Revista Española del Tercer Sector

Nº 32 · 2016 · Cuatrimestre I

2016 Nº 32

Coordinación del número:
Luis Ayala Cañón

La *Revista Española del Tercer Sector* ha sido incluida en el catálogo del sistema de información LATINDEX, en el ISOC del CSIC y en el DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas, CSIC-ANECA).

La *Revista Española del Tercer Sector* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los artículos. Asimismo, los autores serán responsables legales de su contenido.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com).

Esta revista ha sido impresa siguiendo las normativas:
UNE – EN – ISO – 14001 de gestión ambiental
UNE – EN – ISO – 9001 de gestión de calidad

Impreso en España - *Printed in Spain*
Dirección de Producción: Editorial Sepha
Imprime: Estugraf
ISSN:1886/0400
Depósito Legal: M-28037-2013

Fundación Acción contra el Hambre
Duque de Sevilla, 3
28002 Madrid
Tel. 911 840 834
secretaria.rets@luisvives-ces.org

DISTRIBUCIÓN GRATUITA EN ESPAÑA

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE

Consejo Editorial

Director

Víctor Renes Ayala, Sociólogo, Ex-director de Estudios de la **Fundación Foessa** y **Cáritas Española**.

Secretaría Técnica

Mª Sol Benavente, **Fundación Acción contra el Hambre**.

Miembros del Consejo Científico

Silverio Agea Rodríguez, Director General de la **Asociación Española de Fundaciones**.

Óscar Alzaga Villaamil, Catedrático de Derecho Constitucional y académico de la **Real Academia de Ciencias Morales y Políticas**.

Luis Ayala Cañón, Profesor de la **Universidad Rey Juan Carlos**.

Luis Cayo Pérez Bueno, Presidente del **Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)**.

Carmen Comos Tovar, Coordinadora General de la **Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)**.

Rafael de Lorenzo García, Secretario General del Consejo General de la **ONCE**.

Juan A. Gimeno Ullastres, Rector de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

Carlos Mataix Aldeanueva, Profesor de la **Universidad Politécnica de Madrid**.

Vicente Marbán Gallego, Profesor titular de la **Universidad de Alcalá**.

Sebastián Mora Rosado, Secretario General de **Cáritas Española**.

José Luis Piñar Mañas, Catedrático de Derecho Administrativo en la **Universidad San Pablo - CEU de Madrid**.

Gregorio Rodríguez Cabrero, Catedrático de Sociología de la **Universidad de Alcalá**.

Joan Subirats Humet, Catedrático de Ciencia Política de la U**niversidad Autónoma de Barcelona**.

Tymen J. van der Ploeg, Profesor titular de la **VU-University en Amsterdam**.

Alfred Vernis Doménech, Profesor de **ESADE, Universidad Ramón Llull**.

Miembros del Comité Científico

Silverio Agea Rodríguez, Director General de la Asociación Española de Fundaciones

Óscar Alzaga Villaamil, Catedrático de Derecho Constitucional y académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Luis Ayala Cañón, Profesor de Universidad Rey Juan Carlos

Luis Cayo Pérez Bueno, Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

Carmen Comos Tovar, Coordinadora General de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)

Rafael De Lorenzo García, Secretario General del Consejo General de la ONCE

Juan Gimeno Ullastres, Catedrático de Economía Aplicada (Economía Política y Hacienda Pública) de la UNED

Germán Jarráiz Arroyo, Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

Vicente Marbán Gallego, Profesor titular de la Universidad de Alcalá

Carlos Mataix Aldeanueva, Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

Maite Montagut, Profesora de Sociología de la Universidad de Barcelona

Sebastián Mora Rosado, Secretario General de Cáritas

José Luis Piñar Mañas, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad San Pablo - CEU de Madrid

Natividad de la Red Vega, Colaboradora Honorífica en el Departamento de Sociología y T. Social de la Universidad de Valladolid

Víctor Renes Ayala, Sociólogo. Exdirector de Estudios de la Fundación Foessa y Cáritas Española

Elena Rodríguez Navarro, Coordinadora de la Plataforma del Tercer Sector

Gregorio Rodríguez Cabrero, Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá

Joan Subirats Humet, Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona

Tymer Van der Ploeg, Profesor Titular de la VU-University en Amsterdam

Alfred Vernis Domenech, Profesor de ESADE, UniversidadRamón Llull

Miembros del Comité Asesor

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Alfredo Abad Heras

Asociación Española de Fundaciones, Silverio Agea Rodríguez

Obra Social de Nova Caixa Galicia, Isabel Couceiro Núñez

Obra Social Ibercaja, Román Alcalá Pérez

Confederación Estatal de Personas Sordas, Concepción Mª Díaz Robledo

Confederación Española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual, Enrique Galván Lamet

Confederación Española de Cajas de Ahorro, Carlos Balado García

Unión Romaní, Juan de Dios Ramírez Heredia

Federación Nacional de la Mujer Rural, Juana Borrego Izquierdo

Organización Juvenil Española, José Antonio Callen Larraz

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, Luis Cayo Pérez Bueno

Obra Social de Caja Madrid, Carmen Contreras Gómez

Price WaterHouse, Miguel Cruz Amorós

Obra Social de CAM, Carlos de la Torre Sánchez Obra Social de Unicaja, Francisco de Paula Molina

Federación de Scouts de España, Julio del Valle Iscar

Obra Social Caixa Catalunya, Angel Font i Vidal

BBK Solidaria Fundación, Arantza Gandariasbeitia Ugalde

Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló, José Fernando García Checa

Médicos del Mundo, Antonio González

Consultor social para IMSERSO, CERMI, Fundación ONCE, Antonio Jiménez Lara

Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Adolfo Jiménez Fernández

Fundación La Caixa, Jaime Lanaspa Gatnau

Plataforma de ONG de Acción Social, Juan Lara Crevillén

Plataforma del Voluntariado de España, María del Mar Amate

Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias, Herminia Lozano

Fundación ESPLAI, María Jesús Manovel Báez

Asociación Española Contra el Cáncer, Isabel Oriol Díaz de Bustamante

Plataforma de Organizaciones de Infancia, Juan Merín Reig

La Caja de Canarias – Obra Social, Magaly Miranda Ferrero

Caja de Badajoz, Mª José Pajuelo Lebrato

Universidad Carlos III, Agustina Palacios Rizzo

CEPES, Antonio Pedreño Frutos

Cruz Roja Española, Leopoldo Pérez Suárez

Unión de Asociaciones Familiares, Isabel Pizarro

Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios, Calixto Plumed Moreno

Confederación de Centros de Desarrollo Rural, Juan Manuel Polentinos Castellanos

Fundación Caixa Sabadell, Fermí Pons- Pons

Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente, Luciano Poyato Roca

Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, Kamal Rahmouni

Fundación Secretariado Gitano, Isidro Rodríguez Hernández

Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España, Roser Romero Soldevilla

Fundación Viure i Conviure, Josep Solans I Dominguez

Federación de Mujeres Progresistas, Yolanda Besteiro

Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados, Paca Tricio Gómez

Asociación UNIVER-SIDA, Gema Vela López

Fundación Caja Granada, José Villalba García

ÍNDICE

Editorial 11-14

Artículos

Paisajes después de la batalla. El mercado de trabajo en España tras la Gran Recesión
Rafael Muñoz de Bustillo Llorente 17-45

Desigualdad estructural, crecimiento económico y redistribución: ¿Una nueva agenda?
Luis Ayala Cañón 47-76

El nuevo mapa de la desigualdad territorial
Antonio Jurado Málaga y Jesús Pérez Mayo 77-106

Pobreza y privación material tras la crisis
Rosa Martínez López y Carolina Navarro Ruiz 107-139

Crisis y pobreza infantil en España
Pau Marí-Klose, Sandra Escapa Solanas, Marga Marí-Klose 141-169

Panorama

Nuevos retos para los sistemas de lucha contra la pobreza en la Unión Europea
Joseba Zalakain 173-201

Reseñas y Hemeroteca

VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España
Fundación FOESSA 205-210

II Informe sobre la Desigualdad en España
Fundación Alternativas 211-215

Impacto de la crisis económica en la Salud y en el Sistema Sanitario en España
Escuela Andaluza de Salud Pública 217-219

Inequality
A.B. Atkinson 221-225

Documentación

In It Together: Why Less Inequality Benefits All
OECD 229-233

Evaluadores 237

Normas de publicación 248-260

Editorial

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

Puede ser un tema discutido si la crisis que se originó como crisis financiero-económica sigue estando presente o ya se ha superado al menos en sus elementos más estructurales. Lo que sí es patente es que casi ocho años después del comienzo de la crisis, cada vez va desapareciendo más de la escena mediática y es más difusa la referencia a ella, a pesar de que las transformaciones socioeconómicas que se han producido para hacerla frente se están consolidando en la estructura social. Ni la crisis ha sido solo un momento de grave recesión, que incluso se la suele denominar como la Gran Recesión, ni su hipotética superación nos permite retornar al punto de partida, ni sus efectos se han desvanecido pues manifiestan una consistente durabilidad cuyo recorrido de futuro es una incógnita. Esta crisis nos ha mostrado que las medidas antes usuales de lucha contra los efectos pendulares de los ciclos económicos no están sirviendo, pues se ha producido una conjunción de crisis financiera, económica, del empleo, incluso una crisis social y política.

Como la evolución de los principales indicadores nos ha ido mostrando, la situación ha afectado negativamente a extensas capas de la población, y lo ha hecho de forma intensa de modo que su durabilidad amenaza con convertirse en crónica. No parece, pues, que estemos ante un simple cambio de ciclo económico, sino ante un cambio de mucho mayor calado en la propia estructuración de la sociedad. Y ésta ha sido la cuestión que ha llevado a la Revista Española del Tercer Sector (RETS) a abordar este tema. Hay muchos indicadores, y muy diversos estudios, que indican que en el propio proceso de crisis ha aumentado la desigualdad y ha descendido el bienestar medio de la población. Y se cuestionan si no ha sido el propio proceso de afrontamiento de la crisis el detonante de ese aumento, cuando además el retorno al crecimiento económico no está revirtiendo su extensión e intensidad.

De ahí la propuesta de abordar estas situaciones —desigualdad y bienestar— tras la crisis. No entendiendo esa manifestación de "tras" la crisis como una toma de postura sobre su superación, sino como una situación que hay que analizar y comprender desde la crisis, su proceso y las medidas implementadas dada la crisis. Abordaje que se manifiesta como una tarea compleja por la diversidad de factores que intervienen y por la amplitud y extensión de sus efectos en muy diversos ámbitos de la estructura social. Pretender cubrir todos los flancos en un solo número de la revista se nos presentó como una tarea no solo difícil, sino que parecía no factible. Y aun siendo conscientes de que siempre se iban a quedar sin tocar aspectos importantes, el consejo científico de la

RETS tomó la decisión de dedicar dos números, cuya aparición sería contigua, entendiendo que así podría realizarse un diagnóstico más completo que dejara menos lagunas, sin la pretensión de exhaustividad en el tratamiento de la desigualdad y el bienestar.

Este primer número se dedica a lo que enfáticamente se han denominado como "daños estructurales", dejando para el segundo el análisis de la desigualdad y el bienestar desde la perspectiva de "nuevas estrategias de intervención social". La aportación analítica y diagnóstica de los artículos que abordan estas temáticas nos ha exigido un cambio en la estructura habitual de la revista, pues dada su extensión no nos ha permitido disponer del espacio que la revista dedica a la sección de Notas y Colaboraciones. Creemos que, dada la riqueza que los artículos nos aportan, no es una pérdida sin la compensación suficiente.

La **sección Artículos** de este primer número ofrece cinco artículos. Los dos primeros se dedican a los cambios en el empleo y a los límites que tiene una estrategia basada solo en el crecimiento del empleo. Y los otros tres se dedican al análisis de la desigualdad y la pobreza desde tres perspectivas que, no siendo las únicas, nos permiten disponer de un mapa de conjunto de los efectos de la crisis.

El primero se dedica a uno de los factores más decisivos para el análisis de la desigualdad y el bienestar: el empleo. **Rafael Muñoz de Bustillo Llorente**, de la Universidad de Salamanca, con el expresivo título de ***Paisajes después de la batalla. El mercado de trabajo en España tras la Gran Recesión*** tiene como objetivo analizar el impacto en el mercado de trabajo y las características de su recuperación tras el cambio en la fase del ciclo económico acontecida en 2014. Aspectos como la temporalidad, el trabajo a tiempo parcial, las nuevas formas de empleo y los salarios, son indicadores del tipo de los efectos estructurales y de las características del tipo de empleo que se está consolidando. El segundo artículo, de **Luis Ayala Cañón**, de la Universidad Rey Juan Carlos, analiza la magnitud de los indicadores de desigualdad en su trabajo sobre ***Desigualdad estructural, crecimiento económico y redistribución: ¿Una nueva agenda?*** Es un artículo que, a través de los principales indicadores de desigualdad, estudia los factores que determinan que la desigualdad en España deba considerarse un problema estructural.

Antonio Jurado Málaga y **Jesús Pérez Mayo**, ambos de la Universidad de Extremadura, en su artículo sobre ***El nuevo mapa de la desigualdad territorial***, estudian la tasa de riesgo de pobreza así como la desigualdad de cada Comunidad Autónoma. Además, realizan un estudio de la evolución de los ingresos de los extremos de la distribución que manifiesta la no neutralidad de la crisis. El cuarto, sobre ***Pobreza y privación multidimensional tras la crisis***, de **Rosa**

Martínez López, de la Universidad Rey Juan Carlos, y de **Carolina Navarro Ruiz**, de la UNED, describe los cambios en los niveles y perfiles de la pobreza durante el período 2009-2014, desde la doble perspectiva de los ingresos y la privación material, haciendo especial hincapié en la población que sufre simultáneamente baja renta y privación material.

Por último, el quinto artículo está dedicado al análisis de la ***Crisis y pobreza infantil en España*****,** escrito por **Pau Marí-Klose**, de la Universidad de Zaragoza, y por **Sandra Escapa Solanas** y **Marga Marí-Klose**, ambas de la Universidad de Barcelona. El artículo aborda uno de los efectos estructurales más destacados de la crisis, como es la magnitud del empobrecimiento experimentado por la población infantil en comparación con otros grupos de edad. La crisis ha acentuado una tendencia preexistente y, sobre todo, ha agravado la vulnerabilidad económica de los niños que se encuentran en situación de pobreza

La **sección Panorama** presenta el artículo de **Joseba Zalakain**, director del SIIS Centro de Documentación y Estudios, sobre ***Nuevos retos para los sistemas de lucha contra la pobreza en la Unión Europea***. El artículo repasa algunos de los cambios que se han ido registrando en los últimos años en la capacidad protectora de los Estados de Bienestar y los paradigmas que definen sus políticas. A partir de ese análisis señala los dilemas que el modelo europeo de protección social debe afrontar para la prevención y abordaje de las situaciones de pobreza.

La **sección Reseñas y Hemeroteca** ofrece cuatro reseñas sobre Informes y publicaciones recientes en las que la desigualdad y el bienestar social son el eje principal de su análisis y diagnóstico. Se inicia con la reseña del ***VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España***, publicado en 2014, de la serie de Informes de la **Fundación FOESSA** que abordan las consecuencias del modelo social desde una perspectiva estructural. Este informe da continuación al análisis iniciado en el VI Informe (2008), y realiza un amplio diagnóstico de aquello que está produciendo consecuencias de desigualdad, pobreza y exclusión en una sociedad en la que la lógica del crecimiento cuestiona nuestro modelo de bienestar.

La segunda reseña está dedicada al ***II Informe sobre la Desigualdad en España, 2015***, de la **Fundación Alternativas**. Este informe tiene un precedente de 2013 sobre la misma temática y pretende analizar la vinculación de los procesos de desigualdad existentes en España con las principales políticas del Estado de Bienestar, dados los cambios observados en los últimos años. Junto con los estudios y análisis que aporta ofrece una novedad en su enfoque, pues cada capítulo incluye una perspectiva más técnica y otra más propositiva y de carácter político ofrecida por diversos expertos del mundo académico y de la sociedad civil.

La tercera reseña se dedica al trabajo realizado desde la **Escuela Andaluza de Salud Pública** en relación a la salud y con el sistema sanitario de nuestro país. Es un trabajo publicado en 2015 sobre el ***Impacto de la crisis económica en la Salud y en el Sistema Sanitario en España*** y constituye una de las investigaciones más completas al respecto de esta realidad. Su enfoque parte del concepto de salud defendido por la OMS y que se suele conocer como de "los determinantes de la salud", cuya característica principal es el salto de la comprensión de la salud que tiene en cuenta los contextos institucionales, políticos y sociales.

La última reseña está dedicada a la publicación de **A.B. Atkinson**, que tiene el lacónico pero expresivo título de ***Inequality***. El autor tiene un conocimiento complejo de las distintas dimensiones del problema distributivo. En este libro nos ofrece un trabajo cuidadoso y preciso a partir de la experiencia acumulada en su investigación teórica y aplicada. Se trata de un libro con un importante contenido analítico, que a partir de una excelente revisión de la literatura moderna y un despliegue ajustado de los datos necesarios para comprender los problemas de fondo, hace una revisión exhaustiva de las actuaciones que podrían rebajar los altos niveles de desigualdad actuales.

La **sección Documentación** presenta el Informe de la **OCDE**, que es el tercero de una serie de Informes sobre las tendencias, causas y soluciones del crecimiento de la desigualdad. En este Informe, ***Todos Juntos: ¿Por qué menos desigualdad nos beneficia? (In It Together: Why Less Inequality Benefits All)*** destacan las áreas clave en las que se originan las desigualdades y dónde se requieren nuevas aproximaciones políticas, incluyendo las consecuencias de las políticas de consolidación actuales, los cambios estructurales del mercado laboral, la persistencia de las brechas de género, el reto de la alta concentración de la riqueza y el papel de las políticas de redistribución.

Artículos

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

Paisajes después de la batalla

El mercado de trabajo en España tras la Gran Recesión

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente
bustillo@usal.es

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca. Ha sido investigador visitante en la Universidad Northeastern y en la Universidad de Massachusetts, Boston, en 2013, 1998 y 1993. Ha participado en numerosos proyectos de investigación en el ámbito de la UE (Horizonte 2020 y Comisión Europea) y la Organización Internacional del Trabajo, en temas relacionados con el mercado de trabajo y la política social. Cuenta con más de 150 publicaciones entre artículos, libros y capítulos de libros.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo hacer un recorrido básicamente descriptivo sobre el impacto de la Gran Recesión española en el mercado de trabajo y las características de su recuperación tras el cambio en la fase del ciclo económico acontecida en 2014. Para ello se analiza qué ha ocurrido con la temporalidad, el trabajo a tiempo parcial, las nuevas formas de empleo y los salarios con la finalidad de ofrecer una panorámica de las características e implicaciones de la recuperación del mercado de trabajo español.

PALABRAS CLAVE

Desempleo, precariedad, crisis económica, perspectivas de empleo, España

CÓDIGOS JEL

J8, J31, J40

ABSTRACT

The present paper presents a descriptive account on the impact of the Great Recession in the Spanish labour market, as well as the characteristics of the recovery of the labour market that has taken place since the change in the phase of the economic cycle in 2014. With that aim we analyze the evolution of temporality rates, part time employment, new types of employment and quasi-employment relations and the process of wage deflaction, in order to offer a panoramic of the characteristics and implications of the Spanish labour market after the crisis.

KEY WORDS

Unemployment, precarious employment, economic crisis, employment outlook, Spain

JEL CODES

J8, J31, J40

1. INTRODUCCIÓN[1]

Como tendremos ocasión de comprobar a lo largo de este trabajo, la Gran Recesión activada por la crisis financiera desencadenada en 2007 en Estados Unidos, y reforzada por la crisis de la deuda y la adopción por parte de la UE de una dura política de ajuste fiscal, a pesar de la situación de recesión en la que se había instalado la economía europea, se ha traducido en una destrucción masiva de empleos en España y el correspondiente aumento, también masivo, del desempleo. En el primer trimestre de 2008, de acuerdo con los datos de Contabilidad Nacional, había 22,5 millones de puestos de trabajo en España. Aa finales de 2013 se habían destruido el 18,2 % de esos trabajos, más de cuatro millones[2]. Desde entonces, la recuperación del crecimiento económico ha permitido la creación de nuevos puestos de trabajo, aunque a un ritmo claramente insuficiente para absorber el desempleo masivo asociado a la destrucción de empleo acontecida.

