribuyan al sostenimiento del Estado en función de su capacidad de pago, criterio que se concreta en la aplicación de tipos impositivos crecientes con el nivel de renta, y que se modula teniendo en cuenta las circunstancias personales y familiares de cada contribuyente. El carácter progresivo inherente a su diseño y su potencia recaudatoria dotan a este tributo de una considerable capacidad redistributiva.

En cambio, los impuestos indirectos serían en su mayoría regresivos porque la proporción de renta que se destina al consumo normalmente decrece con el nivel de renta, lo que provoca que los contribuyentes de rentas bajas terminen pagando una proporción mucho más alta que las rentas más altas por este tipo de impuestos. Por su parte, las cotizaciones sociales tienden también a ser ligeramente regresivas debido a la existencia de un tipo único combinado con topes en las bases máximas de cotización, aunque hay que tener en cuenta que durante el proceso de referencia en España se ha producido un importante proceso de acercamiento de las mismas a los salarios reales,

GRÁFICO 53. EVOLUCIÓN DEL PESO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL EN COMPARACIÓN CON LA UE-15, 1977-2012
(En porcentaje del PIB)



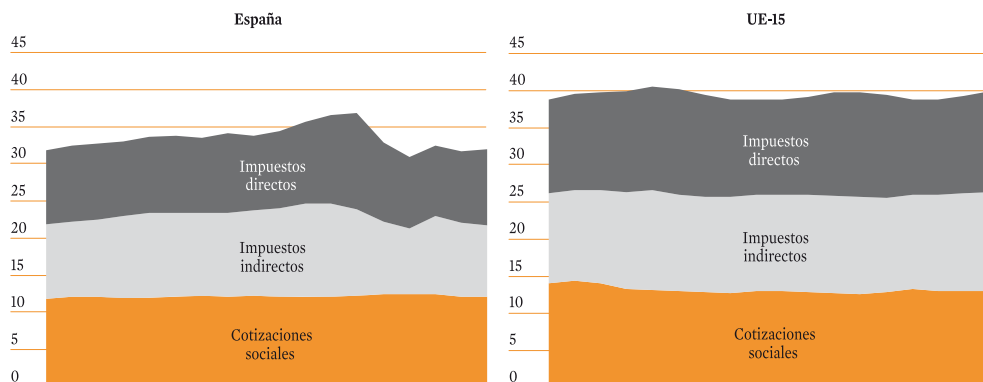
(e) Estimación.

Fuente: Comisión Europea, *General Government Statistics*, otoño 2012.

sin olvidar tampoco que son la principal fuente de financiación de un sistema de pensiones de reparto muy redistributivo por el lado del gasto⁷⁶.

⁷⁶ Adicionalmente, y en contraste con lo que ocurre con la imposición general, el carácter contributivo del sistema de pensiones limita los incentivos a la evasión fiscal en el pago de las cotizaciones garantizando con ello una considerable eficacia recaudatoria.

GRÁFICO 54. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PRESIÓN FISCAL EN ESPAÑA Y LA UE-15, 1995-2012
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Europea, *General Government Statistics*, otoño 2012.

Con todo, la importancia en España del fraude fiscal, que podría alcanzar el 6 por 100 del PIB, tomando en cuenta las estimaciones más recientes de la economía sumergida en España (19,2 por 100 del PIB) (gráfico 55), supone un lastre para el sistema español, tanto por el lado de la suficiencia, por el importante volumen de recursos que la hacienda española deja de recaudar, como por el lado de la equidad, dado que el fraude se concentra en las rentas que no están sujetas a retención.

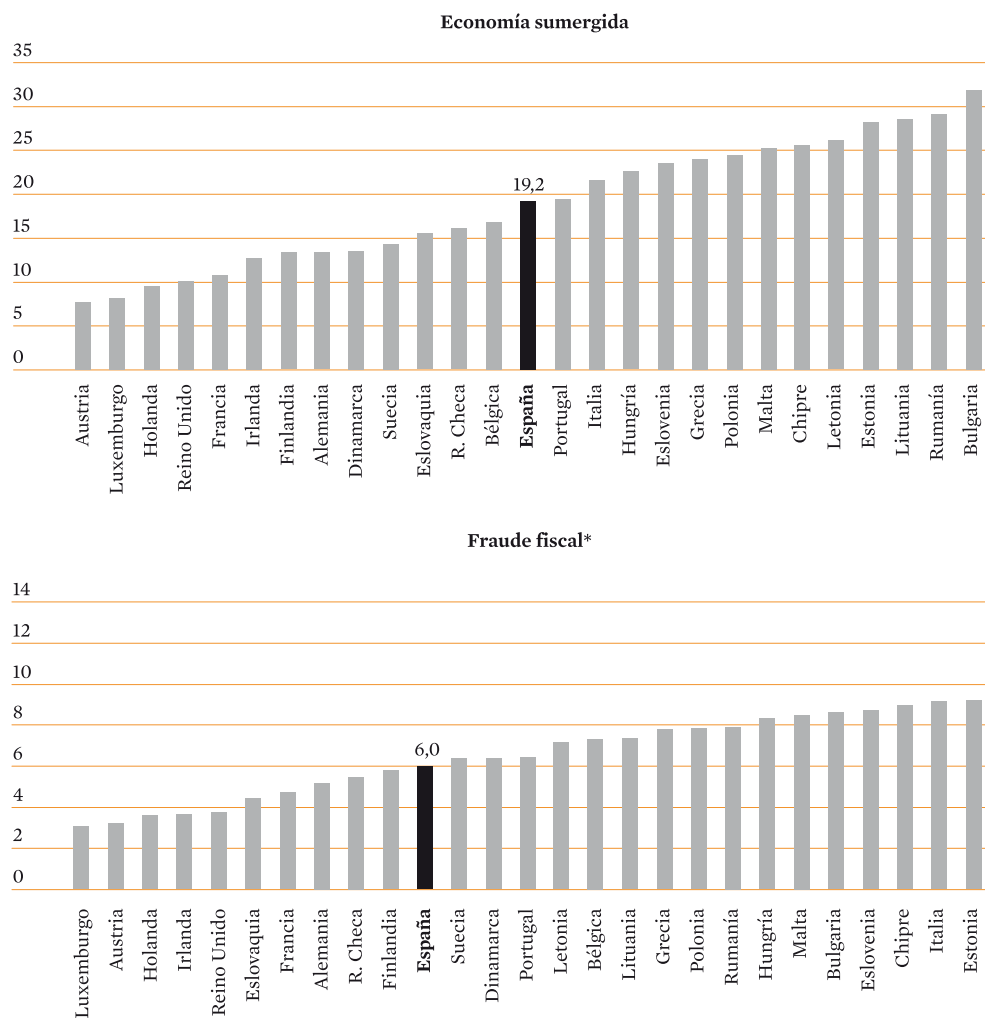
En este sentido, la enorme diferencia entre la renta media que se viene declarando en el IRPF por trabajo y por actividades económicas (gráfico 56) se explicaría, al menos en parte, por la importancia del fenómeno de infradeclaración u ocultación de rentas ligadas a la economía sumergida.

El fraude fiscal tiene fuertes efectos distorsionadores de la equidad, la progresividad y la distribución de la riqueza ya que, cuanto mayor sea la cantidad defraudada, mayor será la carga fiscal que deban soportar el resto de contribuyentes y menores los ingresos públicos obtenidos para financiar los servicios públicos. Es contrario también a la equitativa distribución de la renta porque se concentra en las fuentes de mayor riqueza. Además, la cantidad defraudada debe obtenerse necesariamente por otras vías de recaudación o mediante deuda pública. Por último, contribuye a una perniciosa percepción de normalización de este tipo de prácticas, pudiendo dar lugar a una extensión de la tolerancia hacia las mismas entre la población.

En definitiva, el fraude fiscal es un fenómeno que pone seriamente en entredicho el cumplimiento del mandato constitucional de que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (artículo 31.1).