El objetivo de estas páginas es documentar en qué situación se encuentra el mercado de trabajo español tras la crisis, intentando desentrañar en qué medida la dinámica del mismo ha cambiado con la crisis y con las políticas económicas aplicadas durante su gestión. La hipótesis que trataremos de contrastar en este trabajo es que la crisis ha intensificado algunas de las características tradicionales de nuestro mercado de trabajo, especialmente su condición de "mercado de demanda", en el sentido de que existe un exceso de oferta de trabajo, incluso en los momentos de mayor actividad económica, que se traduce en altos niveles de desempleo y el correspondiente desequilibrio de poder entre trabajadores y empresas. Esta situación supone, entre otras cosas, la existencia de escasos incentivos a la innovación y mejoras en la productividad, así como la consideración del trabajo como un factor absolutamente variable e intercambiable, lo que deriva en altas tasas de rotación y temporalidad.

El trabajo se estructura en dos partes. En la primera de ellas se presenta brevemente cuál ha sido la dinámica de destrucción de empleo de la crisis en España, situándola en un contexto temporal (en comparación con crisis anteriores) y espacial (en comparación con lo ocurrido en otros países europeos). Junto a ello se revisa cuál es la verosimilitud de algunas de las explicaciones más extendidas sobre la causa del comparativamente mal comportamiento del mercado de trabajo español que han informado algunas de las reformas aprobadas durante la crisis. Con este marco de referencia, la sección tres estudia cuáles son las características de la recuperación del empleo producida

1 El autor agradece las sugerencias realizas a este artículo por Rafael Bonete.

2 Nos referimos aquí a puestos de trabajo, una magnitud superior al número de ocupados ya que algunos ocupados tienen más de un empleo.

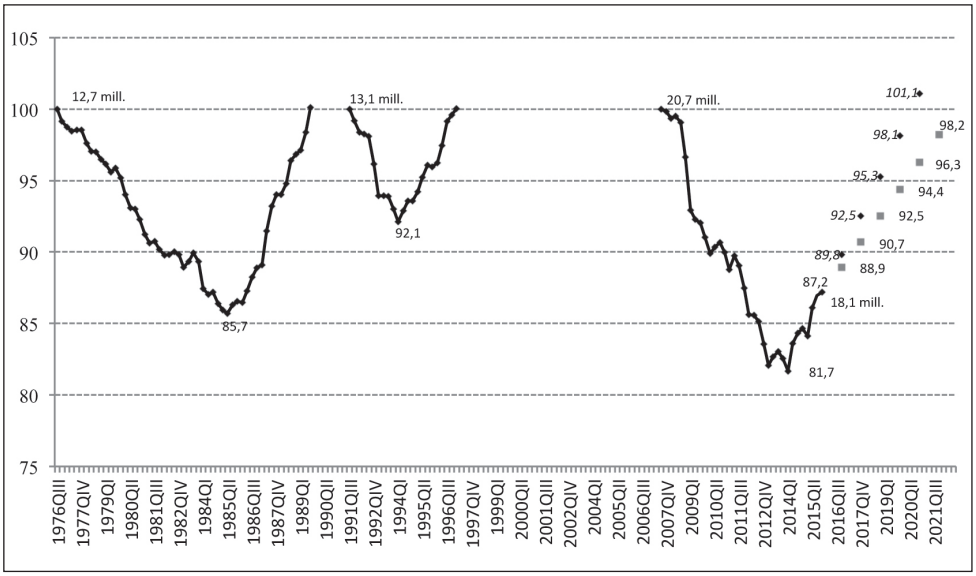
desde 2014. Como es habitual, la sección 4 recoge las principales conclusiones derivadas del trabajo.

2. DE LA CRISIS FINANCIERA A LA CRISIS DEL EMPLEO

Con la finalidad de situar la Gran Recesión 2008-2013 en la historia económica reciente de España, en el Gráfico 1 se reproduce una representación de las tres crisis económicas que han afectado a España desde la Transición y su impacto sobre el empleo. En los tres casos el empleo, tal y como lo mide la Encuesta de Población Activa (EPA), toma un valor 100 el año de arranque de la crisis, representándose su evolución durante la fase de caída y recuperación, hasta la plena restauración del mismo. Del grafico anterior se pueden sacar las siguientes conclusiones: (a) la crisis económica de 2008-2013 ha sido significativamente más profunda en términos de destrucción de empleo que las anteriores; (b) también destaca la rapidez de dicha destrucción, ya que en poco más de seis años se destruyó el 18% de la ocupación existente antes de la crisis (20,7 millones), mientras que en la crisis vinculada a la Transición se necesitaron nueve años para destruir poco más del 14% del empleo existente (12,7 millones). Aunque a finales de 2015 el empleo se había recuperado, pasando del nivel mínimo de 16,9 millones del primer trimestre de 2014 hasta los 18 millones, el camino por recorrer para generar el empleo perdido es todavía importante. Para dar una idea de la magnitud de la creación de empleo necesario para situarnos en el punto de partida, los 20,7 millones de finales de 2007, bajo el supuesto de un crecimiento del empleo del 3% (equivalente a un crecimiento del PIB del 3% -una magnitud bastante optimista- y bajo el supuesto de productividad constante), la recuperación del empleo existente antes de la crisis se retrasaría hasta finales de 2020 (senda marcada por el cuadrado negro en el gráfico). En el caso de un menor crecimiento del PIB, con un valor medio del 2% (de nuevo sin ganancias de productividad)[3], la recuperación se demoraría hasta finales del 2022. Por otra parte, hay que recordar que alcanzar el nivel de empleo de antes de la crisis, volver a la casilla de salida, no supone ni mucho menos resolver el problema de desempleo, ya que en 2008 la tasa de desempleo en España era del 8% (11% entre las mujeres). Cierto es que, entre medias, la caída de la población activa desde 2012, en 590.000 (las tres cuartas partes hombres) contribuirá a la reducción de la tasa de desempleo, pero así y todo estaríamos hablando de tasas significativas de desempleo.

3 El crecimiento del empleo es igual al crecimiento del PIB – el crecimiento de la productividad. De ahí que, *caeteris paribus*, un mismo crecimiento del empleo requiera de mayor crecimiento del PIB cuanto más aumente la productividad.

Gráfico 1. Evolución del empleo en las crisis de 1976, 1993 y 2008*.

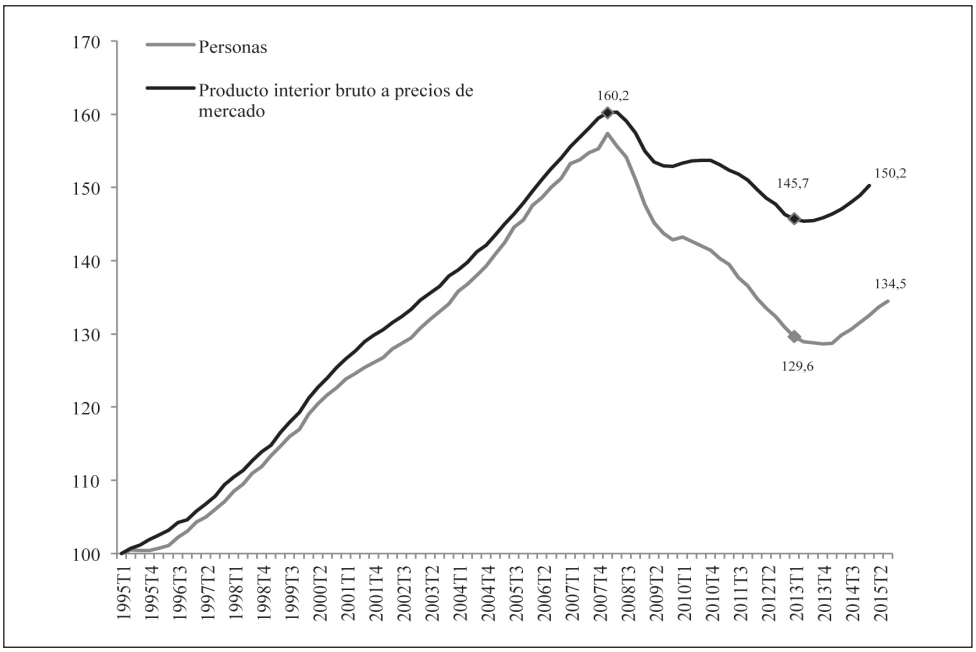


(*) Índice 100 = al año donde se alcanza el máximo nivel de empleo antes de la crisis.

Fuente: Muñoz de Bustillo (2015).

Para entender en toda su intensidad el efecto de destrucción de empleo de la Gran Recesión, es conveniente representar conjuntamente el comportamiento del empleo y el del PIB. La crisis se traduce en una caída de la demanda de consumo e inversión (y posteriormente de gasto público), que implica una menor necesidad de mano de obra. Es por ello que la caída en el PIB se traduce en una caída en el empleo. Sin embargo, como se puede apreciar en el Gráfico 2, que representa, también en números índice (1995 = 100), el comportamiento del PIB y del empleo (personas ocupadas) según Contabilidad Nacional desde 1995 hasta 2015, la caída en el empleo durante la crisis ha sido mucho más intensa que la caída del PIB. De acuerdo con los datos representados, desde el 2º trimestre de 2008 al 2º trimestre de 2013 (el último trimestre de la crisis) el PIB habría caído en total un 9,3%, mientras que en el mismo periodo el empleo se reduciría en un 17,2%. Cuando se tiene en cuenta que la caída en el empleo antecede a la caída en el PIB, y que su recuperación se da con medio año de retardo, se obtiene que, en conjunto, el empleo habría caído un 18,2 % con la crisis, el doble de lo que lo ha hecho el PIB.

Gráfico 2. Evolución del PIB en términos reales y el empleo (personas)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral. Base 2010 y elaboración propia.

Este resultado, la alta sensibilidad del empleo al momento del ciclo, el desproporcionado impacto en términos destrucción de empleo que tienen las recesiones en España, es especialmente revelador cuando se pone en el contexto de lo que ocurre (o ha ocurrido) durante la crisis en los países de nuestro entorno. Entre 2009 y 2014, la elasticidad del empleo ante cambios en el PIB, concepto que refleja la sensibilidad del empleo a los movimientos en la producción —y que se define como el cociente entre la variación porcentual del empleo y la variación porcentual del PIB— alcanzaba en España un valor de 2, mientras que en Estados Unidos se situaba en 0,5, en los países del G20 de renta alta 0,4 y 0,2 en Francia. Esto significa, mientras que en este último país el empleo en el periodo estudiado ha caído tan sólo en la quinta parte de lo que lo ha hecho el PIB, en España habría caído el doble de lo que lo hizo el PIB. No es así de extrañar que la Gran Recesión haya significado la aparición de un problema de desempleo masivo en España, mientras que en otros países europeos sólo haya supuesto un pequeño aumento de éste (Muñoz de Bustillo, 2015).

Esta enorme capacidad de ajuste del empleo al momento del ciclo pone de manifiesto la enorme flexibilidad del mercado de trabajo español. Una flexibilidad numérica basada en el uso extensivo de los contratos temporales. Desde

la reforma de la regulación de los contratos temporales de 1984, se puede decir que los contratos temporales se han convertido en el contrato estándar o por defecto del mercado de trabajo. Antes de la crisis se firmaban alrededor de 18,5 millones de contratos de trabajo al año, de los cuales el 88% eran de naturaleza temporal. Con la recuperación de la economía, en 2015 se ha vuelto a las mismas magnitudes de contratos (18,5 millones), de los que el 92% eran contratos temporales. Esta práctica ha conducido a que antes de la crisis alrededor de un tercio de los asalariados tuvieran contratos temporales. Con la crisis, la mayor concentración de la destrucción de empleo en el colectivo de los trabajadores temporales, especialmente en la primera fase de ésta (2008-2010)[4] hace que se reduzca significativamente la tasa de temporalidad de la economía española (porcentaje de trabajadores asalariados con contrato temporal), pasando del 31,6% en 2007 a un mínimo de 21,9% en el primer trimestre de 2013. Desde entonces, la recuperación del empleo, de nuevo concentrado en el empleo temporal, ha aumentado la tasa de temporalidad hasta alcanzar el 25% en 2015, reflejando la vuelta a una situación donde el empleo temporal vuelve a ser la norma para muchos colectivos, aspecto sobre el que volveremos en la próxima sección.

Un elemento importante a la hora de valorar el impacto de la destrucción de empleo sobre el bienestar de la población es estudiar qué tipo de empleo se ha destruido durante la crisis. Una forma de abordar esta cuestión es utilizar el denominado *jobs approach*, o enfoque del empleo, utilizado por primera vez por Joseph E. Stiglitz cuando era presidente del Consejo Asesor de Economía del Presidente Clinton en 1996. Posteriormente, este enfoque fue utilizado y refinado por los sociólogos americanos Enrik Olin Wright y Rachel Dwyer (2003) y aplicado a la realidad de la UE en toda una serie de trabajos dirigidos por Fernández-Macías desarrollados en el seno de la *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, o Eurofound, un instituto de investigación de la UE con sede en Dublín[5]. Este enfoque tiene como objetivo estudiar los cambios en la estructura del empleo a lo largo del tiempo en una economía. Para ello se considera que una economía está formada por *job* o *trabajos*, definidos como el cruce de ocupación (según la Clasificación Nacional de Ocupaciones, CON, a dos dígitos) y sector (según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, CNAE, a dos dígitos). Este cruce genera un total potencial de 1680 *trabajos* diferenciados (28 CNO x 60 CNAE). Una vez

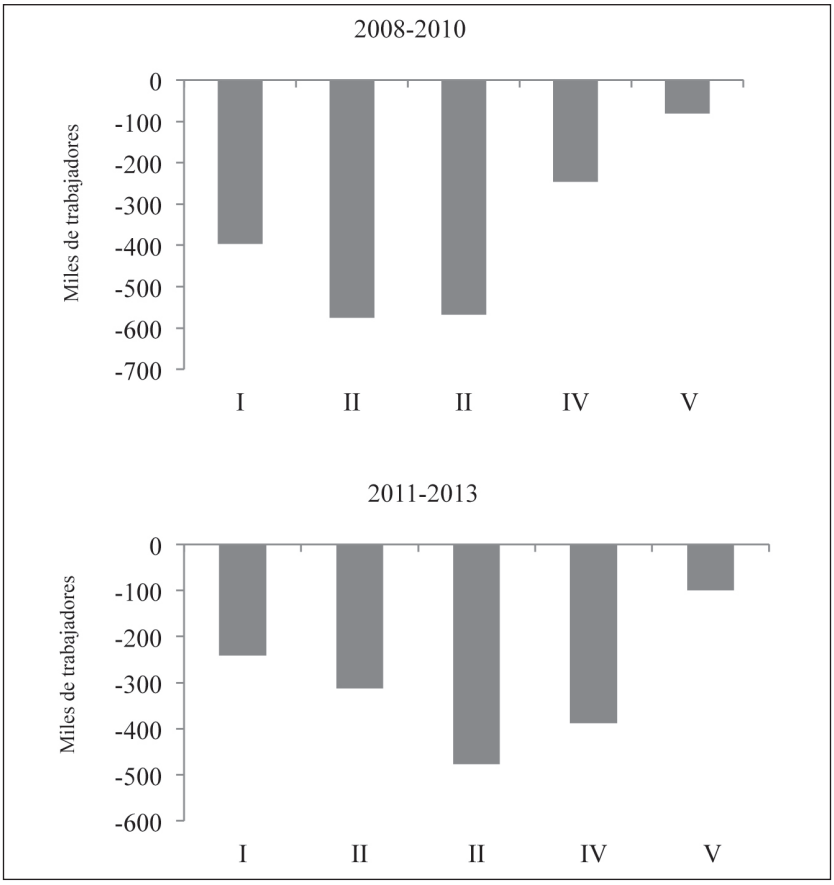
4 En los dos años primeros de la crisis el empleo temporal absorbe la práctica totalidad de la destrucción de empleo (el 98%). Con el alargamiento de su duración, la destrucción de empleo afectará de forma progresiva también a los trabajadores con contrato indefinido, de forma que, para el conjunto del periodo 2007/4 – 2013/1, la destrucción de empleo con contrato indefinido supondrá el 29% del total.

5 Véase, por ejemplo Fernandez-Macías *et al.* (Eds.) (2012) o Fernandez-Macías (2012).

obtenida la matriz de trabajos, los mismos se clasifican jerárquicamente utilizando el salario de cada trabajo (obtenido a partir de la Encuesta de Estructura Salarial y la Encuesta de Condiciones de Vida) como variable de ordenación. Una vez ordenados los trabajos, para facilitar su tratamiento, se agrupan por quintilas de empleo, donde el primer quintil recogería el 20% de trabajos con menor salario y el 5º quintil el 20% de trabajos de mayores salarios. La comparación del empleo en cada una de las quintilas entre dos momentos del tiempo nos permite aproximarnos a la dinámica de creación o destrucción de empleo durante dicho periodo, y saber si ésta ha afectado por igual a todos los segmentos (quintilas) del mercado de trabajo o, por el contrario, si se ha concentrado en algunos de ellos. El Gráfico 3 reproduce el resultado obtenido para España siguiendo esta metodología. Los gráficos reproducen el cambio absoluto del empleo en cada una de las quintilas en el periodo 2008-2010 y 2011-2013. Como resultado de haberse producido un cambio en la CNO en 2010, que da lugar a una ruptura de la serie estadística, los datos se presentan en dos periodos, que corresponden, *grosso modo*, con las dos fases de la crisis. Como se puede apreciar, la Gran Recesión en España ha tenido un impacto especialmente intenso en términos de destrucción de empleo sobre trabajos que ocupan los segmentos centrales de la estructura de empleo, respetando, al menos en términos comparativos, los empleos del quintil cinco, y, aunque en menor medida, los empleos de perores salarios del primer quintil. Por lo tanto se puede concluir que la crisis habría tenido un efecto claramente polarizador sobre la estructura del empleo. Esto es, tras la crisis los segmentos intermedios de empleo tendrían un menor peso en el empleo total que antes de ésta. Este resultado contrasta con el perfil del crecimiento del empleo en la parte alcista del ciclo que va desde 1994 a 2008, en donde el crecimiento del empleo se habría concentrado en las quintilas 3-5 (Muñoz de Bustillo y Antón, 2016).

Resumiendo, hasta ahora tenemos una crisis caracterizada por una sensibilidad extrema del empleo a la caída en el PIB, fruto de la existencia de una cultura de la contratación basada en el uso del contrato temporal, que da lugar a una intensa destrucción de empleos, sin parangón en la UE. Por otra parte, la destrucción de empleo se concentra en los segmentos centrales del mercado de trabajo (quintilas 2-4).

Gráfico 3. Cambio en la estructura del empleo por quintilas. España 2008-2013

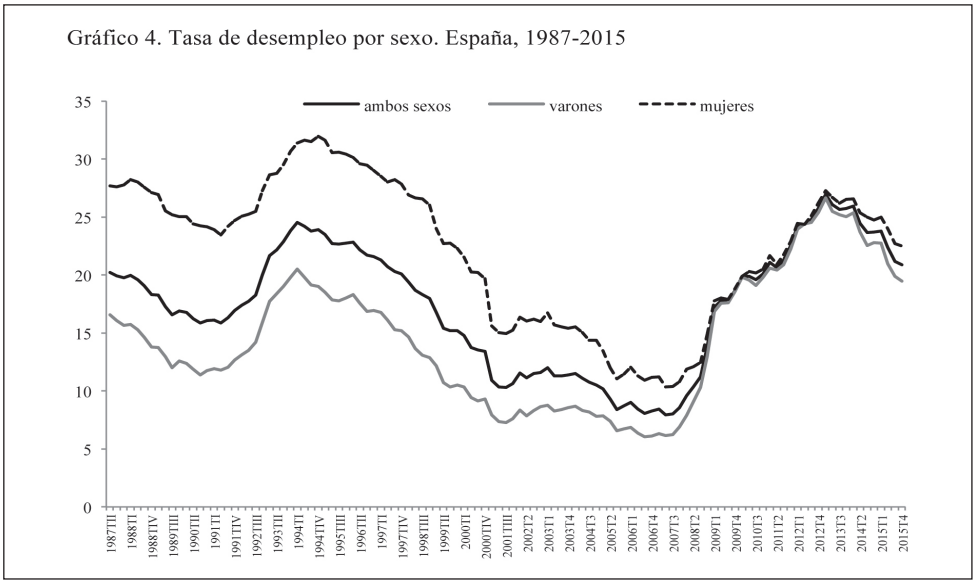


Fuente: Muñoz de Bustillo y Antón (2016).

La grandísima destrucción de empleo, junto con el crecimiento de la población potencialmente activa, tanto como resultado del crecimiento natural de la población (nuevas cohortes de personas que se incorporan al mercado de trabajo), como fruto del mantenimiento de un flujo de entrada de inmigrantes que continúa durante la primera fase de la crisis, da lugar a un crecimiento explosivo del desempleo y de la tasa de desempleo (Gráfico 4), con algunas características que merece la pena resaltar:

(1) La incidencia especial de la crisis sobre sectores tradicionalmente de empleo masculino (construcción e industria) hace que, de forma novedosa, se igualen las tasas de desempleo según género.

Gráfico 4. Tasa de desempleo por sexo. España, 1987-2015



Fuente: EPA y elaboración propia.

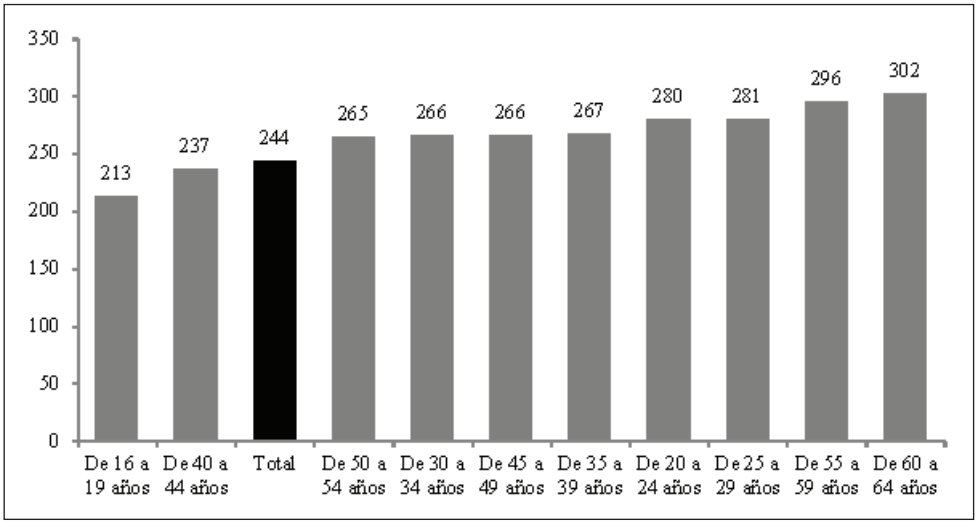
(2) La existencia de una alta tasa de empleo antes de la crisis facilita que los nuevos desempleados tengan acceso a prestaciones por desempleo con unas tasas de cobertura muy altas en la primera fase de la crisis. Sin duda este hecho ha servido para aminorar el impacto social de la crisis en los primeros años de ésta. Desafortunadamente, la entrada en 2011 en una segunda recesión como resultado del cambio en la política económica y la adopción de una política de ajuste fiscal, retrasará la resolución de la crisis, reduciéndose de forma progresiva el porcentaje de cobertura del desempleo. De este modo, mientras que en 2007 el 77% de los desempleados recibían algún tipo de prestación, en 2015 la cobertura había caído al 44 %[6]. Más aún, el porcentaje de beneficiarios con prestaciones de desempleo del nivel contributivo, más "generoso" que las correspondientes al nivel asistencial, se había reducido al 37 %, comparado con el 60% correspondiente a 2009. En resumen, menos desempleados prote-

6 La tasa de cobertura se ha calculado como la suma de personas beneficiarias de cualquier tipo de prestación de desempleo, ya sea contributiva o asistencial, incluyendo los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción, con respecto a la población desempleada estimada por a la EPA. La tasa habitual referida por los medios se calcula con respecto al desempleo registrado. Con este método se obtiene una cobertura mayor (alrededor del 55% en diciembre de 2015).

gidos con algún tipo de prestación por desempleo y unas prestaciones menos generosas como resultado del agotamiento del periodo con derecho a prestaciones contributivas.

(3) Todos los grupos de trabajadores se ven afectados por el desempleo, pero especialmente los trabajadores extranjeros, precisamente aquéllos con menor acceso a prestaciones sociales y apoyo familiar[7]. En lo que a esto respecta, es habitual señalar las altas tasas de desempleo de los trabajadores jóvenes, que situarían a este colectivo como el más perjudicado por la crisis. Sin embargo, basta con observar los resultados representados en el gráfico 5, que recoge las tasas de desempleo por colectivos, para concluir, sin que esto se deba entender como la negación del drama de desempleo juvenil, que la incidencia de la crisis no ha sido proporcionalmente mayor en el colectivo joven. Así, mientras que entre 2007(4T) y 2015(4T) la tasa de paro media del conjunto de la población se multiplica por 2,4, es en el caso de los colectivos de mayor edad donde este impacto es mayor —alrededor de 3— seguido, eso sí, por la población 20-29. En todo caso, llama la atención que no hay brechas importantes entre las cohortes, lo que reflejaría que ningún colectivo ha quedado a salvo.

Gráfico 5. Crecimiento de la tasa de desempleo por edad (2007=100)

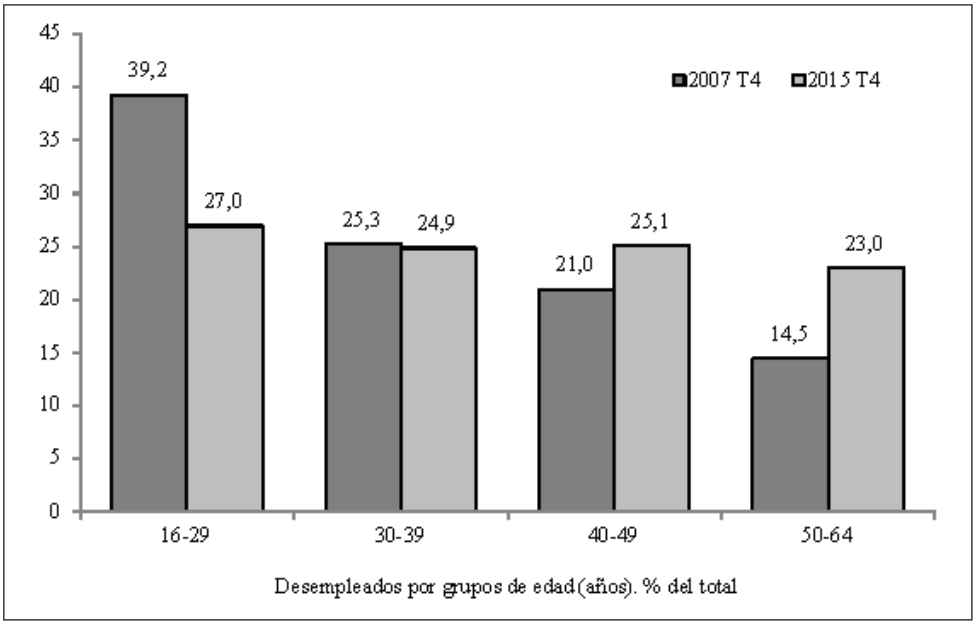


Fuente: EPA y elaboración propia.

7 Según la EPA correspondiente al 4º trimestre de 2015, la tasa de paro de los trabajadores españoles (incluyendo doble nacionalidad) de 16 y más años era del 19,9%, frente al 28,4% de los trabajadores extranjeros.

Por otra parte, en la medida en que las tasas de actividad de los jóvenes son relativamente bajas, las altas tasas de desempleo no se traducen en niveles de desempleo singularmente altos en términos absolutos de este colectivo, algo que, sin embargo, sí ocurre en otras cohortes de población. De hecho, cuando adoptamos una perspectiva absoluta, esto es, cómo se reparte el desempleo por grandes grupos de edad, observamos que la crisis ha sido en este respecto muy igualadora, aumentando el peso de los grupos de mayor edad en el desempleo total y reduciendo el peso de los más jóvenes. A resultas de lo cual (Gráfico 6), prácticamente cada grupo (amplio) de edad (16-29, 30-39, 40-49 y 50-64) aporta una cuarta parte del desempleo total entre 16 y 64 años. Desde esta perspectiva, la novedad de la crisis no habría sido tanto el desempleo juvenil, que siempre ha estado entre nosotros y sufrido de mayores tasas de desempleo, sino el aumento del desempleo de los grupos 40-49 y 50-64. Unos grupos de edad para los que el desempleo tiene características especialmente graves, tanto en términos de pérdida de ingresos en el caso de recolocación, como en lo que se refiere a de pérdida de derechos de pensiones y dificultad de reinserción en el mundo laboral.

Gráfico 6. Composición del desempleo por grupos de edad (% del total) 16-64



Fuente: EPA y elaboración propia.

La interpretación más extendida de las causas subyacentes al problema del desempleo en España se centra en el supuesto alto nivel de protección del empleo existente en España. Según esta hipótesis, "una rigidez laboral excesiva reduce la eficiencia en las contrataciones y los ceses" (Caixabank Research, 2016, p. 21), con un efecto negativo sobre la productividad y las contrataciones. Esta visión se ha dejado sentir en las dos principales reformas laborales aprobadas tras el desencadenamiento de la crisis, que se habrían traducido en una reducción de las indemnizaciones por despido de los trabajadores con contrato indefinido, con la finalidad de reducir el diferencial de protección del que disfrutan los trabajadores con contratos temporales e indefinidos y reducir así la dualidad del mercado de trabajo. Esa sería también la lógica detrás de la propuesta de un *contrato único*, elemento central del programa económico de Ciudadanos.

Sin embargo, cuando se analiza con detenimiento el nivel de protección del empleo de la legislación laboral española desde una perspectiva comparada, se observa que España no destaca por tener un alto nivel de protección del empleo en el caso de los trabajadores con contrato indefinido. De hecho, la puntuación superior a la media, aunque próxima a ésta, que obtiene España en el índice de legislación de protección del empleo (EPL en su acrónimo inglés) elaborado por la OCDE responde, paradójicamente, a la mayor protección de la que disfrutan en España los trabajadores con contratos temporales. Así, España tiene un valor del índice de protección de los trabajadores con contrato indefinido ante los despidos individuales y colectivos de 2,36, frente a una media de 32 países de la OCDE de 2,27, mientras que el índice de protección del empleo temporal es de 3,17 en España frente al 2,12 medio de la OCDE. Estos resultados no dejan de ser paradójicos, ya que implicarían que las empresas españolas están haciendo un uso relativo mayor precisamente de aquella modalidad de empleo que en términos comparativos goza de una mayor protección. Por otra parte, resulta difícil explicar el exageradamente mayor uso del empleo temporal en España basándose en la mayor protección del empleo con contratos indefinidos, cuando, de acuerdo con los indicadores de legislación de protección del empleo, esta modalidad de contratación, como se ha señalado, se beneficia de un nivel de protección similar a la media de la OCDE. La misma conclusión se obtiene cuando se observa el peso que las indemnizaciones por terminación de contrato tienen en el conjunto del coste laboral de las empresas españolas. De acuerdo con la Encuesta anual del coste laboral del INE, en los años de la crisis el coste de esta partida no ha superado en ningún caso el 1,7% del coste laboral total (muy por debajo del coste máximo alcanzado en 1996 de un 2,1%). En el último año disponible, 2014, el porcentaje se sitúa en el 1,07%, una magnitud que en términos agregados parece asumible[8].

8 Somos conscientes de que en términos individuales, para casos y empresas con-

3. EMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO TRAS LA CRISIS

Los gráfico 1, 2 y 4 reflejan claramente el cambio en el mercado de trabajo producido en 2014. La recuperación de la demanda pone en marcha un proceso de creación de empleo y reducción del desempleo, que se traduce en caídas significativas de la tasa de paro, ayudado por la caída de la población activa que entre el tercer trimestre de 2012, cuando alcanza su valor máximo (casi 23,5 millones) y finales de 2015, se reduce en 618.000 activos (un 2,6% del total), la mayoría de ellos extranjeros.

El discurso oficial, haciendo gala de una lógica *post hoc ergo propter hoc*, asocia esta recuperación con las políticas de consolidación fiscal y reformas estructurales aplicadas (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015)[9]. Otros analistas (Rosnick y Weisbrot, 2015; Tilford, 2015), desconfían de esta falsa causalidad señalando como elementos de la recuperación factores de índole muy distinto, como el propio relajamiento de los objetivos de déficit, el cambio de política monetaria del BCE, con la puesta en marcha de la política de compra masiva de activos en el mercado secundario (*quantitative easing*, Q3), y la correspondiente reducción de la prima de riesgo y el coste de financiación del déficit, y la caída de los precios del petróleo. Elementos estos en gran parte desvinculados de la política económica aplicada. Queda fuera del objetivo de estas páginas analizar hasta qué punto las reformas estructurales, y específicamente las del mercado de trabajo, están detrás de la recuperación, aunque ciertamente la cuestión es de vital importancia a la hora de valorar la evolución del mercado de trabajo, aspecto al que dedicaremos parte de las conclusiones.

La valoración de las características del empleo generado con la recuperación económica se centrará en los siguientes aspectos que consideramos de interés: temporalidad, tiempo parcial, nuevas formas de empleo y remuneración.

3.1. Aumento de la temporalidad

Tanto por la valoración que los propios trabajadores hacen de la estabilidad en el empleo (el 69% de los trabajadores en España consideran la estabilidad en

cretas, esto es, en el margen, los valores pueden ser más elevados y difícilmente asumibles, aunque en términos agregados no lo sean. El peso de las indemnización por despido son ciertamente más elevados en las empresas medianas (entre 50 y 199 trabajadores), 1,32% y pequeñas (1,23%) que en las grandes (0,76%). Esta diferencia se compensa totalmente en el caso de las empresas de menor tamaño (y parcialmente en las medianas) con el menor peso de los gastos en prestaciones sociales directas y de carácter social.

9 Una visión crítica de la lógica económica subyacente a la política económica aplicada desde mayo de 2010 se puede encontrar en Muñoz de Bustillo (2014a y 2014b).

el empleo como una característica muy importante de lo que es un buen trabajo[10]) , como por los efectos negativos de la temporalidad sobre la estabilidad macroeconómica y la productividad, y por el propio diagnóstico compartido de la temporalidad como uno de los problemas de la economía española (y su reducción como objetivo programático de las últimas reformas laborales), el comportamiento de la tasa de temporalidad se convierte en una variable central a la hora de valorar la evolución del mercado de trabajo tras la crisis.

Como vimos en la sección anterior, la mayor incidencia de la destrucción de empleo en el empleo temporal supone que con la crisis se produzca una fuerte caída de la tasa de temporalidad. Sin embargo, y a pesar del objetivo declarado de las reformas laborales de reducir la tasa de precariedad mediante el acercamiento de protección del empleo de trabajadores temporales e indefinidos, los datos de los que se dispone parecen indicar una vuelta a las tasas de temporalidad existentes antes de la crisis. De hecho, mientras que en los años previos a la crisis (2006-2008) alrededor del 12% de los contratos firmados eran por tiempo indefinido, con la recuperación (2014-2015) este tipo de contrato se sitúa en un escasísimo 8,1% del total de contratos firmados (18,5 millones en 2015). En términos de stock, esto es, en términos de tasas de temporalidad, como se puede ver en el Gráfico 7, la recuperación del empleo se asienta de nuevo en el empleo temporal, con un aumento de la tasas de empleo temporal del 20% desde el momento (primer trimestre de 2013) cuando alcanzan su valor mínimo. Con la finalidad de facilitar su comparación con le UE, el gráfico 7 ha adoptado un valor mínimo en la escala de tasa de temporalidad que coincide con la media de la UE (28), pudiéndose comprobar que, incluso en los años de menor temporalidad por la destrucción masiva de este tipo de empleo, la temporalidad en España superaba significativamente la media de la UE[11]. Pero España no solo sobresale en términos del mayor índice de temporalidad, sino, y esto es también muy importante, en términos de la escasa duración de los contratos, significativamente menor que en el resto de Europa. Así, mientras que en la UE (15) los contratos temporales de seis meses o menos han fluctuado en la última década entre el 35 y el 38% del total de contratos temporales, en España, antes y durante la crisis, este tipo de contratos suponían dos tercios del total, habiéndose producido un aumento significativo de su peso en 2014, hasta alcanzar el 75% del total de contratos temporales[12]. Por el contrario, por

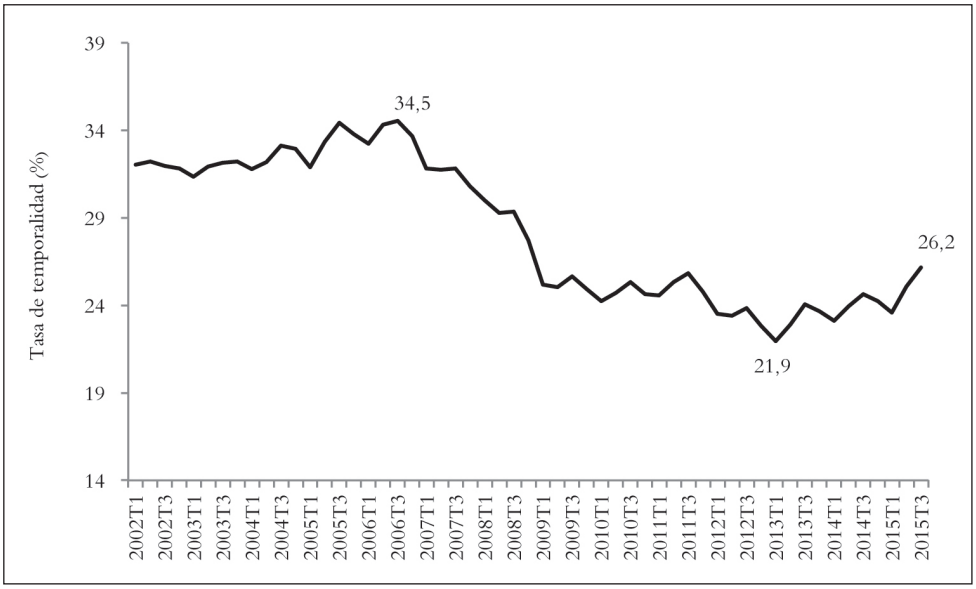
10 International Social Survey Program 2005, pregunta Q3a.

11 Si bien, como se ha señalado, en conjunto las tasas de temporalidad son menores que antes de la crisis, lo anterior no es cierto para todos los colectivos. Así, cuando se analiza la temporalidad por cohortes de edad se puede comprobar que las tasas de temporalidad han aumentado entre los menores de 29 años, especialmente en la cohorte de edad 20-24 años, para los que pasa del 60% a casi el 70%.

12 Más aún, dentro de estos contratos de menos de seis meses destacan los contratos

ejemplo, los contratos de 7 a 12 meses se sitúan en el 15% en España, frente al 23% en la UE (15).

Gráfico 7. Evolución de la tasa de temporalidad en España



Fuente: EPA y elaboración propia.

De este modo, la recuperación ha supuesto un aumento de la temporalidad, en lo que parece una vuelta a las tasas anteriores a la crisis, al tiempo que aumenta el peso de los contratos de menor duración en el conjunto de contratos temporales.