GRÁFICO 55. ECONOMÍA SUMERGIDA Y FRAUDE FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA UE-27, 2012

(En porcentaje del PIB)



* Calculado multiplicando el dato de economía sumergida/PIB estimado por Schneider por el dato de presión fiscal que ofrece Eurostat para 2011.

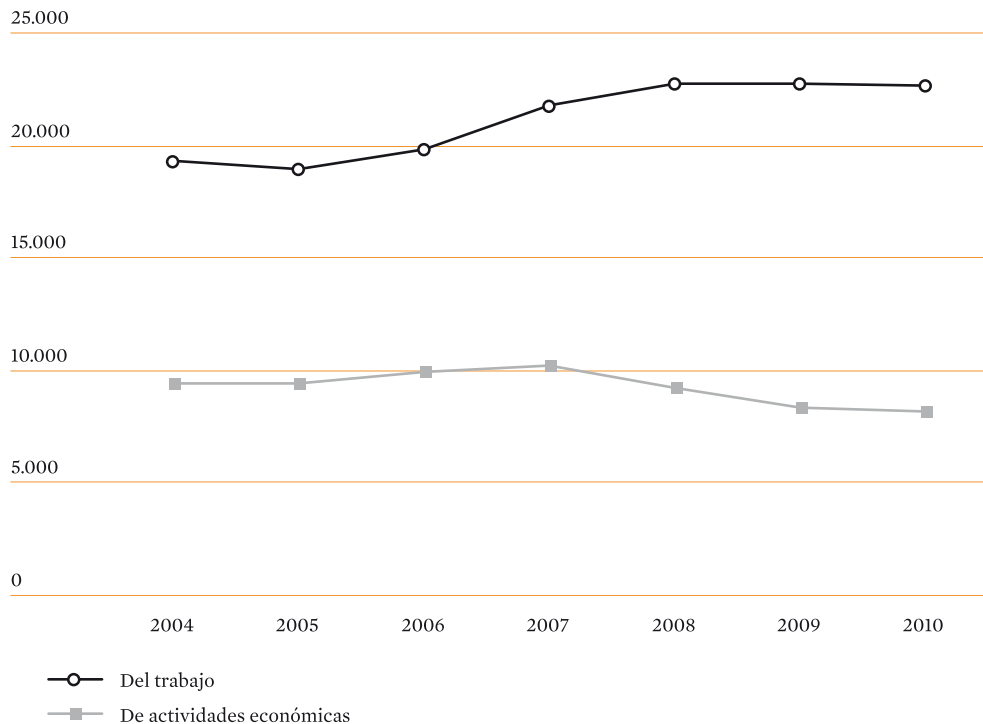
Fuente: Schneider, F. (2012), *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OCDE Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*.

En conjunto, parece aceptarse que el sistema tributario español ha venido siendo aproximadamente proporcional o ligeramente progresivo, al menos hasta mediados de la década de los noventa⁷⁷. A partir de entonces, en línea en todo caso con las tendencias

⁷⁷ Estas consideraciones se derivan de los resultados de los estudios empíricos realizados sobre impacto distributivo de los impuestos en España. Véase para una síntesis Martínez López, J. (2001): “Una panorámica de los estudios de incidencia en España”, en *Hacienda Pública Española*, 157-2/2001, págs. 83-168.

GRÁFICO 56. RENTA MEDIA ANUAL DECLARADA EN EL IRPF, 2004-2010

(En euros)

Fuente: AEAT, *Estadística de declarantes del IRPF*.

observadas en los países desarrollados en un entorno crecientemente globalizado, y al albur de un ciclo económico expansivo especialmente largo e intenso, se fueron acometiendo una serie de reformas en la imposición directa que, en conjunto, han limitado el potencial recaudatorio del sistema tributario, y en consecuencia su capacidad redistributiva.

En el IRPF se redujeron los tipos y los tramos de la tarifa limitando con ello la progresividad formal del tributo y su capacidad recaudatoria, se fortalecieron algunas deducciones cuestionables en su diseño desde el punto de vista de sus efectos regresivos, como la deducción por aportaciones a fondos privados de pensiones o la deducción por inversión en vivienda habitual y se introdujo una estructura dual para reducir notablemente la fiscalidad de las rentas del capital (frente a las rentas del trabajo y de actividades económicas), en detrimento del principio de equidad horizontal (que contribuya igual quien tenga la misma renta con independencia de la fuente).

En la misma línea de rebajar la fiscalidad del capital para retenerlo, en un contexto de elevada movilidad y competencia fiscal, de transnacionalización empresarial y creciente financiarización de la economía, a partir de la reforma de 1995 se fueron introduciendo una serie de modificaciones tendentes a fomentar las inversiones empresariales, que habrían tenido el efecto de rebajar el tipo efectivo del impuesto. Entre ellas destacan la introducción de deducciones para fomentar ciertas actividades, como las exportadoras, las de I+D o las de internacionalización de la empresa española, la mejora del tratamiento de los beneficios extraordinarios reinvertidos y la introducción de un régimen especial más ventajoso para empresas de reducida dimensión, cuyo alcance se ha ido ampliando a lo largo de los años. Además, se introdujeron regímenes especiales con una fiscalidad casi nula, como el de las instituciones de inversión colectiva, particularmente las sociedades de inversión en capital variable (SICAV) o el de las entidades de tenencia de valores extranjeros. No obstante, a partir de 2006 se aplicó una reducción en los tipos como compensación por la eliminación gradual de algunas de las deducciones en cuota, con idea de eliminar distorsiones y simplificar el tributo en línea con las recomendaciones internacionales.

Además, en este contexto de creciente competencia fiscal internacional, han proliferado estrategias de planificación fiscal agresiva, en terminología de la OCDE, de las empresas multinacionales, que utilizan las diferencias en la legislación fiscal de los distintos países para eliminar o reducir significativamente la tributación, lo que les proporciona injustas ventajas competitivas y supone una mayor carga fiscal para los ciudadanos y las pymes, socavando además de manera preocupante la base fiscal de muchos Estados⁷⁸.

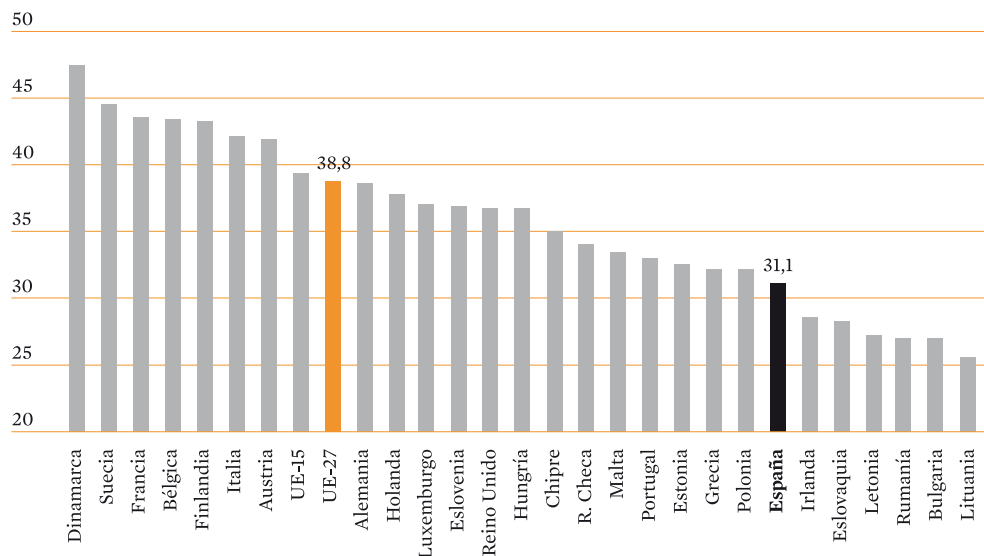
Por su parte, ya a las puertas de la recesión, se eliminó el impuesto sobre el patrimonio, lo que unido a la drástica limitación de la imposición sobre sucesiones y donaciones por efecto de la competencia fiscal a la baja entre comunidades autónomas, ha desembocado en la práctica eliminación de la imposición sobre la riqueza en España.