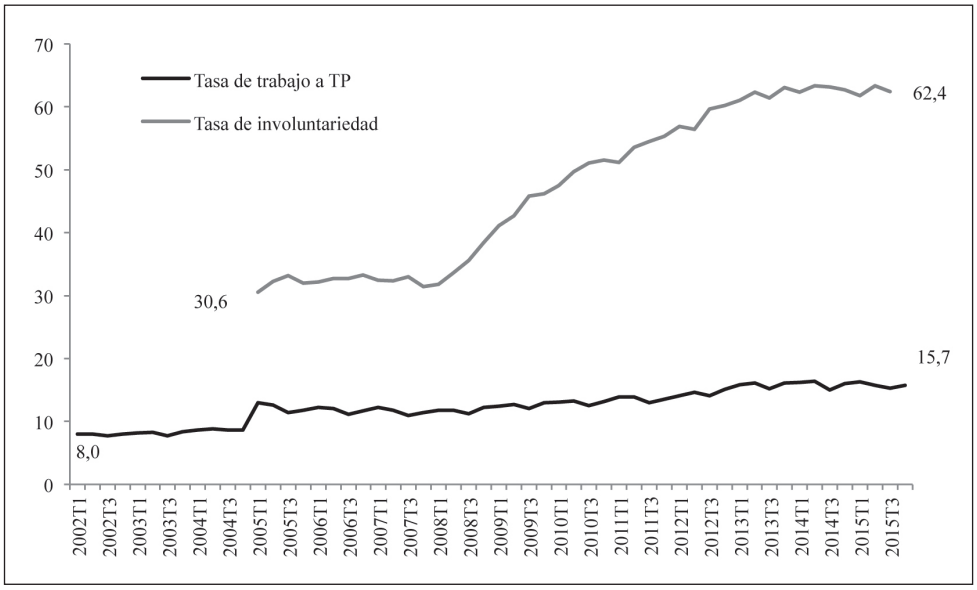
3.2. Aumento del empleo a tiempo parcial no deseado

Mientras que el aumento de la temporalidad analizado en la sección anterior es un regreso a territorio conocido, no se puede decir lo mismo del que probablemente sea uno de los cambios principales que se han producido en el mercado de trabajo español durante la crisis. Nos referimos al aumento, hasta alcanzar niveles desconocidos en nuestro país, del empleo a tiempo parcial, TP. Esta modalidad de empleo, tradicionalmente poco demandada por las empresas y

de muy corta duración. De acuerdo con la Estadística de Contratos correspondiente a Enero de 2016 del SEPE, del total de contratos temporales que incorporaban una fecha de terminación (esto es, excluyendo aquellos por tiempo indeterminado) el 43% lo eran por menos de siete días.

poco deseada por los trabajadores en España (Muñoz de Bustillo *et al.*, 2008), se ha convertido, con la crisis, en una fuente significativa de empleo, alcanzando a finales de 2015 el 16% del empleo total, multiplicándose su tasa por dos en poco más de una década (Gráfico 8). Pero más allá de su súbita popularidad entre las empresas[13], probablemente lo más significativo de este aumento del trabajo a tiempo parcial es su involuntariedad, ya que prácticamente dos tercios de los ocupados a tiempo parcial (64% en 2014) lo son de forma involuntaria por no haber podido encontrar un trabajo a tiempo completo. Esta es otra de las especificidades del mercado de trabajo español, ya que en ningún otro país de la UE (15) con unas tasas relevantes de trabajo a TP se alcanzan índices tan altos de trabajo a tiempo parcial involuntario (la media para la UE-15 es de 29%).

Gráfico 8. Trabajo a tiempo parcial y tasa de involuntariedad



Fuente: EPA y elaboración propia.

El trabajo a tiempo parcial, mayoritariamente ocupado por mujeres, no solo es abrumadoramente involuntario, sino que tiene unas jornadas especialmente cortas. De este modo, en 2015 (2º trimestre) un 23% de los trabajadores

13 Incentivada por cambios en la regulación de esta modalidad de trabajo en 2012 y 2013 a aumentar la flexibilidad y eliminar las restricciones de jornada del trabajo a TP.

a tiempo parcial tenían una jornada semanal de menos de 9 horas[14]. No es así extraño encontrarse con colectivos, como las monitoras de los comedores de los colegios, que hasta la firma del nuevo convenio colectivo de restauración colectiva tenían jornadas diarias de 45 minutos[15].

Por otra parte, la temporalidad y el trabajo parcial se solapan, de forma que una parte muy significativa de los trabajadores a TP tienen contratos temporales. De hecho, la tasa de temporalidad en este colectivo es más del doble de la de los trabajadores a tiempo completo (43% frente a 20% a finales de 2014). Junto con una mayor precariedad, las trabajadoras y trabajadores a TP reciben salarios por hora más bajos que los trabajadores a tiempo completo, con una brecha salarial bruta (esto es, sin tener en cuenta las características de los trabajadores) que ha aumentado del 14% en 2008 al 20,4% en 2013[16]. Aunque una cuarta parte de esta diferencia se explica por las distintas características de los trabajadores a tiempo completo y tiempo parcial, la mayor parte de ésta (las ¾ partes) no se puede explicar por dichas características y respondería más bien a la distinta remuneración de las mismas en el mercado de trabajo[17]. Resumiendo, el trabajo a tiempo parcial en España, como modalidad de empleo, tendría unas implicaciones negativas en términos de mayor temporalidad, menores salarios y menores ingresos totales al no poder trabajar todas las horas deseadas (en definitiva subempleo, o si se prefiere "paro parcial").

3.3. Nuevas formas de empleo

Junto con el trabajo temporal y a tiempo parcial, en las últimas décadas se han producido, tanto en España como en otros países europeos, una serie de cambios en el mercado de trabajo que han hecho que la otrora relación estándar de trabajo (trabajo dependiente a tiempo completo con contrato indefinido y protegido por un convenio colectivo) pierda de forma progresiva protagonismo en el paisaje laboral. Aunque ciertamente las llamadas nuevas formas de empleo, o relaciones laborales, anteceden a la crisis, es razonable pensar que la fuerte destrucción de empleo y la creación de un voluminoso "ejército indus-

14 Estimación a partir de los microdatos de la EPA, 2015.

15 Este colectivo ofrece un buen ejemplo del deterioro que se ha producido en las condiciones de trabajo en España. Uno de los elementos del nuevo convenio más valorado por las trabajadoras es la obligatoriedad de disponer de un sistema de fichaje del tiempo de trabajo. Algo que en su origen era un mecanismo de control sobre los trabajadores, se ha convertido ahora en una garantía demandada por estos con la finalidad, suponemos, de evitar el alargamiento de jornada sin compensación.

16 Estimado a partir de los datos de la Encuesta Anual de Estructura Salarial.

17 Estimación realizada mediante descomposición Oaxaca-Blinder con datos de la Encuesta Cuatrienal de Estructura Salarial de 2010 (Muñoz de Bustillo y Pinto, 2015).

trial de reserva", junto con la caída en la demanda y el aumento de competencia, habrá contribuido a intensificar el uso de estas nuevas modalidades de trabajo, asociadas en muchos casos a menores salarios o cargas sociales. Estas nuevas formas de empleo obedecen a lógicas muy distintas, que van desde la subcontratación de actividades auxiliares por parte de las empresas a la externalización de la propia relación laboral individual mediante la sustitución de empleo dependiente por contratación de autónomos, o el uso de becas. También es distinto el grado de implantación de estas nuevas relaciones laborales, aunque todas tienen en común que su relativa novedad hace muy difícil su cabal seguimiento mediante la explotación de las estadísticas disponibles. De las figuras arriba mencionadas, probablemente sea la subcontratación la que esté más extendida. De acuerdo con estimaciones de Zimmermann y Pinilla (2009), alrededor del 19% de las empresas españolas subcontrataban parte de su actividad. La subcontratación normalmente está asociada a "una exposición a peores condiciones de trabajo" (*op. cit*, p. 32), y a mayor inseguridad laboral. Aunque las fuentes estadísticas disponibles no permiten conocer si existen diferencias salariales entre los trabajadores de subcontratas y los trabajadores equivalentes en actividades no subcontratadas, la propia lógica de la subcontratación, basada en el ahorro de costes para la empresa contratante, apunta a peores condiciones salariales, salvo en aquellas actividades muy especializadas y que disfruten de grandes economías de escala o aprendizaje[18]. Si atendemos al tipo de actividades más habitualmente subcontratadas (limpieza, seguridad o mantenimiento), no parece que este sea el caso, salvo excepciones.

Otra de las "nuevas" relaciones laborales que han preocupado al legislador hasta el punto de crear una figura laboral específica en la reforma del Estatuto del Trabajo Autónomo en 2007 (el denominado Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente), es la conversión de trabajo dependiente en "falso" trabajo autónomo, en el sentido de que el trabajador ahora presuntamente autónomo dependería casi plenamente de una única empresa en su actividad productiva. En este caso, la empresa se desprende de sus obligaciones en materia de cotizaciones sociales y derechos laborales (vacaciones, etc.), que pasan a ser responsabilidad del trabajador autónomo, trasladando también al trabajador la incertidumbre frente a los cambios en la demanda. El módulo especial de la EPA de 2004 estimó que existían alrededor de 300.000 autónomos que trabajaban para una única empresa (alrededor del 16% del empleo autónomo).

18 Por economías de escala se entiende la reducción del coste medio de producción derivado de la concentración de la producción en empresas cada vez mayores. Las economías de aprendizaje hacen referencia a la reducción de costes derivada del mejor conocimiento del proceso productivo que se obtiene con el paso del tiempo y la acumulación de experiencia.

Por último, el panorama laboral español, especialmente en aquellos ámbitos de mayor cualificación y primer empleo, también ha visto crecer en los últimos años la figura del "becario/a", en donde la relación laboral se sustituye por una relación de aprendizaje más o menos monitorizada o ficticia. Un reciente Eurobarómero realizado en 2013, nos permite situar a España en el contexto de la UE en lo que se refiere a este fenómeno. Según esta encuesta (Eurobarometer, 2013), en España un 67% de la población entre 18-35 años disfrutó de una beca al terminar sus estudios, comparado con un 36% en la UE (27). Más aún, en España las becas eran de mayor duración, los becarios tenían menor acceso a tutores y recibían insuficiente compensación para cubrir el coste de vida.

3.4. Devaluación salarial

Junto con los cambios acontecidos en la forma de empleo, la crisis ha traído consigo también cambios en su remuneración. No en vano, uno de los objetivos declarados de la política económica y social llevada a cabo durante la misma era la consecución de una devaluación interna (reducción de los precios y aumento de la competitividad) mediante la devaluación salarial[19]. Como en otros ámbitos de la realidad laboral, las estadísticas salariales en España son claramente mejorables. La principal fuente de información sobre salarios, la Encuesta de Estructura Salarial, se realiza cada cuatro años, y todavía está pendiente la publicación de los datos correspondientes a 2014. Debido a ello, en esta sección nos limitaremos a ofrecer una panorámica indicativa de los cambios acontecidos en este ámbito a partir de distintas fuentes dispersas de información salarial. Para ello repasaremos cuáles son las vías mediante las que una crisis puede conducir a recortes salariales, y cómo se han manifestado dichos cambios en España tras la Gran Recesión:

1) La primera vía de ajuste es mediante la reducción de los salarios recibidos por los trabajadores empleados que mantienen su puesto de trabajo. Esta reducción, que podemos denominar flexibilidad salarial interna, puede realizarse bien por una bajada nominal del salario, o bien por un crecimiento de éste por debajo de los precios. Probablemente el caso más claro de este tipo de ajuste en España sea la bajada de los salarios de los empleados públicos de un 5% realizada con efectos de 1 de junio de 2010[20]. Aunque

19 Véase, por ejemplo IMF (2013). Esta devaluación interna debía sustituir el tradicional mecanismo de devaluación de la moneda (devaluación externa) que en situaciones de crisis permitía una mejora automática de la competitividad exterior, inexistente en un contexto de Unión Monetaria.

20 *Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*. BOE 24 de Mayo de 2010.

la reforma laboral de 2012[21] ha facilitado este tipo de recortes salariales nominales mediante la simplificación del procedimiento de modificación substancial de la estructura y cuantía salarial, esta vía de reducción salarial no ha sido la dominante durante la crisis y la post-crisis. Por ejemplo, en el periodo enero-noviembre de 2015 se produjeron 1349 inaplicaciones de convenios colectivos que afectaron a 40.996 trabajadores, en su mayoría por cuestiones salariales (21.810 trabajadores) en pequeñas empresas del sector servicios. Más corriente es la aprobación de subidas salariales por debajo de la inflación, como ha ocurrido durante todos los años de la crisis con la excepción de 2009, año en el que, inesperadamente, se produjo una caída de precios (en 2008 la inflación fue del 4,1%)[22].

Así y todo, los trabajadores que han conservado su puesto de trabajo también se han visto afectados por una reducción salarial real que Kranz (2015) estima, a partir del análisis de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social, MCVD,[23] en un 5% en el caso de los hombres, en el periodo 2012-13, precisamente tras la aprobación de la reforma laboral.

2) La reducción salarial puede ser el resultado de cambios en la composición sectorial de la economía. Con la crisis se destruyen empleos en algunos sectores, al tiempo que se crean en otros, aunque en términos globales el resultado sea una caída del empleo. Esta misma dinámica se mantiene tras la recuperación, ahora con un efecto neto positivo. Si la destrucción de empleos se concentra en sectores de salarios medios-altos, y la creación en sectores de salarios medios-bajos, el resultado final será una reducción salarial en términos medios. Con carácter anual, la EPA ofrece una estimación de los salarios por decilas de población que nos permite saber dónde se ha localizado el empleo creado (o destruido) en un determinado periodo). Utilizando dicha fuente, en el gráfico 9 se presenta la distribución del aumento del empleo (asalariados a tiempo completo) producido en el periodo 2013-2014 por decilas, donde la

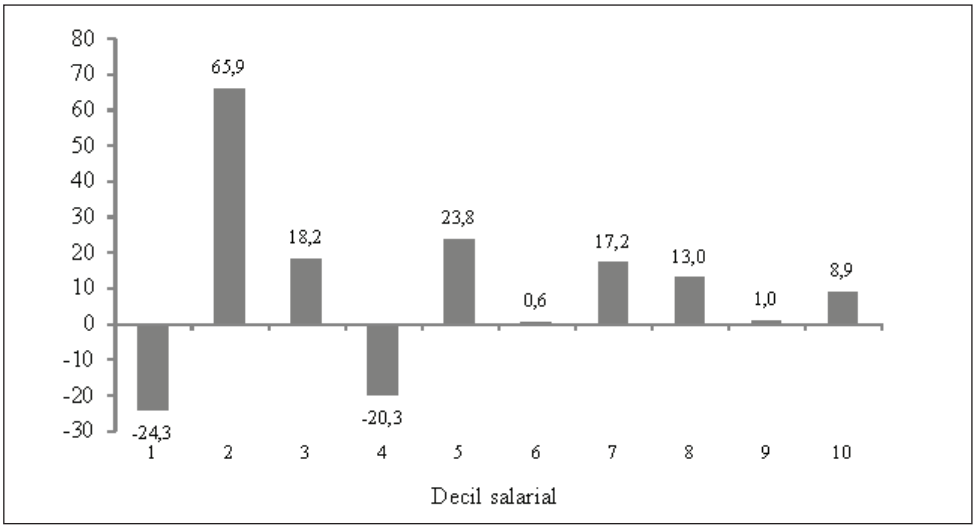
21 *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, BOE 7 de Julio de 2012.*

22 Esta forma de ajuste salarial se ha visto favorecida por la desaparición de muchos convenios de la clausula de garantía salarial que protegía los salarios ante desviaciones de la inflación con respecto a inflación prevista. Mientras que el 2007 el 66% de los trabajadores con convenio se beneficiaban de esta clausula, en 2013 (últimos datos definitivos) el porcentaje había caído al 29%.

23 Esta fuente tiene la ventaja de permitir hacer un seguimiento individualizado de los trabajadores a lo largo del tiempo. En concreto, la estimación de Fernández Kranz (2015) se basa en el análisis de la trayectoria de los ingresos salariales de casi cien mil trabajadores (hombres, entre 18 y 55 años) durante el periodo 2008-13.

primera representaría el 10% de trabajadores con salarios más bajos, la segunda el siguiente 10%, y así sucesivamente. En el gráfico se puede apreciar la fuerte concentración de la creación de empleo en el segundo decil, con un salario medio en jornada completa en 2014 de 844€.

Gráfico 9. Variación del empleo según decil salarial. España 2013-2014



Fuente: EPA y elaboración propia.

3) Los trabajadores despedidos se recolocan en empleos con menores salarios. Aunque de difícil medición, este es probablemente uno de los mecanismos más importantes de devaluación salarial, especialmente en épocas de gran destrucción de empleo. Frecuentemente, los trabajadores despedidos, especialmente cuanto más tiempo pasen en situación de desempleo, ven reducir su salario de entrada al mercado de trabajo con respecto al que tenían en su empleo anterior. Este fenómeno probablemente sea menos importante para trabajadores jóvenes en los primeros años de su vida laboral y que tienen trabajos con salarios "de entrada" al mercado de trabajo, aumentando en intensidad según aumenta la edad laboral de los desempleados. Detrás de esa reducción salarial, conocida en la literatura como efecto "cicatriz" (*scar* en inglés), se encuentran dinámicas distintas que van desde la valoración negativa que harían los empleadores de la situación de desempleo del trabajador, el deterioro del capital humano asociado al desempleo, el aumento de poder de mercado del empleador, o la reducción del sala-

rio de reserva de los trabajadores según se alarga la situación de desempleo[24].

Una aproximación de este efecto en el caso de España, realizada a partir de datos de la MCVL por Conde-Ruiz, Jimenez y Jansen (2015), concluye que los trabajadores que tenían un contrato indefinido antes de la crisis (2007) y que en 2013 tenían un contrato temporal en otra empresa, habían sufrido una pérdida salarial media del 32% en términos nominales (prácticamente la mitad de su salario si se tiene en cuenta la inflación del periodo). Vemos así cómo el ajuste salarial, que existe incluso para los que conservan un empleo indefinido en la misma empresa, es mucho más intenso para los trabajadores que pierden el empleo[25].

4) Los trabajadores que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo en una situación de crisis se enfrentan no sólo a una menor probabilidad de empleo, sino a salarios significativamente inferiores. García, Jansen y Jimenez (2014), también utilizando la MCVD, estiman de los trabajadores jóvenes (16-29) que se han empleado por primera vez en los años de crisis sufren una caída salarial de 24 puntos porcentuales —en el caso de las mujeres— y 21 puntos porcentuales —en el caso de los hombres— con respecto al salario que hubieran tenido antes de la crisis. Esta caída es mucho más intensa en el caso de trabajo a tiempo parcial (37 puntos de media). Más aún, sabemos que este efecto de reducción salarial permanece a lo largo del tiempo, esto es, no se corrige de forma rápida con la recuperación del mercado de trabajo[26].

5) Reducción de la jornada laboral. Estos mecanismos de reducción salarial se refuerzan en términos de reducción de los ingresos mensuales cuando los trabajadores se ven abocados a emplearse en puestos de trabajo con jornada inferior a la deseada. De esta forma, el aumento de empleo a TP documentado más arriba, se traduce en una caída mayor de los ingresos salariales medios.

24 Sobre este efecto véase Arranz, Davia, and García-Serrano (2010) para el caso de la UE, Arulampalam (2001) para el Reino Unido o Manzoni and Mooi-Reci (2010) para Alemania.

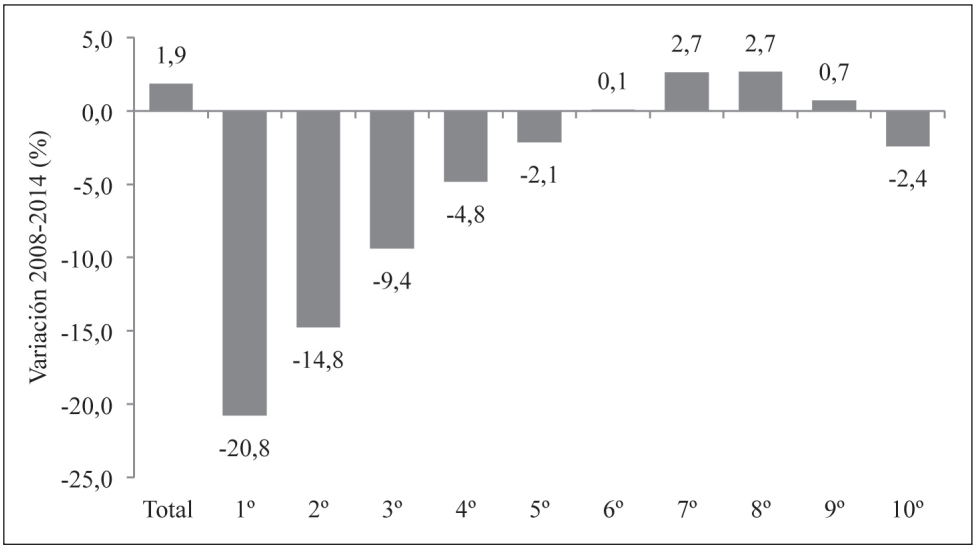
25 La minoración salarial se da incluso entre aquellos que consiguen un nuevo trabajo con contrato indefinido en otra empresa. En este caso, la pérdida en términos nominales es del 8% (casi el 25% en términos reales).

26 Fernández Kranz y Rodriguez Planas (2015) estiman que la incorporación al mercado de trabajo en un contexto de crisis (España durante los años 1980-85 y 1992) genera una disminución de los salarios durante los próximos diez años del 9,6% para los trabajadores con educación secundaria, 12,5% para los entrantes con formación profesional y 6,4% para aquellos con estudios universitarios.