En el actual contexto, se ha puesto de manifiesto una fuerte reducción acumulada de los ingresos públicos como consecuencia de la fuerte crisis económica que estamos sufriendo, una dinámica que contrasta claramente con la registrada en los principales países de la eurozona, donde pese a contar con sistemas fiscales de mayor potencia recaudatoria y más progresivos, es decir, más sensibles al ciclo, la presión fiscal se ha reducido solo ligeramente a raíz de la crisis. La diferencia entre España y el resto de los países de su entorno pone de manifiesto la especial gravedad de la crisis española frente a la de los restantes países de la UE, ya que la presión fiscal pasó del 37 por 100 en 2007 (próxima a la media de UE-27) hasta el 31,1 por 100 en 2011. Esta dispar evolución colocó a España en 2011 entre los países con menor presión fiscal de la Unión Europea, casi ocho puntos de PIB por debajo de la media de la UE-27 (gráfico 57). No

78 OCDE (2013), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*.

GRÁFICO 57. PRESIÓN FISCAL COMPARADA, 2011

(Recaudación por impuestos y cotizaciones sociales en porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

obstante, según los últimos datos publicados, y como consecuencia de las recientes reformas fiscales adoptadas que se comentarán a continuación, en 2012 los ingresos de los principales tributos estatales habrían aumentado un 4,2 por 100, a pesar de la contracción de las bases fiscales. Este incremento de la recaudación junto con la disminución del PIB en 1,4 por 100 habrán llevado a un sensible aumento de la presión fiscal en el ejercicio 2012, aunque previsiblemente hasta niveles todavía lejanos de los registrados antes de la crisis.

Esta caída sin precedentes de la recaudación se debe en gran parte a la disminución de las bases imponibles y de la realización de hechos imponibles, como consecuencia de la caída del empleo, la producción, el consumo, y la demanda, así como el cierre de numerosas empresas (componente cíclico) y, en menor medida, a las medidas de estímulo adoptadas en materia tributaria en los primeros años de la crisis (componente discrecional). Sin embargo, otra parte de la caída se debe a la desaparición de las bases fiscales asociadas a la “burbuja” inmobiliaria que se habían convertido en España en un componente esencial de la financiación de las Administraciones públicas⁷⁹, sin desdeñar tampoco la incidencia que haya podido tener el repunte en momentos de crisis del fraude y la elusión fiscal.

79 Para una explicación detallada de la evolución de la recaudación a raíz de la crisis y de los factores explicativos véase Memoria CES 2009, págs. 220 y ss.

Puede decirse entonces que el final precipitado del patrón de crecimiento sobre el que se sustentaba la economía española, que reportaba cuantiosos ingresos públicos, ha hecho desaparecer de forma permanente una parte significativa de los ingresos públicos, contribuyendo con ello a aumentar sensiblemente el déficit estructural del sector público. Para financiar un sistema de bienestar equiparable a los de los principales socios europeos y, en general, para dotar al sector público español de la capacidad económica necesaria para intervenir eficazmente en el terreno de la estabilización económica, la redistribución de la renta, la asignación de recursos y la dinamización de la economía, será necesario alcanzar un nivel de ingresos suficiente.

Sin embargo, lejos de plantearse una reforma en profundidad del conjunto del sistema fiscal, equilibrada y con visión de largo plazo, desde mayo de 2010, y a instancia de los sucesivos Gobiernos, se han ido aprobando de manera precipitada, descoordinada y poco meditada, múltiples reformas tributarias, en general de aumento de la fiscalidad y, por tanto, de signo contractivo, con la única finalidad de aumentar a corto plazo la recaudación para cumplir los objetivos de reducción del déficit público comprometidos en Europa. En el cuadro 34 se sintetizan las principales medidas de este tenor adoptadas hasta el momento, entre las que destacan la introducción de un

CUADRO 34. SUBIDAS IMPOSITIVAS APROBADAS DESDE MAYO DE 2010

Tributo	Medida
IRPF	Eliminación de la deducción de 400 euros.
	Eliminación deducción 2.500 euros por nacimiento.
	Eliminación deducción por inversión en vivienda habitual.
	Subida general de tipos de la tarifa general estatal.
	Creación de dos nuevos tramos en la tarifa general con tipos más altos.
	Creación de dos tramos en la tarifa del ahorro y subida de tipos.
	Las plusvalías generadas a corto plazo salen de la base del ahorro y pasan a gravarse con la tarifa general progresiva.
	Limitación del sistema de compensación de pérdidas.
	Aumento de la fiscalidad de las rentas irregulares.
Patrimonio	Recuperación con cambios y opcional para las comunidades autónomas.
Sociedades	Aumento de los pagos fraccionados.
	Eliminación de la libertad de amortización sin mantenimiento de empleo.
	Limitación de la compensación de bases imponibles negativas.
	Limitación de la deducibilidad de los intereses.
	Limitación de la deducción del fondo de comercio y otras deducciones.
IVA	Subida de los tipos normal y reducido.
	Traspaso de bienes y servicios del tipo reducido al tipo normal.
Otros	Subida de impuesto sobre el tabaco.
	Aumento de la fiscalidad energética y medioambiental.
	Subida del IBI.
	Aumento de tributos sobre el juego.

Fuente: elaboración propia.

gravamen complementario en el IRPF, dos subidas consecutivas del IVA, el aumento de los tipos de retención en el IRPF y el impuesto de sociedades, así como los porcentajes de pagos fraccionados en este último. Adicionalmente, en el impuesto de sociedades se han modificado las normas de cálculo de la base imponible y la base de cálculo de los pagos fraccionados y se ha limitado la compensación de las pérdidas.

Pero más allá del efecto recaudatorio de este paquete de medidas, lo que sin duda constituye la finalidad principal de las reformas, resta por dilucidar cuál pueda ser su impacto distributivo, dado el carácter ambivalente del conjunto. De entrada, las reformas introducidas en el IRPF y sociedades reforzarían la progresividad del sistema, aunque alterando considerablemente el sistema de incentivos de los contribuyentes, mientras que el aumento de la imposición indirecta, más neutral con la actividad económica, tendría en cambio efectos regresivos. Con todo, sería necesario que reformas de tanto calado se acompañaran de análisis rigurosos que determinaran sus efectos económicos desde la óptica de la suficiencia, la equidad y la eficiencia.

En cualquier caso, las dificultades recaudatorias del sistema impositivo español que se han puesto abiertamente de manifiesto en la difícil coyuntura por la que atraviesa la economía española exigen que se abra un debate sobre la oportunidad de acometer una reforma fiscal ampliamente consensuada, encaminada a aumentar la capacidad recaudatoria del sistema, la equidad en el reparto de la carga y su eficacia respecto al sistema productivo.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

A través de este informe, el CES trata de aproximarse a la evolución de la distribución de la renta en España teniendo en cuenta los distintos ciclos económicos que ha atravesado nuestro país desde 1985, tanto en periodos de crecimiento económico como de recesión, tratando de integrar sus dimensiones fundamentales. A continuación se destacan las principales conclusiones que se extraen del análisis abordado en los distintos apartados.

Como primera consideración hay que apuntar que el periodo analizado (1985-2011), aunque incluye dos fases recesivas, ha sido una etapa de crecimiento, tanto en términos de renta nacional como de empleo, que ha ido de la mano de procesos políticos y económicos de mucho calado, como son la consolidación de un sistema democrático y la integración en la Unión Europea, con lo que ello ha significado en términos de modernización institucional y económica, de apertura al exterior y, en general, de convergencia con los países de nuestro entorno en los principales ámbitos políticos, económicos y sociales.