En conjunto, por lo tanto, estamos en presencia de una caída salarial generalizada para la mayoría de los trabajadores, pero especialmente intensa para aquellos que con la crisis han tenido que cambiar de sector de actividad (hacia sectores con menores salarios), o de tipo de contrato (temporal) o de jornada (a tiempo parcial), así como para los nuevos entrantes al mercado de trabajo que se han encontrado con fuertes reducciones de los salarios de entrada.

A modo de resumen, si comparamos los salarios medios reales (en jornada completa) de las distintas decilas salariales en 2008 y 2014 (Gráfico 10), el último año disponible y ya con crecimiento del empleo, se observa que las caídas de los salarios son mayores en la mitad inferior de la distribución salarial, y especialmente en el 20% de trabajadores con salarios más bajos, mientras en la parte alta de la distribución no hay caídas, o estas son mucho más moderadas. Las caídas son todavía más intensas cuando se incluyen los trabajadores a tiempo parcial, con una caída global de los salarios reales del 7,3%, que alcanza el 23% en la primera decila. Todo ello indicaría que la crisis habría puesto en marcha una dinámica de aumento significativo de la desigualdad salarial.

Gráfico 10. Variación de los salarios reales (jornada completa) en España por decila salarial: 2008-2014



Fuente: EPA y elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

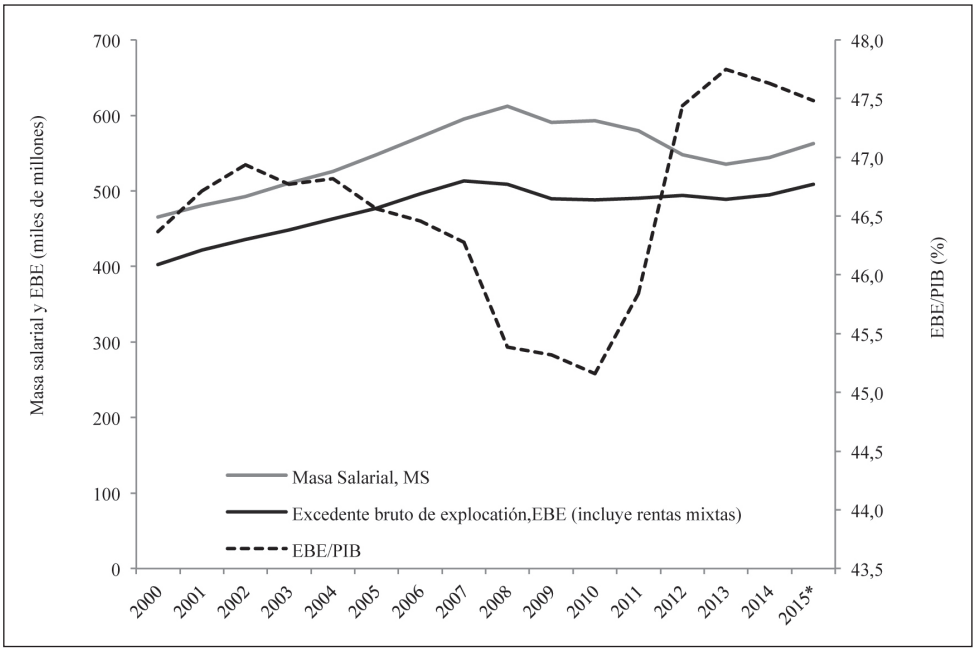
El recorrido efectuado en estas páginas por los paisajes de una batalla, la Gran Recesión de 2008-2013, pone en evidencia la intensidad de los cambios acontecidos en el mercado de trabajo español desde el comienzo de la crisis. Tras ésta, nos encontramos con un mercado de trabajo caracterizado por una baja densidad de empleo, comparado con los valores alcanzados en 2007, un desempleo masivo, de creciente duración[27] y con un nivel decreciente de protección social, la generalización de nuevas formas de precariedad laboral, como el trabajo a tiempo parcial involuntario y la recuperación de viejas formas de precariedad, como el empleo temporal. Todo ello en un contexto de devaluación salarial intensa, especialmente en aquellos márgenes, cada vez más amplios, del mercado de trabajo ocupados por nuevas y viejas formas de empleo precario y subempleo.

No es éste el lugar para debatir hasta qué punto el devenir del mercado de trabajo en España ha sido el resultado de la intensa crisis sufrida por la economía, la suma de desequilibrios acumulados durante los años de bonanza y la propia política de ajuste fiscal aplicada en plena crisis de demanda, y hasta qué punto es el resultado de las reformas del mercado laboral dirigidas, precisamente, a facilitar el despido, reducir el poder negociador de los sindicatos y, en definitiva, facilitar la devaluación salarial y el "restablecimiento de la confianza" en la que se ponían todas las esperanzas de recuperación. Lo que sí sabemos es que ese debilitamiento de los trabajadores se ha traducido en una caída significativa de los costes laborales unitarios reales, CLUR. Según las estimaciones de AMECO, en el periodo 2009-2015 los CLUR han caído en España en un 7,1%, frente a una caída media en la UE del 2,9% (1,6% en la Eurozona). Esta caída de los CLUR significa, cuando se observa desde la perspectiva de las rentas, que se ha producido un aumento, también significativo, de la participación de los beneficios en el PIB. Como se puede ver en el Gráfico 11, los beneficios empresariales (incluyendo las rentas mixtas) han tenido un comportamiento mucho más estable durante la crisis que las rentas salariales, aumentando su participación en el PIB. De este modo, la crisis habría servido para recomponer los márgenes empresariales. La cuestión es que, en una situación de sobreendeudameinto de las empresas, fruto de los años de bonanza económica y crédito fácil (y barato) y debilidad de la demanda efectiva (y por lo tanto capacidad instalada ociosa), entre otras razones por la política de ajuste fiscal y devaluación salarial aplicada, esa recuperación del excedente empresarial no se ha traducido en un aumento de la inversión (Salas-Fumás, 2014), y por lo tanto no ha

27 En 2014, el 45% de los desempleados llevaban en paro un año o más, frente al 10% en 2008.

cumplido con su papel social de puesta en marcha de un proceso virtuoso de reinyección de los excedentes en nuevos proyectos empresariales, mejora de la capacidad productiva y creación de empleo. De este modo, la caída en la participación de los trabajadores en el PIB habría contribuido al retraimiento de la demanda interna mediante su efecto depresor sobre el consumo, mientras que la recuperación de los excedentes empresariales no se habría traducido en un aumento compensatorio de la demanda vía recuperación de la inversión, retrasando la salida de la crisis.

Gráfico 11. Evolución Masa Salarial, Beneficios (Excedente Bruto de Explotación) y la participación de los beneficios en el PIB cf real a precios de mercado. 2000-2015



(*) 2015: Participación calculada sobre media de los tres primeros trimestres del año.

Fuente: AMECO (Gross national income at 2010 reference levels, deflator GDP), Contabilidad Nacional de España, Base 2010 y elaboración propia.

Por otra parte, el debilitamiento de la posición negociadora de los trabajadores (individual y colectivamente), tanto como resultado de las reformas laborales como del desempleo masivo, y la correspondiente caída de los salarios, pone en peligro ese cambio en el modelo productivo de la economía española, tan

demandado y necesario como postergado, al eliminar uno de sus incentivos, la necesidad de "renovarse o morir" por la existencia de presiones salariales que exijan aumentos en la productividad. Junto a ello, los bajos salarios aparecen como un factor más de desigualdad, haciendo que ya no baste con tener trabajo para llevar una vida económicamente digna. De acuerdo con Eurostat, en 2014 el 12,7% de los asalariados de 18 y más años estaban en riesgo de pobreza (ingresos inferiores al 60% de la renta mediana). En 2010, antes de que la crisis se mostrara con toda su intensidad, el porcentaje era el 10,7%, lo que supone un aumento de casi el 20% en este periodo, situando a España como el país con mayor riesgo de pobreza entre los asalariados de la UE (15) después de Grecia.

En definitiva, no se puede ser complaciente con una recuperación económica basada de forma significativa en la generación de empleo de escasa intensidad temporal, alta precariedad y bajos salarios. Un empleo que para una parte todavía minoritaria, pero creciente de la población ocupada, no le permite acceder a la estabilidad y los ingresos necesarios para llevar una vida económicamente digna de forma autónoma.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arranz, José M., García-Serrano, Carlos y Davia, Maria A. (2010), "Worker turnover and wages in Europe: the influence of unemployment and inactivity", *The Manchester School*, vol. 78(6), pp. 678-701.

Arulampalam, Wiji (2001): "Is unemployment really scarring? Effects of unemployment, *Economic Journal,* vol. 111, No. 475, pp. 585-606.

Caixabank Research (2016): "El papel de la rigidez laboral en la baja productividad de la eurozona" Focus, p. 16, *Informe Mensual* Nº 397, Enero 2016.

Conde-Ruiz J. Ignacio, Jiménez, Sergi y Jansen, Marcel (2015): "Waterloo Laboral", en http://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/waterloo-laboral.

Eurobarometer (2013): "*The experience of Traineeships in the EU*", 378. *Flash Eurobarometer 378 - TNS Political & Social*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Fernández-Macias, Enrique (2012), 'Job polarisation in Europe?' Changes in employment structure and job quality, 1995-2007', *Work and Occupations*, 39 (2): 157-182.

Fernández-Macías, Enrique, Hurley, John y Storrie, Donal (eds.) (2012): *Transformation of the Employment Structure in the EU and USA, 1995-2007*, Basingstoke: Palgrave.

Fernández-Macías, Enrique, VacasSoriano, Carlos (2015): *Recent developments in the distribution of wages in Europe*, Eurofound, Dublin.

Fernández Kranz, Daniel (2015): "Ingresos salariales en España durante la crisis económica: ¿ha sido efectiva la reforma de 2012?, *Cuadernos de Información Económica*. 246, Mayo-Junio, pp. 35-46.

Fernández Kranz, Daniel y Rodriguez Plana, Nuria (2015): "¿Cuáles son las consecuencias de terminar los estudios en un contexto de crisis económica en España?, *Cuadernos de In formación Económica* 249, Noviembre/Diciembre, pp. 53-62.

García, José I., Jansen, Marcel y Jiménez, Sergi (2014): "El derrumbe de los salarios iniciales", *http://nadaesgratis.es/sergi-jimenez/el-derrumbe-de-los-salarios-iniciales*.

García-Serrano Carlos y Arranz, José M. (2013): Crisis Económica y desigualdad Salarial", *Papeles de Economía Española*, Nº 135, pp., 69-82.

IMF (2013): *Spain. 2013 Article IV Consultation.* IMF Country Report No. 13/244, August, IMF, Washington D. C.

Manzoni, Anna y Mooi-Reci, Irma (2010): "Early unemployment and subsequent career complexity: a sequence-based perspective", *Schmollers Jahrbuch-Zeitschrift fur Wirtschafts und Sozialwissenschaften*, vol. 131(2), pp. 339-348.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015): Informe de la situación de la economía española, 10/07/2015, Madrid. Disponible en: www.minhap.gob.es/.../Publico/.../Situación%20Economia%202015.pdf

Muñoz de Bustillo, Rafael (2015): **"**El contexto macroeconómico y el mercado de trabajo del III AENC. Una perspectiva desde el comienzo de la crisis", *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, Nueva etapa, nº 25, pp. 73-87. Muñoz de Bustillo, Rafael (2014a): "Questioning the myth of expansionary austerity: European macroeconomic policy during the crisis and its aftermath", en J. Bilbao Ubillos (ed.) *The Economic Crisis and Governance in the European Union. A critical assessment*, Routledge, 2014, pp. 114-133.

Muñoz de Bustillo, Rafael (2014b): "La crisis del nunca acabar. El comportamiento macroeconómico español 2008-2013", en Norberto E. García y Santos Ruesga (Coords.): ¿Qué ha pasado con la economía española? *La gran Recesión 2.0 (2008-2013)*, Ed. Pirámide, Madrid, pp. 55-82.

Muñoz de Bustillo R., y Antón, José Ignacio (2016): "Knocking on heaven´s door: Change in the world of work and the middle class in Spain, en D. Vaugham-Whitehall (ed.): *Trends in the world of work: What effects on inequalities and middle-income groups?*, Edward Elgar, Cheltenham. Próxima publicación.

Muñoz de Bustillo, Rafael y Pinto, Fernando (2015): *Precarious employment in Spain*. Proyecto Reducing Precarious Work in Europe Through Social Dialogue. Comisión Europea.

Muñoz de Bustillo Rafael, Fernández-Macías, Enrique y Antón, José Ignacio

(2008): *El trabajo a tiempo parcial en España en el contexto de la Unión Europea*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

Rosnick, David y Weisbrot, Mark (2015): *Has Austerity Worked in Spain?*, Center for Economic and Policy Research, Washington D.C.

Salas-Fumás, Vicente, (2014): *Las Sociedades No Financieras en España en la Crisis: Rentabilidad, Inversión y Endeudamiento*. Disponible en SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2436481

Tilford, Simon (2015): *Gain or more pain in Spain*, Centre for European Reform.

Wright Enrik. O., y Dwyer Rachel E. (2003): "Patterns of job expansions in the USA: A comparison of the 1960s and 1990s", Socio-*Economic Review*, 1, 289-325.

Zimmermann, Marta, and Pinilla, F. Javier (2009): *Estudio de los sectores económicos en los que se recurre habitualmente a la contratación y subcontratación de obras y servicios,* Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo. NIPO 792-11-080-8

Desigualdad estructural, crecimiento económico y redistribución: ¿Una nueva agenda?

Luis Ayala Cañón
luis.ayala@urjc.es

Licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es Catedrático de Economía en la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido Subdirector General del Instituto de Estudios Fiscales. Es miembro fundador del grupo EQUALITAS (Economics of Inequality and Poverty Analysis). Su labor investigadora se ha centrado en el estudio de la distribución de la renta, la política social y el mercado de trabajo. Es autor de varios libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.

RESUMEN

La magnitud alcanzada por los indicadores de desigualdad en España obliga a la revisión de las posibles estrategias para reducir el problema. En este trabajo se analizan los límites para una reducción efectiva de la desigualdad de una estrategia basada solo en el crecimiento del empleo. Se examinan, en primer lugar, los principales indicadores de desigualdad y se comparan con los registrados en episodios recesivos anteriores. En segundo lugar, se estudian los factores que determinan que la desigualdad en España deba considerarse un problema estructural. En tercer lugar, se proponen distintas alternativas para conformar una nueva agenda de cambios en las políticas redistributivas para reducir el problema de la desigualdad.

PALABRAS CLAVE

Desigualdad, desempleo, políticas redistributivas

CÓDIGOS JEL

D30, I30

ABSTRACT

The high level of inequality in Spain requires reviewing possible policy responses to reduce the problem. In this paper, the limits for an effective reduction of inequality resulting from a strategy based only on employment growth are analyzed. First, we examine key inequality results and compare them with those of previous recessions. Second, we focus on the processes that make inequality in Spain to be considered as a structural problem. Third, we propose different alternatives to set a new agenda for changes in redistributive policies aimed at reducing the problem of inequality.

KEYWORDS

Inequality, unemployment, redistributive policies

JEL CODES

D30, I30

1. INTRODUCCIÓN[1]

La tendencia al aumento de la desigualdad se ha convertido en un rasgo casi estilizado en el proceso distributivo en los países ricos. La creciente disponibilidad de fuentes de datos con información homogénea, tanto de encuestas como de registros administrativos, ha permitido constatar un progresivo ensanchamiento de las diferencias entre las rentas de los hogares, que ya era visible antes del inicio de la crisis económica. En los umbrales de ésta, la OCDE (2008) ofrecía suficiente evidencia comparada para demostrar que tanto la desigualdad de ingresos como la pobreza relativa habían crecido en la mayoría de los países –al menos en dos tercios de los que formaban parte de la organización– durante las dos décadas anteriores. En casi todos los casos, el aumento de la desigualdad se había producido por una evolución mucho más favorable de las rentas más altas en comparación con las de las clases medias y las de los hogares con menores ingresos.

Los mayores niveles de desigualdad en la actualidad con respecto a décadas anteriores no pueden atribuirse con carácter exclusivo, por tanto, al deterioro de la actividad económica y a la caída de los niveles de empleo derivados del cambio de ciclo económico en el último tercio de la pasada década. Las modificaciones de la estructura demográfica, el aumento de las desigualdades salariales, la mayor concentración de las rentas del capital y, sobre todo, la pérdida de capacidad redistributiva del sistema de prestaciones e impuestos, son algunos de los principales factores determinantes del cambio en el largo plazo de los indicadores de desigualdad. Buena parte de esos procesos fueron tomando forma con independencia de la evolución de los agregados macroeconómicos, que en las dos décadas anteriores a la crisis registraron, en general, una tendencia positiva. El propio título de otro de los informes de la OCDE (2011) más difundidos —*Growing unequal*— resulta especialmente ilustrativo de las insuficiencias del crecimiento económico para conseguir una mejora equitativa en los distintos estratos de renta.

Tras la crisis económica puede afirmarse que, en general, los problemas de desigualdad han aumentado todavía más en algunos países. El crecimiento del desempleo y la caída de los salarios golpearon de forma desproporcionada a las familias situadas en la parte inferior de la escala de rentas, aunque en algunos casos su efecto final ha sido más moderado, dependiendo de la calidad de la red de prestaciones sociales que cubren el riesgo de paro y de la distribución del desempleo dentro del hogar (Jenkins *et al*. 2012).

1 El autor agradece la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (ECO2013-46516-C4-3-R) y de la Comunidad de Madrid (S2015/HUM-3416-DEPOPOR-CM).

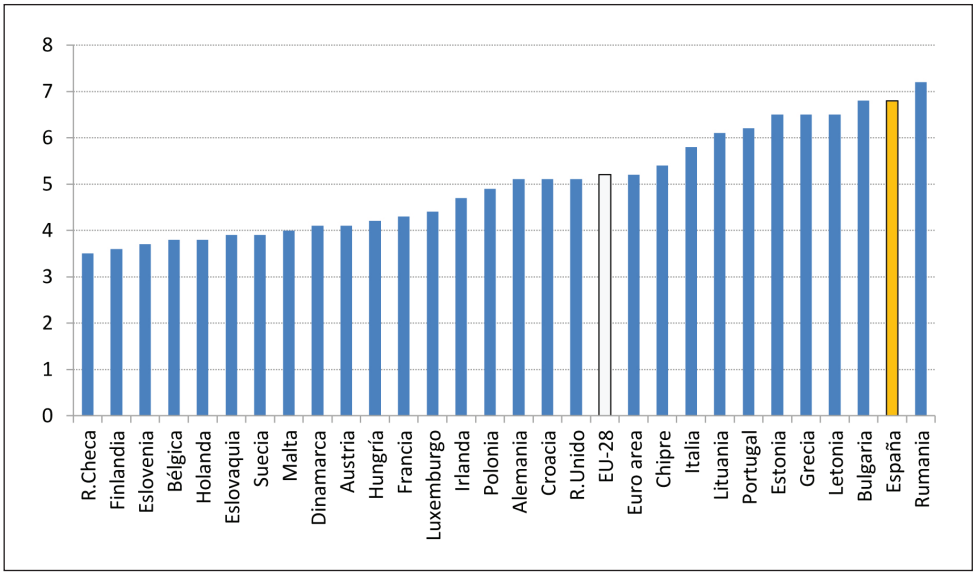
> Como acertadamente ha señalado Stiglitz (2013), el precio del mantenimiento de amplias diferencias en la distribución de la renta puede llegar a ser muy elevado para cualquier sociedad, aumentando ese posible coste mientras lo siga haciendo la desigualdad. En un proceso de distribución de las ganancias económicas del que quedan fuera la mayoría de los hogares, salvo los que tienen rentas más altas, en el que empeora progresivamente la situación de las clases medias y en el que se derrumban los ingresos de los ciudadanos más desaventajados, las perspectivas futuras de cohesión social se pueden deteriorar muy rápidamente. Mientras que el crecimiento de esas diferencias puede producir ineficiencias en el propio funcionamiento de la economía, la fragmentación social termina erosionando la calidad de las instituciones y del sistema democrático. La creciente presencia de élites económicas puede limitar severamente, de hecho, la capacidad redistributiva de los sistemas de protección social vinculados al propio desarrollo democrático de un país (Acemoglu *et al*., 2015).

Dadas estas tendencias, confiar en el crecimiento económico como principal instrumento para reducir la desigualdad no sólo es una estrategia estéril sino que puede potenciar los efectos negativos descritos. Por un lado, existe creciente evidencia empírica de que el impacto de las fases expansivas de la economía sobre la situación de los hogares en la parte baja de la distribución es considerablemente inferior al que tienen las recesiones (Hines *et al.,* 2001, Ayala *et al.*, 2011). Por otro lado, como también señaló la OCDE (2015), la desigualdad aumentó tanto en el período de bonanza como en el de crisis. Y, sobre todo, como la evidencia más compacta y reciente demuestra, puede haber un efecto mucho más significativo y negativo de la desigualdad sobre el crecimiento que el impacto que este podría tener en forma de una hipotética reducción de aquélla. Datos recientes del Fondo Monetario Internacional confirman que niveles bajos de desigualdad están correlacionados positivamente con mayores y más sostenidas tasas de crecimiento económico y que la redistribución no tiene, en general, un impacto negativo sobre éste (Ostry *et al.*, 2014).

Estas valoraciones resultan especialmente sugerentes en el análisis de la situación en un país como España. Tal como muestra el Gráfico 1, España es en la actualidad uno de los países de la Unión Europea donde la desigualdad es mayor. Según Eurostat, si se toma como referencia el cociente entre el porcentaje de renta que acumula el 20% más rico de la población y el correspondiente al 20% más pobre, sólo Rumanía superaba el indicador español en 2014, al que seguían de cerca los de Bulgaria y Letonia. En relación a la media de la UE-28, el indicador de Rumanía era un 38,5% mayor, el de España un 30,8%, el de Bulgaria un 30,8% y el de Letonia un 25,0%. En ese mismo año, sin embargo, el PIB

per cápita de España en paridades de poder adquisitivo estaba menos de diez puntos por debajo del promedio de países de la Unión Europea, a una distancia considerable de los otros tres países con mayor desigualdad (con indicadores relativos del 47, 55 y 64% en Bulgaria, Rumanía y Letonia, respectivamente). Igualmente anómala parece la inclusión de España en este grupo cuando se contemplan las diferencias en el gasto social respecto al PIB, al situarse este indicador en el 91% de lo que gasta en promedio la UE-28 y quedar mucho más lejos los otros tres países (58,5 en Bulgaria, 50,9 en Letonia y 55,3% en Rumanía).

Gráfico 1. Cociente entre la renta del 20% más rico y el 20% más pobre, 2014



Fuente: EU-SILC (Eurostat).

Parece innegable, por tanto, la existencia en España de un severo problema de desigualdad, con una posición anómala en el contexto comparado en relación a su nivel de riqueza. Confiar en que el crecimiento económico pueda por sí solo resolver este problema estructural constituye, sin duda, una interpretación muy limitada de la realidad. Por un lado, la desigualdad ya era alta antes de la crisis en el contexto comparado, con sólo seis países con el indicador citado mayor que el español, añadiéndose Portugal, Grecia y Lituania a los ya mencionados. Por otro lado, como han contrastado otros trabajos, el crecimiento de la desigualdad en las etapas recesivas en nuestro país no siempre ha sido compensado por reducciones posteriores en las fases de bonanza, incluso cuando éstas han sido considerablemente más prolongadas que las primeras (Ayala, 2014).

El objetivo de este trabajo es profundizar en el análisis de los factores que explican que la reducción de la desigualdad en España no puede depender como determinante casi exclusivo de la recuperación de los niveles de empleo y producción y ofrecer, además, una revisión del conjunto de actuaciones que deberían formar parte de cualquier estrategia para la reducción de la desigualdad en el largo plazo. La estructura del artículo es como sigue. En un primer apartado se revisa la evolución de los principales indicadores de desigualdad y se comparan con los registrados en episodios recesivos anteriores. En el segundo apartado se analizan los factores que determinan que la desigualdad en España deba considerarse un problema estructural. En el tercer apartado se revisan algunos de los cambios en las políticas redistributivas que podrían contribuir a reducir el problema. El artículo se cierra con una breve relación de conclusiones.

2. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA

El comportamiento de la desigualdad en España en el largo plazo ha sido analizado por diferentes autores, existiendo suficiente consenso sobre la caracterización de los principales rasgos de esta evolución[2]. La disponibilidad de microdatos con ingresos de los hogares desde 1973 permite trazar, a pesar de la sucesión de rupturas metodológicas en las encuestas, un retrato general sobre la evolución de la desigualdad comúnmente aceptado. Según éste, la desigualdad disminuyó levemente en los años setenta, debido fundamentalmente al efecto compensador del deterioro del empleo y la prolongación de la crisis que tuvo el aumento de los salarios y el desarrollo tardío de algunos elementos básicos del Estado de Bienestar, se redujo notablemente en los años ochenta y hasta el primer tercio de los años noventa por el crecimiento económico y el incremento del gasto social, tuvo un repunte hasta el ecuador de esa última década como resultado de un intenso pero breve episodio recesivo, y apenas cambió durante la larga etapa de bonanza anterior al cambio de ciclo iniciado en 2007.

El juicio sobre lo sucedido en la crisis es algo más complejo, debido a los cambios en la metodología de la encuesta que cubre el período transcurrido desde mediados de la pasada década. La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), publicada por primera vez en 2004, sustituyó al Panel de Hogares de la Unión Europea. Se trata de una fuente que permite la comparabilidad de los resultados en los distintos Estados miembros de la Unión Europea en términos

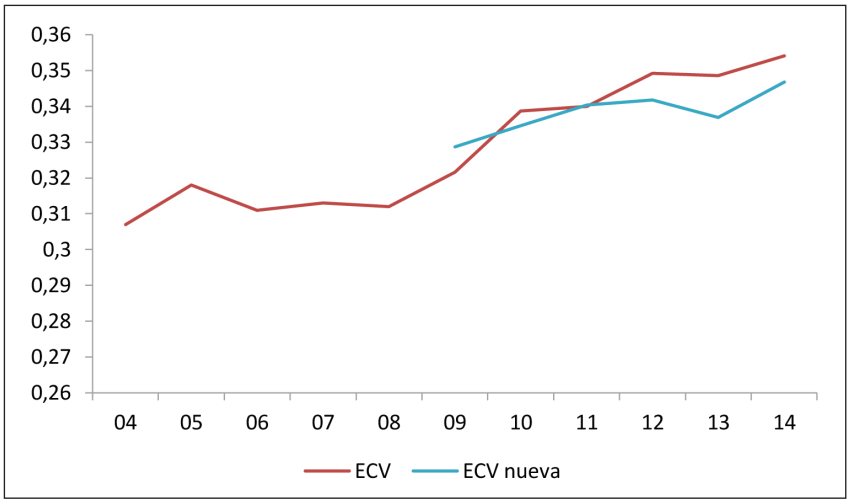
2 Ver, como referencias recientes, CES (2013), Ayala (2014, 2016) y Goerlich (2016).

de desigualdad, pobreza y condiciones de vida. En los distintos países de la UE se han tratado de armonizar los cuestionarios, la recogida de los datos, la codificación y los sistemas de ponderación. En el caso de la muestra española, la encuesta ha sufrido algunos cambios de metodología. En primer lugar, la dependencia del Censo de población de 2001 hacía que la representación de los inmigrantes fuera imperfecta, con un posible sesgo de la población encuestada hacia los extranjeros que presentan mayores niveles de integración social. Para dar respuesta a este problema, en 2012 el Instituto Nacional de Estadística llevó a cabo la encuesta tomando como referencia el Censo de Población de 2011, mientras que en las olas disponibles hasta esa fecha se había utilizado el de 2001. Para facilitar la consistencia de las series, el INE decidió reponderar los datos de base de las encuestas anteriores utilizando el Censo de 2011 en toda la serie. Incorporó, además, para el calibrado de los datos en cada encuesta la variable de nacionalidad.

En 2013 se produjo un segundo cambio metodológico, que impide la comparación directa con los datos de años anteriores. Hasta entonces, la información sobre los ingresos de los hogares procedía de los declarados por los entrevistados. Desde el año citado, el INE ha pasado a utilizar en la mayoría de los hogares datos proporcionados por la Agencia Tributaria y la Seguridad Social. En ambos casos se trata de renta de los hogares, pero la información es diferente a la de las rentas declaradas en la encuesta por los propios hogares y no es comparable. Con la nueva metodología, publicada en 2013, el INE ha tratado de reconstruir la serie hacia atrás ofreciendo tanto los microdatos como indicadores básicos de desigualdad desde 2009.

Los datos para 2013 y 2014 con la metodología anterior están disponibles, sin embargo, para los investigadores. Su uso permite prolongar la serie. En el Gráfico 2 aparecen dos series distintas de desigualdad, una correspondiente a la explotación de los datos declarados directamente por los encuestados, y otra que es la que ofrece el INE desde 2009 con los datos de renta procedentes de los registros administrativos. Como puede apreciarse, existen diferencias en el comportamiento de la desigualdad con las dos fuentes, aunque ambas coinciden en mostrar un claro crecimiento de la desigualdad en la crisis y un repunte al final del período considerado, cuando ya se había iniciado la recuperación de la actividad económica.

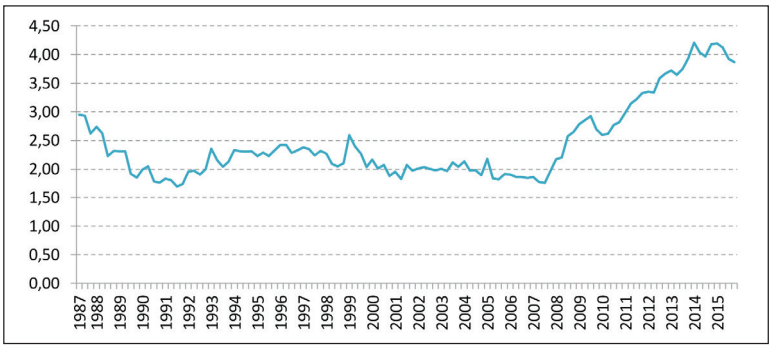
Gráfico 2. Índice de Gini, 2004-2014



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

Quedan pocas dudas, por tanto, de la agudización de los problemas de desigualdad durante el período de crisis, sin que la escasa información correspondiente al nuevo cambio de ciclo permita apreciar un cambio de tendencia desde 2013. Siendo preocupante el gran ensanchamiento de las diferencias de renta entre los hogares españoles lo es también, sobre todo, el que el grupo peor parado por la intensidad y la prolongación de la crisis haya sido el de menores ingresos. Una de las constataciones más negativas del cambio distributivo desde 2007 ha sido el brusco aumento de la pobreza severa, quebrando la tendencia a la reducción de este problema de las últimas décadas. Tal como muestra el Gráfico 3, el porcentaje de hogares sin ingresos que define la EPA —hogares que no reciben rentas del trabajo, ni de prestaciones de la Seguridad Social ni de desempleo— alcanzó su máximo histórico del 4,2% en 2014, repitiéndose ese valor a principios de 2015, cuando la tasa de paro ya había descendido más de tres puntos y medio, desde el valor máximo del 27% alcanzado en 2013. En los momentos previos a la crisis este problema afectaba al 1,7% de los hogares. La resistencia a la baja del indicador, aunque en los últimos trimestres de 2015 ya se aprecia cierto descenso, alerta contra las simplificaciones en las valoraciones de la evolución de estas formas tan crudas de pobreza con los cambios de ciclo económico. La aceptación de un supuesto automatismo entre la reducción del desempleo y de la pobreza severa parece olvidar el difícil retorno hacia posibles formas de empleo desde situaciones de privación monetaria extrema, a menudo acompañadas de un empeoramiento drástico de las condiciones de vida y las oportunidades laborales.

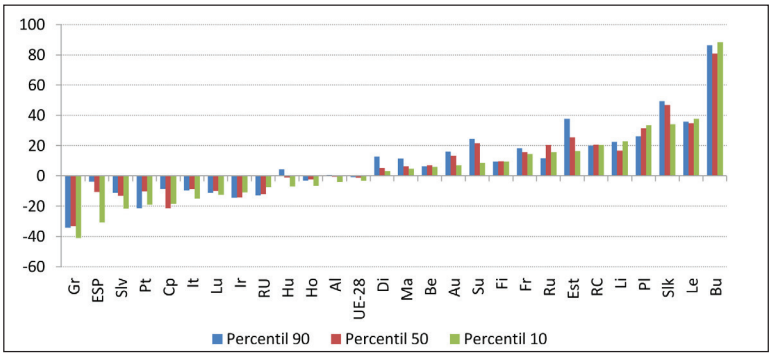
Gráfico 3. Evolución del porcentaje de hogares sin ingresos



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

Una singularidad en este impacto de la crisis sobre la desigualdad y la pobreza en el contexto comparado es el empeoramiento tan drástico de la situación de los hogares en la cola inferior de la distribución en relación a lo sucedido en el otro extremo. Algunos de los informes citados (OCDE, 2015) apuntan a España como uno de los países industrializados donde tuvo lugar la mayor diferencia en la evolución de la renta de los hogares en las decilas superior e inferior. Los datos homogéneos de la Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea parecen corroborar esa valoración. Tal como muestra el Gráfico 4, sin ser España el país donde más cayó la renta mediana —con mayores descensos en Grecia, Eslovenia, Chipre, Irlanda y Reino Unido— fue, sin embargo, donde más cayeron las rentas del 10% más pobre respecto al 10% más rico[3].

Gráfico 4. Variación real de la renta disponible por adulto equivalente en distintos percentiles de la distribución, 2007-2014

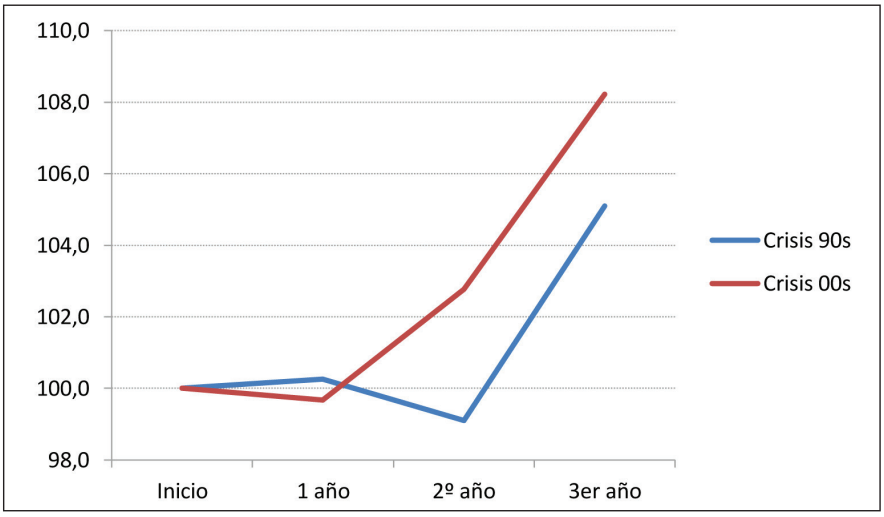


Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y Encuesta de Condiciones de Vida.

3 Los datos correspondientes a España proceden de la serie original de la ECV con datos de ingresos declarados por los entrevistados.

Otro rasgo destacado de la evolución reciente de la desigualdad que permite anticipar severas dificultades para retornar a los niveles anteriores a la crisis, es la mayor magnitud de su aumento en relación a otras fases recesivas de la economía española. Aunque la comparación más ajustada podría ser con la crisis de los años setenta, tanto por la prolongación del estancamiento como por la dureza del ajuste del empleo, la única posibilidad para evaluar la crudeza de la crisis reciente, al carecer de datos anuales para ese período, es el episodio de acelerado aumento del desempleo que tuvo lugar entre 1991, con una tasa del 14,4%, y 1994, cuando se alcanzó el 22%. Si se toma como referencia un mismo número de años para la crisis reciente, la tasa de desempleo pasó del 8% en 2007 al 20% en 2010, un aumento considerablemente mayor que el de la recesión de los años noventa.

Gráfico 5. Variación del índice de Gini en la crisis de los 90s (1991-94) y en la última crisis (2007-2010), (primer año = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares y la Encuesta de condiciones de Vida.

El Gráfico 5 representa la evolución de la desigualdad a través del índice de Gini en los tres primeros años de crisis en los dos períodos considerados. Una primera diferencia es el retardo en el crecimiento de la desigualdad en la crisis reciente respecto a la respuesta más inmediata al crecimiento del desempleo en la anterior recesión. Un segundo rasgo diferencial del período reciente es el mayor crecimiento de la desigualdad que en la recesión de los años noventa. Esta mayor incidencia de la crisis sobre la desigualdad puede tener consecuencias en el largo plazo, incluso con una recuperación suficientemente asentada

de la actividad económica y la creación de empleo. En la anterior recesión, una vez que se cerró el episodio de desaceleración de la economía, la desigualdad no volvió a su nivel anterior, incluso después de varios años de bonanza económica y de muy intensa creación de empleo. En la crisis más reciente se suman la mayor magnitud del aumento del desempleo y de la propia desigualdad a las políticas de ajuste presupuestario desarrolladas desde 2010, con recortes que han afectado directamente a los hogares con menores recursos y con efectos regresivos que podrían perdurar en el largo plazo.

3. EL COMPONENTE ESTRUCTURAL DE LA DESIGUALDAD

La descripción anterior alerta contra la generalizada creencia de que la única clave para reducir la desigualdad es la creación de empleo. Como se acaba de señalar, ésta puede ser una condición necesaria pero no suficiente para rebajar sustancialmente un severo problema profundamente enquistado en la estructura social. Ya antes de la crisis, la baja calidad de una parte importante del empleo creado, la elevada dispersión de las remuneraciones, el creciente peso de algunos tipos de hogar con menor probabilidad de ascender en la escala de ingresos y la contención de parte de los instrumentos redistributivos más relevantes, impidieron que en un contexto de bajo desempleo y altas tasas de crecimiento económico la desigualdad disminuyera. Además de un componente cíclico, que parece avivar los problemas en las etapas recesivas mientras que sólo los suaviza en las expansivas, cabe hablar de un componente estructural en la determinación de la distribución de la renta en España.

3.1. Desempleo, salarios bajos y desigualdad

Uno de los límites más relevantes para la aceptación de una relación lineal entre el crecimiento económico y la desigualdad es la moderada sensibilidad de los indicadores distributivos básicos a los cambios en los niveles de empleo. Este rasgo no es exclusivo de la realidad social española. En los países anglosajones, por ejemplo, con bajas tasas de desempleo, la ampliación de las diferencias de renta se debe, en buena medida, al alejamiento de la media de las rentas más bajas derivado de la proliferación de empleos mal remunerados y precarios.

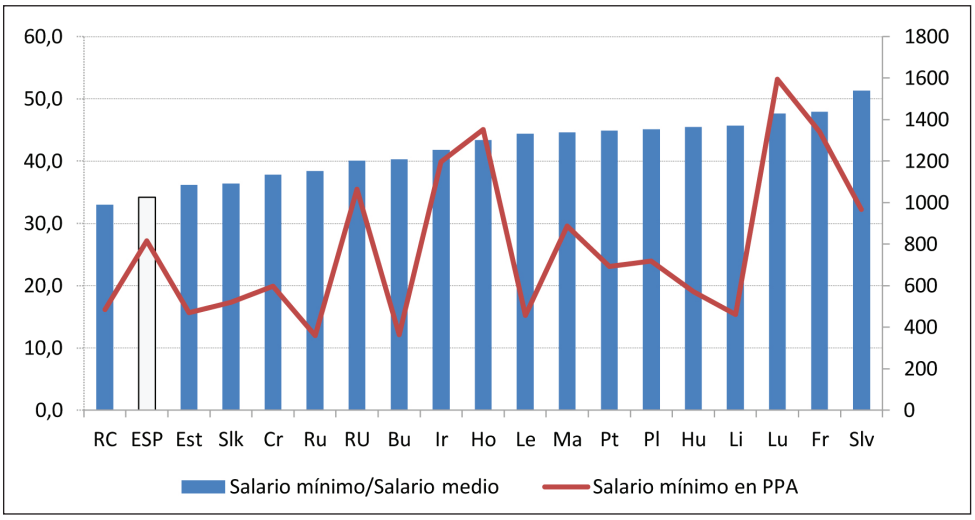
Una de las constataciones más paradójicas del estudio de la desigualdad en España es, de hecho, la reducida sincronía entre los cambios en las cifras agregadas de empleo y la evolución de la desigualdad. Así, en la primera etapa de crecimiento del desempleo, desde mediados de los años setenta al ecuador de la década siguiente, se registró una acusada divergencia en las trayectorias de ambos fenómenos, con un importante crecimiento del paro pero con cierta moderación de la desigualdad. Al repunte del desempleo en el primer tercio

de los años noventa sí le siguió, sin embargo, un aumento de los indicadores de desigualdad. En la larga etapa de bonanza económica posterior, como se ha señalado, la desigualdad se mantuvo muy estable a pesar del pronunciado descenso de la tasa de paro.