Distribución funcional de la renta

1. La distribución funcional constituye el reparto primario de la renta por parte del sistema económico, y también la distribución primordial que viene a determinar, en gran medida, la distribución personal e incluso territorial de la renta, sobre las cuales actúan de forma subsiguiente las políticas públicas redistributivas que tratan de corregir la desigualdad.
2. Considerando globalmente el periodo analizado, la remuneración de los asalariados ha perdido peso sobre el PIB, un comportamiento que responde a factores de diversa naturaleza. Esa participación ha oscilado de forma procíclica aunque ligeramente retardada según los periodos económicos observados.
3. En este aspecto, se puede señalar que la participación de los salarios ha mejorado de forma relativamente leve en los periodos de expansión de la economía y del empleo, pero ha caído intensamente durante los periodos de crisis y destrucción de empleo.
4. En todo caso, es reseñable que el reducido avance de los salarios se haya producido en paralelo al fuerte aumento del empleo asalariado, en casi siete millones de personas, es decir, prácticamente se ha duplicado, en el conjunto del periodo. Por su parte, los perceptores de rentas mixtas, que han mantenido *grosso modo* su participación hasta la llegada de la actual crisis, crecieron en el mismo intervalo un 20 por 100.

5. Parece, por lo tanto, que la estructura, composición y características de ese nuevo empleo, y por ende el tipo de desarrollo productivo, son más determinantes en cuanto a las variaciones en la participación de los salarios en la renta que el crecimiento del volumen de empleo. Y que cuando el empleo creado es, en promedio, de bajo valor añadido, apenas se produce ganancia en la participación de los salarios en la renta.
6. A lo largo de la última etapa expansiva, el comportamiento descrito de los salarios reales junto con el mantenimiento de tipos de interés reducidos y el exceso de liquidez en los mercados financieros ha propiciado el incremento del endeudamiento de los hogares. Este modelo, si bien permitió a las familias mejorar su nivel de bienestar material a través del consumo y la inversión en vivienda, se ha mostrado insostenible con el desencadenamiento de la crisis actual.
7. Por otro lado, la inflación combinada con la moderación de las rentas salariales reduce el poder adquisitivo, incrementa la desigualdad y no permite registrar avances suficientes en el consumo privado de la economía.
8. Los salarios reales, en comparación con la evolución de la productividad aparente, han registrado incrementos inferiores casi todos los años de modo que en el conjunto del periodo el coste laboral unitario real (CLUR) se ha reducido casi un 18 por 100. Aunque el crecimiento de los salarios reales por debajo de la productividad es una tendencia compartida por las economías desarrolladas, que a su vez explica que la pérdida de peso de la remuneración de los asalariados en la economía sea una dinámica general, la singularidad del caso español radica en que crecer por debajo de la productividad ha implicado tasas de aumento de los salarios reales muy bajas o negativas, inferiores en todo caso a las registradas en otras áreas económicas, y ello porque los aumentos de la productividad por ocupado en España, a diferencia de lo acontecido también en las principales economías desarrolladas, han sido de muy poco calado.
9. En cuanto a los beneficios empresariales, se observa que desde 1995 y hasta que se desencadenó la crisis actual, se ha producido, con relación a la aplicación de los mismos, una caída especialmente relevante del pago de intereses y un paralelo aumento de la parte destinada al reparto de dividendos, lo que supone que la menor retribución a la financiación externa, gracias a la caída de los tipos de interés a lo largo de ese periodo, se ha traducido en una mejora sustancial de la retribución del capital propio. En cambio, la persistencia de la crisis ha revertido estas tendencias por el encarecimiento de la financiación externa y la reducción de beneficios.
10. De tal forma que el ahorro bruto de las empresas no ha mejorado suficientemente en términos relativos, lo que paralelamente al incremento del esfuerzo inversor (especialmente durante la anterior etapa expansiva) ha determinado un fuerte crecimiento del endeudamiento de las empresas.

Distribución personal de la renta en España

11. La distribución personal de la renta, aunque muy relacionada con la funcional, incorpora importantes elementos diferenciadores que permiten conocer tanto el nivel de vida de las familias españolas considerando todas sus rentas, así como una medición pluridimensional de la desigualdad que tenga en cuenta los ingresos de las familias, el gasto, su riqueza, así como el bienestar derivado de elementos no monetarios.
12. A lo largo del periodo estudiado en este informe (1985-2011) la renta disponible de los hogares españoles aproximadamente se ha duplicado, pero a pesar de este importante crecimiento se encuentra aún alejada de la que registran las familias en los principales países de la UE (incluso si la medición descuenta las diferencias en los niveles de precios de los bienes consumidos en cada país, es decir, en paridades de poder de compra).
13. A su vez, la distribución por niveles de renta del conjunto de los hogares indica que durante la pasada etapa expansiva se redujo el número de los correspondientes a los tramos de ingresos más bajos, mientras que aumentaron con fuerza los situados en los de mayores rentas. La crisis, sin embargo, ha invertido este proceso y está provocando que vuelvan a aumentar los hogares de ingresos más bajos, y tiende a detenerse el crecimiento de los de mayores ingresos.
14. Respecto de los niveles de desigualdad, el conjunto de transformaciones económicas, políticas y sociales que ha registrado la sociedad española en un largo periodo de más de tres décadas ha determinado una importante reducción de la desigualdad debido al crecimiento muy superior, en términos relativos, de los ingresos en los grupos más bajos en relación con los hogares de ingresos más elevados. Este favorable proceso de reducción de las desigualdades se concentró más en la primera parte del periodo considerado mientras que se ha truncado en los últimos años.
15. De forma más detallada, la desigualdad se redujo notablemente en España durante la segunda mitad de los años ochenta, coincidiendo con un periodo de expansión económica y de avance del Estado del Bienestar, a diferencia de lo que sucedió en el conjunto de los países desarrollados, donde la desigualdad tendió claramente a aumentar. En la recesión de principios de los noventa, sin embargo, la desigualdad aumentó de nuevo en España, y no se redujo durante el prolongado periodo de crecimiento posterior, por lo que esa elevación de la desigualdad quedó consolidada. Finalmente, durante la crisis actual se han agudizado considerablemente los niveles de desigualdad, situándose España, en este aspecto, entre los países en los que más está creciendo la desigualdad.
16. La evidencia disponible, así como algunos estudios recientes, ponen de manifiesto que los salarios, y más en concreto su grado de dispersión, tienen una incidencia determinante sobre el nivel y las variaciones de la desigualdad en

España. Todos los datos evidencian que el crecimiento de las diferencias salariales y el desempleo han sido los factores más relevantes a la hora de explicar el incremento en los niveles de desigualdad en esta crisis. Sin embargo, su evolución contraria (es decir, reducción de las diferencias salariales y del desempleo) no ha producido durante la larga etapa expansiva precedente la reducción de la desigualdad.

17. De ello cabe concluir que durante el último período de crecimiento y expansión económica (1995-2007) la creación de empleo y la reducción de las diferencias salariales, siendo importantes, no fueron elementos suficientes para lograr la corrección de la desigualdad en España.
18. Más bien parece que los mayores niveles de desigualdad presentes en nuestro país se relacionan con la presencia de una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral así como de trabajadores con bajos salarios y en riesgo de pobreza. En el caso español, a diferencia de otros países de nuestro entorno, esa baja intensidad laboral está más relacionada, además de con los bajos salarios, con el desempleo y, más concretamente, con la distribución intrafamiliar del mismo, con la alta preeminencia del empleo temporal, frecuentemente vinculado a la elevada rotación laboral, inestabilidad de los ingresos y menor remuneración total, y, en menor medida, con el trabajo a tiempo parcial con jornadas reducidas, como sucede en otros países.
19. Respecto a la pobreza en España, al igual que la desigualdad, se redujo en los años ochenta, se estancó durante la expansión económica posterior y está creciendo con intensidad en esta crisis, al mismo tiempo que los niveles de exclusión social.
20. El riesgo de pobreza no ha cesado de aumentar en España durante la crisis debido al crecimiento continuo y rápido del número de hogares con varios o todos sus miembros en paro y de las familias que, por agotamiento del periodo de percepción de las prestaciones por desempleo, ya no obtienen ingreso alguno.
21. En España, la pobreza presenta algunas características diferenciales respecto al conjunto de la UE. Así, ha aumentado considerablemente más el riesgo de pobreza entre los desempleados y también entre la población ocupada con baja intensidad laboral y salarios. Se acortan las diferencias entre mujeres y hombres, debido a la mejoría de las trayectorias laborales de las primeras, pero en los hogares monoparentales —habitualmente encabezados por mujeres— el riesgo de pobreza continúa siendo muy elevado. Ha crecido, asimismo, con mucha mayor intensidad que en la UE para la población extranjera no comunitaria. Y, en tanto se reduce con fuerza para la población mayor de 65 años, aumenta entre los grupos más jóvenes, así como la pobreza infantil.
22. Persiste la transmisión intergeneracional de la pobreza, lo que indica la existencia de un fenómeno de perpetuación de la misma, y la insuficiente capacidad de

los mecanismos sociales para favorecer el reequilibrio y la igualdad de oportunidades.