Las estimaciones con métodos estadísticos de esa relación, de hecho, han arrojado tradicionalmente resultados poco significativos. En general, estos, si bien reflejan la existencia de un efecto negativo del desempleo sobre las rentas del segmento más pobre de la población, no contribuyen a esclarecer la relación entre el paro y la desigualdad, al repetirse ese mismo efecto negativo en otros grupos con rentas más altas. Algunos trabajos han tratado de profundizar en esta paradoja, encontrando un papel muy relevante no tanto de la tasa de desempleo sino de cómo se distribuye éste dentro del hogar. Parece más relevante la tasa de paro de la persona principal del hogar para explicar la desigualdad o, sobre todo, el hecho de que todos los activos del hogar estén sin empleo, que la propia tasa de paro de la economía española (Ayala *et al*., 2011). La capacidad de la recuperación económica para reducir la desigualdad dependerá profundamente, por tanto, de cuál pueda ser la evolución de ambas formas de desempleo.

La relación entre los cambios en el empleo y la desigualdad está determinada, en cualquier caso, no solo por la evolución de los flujos sino por el tipo de empleo. Uno de los principales problemas del empleo creado en la recuperación es su marcado carácter temporal, a lo que se une, como rasgo más novedoso, el acelerado aumento del trabajo a tiempo parcial. Es difícil pensar que sin mejoras en el nivel de remuneraciones, siendo éstas necesariamente reducidas en ambos casos dadas las dos características citadas, la progresiva recuperación de los niveles de empleo vaya a reducir drásticamente el problema de la desigualdad. Como varios trabajos han constatado, un rasgo estructural del mercado de trabajo español es la mayor incidencia del empleo de bajos salarios respecto a otros países. El salario mínimo es un fuerte condicionante de la distribución salarial, de tal manera que cuando su valor más se acerca a los valores centrales de la distribución de salarios, más se reduce la dispersión de ésta. Sin cambios drásticos en la relación entre el salario mínimo y el salario medio es muy difícil imaginar grandes variaciones en la desigualdad en las rentas primarias, incluso en un contexto económico expansivo. El Gráfico 6 muestra cómo el salario mínimo en España es inferior al vigente en los países con indicadores más bajos de desigualdad, tanto en términos absolutos, corregido por las diferencias en el nivel de precios, como en términos relativos, expresado en relación al salario medio.

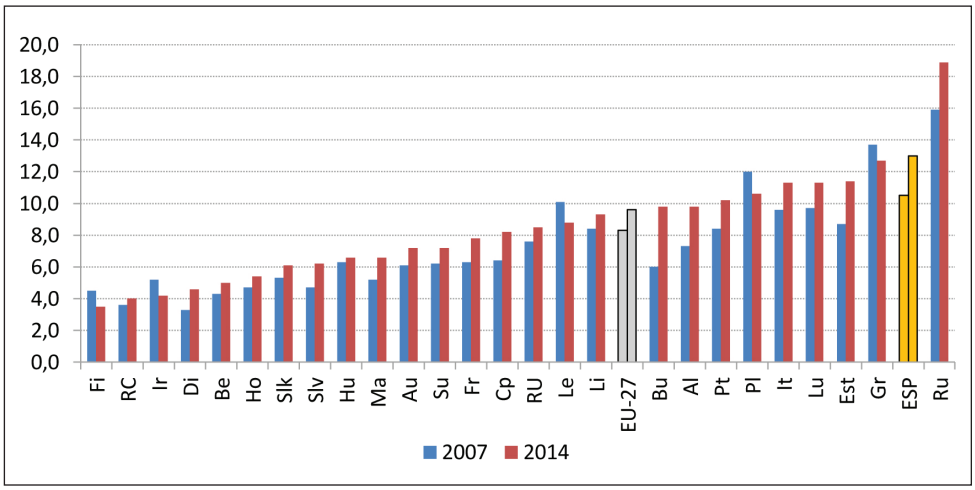
Gráfico 6. Diferencias en el salario mínimo en países de la UE, 2014



Fuente: Eurostat.

No es extraño, en este contexto, que España tenga también uno de los porcentajes más elevados entre los países europeos de ocupados con rentas insuficientes para salir de la pobreza. El Gráfico 7 recoge este indicador para todos los países de la UE-27. La tasa de pobreza del 13% de los ocupados sólo es superada por Rumanía. Hay dos datos, además, que cualifican este indicador. El primero es que esa realidad se da con una tasa de paro que en 2014 era todavía del 24%, lo que excluye de esa categoría de ocupados a los asalariados con menor cualificación y salarios más bajos, que fueron los primeros en salir del mercado y son los que más dificultades tienen para retornar a él. En segundo lugar, destaca que esa tasa ya era alta incluso antes de la crisis, sólo superada en 2007 por la de Polonia y Grecia, además de Rumanía. Los datos disponibles confirman que en la etapa de bonanza una parte importante de la creación de empleo se concentró en sectores de baja productividad, bajos salarios y alta dispersión salarial (Muñoz de Bustillo y Antón, 2011a).

Gráfico 7. Tasa de pobreza de los ocupados en la UE (25-54 años), 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y Encuesta de Condiciones de Vida.

La alta incidencia del empleo de bajos salarios, en coherencia con una elevada desigualdad salarial, no es ajena a un marco institucional —salarios mínimos bajos y negociación colectiva dispersa— que la favorece (Davia, 2014). Como señala la misma autora, los trabajadores de bajos salarios viven en hogares con problemas de desempleo, pobreza y privación material con mayor frecuencia que el resto de asalariados, por lo que la dualidad en el mercado de trabajo se extiende a otros ámbitos y corre, además, el riesgo de persistir en el tiempo si, como indica la evidencia existente, los trabajadores de bajos salarios tienen dificultades para ascender en la escala salarial. Existe, por tanto, un problema estructural de empleo de baja calidad y escasa remuneración, profundamente enquistado en la realidad laboral española, para cuya moderación serían necesarias profundas transformaciones de la estructura productiva, dada su especial incidencia en sectores como comercio al por menor, hostelería, actividades inmobiliarias y servicios empresariales y ciertas manufacturas tradicionales, además de reformas también en los sistemas de regulación del mercado de trabajo y una necesaria discusión sobre la pertinencia de prestaciones complementarias de los salarios, ya presentes en varios países de nuestro entorno.

3.2. La desigualdad salarial

Los datos revisados en el apartado anterior introducen la presencia de un componente desigualitario en la estructura salarial en España. La persistencia en el tiempo de un segmento de empleo precario, con bajas remuneraciones y muy reducida movilidad ascendente, incorpora a la estructura social un factor cla-

ramente determinante de las diferencias de renta entre los hogares. Para que esa desigualdad en las rentas primarias no se traduzca en una ampliación de la brecha en la renta disponible, resultaría necesario un gran efecto compensador de las políticas redistributivas (OCDE, 2008).

La identificación de este componente estructural no resulta fácil, sin embargo, a la luz de los cambios en el largo plazo de los principales indicadores de las diferencias salariales. Mientras que el aumento de la desigualdad salarial en la crisis parece claro con las distintas fuentes (Bonhomme y Hospido, 2013), existe también coincidencia en señalar los años previos a ésta como un período de reducción de las diferencias salariales. Según la *Encuesta de Estructura Salarial*, el Índice de Gini de las ganancias salariales pasó de 0,322 en 2008 a 0,346 en 2013. Los resultados de los distintos trabajos disponibles parecen mostrar que la desigualdad tiene un comportamiento contracíclico, disminuyendo durante las expansiones y aumentando durante las recesiones (García Serrano y Arranz, 2014).

¿Explican entonces los cambios de ciclo la tendencia de la desigualdad salarial o hay un componente latente en ésta? Los trabajos que han intentado identificar las razones de la moderación de esta forma de desigualdad en la etapa de bonanza enfatizan, en primer lugar, como principal factor de ese cambio, la reducción de la prima salarial de los titulados por el aumento de su oferta. Los problemas de sobrecualificación y las mayores dificultades del mercado de trabajo español en el contexto comparado para absorber con puestos de trabajo apropiados el gran incremento en la proporción de titulados universitarios han sido puestos de relieve por distintos autores, subrayando sus consecuencias tanto sobre la reducción de las diferencias entre los distintos grupos educativos como en el aumento de las desigualdades salariales intra-grupos.

El segundo factor que parece explicar que las desigualdades salariales no aumentaran en la etapa anterior a la crisis son los cambios en la composición del empleo. El auge del sector de la construcción y de las industrias y servicios asociados supuso una mejora notable en la escala de rentas de un sector de trabajadores que en otro contexto, de demanda mucho más débil de este tipo de actividades, habrían recibido remuneraciones considerablemente inferiores. Como han mostrado distintos trabajos, este cambio en la composición de la oferta de trabajo habría supuesto un aumento de la desigualdad si se hubiera mantenido constante su salario esperado (Lacuesta e Izquierdo, 2012). En correspondencia con este razonamiento, el aumento de la desigualdad salarial posterior puede atribuirse al cambio en la estructura de las ocupaciones, con un efecto significativo de la caída de la actividad en el sector de la construcción, a la vez que un descenso de los salarios en el sector.

Parece difícil, por tanto, que en el largo plazo puedan modificarse las condiciones que determinan la desigualdad salarial en la parte baja de la distribución, sin esperar tampoco grandes cambios en su parte alta. El cuadro, de hecho, que se deduce del uso de fuentes homogéneas para diferentes países muestra que la desigualdad de la parte superior de la distribución salarial en España es alta en términos comparados (Simón, 2009). No es fácil predecir que un ciclo expansivo pueda alterar sustancialmente las características básicas de la estructura salarial, por lo que ante la ausencia de cambios en la estructura productiva, para los que son necesarios medidas estructurales y plazos largos o cambios en el marco legislativo orientados a comprimir las diferencias en las remuneraciones, la tendencia en el mayor componente de las rentas de los hogares españoles será desigualitaria.

3.3. Cambios en la tipología de hogares y desigualdad

La transformación de las rentas individuales en renta disponible de los hogares pasa por la puesta en común de todas las ganancias recibidas en los mercados por cada miembro del hogar. La forma en que se produce ese reparto final está condicionada no sólo por las propias rentas percibidas, sino también por la estructura de los hogares. Pueden existir, por tanto, otro tipo de componentes demográficos que, con independencia de los cambios en las rentas primarias, afectan a la evolución de la desigualdad en el largo plazo. Eso no significa, en cualquier caso, que ese tipo de modificaciones demográficas sean ajenas a los propios cambios de ciclo.

Siendo varios los procesos que han afectado a la distribución de la población por tipos de hogar, hay tres con una especial incidencia distributiva: el proceso de envejecimiento de la población española, los flujos migratorios y los cambios en la estructura de hogares, con un importante crecimiento en el largo plazo de los unipersonales y los monoparentales. Existe consenso en señalar la mejora de las personas mayores en la escala de rentas en las últimas décadas. Como han señalado algunos autores, los problemas de alejamiento de las pensiones de las rentas medias, la reducida intensidad protectora de algunas de ellas, como las de viudedad, o la intermitencia de los historiales laborales en algunos colectivos, aunque persisten se han ido moderando en el tiempo (Ayala, 2014). Los datos sobre los ingresos de los hogares en la crisis muestran una rápida mejora de este colectivo respecto a la media, sustentada en una evolución mucho más estable de sus rentas. No sucedió lo mismo en la fase expansiva, en la que estas rentas, muy dependientes de las pensiones de la Seguridad Social, actualizadas según la evolución de los precios, no siguieron el mismo ritmo de crecimiento que las rentas medias.

Esta evolución introduce serios interrogantes sobre el efecto del envejecimiento en la desigualdad en los próximos años. En primer lugar, en el largo plazo la variable determinante para que el progresivo aumento del porcentaje de población potencialmente beneficiaria de una pensión de jubilación no se traduzca en mayor desigualdad es el mantenimiento de cuantías no muy distantes de la renta media. Esto sólo ha sido posible desde los años ochenta en los dos períodos recesivos registrados. En segundo lugar, mientras que las pensiones siguen siendo el principal instrumento redistributivo en España (Cantó, 2013), los problemas de sostenibilidad han obligado —y seguirán haciéndolo— al desarrollo de reformas que pueden afectar a las cuantías y, por tanto, a la contribución de estas prestaciones a la redistribución. Modificar cualquier parámetro del sistema puede afectar, por tanto, al principal instrumento de corrección de la desigualdad.

El segundo gran proceso demográfico que ha afectado a la desigualdad es el creciente peso de la población inmigrante sobre el total de residentes en España. Antes de la estabilización de los flujos de entrada de población extranjera que supuso la crisis, estos se multiplicaron por cinco en algo menos de diez años. La inmigración, que fue un factor importante en la consecución de las altas tasas de crecimiento económico registradas en la etapa previa a la crisis, aumentó la presión sobre el proceso distributivo, al incorporarse a la distribución de hogares un grupo creciente con rentas inferiores a la media. Varios autores han mostrado que los trabajadores inmigrantes tienden a concentrarse en mayor medida que los autóctonos en los niveles bajos de la escala retributiva, con mayores niveles de pobreza y peores condiciones de vida (Iriondo y Rahona, 2009, Muñoz de Bustillo y Antón, 2009, Martínez, 2010).

Con la crisis, además, han sido uno de los colectivos más castigados por la caída del empleo, lo que se ha traducido en un empeoramiento de su posición en la distribución de la renta y en el deterioro de sus condiciones de vida. La mejora de la actividad económica podrá suavizar algunos de estos problemas pero no alterarlos sustancialmente, a la vez que avivaría la llegada de nuevos inmigrantes, que estarían afectados por los menores salarios iniciales y las dificultades de acceso al sistema de protección social. Dado que los plazos para transformar esa situación de desventaja en otra de asimilación salarial y de rentas suelen dilatarse durante un largo intervalo temporal en todas las sociedades, será difícil evitar que este factor demográfico produzca nuevas tensiones distributivas.

Un tercer factor determinante de una mayor desigualdad es el cambio en la tipología de hogares y, sobre todo, la ganancia de peso sobre el total de los monoparentales. Mientras que a comienzos de los años ochenta estos hogares suponían menos del 0,5% de los hogares españoles, en la actualidad suponen

el 10%. Aunque no se puede trazar una relación directa entre el hecho de vivir en un hogar con un solo adulto con cargas familiares y tener una renta baja, se trata de un grupo con una renta ajustada por adulto equivalente que es un 30% inferior a la media de los hogares españoles. Son muy altas también las tasas de pobreza de este colectivo, que contribuye en un alto porcentaje a la alta incidencia de la pobreza infantil en España. La creciente fragmentación social de la infancia y las consecuencias adversas de las situaciones de pobreza infantil sobre varias dimensiones del bienestar son, sin duda, factores de vulnerabilidad futura. Existe evidencia, además, de que los ingresos de los hogares monoparentales son menos sensibles al ciclo económico que los de otros grupos de población. Pensar, por tanto, que una "marea alta" será suficiente para invertir esta peor posición en la distribución de la renta supone obviar una realidad suficientemente conocida.

4. POLÍTICAS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

Los comentarios previos coinciden en apuntar la presencia de muchos límites en cualquier estrategia que pretenda corregir la desigualdad con carácter casi exclusivo en la recuperación de los niveles de actividad económica y empleo. Sin cambios en los principales instrumentos redistributivos, tanto en el ámbito de la regulación como en el sistema de impuestos y transferencias, será muy difícil contener la inercia desigualitaria en la distribución de las rentas primarias. Tal afirmación no debe interpretarse como una negación del carácter redistributivo de la creación de empleo ni del efecto que ha tenido la crisis económica sobre las diferencias de renta entre los hogares españoles. El hecho de haber pasado a ser uno de los países más desigualitarios de toda la Unión Europea no puede disociarse del impacto diferencial que tuvo la crisis en España, que llevó a la tasa de desempleo a su nivel más alto desde que se tienen registros comparables. La crisis, sin embargo, avivó problemas que ya estaban presentes en la estructura social, algunos latentes y otros que ya se habían manifestado claramente. El riesgo, como se ha señalado, es que ese aumento de la desigualdad, lejos de ser transitorio, tenga efectos permanentes. La única manera de rebajar esa probabilidad es que el crecimiento económico, condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la desigualdad, esté acompañado de una intervención pública con carácter redistributivo mucho más activa.

4.1. Una pre-distribución más igualitaria

En su aportación más reciente, Tony Atkinson (2015), probablemente el investigador más reconocido en el estudio de la desigualdad, sostiene que el aumento de ésta registrado en la mayoría de los países de la OCDE en las

últimas décadas guarda relación con cambios en el equilibrio de poder de los agentes sociales. Si este diagnóstico es correcto, las medidas para reducir la desigualdad sólo podrán ser exitosas mediante un reequilibrio en esa distribución. Señala también que, en contra de la creencia generalizada, algunos de los factores que a menudo se identifican como responsables del aumento de la desigualdad, como la globalización, el cambio tecnológico, la flexibilización de los mercados de trabajo o el repliegue de las políticas de impuestos y gastos, ni quedan lejos del control de los poderes públicos ni son exógenos al sistema económico y social, siendo varios los ámbitos de determinación de las rentas primarias desde donde se puede hacer efectiva esa intervención.

Atkinson apunta varias direcciones en las que es posible instrumentar cierta forma de control de esos procesos para dotarles de una orientación más redistributiva. Una primera vía es fijar la dirección del cambio tecnológico como una preocupación explícita de los decisores públicos, incentivando la innovación de un modo que aumente la empleabilidad de los trabajadores y enfatice la dimensión humana de la provisión de servicios. Una segunda propuesta es desarrollar políticas públicas que proporcionen un balance más equilibrado del poder entre los distintos agentes económicos a través de distintas vías, como la definición de objetivos distributivos explícitos en la política de competencia, el aseguramiento de un marco legal que favorezca la representación sindical y un refuerzo de las instituciones que representan a los diversos agentes sociales. Una tercera propuesta es el refuerzo de la política de rentas, con salarios mínimos significativamente superiores al umbral de pobreza y la introducción de criterios de distancias salariales máximas en las empresas que participan en procesos de contratación pública.

¿Pueden tener traducción estas propuestas en el caso de España? Mientras que algunas de las alternativas citadas son excesivamente generales y requieren grandes plazos para que sean efectivas, hay otras que podrían ser introducidas con mayor facilidad. Los datos de la Contabilidad Nacional y las estadísticas de convenios colectivos muestran que la remuneración media por trabajador ha ido cayendo año tras año, con un crecimiento de los salarios cada vez más moderado y por debajo del de los precios en algunos años. Esta pérdida de capacidad adquisitiva no sólo se ha debido al proceso de ajuste de los costes salariales al contexto de crisis, sino también a las medidas adoptadas de reducción de las remuneraciones de los empleados públicos y a la adopción de procedimientos de negociación de los salarios más descentralizados. El volumen, de hecho, de trabajadores afectados por convenios de más alcance se ha ido reduciendo. En segundo lugar, como han constatado distintos autores, las cifras más recientes de contratación temporal superan no sólo los niveles que había en el período recesivo, sino incluso las de la etapa de bonanza. Se está produciendo, además, un incremento de la volatilidad de los contratos tem-

porales, con una reducción de su duración y un aumento del encadenamiento de contratos (FOESSA, 2015). En tercer lugar, como se señaló anteriormente, el bajo nivel del salario mínimo dificulta la mejora en la escala de rentas de un segmento amplio de trabajadores. Después de los importantes aumentos de esta variable registrados hasta la crisis e incluso al inicio de ésta, sobre todo en relación a la evolución del índice de precios al consumo, su crecimiento se ha estancado en los últimos años. Este debilitamiento del indicador relativo de los salarios más bajos debe contemplarse con preocupación, dado el citado aumento de las desigualdades salariales desde el comienzo de la crisis. A pesar de la salida del mercado de trabajo de un segmento muy importante de trabajadores con salarios muy bajos, las diferencias en la parte baja de la distribución de las rentas salariales se han ensanchado, con un alejamiento progresivo de los trabajadores con remuneraciones más bajas del salario medio.