23. Por su parte, el patrimonio y la riqueza presentan una distribución aún más polarizada y desigual que la renta, y especialmente durante el último ciclo expansivo largo esa distribución ha tendido a concentrarse mucho.
24. El patrimonio de los hogares ha crecido de forma continuada durante el periodo considerado en este informe y lo ha hecho de forma muy superior al crecimiento de la renta, de tal forma que en 2008 aquel ya era, por término medio, ocho veces superior a la renta media anual.
25. La riqueza, en mayor grado que la renta, está desigualmente distribuida, y la dispersión es mayor en los tramos más altos de renta y riqueza en los que se divide a las familias para el estudio de la desigualdad. En el periodo 2002-2008, para el que existe información estadística de mayor calidad, mientras que la renta media de los hogares disminuyó un 6,4 por 100, la riqueza aumentó un 57 por 100, en un proceso de enriquecimiento no relacionado con el crecimiento de la renta y su conversión en riqueza, sino con el aumento de los precios de los activos, especialmente la vivienda. Dicho crecimiento de la riqueza ha tendido a concentrarse en mayor grado, a su vez, en los tramos de renta más altos.
26. El endeudamiento de las familias, por su parte, ha tendido asimismo a polarizarse al mismo tiempo que crecía notablemente, vinculado con determinados fenómenos en el proceso de generación y distribución de la renta que se han señalado anteriormente. De esta manera, entre 2002 y 2008, el porcentaje de deuda sobre la riqueza ha disminuido en los hogares de rentas más altas, pasando del 16 al 12 por 100, mientras que en los correspondientes a los tramos de rentas bajas ha aumentado del 20 al 23 por 100.

Perspectiva territorial de la distribución de la renta

27. Durante el periodo 1985-2011 mejoraron considerablemente los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas, si bien, su posición relativa respecto de la media española apenas se vio modificada, manteniéndose prácticamente las mismas regiones tanto en los niveles superiores de desarrollo, como en los inferiores.
28. La evolución de los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas ha venido marcada en gran medida por sus diferentes especializaciones productivas, las cuales han sufrido importantes modificaciones en las últimas décadas, entre las que cabe señalar:

- La pérdida continuada de la participación de la actividad primaria en el empleo regional, con el consiguiente trasvase de rentas y de población entre territorios.

- La reducción de la participación de la actividad industrial debido principalmente a la reestructuración de una serie de sectores tradicionales en determinados territorios durante la década de los años noventa.
- El incremento generalizado de la actividad de los servicios, aunque con diferente impacto sobre el desarrollo regional, en función del tipo de actividad desarrollada (servicios avanzados, de no mercado, turísticos, etc.).
- Un avance generalizado, aunque diferenciado, de la actividad de la construcción durante la última fase expansiva de la economía española, con un intenso retroceso durante la crisis actual, sobre todo en determinados territorios.

29. En la actualidad, la especialización productiva constituye el principal factor de desigualdad territorial, y contribuye a explicar el diferente comportamiento que muestran las economías regionales en el contexto de la crisis:

- Los territorios que presentan una mayor participación del empleo industrial, (Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón), además de mantener tradicionalmente unos niveles de PIB per cápita superiores a la media, están mostrando una mayor resistencia a la crisis.
- Las comunidades especializadas en actividades de servicios avanzados (financieros, administrativos, etc.), como Madrid, se sitúan entre las más dinámicas de España.
- Las regiones con una elevada especialización en los servicios de no mercado (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha), están sufriendo de manera significativa el fuerte ajuste de las Administraciones públicas territoriales, a través de importantes reducciones de empleo.
- Aquellos territorios que más se especializaron en la construcción durante la última fase expansiva (Murcia, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Andalucía y Comunidad Valenciana), son los que están sufriendo en mayor medida los ajustes sobre el empleo y la actividad económica.
- En términos generales, las regiones españolas más dinámicas son aquellas que presentan los mejores resultados en términos de I+D+i, uso de las TIC y cualificación del capital humano (Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra).

30. A la hora de interpretar el nivel de desarrollo económico de un territorio, medido en términos de PIB per cápita regional, hay que tener en cuenta los distintos factores que intervienen en su determinación, valorando en qué medida el resultado se corresponde con el dinamismo económico que muestre una región (en función de su estructura productiva, del nivel de empleo, etc.), o con ganancias o pérdidas de población. En este sentido, cabe señalar que el crecimiento

demográfico a lo largo de las últimas décadas ha sido muy diferente en las distintas comunidades autónomas, tanto por el distinto impacto de los flujos migratorios interiores relacionados con la propia dinámica económica, como por la diferente ubicación del gran volumen de población extranjera llegada a España desde mediados de la década de los noventa, o el avance de otros fenómenos, como el nivel de envejecimiento.

31. Durante el periodo de análisis se aprecia una tendencia global convergente en los niveles de PIB per cápita regional, aunque con cuatro subperiodos diferenciados: dos de convergencia, en la segunda mitad de los años ochenta y entre 2000 y 2008, y dos de divergencia en la década de los noventa y en la crisis actual. En términos generales, las fases de convergencia coinciden con etapas expansivas de la economía española, y responden a avances más significativos de las regiones menos desarrolladas, mientras que los de divergencia se corresponden mayoritariamente con fases bajas o recesivas del ciclo, y se deben a un deterioro más acusado de las regiones con menor renta per cápita.
32. La evolución de las disparidades regionales responde principalmente al comportamiento de la productividad del trabajo y de las tasas de ocupación. La reducción de la dispersión en la productividad ha tenido un papel decisivo en la aproximación de los niveles de renta, sobre la base de cierta homogeneización de las estructuras productivas regionales, al igual que la aproximación de las tasas de ocupación, especialmente durante la última fase expansiva. Sin embargo, el impacto de la crisis sobre el empleo ha llevado a que se amplíe nuevamente la dispersión en las tasas de ocupación, siendo este el principal factor explicativo del actual proceso de divergencia.
33. En relación con la renta primaria bruta per cápita, la posición que ocupan las comunidades autónomas respecto al promedio guarda una disposición muy parecida a la que se obtiene con el PIB per cápita, en el sentido de que País Vasco, Navarra, Madrid y Cataluña vuelven a situarse en los niveles más elevados, y Extremadura y Andalucía en los más bajos. Las comunidades autónomas con mayor nivel de renta bruta disponible en 2009, considerando la media española igual a 100, eran los territorios forales de País Vasco (131,8) y Navarra (125,4), seguidas de Madrid (120,9) y, la de menor nivel, Extremadura (76,3).
34. En términos de renta bruta disponible ajustada la clasificación no varía prácticamente, aunque sí lo hacen los diferenciales respecto de la media, de manera que en el extremo superior se mantienen País Vasco (130,7), Navarra (122,5) y Madrid (116,2), y en el inferior Extremadura (81,7). Se observa, por tanto, cómo la dispersión regional disminuye si en lugar de la renta primaria se considera la renta bruta disponible ajustada de los hogares, la cual tiene en cuenta la intervención pública mediante impuestos directos (especialmente el impuesto sobre la renta de las personas físicas), transferencias monetarias (mayoritariamente

pensiones y prestaciones por desempleo), y en especie (fundamentalmente servicios educativos, sanidad y servicios sociales). Se constata, por tanto, el carácter redistributivo del sistema español de ingresos y gastos públicos desde la perspectiva territorial, que habría permitido atenuar el impacto de las desigualdades regionales sobre la renta que finalmente perciben los hogares, al menos hasta 2009, desconociéndose por el momento su evolución posterior tras la intensificación de la crisis económica.

35. La política de cohesión de la Unión Europea ha favorecido la convergencia de las comunidades autónomas, tanto entre ellas, como con la media comunitaria, en gran medida por su contribución al desarrollo de las infraestructuras productivas. En el caso de las regiones menos desarrolladas, los fondos estructurales se han orientado principalmente hacia las infraestructuras de transporte y energía, mientras que entre las más desarrolladas han primado las inversiones en la economía del conocimiento e innovación y en el desarrollo empresarial. Sin embargo, algunas de esas inversiones, especialmente en infraestructuras urbanas, se han realizado sin la adecuada evaluación de su impacto y sin tener en cuenta su eficacia redistributiva en función de los destinatarios. De cara al futuro, el recorte presupuestario que sufre la nueva política de cohesión para 2014-2020 traerá consigo una reducción adicional de fondos percibidos por España, al tiempo que la mayor parte de las regiones que actualmente son beneficiarias dejarán de serlo, lo que previsiblemente afectará a la cohesión territorial.
36. A lo largo del periodo analizado, se han reducido de forma generalizada las desigualdades en renta personal dentro de las comunidades autónomas. No obstante, sigue existiendo una dispersión importante en los niveles de desigualdad interna, situándose por encima de la media Andalucía, Extremadura y Madrid. La explicación a la desigualdad interna se encuentra en las singularidades del proceso distributivo específico de cada región, más que en las desigualdades interterritoriales. Por su parte, el nivel de bienestar regional, entendido como una medida combinada de renta media y desigualdad, habría aumentado en las últimas décadas, habiéndose reducido, además, las diferencias al respecto entre comunidades autónomas.

Políticas públicas de redistribución

37. El gasto social y el sistema impositivo constituyen las dimensiones de la acción pública con mayor potencia redistributiva y, además, mantienen una estrecha relación de interdependencia. La evaluación de la efectividad de las políticas redistributivas requiere de un balance conjunto del impacto del gasto público social y del sistema impositivo.

38. En España, el periodo considerado en este informe ha sido históricamente decisivo, habiéndose logrado configurar un Estado del Bienestar moderno y con una amplia extensión, con un nivel de gasto inferior al empleado por la mayoría de los países europeos y cuya evolución, además, se ha visto frenada en los años más recientes en el contexto de la crisis. Persisten, sin embargo, notables disparidades con los países del entorno comunitario, tanto por las diferentes características de sus sistemas de bienestar como por la distribución concreta del gasto. Así, al menos hasta 2010 (últimos datos comparados disponibles) se constata una clara tendencia a la aproximación en el esfuerzo de gasto en jubilación y en asistencia sanitaria (las principales partidas de gasto), si bien se mantienen todavía por debajo de la media de la UE. El elevado peso comparado del gasto en desempleo destaca como el rasgo más característico de nuestro país, agudizado aún más por la crisis. En cambio, España destina aproximadamente la mitad que la media de los países de la UE a la función “familia e hijos”, y se encuentra también considerablemente por debajo en esfuerzo en materia de discapacidad y otras políticas que suponen un gasto muy residual, como exclusión social y vivienda.
39. Además de la expansión del alcance protector de la protección social, durante todo este tiempo ha estado muy presente en España la preocupación por la racionalización de su gestión, lo que se ha plasmado en diversas reformas de calado, especialmente en el ámbito de la Seguridad Social. A partir de 1995, el proceso se impulsó a través del consenso alcanzado por las fuerzas parlamentarias en el marco del Pacto de Toledo y de los acuerdos adoptados en el contexto del diálogo social entre Gobierno e interlocutores sociales, procurando el equilibrio entre el reforzamiento de la sostenibilidad del sistema y la adecuación de su intensidad protectora.
40. Dentro del conjunto del gasto social, las pensiones y las prestaciones por desempleo representan las transferencias de carácter económico más importantes. A su vez, el sistema de pensiones español, basado en los principios de contributividad, equidad y solidaridad que lo caracterizan como de reparto, constituye el programa de rentas públicas con mayor potencia redistributiva. A ello contribuyen especialmente algunos de sus componentes institucionales: la propia existencia del nivel no contributivo de las pensiones de jubilación e invalidez (Ley 26/1990), la fijación de una cuantía mínima y máxima de las pensiones; la existencia de los complementos por mínimos para las personas que no alcanzan esa cuantía mínima; los complementos por “cónyuge o pareja de hecho a cargo”, la revalorización automática de las pensiones conforme al IPC y la compensación de las desviaciones —con las conocidas excepciones de los años más recientes—, así como

Tendencias en gasto social. El papel de las transferencias económicas y en especie

la práctica aplicada en varios momentos del ciclo histórico considerado de elevar en mayor medida la cuantía de las pensiones mínimas.

41. Aunque en el curso de las sucesivas reformas se ha ido reforzando el principio de contributividad a fin de asegurar la sostenibilidad, el sistema ha ido también perfeccionando y modernizando su alcance subjetivo con un balance muy positivo en términos de equidad, aunque pueda resultar modesto en términos de alcance objetivo o suficiencia de las cuantías de algunas prestaciones. Así, aunque en 2010 los ingresos de la mayoría de los mayores de 65 años en España seguían por debajo del promedio de la UE-27, la tasa teórica de reemplazo de la pensión era todavía una de las más altas, siendo bastante superior en el caso de los trabajadores con ingresos bajos (94,6 por 100) con respecto a los trabajadores con ingresos altos (77,7 por 100). Con todo, parece claro que las anteriores generaciones se beneficiaron más que las actuales y las futuras de los efectos redistributivos del sistema de pensiones, como así lo confirman las proyecciones de las tasas de reemplazo.
42. En cuanto a la protección por desempleo, como estabilizador automático de la economía y como herramienta redistributiva ha desplegado eficazmente todo su potencial en las grandes crisis de empleo registradas en el periodo. En los momentos de expansión, el sistema ha mantenido niveles de gasto considerables, siendo una pieza clave del dinamismo de un mercado de trabajo con un elevado componente de temporalidad y rotación. Tanto el nivel contributivo como el asistencial de la protección por desempleo han sido objeto, por otro lado, de numerosas reformas con indudables consecuencias en el carácter redistributivo del sistema, la más reciente de ellas aprobada pocos meses antes de finalizar este informe.
43. En su vertiente contributiva, la configuración de la protección por desempleo en España contiene también, al igual que las pensiones y dada la propia naturaleza de ambas prestaciones, importantes elementos redistributivos, como el sistema de cuantías mínimas y máximas de la prestación y la consideración de la existencia de cargas familiares, resultando proporcionalmente más beneficiados los trabajadores con rentas inferiores.
44. El componente redistributivo, no obstante, está más presente en los subsidios de carácter asistencial, por su propia naturaleza. La prolongación de las situaciones de paro está provocando un importante trasvase del nivel contributivo al asistencial e incluso, cada vez con mayor frecuencia, el agotamiento del derecho a cualquier tipo de subsidio. Esta tendencia muestra la pérdida de capacidad del sistema para dar cobertura a un volumen cada vez mayor de situaciones de desempleo de larga duración. La disminución del potencial redistributivo de la protección por desempleo profundiza en la desigualdad y agudiza el empeoramiento de la situación económica de los hogares, lo que desde el comienzo de la crisis está obligando a adoptar nuevas medidas complementarias.

45. En cuanto a los servicios y prestaciones sociales no monetarias o en especie, existen numerosos estudios que, aunque fragmentados en el tiempo y con distinta metodología, vienen a confirmar su elevada eficacia redistributiva, en especial en el caso de la sanidad y la educación. Así, los principales estudios sobre la incidencia del gasto social público por niveles de renta, referidos a la década 1980-1990 ponían de relieve que el impacto redistributivo del gasto público sobre el gasto de los hogares se habría incrementado en esa década en más de un 24 por 100, siendo las prestaciones “en especie” las principales responsables de esa mejora y, singularmente, la contribución del gasto sanitario que acompañó la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS) y, aunque en menor medida, el gasto en educación.
46. Mientras en la década siguiente el efecto redistributivo de las prestaciones y servicios en especie se habría mantenido estable, los estudios comparados más recientes de la OCDE, referidos a 2007, siguen confirmando la importancia que revestían estos servicios en la renta disponible de las familias en el año inmediatamente anterior al comienzo de la crisis, especialmente en las economías domésticas más modestas. En España, tomar en cuenta el valor de estos servicios, especialmente la sanidad y la educación, suponía una reducción de como mínimo el 20 por 100 en la desigualdad en la distribución de la renta.
47. Tras el comienzo de la crisis y las reformas adoptadas en estos ámbitos para combatirla, parece evidente la necesidad de salvaguarda del componente de equidad inherente a estas dimensiones del Estado del Bienestar a la hora de diseñar las medidas de racionalización del gasto, a fin de evitar el riesgo de pérdida de eficacia redistributiva de pilares fundamentales de la cohesión social.
48. En general, en consideración al equilibrio entre los objetivos de accesibilidad (cobertura del mayor número posible de personas y riesgos), modernización (adaptación a los cambios sociales, económicos y demográficos), suficiencia de la protección y sostenibilidad financiera del modelo, se puede decir que desde el año 1985 el sistema de protección social español, entendido en sentido amplio, se ha desarrollado de forma particularmente satisfactoria en las dos primeras dimensiones. No obstante, durante este tiempo ha sido observable un proceso de concentración del esfuerzo en protección social y políticas sociales en la vejez, que puede estar traducándose en un aumento de la desigualdad intergeneracional. A ello se acompaña el insuficiente desarrollo alcanzado por algunos ámbitos de la protección (como las políticas de apoyo a las familias, los programas de vivienda social, discapacidad y la inclusión social), el parco impulso a programas dirigidos a la mejora del capital humano (infancia, educación y políticas de salud pública) y, con la llegada de la crisis, la mayor incidencia de sus consecuencias en la población en edad de trabajar.
49. Por su parte, la sostenibilidad económica a medio o largo plazo se encuentra comprometida por su estrecha conexión con la evolución del empleo, no solo por lo

que hace a la vertiente contributiva de la protección social sino también en lo que se refiere a las prestaciones y servicios que se financian con transferencias del Estado, provenientes en su mayoría de una fiscalidad sustentada también primordialmente en el trabajo.

50. El sistema tributario contribuye a la función de redistribución y permite obtener los ingresos necesarios para desarrollar las políticas públicas redistributivas. Su diseño se basa en el necesario equilibrio de los principios de equidad, generalidad, suficiencia, capacidad económica y neutralidad.
51. La evolución del sistema tributario, la presión fiscal y el crecimiento de los ingresos tributarios ha sido paralelo a la construcción del Estado del Bienestar. Su diseño y estructura es equivalente al de los demás países de nuestro entorno y se basa en la imposición directa, indirecta y cotizaciones a la Seguridad Social, en proporciones equivalentes. No obstante, la presión fiscal se ha mantenido históricamente en niveles sensiblemente inferiores al promedio de la Unión Europea, con una clara tendencia a la convergencia hasta 2007 y un aumento brusco de la diferencia como resultado del colapso recaudatorio provocado por la crisis.
52. El impuesto sobre la renta de las personas físicas se considera el más relevante a efectos de redistribución por su progresividad, siendo el que mayor proporción de ingresos públicos incorpora. Dentro de este mismo impuesto, la mayor parte de la recaudación procede de los asalariados. Este hecho, junto con el peso de las cotizaciones a la Seguridad Social en el conjunto de ingresos públicos, pone de manifiesto que la mayor parte de la imposición recae sobre la población asalariada.
53. El IVA, figura central de la tributación indirecta, se considera regresivo y de escaso potencial redistribuidor, aunque con gran capacidad recaudatoria.
54. Con un volumen de economía sumergida estimado en el entorno del 20 por 100 del PIB, el fraude fiscal en España podría elevarse hasta el 6 por 100 del PIB, lo que supone un fuerte lastre tanto para la capacidad recaudatoria como para el potencial redistributivo de la política fiscal.
55. En conjunto, parece aceptarse que el sistema tributario español ha venido siendo aproximadamente proporcional o ligeramente progresivo, al menos hasta mediados de la década de los noventa. A partir de entonces, en línea en todo caso con las tendencias observadas en los países desarrollados en un entorno crecientemente globalizado, y en el contexto de un ciclo económico expansivo especialmente largo e intenso, se fueron acometiendo una serie de reformas en la imposición directa que, en conjunto, limitaron el potencial recaudatorio del sistema tributario, y en consecuencia su capacidad redistributiva. No obstante, este diagnóstico es válido solo hasta 2010 dado el calado de las reformas y aumentos impositivos acometidos desde entonces en todas las figuras tributarias.

*Sistema tributario y
distribución de la renta*

56. Las modificaciones normativas de los distintos impuestos en el periodo analizado son de distinta índole, según el impuesto y el momento de su aprobación. Cabe citar la creación de distintas figuras encaminadas a la atracción y retención de capitales, en un contexto de libertad de movimientos en el impuesto sobre sociedades. El tipo impositivo del IVA permaneció inalterado durante un largo periodo hasta 2010, cuando las necesidades recaudatorias obligaron a su aumento en sucesivas ocasiones. El IRPF es el impuesto más modificado mediante distintas deducciones en el ámbito de políticas personales y familiares, como la discapacidad, el ahorro a largo plazo, la adquisición de vivienda, la maternidad, etc. La modificación más relevante ha sido la de diferenciar entre renta general y renta del ahorro, de forma que se discrimina positivamente a las segundas.
57. Actualmente, la fuerte recesión de la economía española ha desencadenado una importante caída de la recaudación que se debe en buena medida a la disminución de hechos y bases imponibles, como consecuencia de la caída del empleo, la producción, los beneficios empresariales, el consumo, la demanda, así como el cierre de numerosas empresas. Sin embargo, otra parte de la caída se debe a la desaparición de las bases fiscales asociadas a la burbuja inmobiliaria que se habían convertido en España en un componente esencial de la financiación de las Administraciones públicas.
58. Ante este escenario, las últimas modificaciones del sistema tributario están dirigidas, en su mayoría, al aumento de la recaudación, bien a través del aumento del tipo de gravamen (IVA, impuestos especiales sobre el tabaco e IRPF), bien mediante la modificación de la base imponible o los pagos a cuenta (IS e IRPF).
59. En resumen, el sistema tributario, basado necesariamente en la capacidad económica de los contribuyentes, muestra debilidad en la actual coyuntura de crisis, dada la evidente disminución de la capacidad económica de los distintos colectivos. Para financiar un sistema de bienestar equiparable a los de los principales socios europeos y, en general, para dotar al sector público español de la capacidad económica necesaria para intervenir eficazmente en el terreno de la estabilización económica, la redistribución de la renta, la asignación de recursos y la dinamización de la economía, será necesario alcanzar un nivel de ingresos suficiente.
60. En todo caso, la insatisfactoria respuesta del sistema impositivo español que se ha puesto abiertamente de manifiesto en la difícil coyuntura por la que atraviesa la economía española exige que se abra un debate sobre la oportunidad de acometer una reforma ampliamente consensuada con un horizonte de estabilidad del sistema fiscal, encaminada a aumentar su capacidad recaudatoria, la equidad en el reparto de la carga y su eficacia respecto al sistema productivo.

ANEXO

RECUADRO A.1. OBJETIVOS Y RECOMENDACIONES SOBRE LA MEDICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS HOGARES

Ámbito 1: perspectiva de hogares, renta distribución y riqueza

- (a) Publicación de las principales cifras trimestrales de la renta y consumo de los hogares por unidad de consumo o per cápita.
- (b) Publicación de los datos anuales sobre la renta y consumo de los hogares en términos brutos y netos por unidad de consumo o per cápita.
- (c) Descripción del sector hogares anual (depurado de instituciones privadas sin ánimo de lucro).
- (d) Publicación de la renta disponible ajustada de los hogares.
- (e) Publicación de cifras de consumo en términos reales.
- (f) Mayor trabajo de armonización para el tratamiento de las cuasisociedades.
- (g) Mayor trabajo metodológico sobre pasivos de los hogares (préstamos hipotecarios).
- (h) Desarrollar trabajo metodológico junto a la OCDE.
- (i) Ejercicios de conciliación (incluyendo imputación) entre los datos de estadísticas sociales y las cuentas nacionales en términos de microdatos.
- (j) Concepto de referencia para las estadísticas sociales y los datos de cuentas nacionales (renta disponible ajustada en microdato).
- (k) Desglosar la renta, consumo y tasas de ahorro por categorías de hogares, composición de los hogares y estructura de edad.
- (l) Publicación de datos anuales de la distribución de la renta, el consumo y más adelante publicación de estimaciones del crecimiento de la renta y el consumo por categoría de hogar, así como distribución de la riqueza.
- (m) *Encuesta de Condiciones de Vida/Encuesta de Presupuestos Familiares*, posibilidad de un reglamento europeo de esta última encuesta y considerar la inclusión de variables (clave) adicionales a la legislación de ECV para medir mejor las transferencias sociales en especie a nivel individual.
- (n) Cuentas anuales de los sectores.
- (o) Aumento de la cobertura de los activos de los hogares (vivienda y terrenos).

- (p) Mejorar los plazos para la transmisión de datos sobre viviendas y terrenos.
- (q) Aumentar la información sobre riqueza de los hogares.
- (r) Taller para analizar posibles mejoras en metodología en viviendas y terrenos.
- (s) Armonización de la *Encuesta de Empleo del Tiempo* (EET).
- (t) Frecuencia de la EET cada diez años (mediante Reglamento europeo) empezando en 2020.
- (u) Investigación de fuentes complementarias/alternativas para investigar las actividades de no mercado de los hogares.
- (v) Armonización de las cuentas satélite de los hogares.

Fuente: Comité del Sistema Estadístico Europeo, *Final Report of the Sponsorship on Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development*. Reunión del 17 de noviembre de 2011.

RECUADRO A.2. PRINCIPALES CUESTIONES METODOLÓGICAS EN EL ESTUDIO DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Concepto de renta

Renta familiar disponible

Se calcula a partir de los ingresos monetarios de los hogares, esto es, las remuneraciones del trabajo y el capital de los hogares más las transferencias públicas/privadas menos las cotizaciones obligatorias e impuestos directos. Este tipo de indicador no incorpora, sin embargo, otros aspectos que influyen en la situación económica de las familias tales como el patrimonio, las cargas financieras, o el efecto redistributivo de las prestaciones en especie, entre otras.

Consumo de los hogares

En aras de tratar de paliar parte de las limitaciones de los ingresos monetarios y de ofrecer un análisis lo más completo posible, algunos estudios se centran en el análisis del nivel de consumo de los hogares, al entender que permite abordar de manera más aproximada la renta de los hogares, mucho menos fluctuante que los ingresos anuales, que suelen estar sujetos a variaciones más fuertes que el consumo.

Escalas de equivalencia

Permiten ajustar el ingreso (o el consumo) de manera que tome en cuenta el tamaño del hogar, la presencia de economías de escala en el consumo y las necesidades relativas de los miembros del hogar. Las escalas se agrupan en cuatro categorías: las basadas en el comportamiento observado, las estructuradas a partir de alguna forma paramétrica, las que provienen de apreciaciones de expertos, y las que se basan en la percepción subjetiva de los individuos.

Indicador de desigualdad

No existe un indicador único de desigualdad (Lorenz, Theil, Gini) si bien en este aspecto puede decirse que existe cierta coincidencia en la utilización del coeficiente de Gini. De hecho, dada su fácil interpretación (toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que solo un individuo tiene todo el ingreso), se ha convertido en el indicador de desigualdad más utilizado, permitiendo su comparabilidad en el contexto comparado internacional. En el ámbito europeo y a partir de la homogeneización de las estadísticas sobre cohesión social, se ha desarrollado otro indicador de desigualdad, la ratio 80/20 que mide la posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 más rico de la población con la del 20 por 100 más pobre.

RECUADRO A.3. LA ENCUESTA FINANCIERA DE LAS FAMILIAS

Ediciones: 2002, 2005, 2008. Los datos de renta y patrimonio se refieren al año anterior.

Muestra (entrevistas válidas): 6.197 hogares (2008), 5.962 (2005) y 5.143 (2002). Muestra obtenida a través del INE y la Agencia Tributaria.

Variables analizadas: características demográficas; activos reales y deudas asociadas; otras deudas; activos financieros; seguros y pensiones; situación laboral e ingresos relacionados; rentas no relacionadas con la actividad laboral; uso de instrumentos de pago, y consumo y ahorro.

Tasa de cooperación: 61,9 por 100.

Algunas particularidades de la EFF:

- Sobremuestreo de riqueza: tiene el objetivo de facilitar y profundizar en el estudio del comportamiento financiero de un grupo de hogares minoritario.
- Componente panel más muestra refresco: el componente longitudinal se logra mediante el mantenimiento, en la EFF2008, de aproximadamente 2.000 hogares desde la EFF2002 y otros 2.000 desde la EFF2005. El resto de la muestra se renueva con el fin de garantizar la representatividad de la población.
- Imputación de valores no observados: la ausencia de respuestas aisladas es muy habitual en las encuestas de riqueza. El Banco de España, a través de técnicas estadísticas avanzadas, imputa cinco valores a cada valor no observado, con el fin de tener en cuenta la incertidumbre inherente a toda imputación.

RECUADRO A.4. EQUIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Preceptos de alcance general

Artículo 31

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Artículo 40

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

Artículo 128

1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

Artículo 130

1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Artículo 131

El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

Artículo 135 (redacción según reforma de 27 de septiembre de 2011)

1. Todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Preceptos que afectan específicamente a las principales políticas sociales

Artículo 27

1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

Artículo 41

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Artículo 43

Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Artículo 50

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

INFORME SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPAÑA: DESIGUALDAD, CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CICLOS

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

Presidencia: Roberto Marín Acevedo (grupo primero, UGT)

Vicepresidencia: Joan Pujol Segarra (grupo segundo, CEOE y CEPYME)

Consejeros/as del grupo primero: Jorge Aragón Medina (CCOO)
Julián Ariza Rico (CCOO)
Máximo Blanco Muñoz (CCOO)
Antonia Ramos Yuste (UGT)
Luis Burgos Díaz (CIG)
Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA/STV)

Consejeros/as del grupo segundo: Sol Olábarri Cervantes (CEOE y CEPYME)
Enrique de la Lama Noriega Cardús (CEOE y CEPYME)
Eduardo Montes Pérez del Real (CEOE y CEPYME)
José Guillermo Zubia Guinea (CEOE y CEPYME)
Antonio Romero Mora (CEOE y CEPYME)

Consejeros/as del grupo tercero: Juan M.^a Concha Aspiroz (CEPES)
José María Algora Jiménez (CEPES)
Juan Antonio Fernández Cordon (Subgrupo de Expertos)
Domiciano Pastor Martínez (UPA)
Carlos Sánchez-Reyes de Palacio (OCU)
Claudio Cabaleiro Villanueva (ONPROA)

Relación de comparecientes ante la comisión de trabajo:

Francisco José Goerlich Gisbert (Departamento de
Análisis Económico de la Universidad de Valencia)
Luis Ayala Cañón (catedrático, Departamento de Eco-
nomía Aplicada II de la Universidad Rey Juan Carlos)

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Nuria Moreno-Manzanaro García (coord.)
Myriam Benyakhlef Domínguez
Emma Cerviño Cuerva
Natalia Fernández Durán
Irina Fernández Lozano
Carmen Vizán Rodríguez

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