Para conseguir una reducción de la desigualdad en las rentas del trabajo parece necesario, por tanto, avanzar en tres líneas. La primera es reforzar la capacidad redistributiva de la negociación colectiva, buscando un mayor equilibrio entre las ganancias de eficiencia que puede suponer una negociación más descentralizada y las pérdidas de equidad asociadas a esa mayor dispersión. La segunda, no exenta de polémica, es la elevación del salario mínimo[1]. La tercera es una revisión del marco regulador del mercado de trabajo que limite la segmentación que produce la facilidad del recurso a la contratación temporal, tal como está definido en la actualidad. Es evidente que avanzar en estas tres direcciones puede suponer pérdidas de eficiencia e, incluso, es debatible el balance neto en términos de empleo y bienestar. Dado, sin embargo, que uno de los principales determinantes de la desigualdad en España es la acusadísima dispersión en la distribución de las rentas primarias, parece imprescindible abordar un acuerdo social que afecte a la distribución de salarios.

4.2. La mejora de la capacidad redistributiva de las prestaciones sociales

La reducción de la desigualdad pasa necesariamente por la combinación de una menor concentración en la distribución de las rentas primarias y una redistribución más efectiva. En la literatura que analiza los efectos redistributivos de los sistemas de impuestos y prestaciones no se ha llegado todavía a ningún consenso respecto a cuáles son los ingredientes concretos que ha de tener

1 El efecto final de los cambios en el salario mínimo sobre la desigualdad es una cuestión sujeta a gran controversia. Los trabajos más recientes para algunos países parecen mostrar que el salario mínimo sí reduce la desigualdad en la parte inferior de la distribución salarial (Autor *et al,* 2016), mientras que las elasticidades estimadas del empleo a cambios en el salario mínimo tienen, en general, un valor muy pequeño (Belman y Wolfson, 2014).

un sistema de prestaciones e impuestos para que resulte lo más redistributivo posible. En una aportación seminal, Korpi and Palme (1998) concluían que cuanto más se focalizan las prestaciones en los más pobres menor es la reducción de la pobreza y la desigualdad del sistema de protección social. En una línea similar, las investigaciones de Paulus *et al.* (2009) para un grupo amplio de países europeos mostraron que las prestaciones universales tenían un mayor efecto igualador que las condicionadas por renta. Más recientemente, Marx *et al.* (2013) rebatieron las conclusiones de Korpi and Palme (1998) y a partir de datos recientes de países industrializados llegan a una conclusión que es prácticamente la opuesta: los sistemas con un mayor peso de las políticas condicionadas por renta y, por tanto, focalizadas principalmente en los más pobres, son más efectivas en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

En el caso de España existen déficits importantes tanto en el cuadro de prestaciones no contributivas como en el ámbito de las prestaciones universales. Existe suficiente consenso alrededor de dos rasgos básicos en la evolución de las prestaciones sociales: tienen un claro efecto reductor de la desigualdad, al resultar los indicadores que miden ésta considerablemente inferiores cuando se miden con la renta disponible de los hogares en lugar de hacerlo a partir de la distribución de rentas primarias, pero esa capacidad para reducir la desigualdad parece haberse moderado en el tiempo. En la crisis, el sistema de prestaciones sociales contribuyó a evitar un mayor aumento de la desigualdad de la renta disponible, pero no impidió el rápido crecimiento de ésta.

El sistema español de impuestos y prestaciones, de hecho, ya era antes de la crisis uno de los menos efectivos de toda la Unión Europea en la redistribución de la renta (Immervoll *et al*., 2006). La principal diferencia respecto a otros países es la limitada dimensión del efecto redistributivo de todas y cada una de las políticas que lo conforman, a excepción de las pensiones contributivas. En general, en los países donde más ha crecido el efecto redistributivo de las prestaciones monetarias, el elemento impulsor ha sido el crecimiento de su peso relativo en las rentas del hogar y no su progresividad (Cantó, 2013). De hecho, la progresividad de las prestaciones ha cambiado poco en los países de la OCDE desde los años ochenta. En el caso de España, resulta muy difícil mantener el nivel de redistribución de la renta sólo a través de aumentos de la progresividad del gasto en prestaciones sociales. Es necesario un aumento en su volumen, en claro contraste con los recortes impuestos por la crisis que supusieron una contracción del gasto social, lo que añadió mayores limitaciones para la reducción de la brecha respecto a los países de nuestro entorno. Ese aumento en el volumen del gasto no debe tomar como referencia únicamente el promedio de los países de la Unión Europea, sino el propio nivel de riqueza de la economía española. Actualmente, está por debajo del de otros países con niveles de renta inferiores a los españoles.

Aparte de buscar una mayor incidencia en las rentas de los hogares, el sistema de prestaciones sociales debería cubrir cuanto antes algunas lagunas evidentes respecto a los modelos vigentes en países de nuestro entorno con indicadores de desigualdad significativamente más reducidos. En primer lugar, existe un déficit muy importante en las prestaciones familiares, con una intensidad protectora casi mínima respecto a la mayoría de los países europeos. Resulta necesario avanzar hacia el diseño de un sistema universal de protección a las familias con hijos. Éste podría construirse tanto con carácter progresivo como con cuantías iguales por cada menor de edad. La opción de la universalidad permitiría no sólo ampliar la cobertura de la insuficiencia de ingresos de los hogares con hijos, sino también integrar en el sistema a los hogares con rentas medias. Como segunda opción, resulta urgente el aumento de la cuantía de la prestación no contributiva por hijo a cargo, ciertamente minúscula, tanto en comparación con otros países como respecto al umbral de pobreza.

En segundo lugar, la mejora de la capacidad redistributiva de las prestaciones pasa también por la reducción de la fragmentación y el aumento de la cobertura del sistema de garantía de ingresos. La prolongación de la crisis ha puesto de manifiesto las insuficiencias del sistema actual, que arrastra desde hace años serios problemas de inequidad, y que destaca en el contexto comparado por carecer de una última red de seguridad económica homogénea por territorios o tipos de hogar. Estas lagunas limitan significativamente la capacidad redistributiva del sistema, que ya era muy limitada antes del inicio de la recesión. Las deficiencias del sistema de garantía de ingresos exigen reformas de gran alcance. Los instrumentos diseñados en la crisis para paliar temporalmente las situaciones más graves de insuficiencia de ingresos de los desempleados fueron soluciones transitorias para problemas estructurales, presentes en el diseño de la protección social desde hace muchos años. Sea cual sea la fórmula adoptada para el aseguramiento de unos mínimos comunes en cada territorio, parece necesario avanzar hacia un sistema más integrado, con niveles de adecuación no tan alejados de los europeos y con una extensión de la cobertura ofrecida a los hogares sin ingresos que dé respuesta a varias de las lagunas actuales. Esa expansión del sistema debería ser compatible con el mantenimiento de un sistema de incentivos que evitara los problemas de dependencia de la prestación. Hay países que han conseguido esos objetivos a través de reformas de distinta orientación.

En tercer lugar, una de las mayores lagunas en el sistema de protección social es la práctica ausencia de instrumentos destinados a reducir la insuficiencia de ingresos de los trabajadores con salarios bajos. Cuando este problema coincide con la presencia de hijos dependientes, el problema de desigualdad aumenta notablemente. Tal fenómeno, creciente en España, exige la búsqueda de nuevos instrumentos de protección que, sin desincentivar la participación laboral,

contribuyan al sostenimiento de las rentas en esos hogares con bajas remuneraciones. Varios países han desarrollado en los últimos años diferentes fórmulas de subsidios salariales a través del impuesto personal sobre la renta. En algunos casos se han desarrollado como deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta por su mayor facilidad para la gestión, mientras que en otros países son directamente complementos de los salarios mensuales. Otra posibilidad es una combinación de las dos anteriores. Su desarrollo en España podría tener un mayor impacto, tanto en términos redistributivos como de eficiencia, que algunas de las deducciones actuales. Su eficacia dependerá de un diseño adecuado para afectar a los colectivos con menor cualificación y salarios, y de cómo se complemente con las otras reformas del sistema de prestaciones e impuestos.

La redistribución no se agota, en cualquier caso, en el efecto corrector de las desigualdades que tienen las prestaciones monetarias. Después de las prestaciones de jubilación, los gastos sociales más importantes son la sanidad y la educación. En el caso del gasto sanitario, los resultados de algunos trabajos permiten concluir que aunque estos gastos tienen un gran efecto reductor de la desigualdad, los resultados en términos de progresividad y redistribución son peores que los que se obtenían antes de la crisis (Calero y Gil, 2014). La reducción de los niveles de gasto en el período más reciente alerta sobre una posible merma de la capacidad de los sistemas educativo y sanitario para garantizar una mayor igualdad de oportunidades y contener la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.

Varios autores han destacado algunas de las características de estos gastos que limitan su capacidad redistributiva potencial. En el ámbito de la educación, el gasto público en esta función se sigue distribuyendo en España de forma ligeramente progresiva, aunque sus diversos componentes ofrecen resultados muy diferentes (Calero, 2015). El gasto público en los niveles previos a los estudios superiores resulta progresivo, pero el que se destina a conciertos y subvenciones al sector privado es regresivo, lo que también se observa en el caso del gasto público en educación superior y el destinado a becas y ayudas. Existe también evidencia de una desigual distribución por grupos de renta de los problemas de abandono prematuro y fracaso escolar, muy concentrados en las decilas más bajas de renta, que resultan especialmente acusadas en determinados grupos, como los inmigrantes. Son necesarios mayores programas de gasto y servicios específicos de apoyo y mediación para los centros que acogen a este alumnado en mayor proporción. En el caso de la sanidad, las últimas reformas han tenido importantes efectos distributivos. Los análisis empíricos realizados en el caso de los copagos, por ejemplo, muestran que la regresividad del sistema se va a mantener o incluso podría verse ampliada (González y Urbanos, 2015). Se confirma también el aumento significativo de las personas

que dicen no tener cubiertas sus necesidades médicas, especialmente en las decilas inferiores de la distribución.

Hay, por tanto, un gran potencial de reducción de las desigualdades en los bienes preferentes que no pasan necesariamente por gastar más, aunque en algunos servicios parece imprescindible. Resulta necesario revisar los elementos de regresividad en los distintos gastos y, sobre todo, recuperar la intensidad protectora que tenían algunas de estas partidas antes de la crisis.

4.3. Hacia un sistema fiscal más justo y eficiente

Es difícil pensar en una mejora de la capacidad redistributiva del sistema de prestaciones sin cambios de gran calado en el sistema fiscal. Por un lado, los sistemas tributarios deben generar recursos suficientes para atender las preferencias de los ciudadanos por la redistribución. Por otro lado, aunque el efecto redistributivo de los Estados de bienestar suele ser mayor en la vertiente del gasto que en la de los impuestos (OCDE, 2011), estos últimos pueden contribuir a reducir la desigualdad en la distribución de las rentas primarias. Algunas estimaciones muestran, de hecho, que el efecto redistributivo del IRPF es superior al de la mayoría de las prestaciones monetarias distintas de las pensiones.

Este papel redistributivo del impuesto sobre la renta ha ido perdiendo peso, sin embargo, en los últimos años. La tendencia común en muchos países ha sido la reducción de los tipos aplicados en los impuestos directos y una gradual concentración de la recaudación tributaria en los objetos imponibles más fáciles de controlar, como las rentas del trabajo asalariado o el consumo. Tal tendencia parece obviar el efecto redistributivo de la imposición directa progresiva y el regresivo de la imposición indirecta.

En el caso español destaca, sobre todo, que aunque el IRPF sigue teniendo un efecto igualador éste tiende a disminuir con el tiempo, pese a la mejora temporal que supusieron las actuaciones de emergencia frente a la crisis (Cantó, 2014). No es extraño, en este contexto, que España sea uno de los principales países de la Unión Europea donde menor es la capacidad redistributiva de los tributos. Para acercarse a la capacidad de otros países es necesario aumentar la progresividad y el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta. La apuesta por un mayor peso de la imposición indirecta, como revindican algunos autores e instituciones, tendría, sin duda, consecuencias distributivas negativas. Queda pendiente, además, como en otros países, una revisión casi completa de la imposición sobre el capital, actualmente poco eficiente y muy diferenciada territorialmente.

Es posible, en cualquier caso, mejorar la equidad del IRPF, rebajando el tratamiento privilegiado que concede a determinadas rentas e intensificando los esfuerzos en la lucha contra el fraude. Respecto a la primera de esas cuestiones,

un rasgo característico del sistema fiscal español es su profunda dependencia de las rentas de trabajo, con casi dos tercios de los ingresos tributarios procedentes de las cotizaciones sociales y el IRPF, cuya base procede de las rentas del trabajo en un ochenta por ciento (Díaz de Sarralde y Ruiz-Huerta, 2015). Una igual capacidad de pago está siendo gravada de forma diferente en función de la procedencia de la renta, atendiendo a consideraciones que, en muchos casos, no parecen encontrar sustento argumental suficiente desde los valores de equidad generalmente aceptados en la sociedad. Las combinaciones de rentas que se producen en la renta gravable en función de las fuentes de origen provocan una gran dispersión en la intensidad del gravamen soportado ante iguales capacidades de pago, destacando la gran concentración de las mayores cargas impositivas que se produce en el caso de las rentas del trabajo (Rodado, 2014).

El reto de la disminución del fraude fiscal es de gran envergadura. Si bien resulta cada vez más complejo el control de algunas nuevas formas de actividad económica en el contexto de creciente globalización, la lucha contra el fraude fiscal es cada vez más relevante por sus consecuencias sobre la eficiencia y la equidad, en el actual marco de severas restricciones presupuestarias. Estimaciones recientes para el IRPF revelan una acusada desigualdad en el fraude por fuentes de renta. Así, Domínguez *et al.* (2014) detectaron una importante bolsa de evasión tributaria en los rendimientos del capital mobiliario, con un cumplimiento en esta fuente de renta en torno al 39%. Otro gran foco de fraude son las rentas inmobiliarias, registrando también los autónomos y profesionales elevadas cuotas de incumplimiento.

El fraude fiscal no sólo se distribuye desigualitariamente por fuentes de renta sino también por grupos sociales, ya que no todos los ciudadanos tienen el mismo comportamiento cívico ni las mismas posibilidades de eludir los controles, o entre las empresas, donde el tamaño y la complejidad de sus estructuras son decisivos. Corregir el fraude fiscal, por tanto, es corregir también la desigualdad. Hay que ser conscientes, en cualquier caso, de los límites en las posibilidades reales de actuación. La idea de eliminar el fraude fiscal es poco realista. No lo es, sin embargo, la de rebajarlo a niveles similares a los de otros países europeos. Para ello será necesario tanto un aumento de los recursos destinados a su reducción, el adecuado reparto de competencias entre las diversas administraciones implicadas y un esfuerzo mucho mayor en la mejora de la conciencia social sobre los efectos del fraude.

5. CONCLUSIONES

La creciente disponibilidad de datos comparables sobre la desigualdad en la distribución de la renta permite ubicar a España entre los países con indicadores más elevados. Con independencia del indicador elegido, se trata de uno de los países de la Unión Europea donde mayores son las diferencias entre las rentas de los hogares. Ya antes de la crisis, España era un país desigualitario en el contexto comparado. Con la prolongación de ésta, se ha convertido en uno de los más desiguales. Este acusado impacto de la caída de la actividad económica y del empleo sobre la desigualdad ha llevado a una creciente corriente de opinión a interpretar la recuperación económica como la vía natural para rebajar el problema. La inferencia es relativamente sencilla: retornar a los niveles de empleo anteriores a la crisis supondrá recuperar también indicadores de desigualdad similares a los de entonces.

Este supuesto automatismo casa mal, sin embargo, tanto con lo sucedido en recesiones anteriores como con la evidencia acumulada sobre los determinantes últimos del proceso distributivo en España. La revisión realizada en este trabajo alerta contra la falta de respuesta de la desigualdad a las fases expansivas y del efecto amplificador que, sin embargo, tienen los episodios recesivos. Una vez que se cerró la fase recesiva anterior, en los primeros años noventa, la desigualdad no volvió a su nivel anterior, incluso después de varios años de bonanza económica y de muy intensa creación de empleo. No parece seguro, por tanto, que se materialice esa linealidad entre la recuperación de las rentas y la mayor equidad en su reparto. Se suma, además, que la intensidad de la última crisis ha sido considerablemente mayor que la de la anterior, tanto en términos de empleo como de dispersión de los ingresos, con una dramática caída de las rentas más bajas. A ello se une la severidad de algunos de los recortes introducidos en gastos especialmente relevantes para las rentas de los hogares en los estratos inferiores de la distribución.

Aparte de las lecciones que pueden extraerse de la evolución de la desigualdad ante anteriores cambios de ciclo, la revisión de algunos de los procesos determinantes de la distribución de ingresos invita a pensar en un componente estructural en este alto nivel del problema. La revisión realizada permite identificar distintos tipos de dificultades para que el crecimiento económico arrastre por sí solo a la mayoría de las rentas. Un rasgo diferencial, sin duda, respecto a otros países europeos es la incidencia mucho mayor del empleo de bajos salarios. Los datos más recientes de contratación una vez reactivada la economía ofrecen un panorama poco estimulante, con un claro predominio de las formas de contratación más ligadas a salarios bajos. Parece difícil que en el largo plazo puedan modificarse las condiciones que determinan la desigualdad salarial en la parte baja de la distribución, sin esperar tampoco grandes cambios en su

parte alta. Un ciclo expansivo no alterará sustancialmente las características básicas de la estructura salarial sin cambios en la estructura productiva o en el marco legislativo orientados a reducir la dispersión salarial. A esta inercia desigualitaria en la distribución de las rentas primarias se unen algunos cambios en la estructura demográfica, con un mayor peso de algunos grupos demográficos con rentas más bajas y menor movilidad ascendente, procesos que tampoco es probable que sean alterados por el crecimiento del empleo.

Sin la introducción de reformas en los principales instrumentos redistributivos será muy difícil, por tanto, que el componente desigualitario latente en la distribución de las rentas primarias se reduzca sólo con la creación de empleo. La revisión realizada de una posible agenda redistributiva de mayor intensidad que la actual sugiere distintas vías de mejora. Una primera, sin duda, es avanzar hacia una pre-distribución más equitativa de las rentas del trabajo en torno a tres ejes: un sistema de negociación colectiva que, sin renunciar a las ganancias de eficiencia de una cierta descentralización contenga la dispersión salarial, un mayor acercamiento a los estándares europeos de la relación entre el salario mínimo y el salario medio y una revisión de los sistemas de contratación que reduzca el dualismo actual. En segundo lugar, es difícil imaginar una reducción permanente de la desigualdad sin la mejora de la capacidad redistributiva de las prestaciones sociales. En el caso de las prestaciones monetarias, resulta urgente una drástica mejora de las prestaciones familiares, la reducción de la fragmentación y el aumento de la cobertura del sistema de garantía de ingresos y la introducción de algún tipo de complemento de los salarios bajos en línea con las reformas recientes en varios países europeos. En el caso de las prestaciones en especie, urge la revisión de los elementos regresivos de los principales gastos, sanitario y educativo, sobre todo, y recuperar su intensidad protectora, erosionada en varios servicios por las políticas de austeridad.

Poner en marcha esta agenda requiere necesariamente la revisión también del sistema fiscal, no solo desde la perspectiva de la generación de ingresos suficientes sino también desde su consideración como un instrumento redistributivo de gran capacidad, especialmente en la vertiente de la imposición directa. Siendo necesaria la revisión de la regresividad de algunas figuras tributarias, como en la imposición sobre el consumo, o de las importantes lagunas en otras, como en la imposición sobre el capital, resulta especialmente urgente la reforma del IRPF, por su incidencia sobre las rentas de los hogares. La moderación de la inequidad en el trato que reciben las distintas fuentes de renta y la disminución del fraude fiscal hasta niveles equiparables a los de otros países europeos deberían ser componentes básicos de cualquier plan integral de reducción de la desigualdad.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J.A. (2015): "Democracy, Redistribution, and Inequality Democracy, Redistribution, and Inequality". En Atkinson, A.B. y Bourguignon, F. (eds.): *Handbook of Income Distribution* Vol.2. Amsterdam: Elsevier.

Atkinson, A.B. (2015): *Inequality*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

Autor, D., Manning, A. y Smith, C.L. (2016): "The Contribution of the Minimum Wage to U.S. Wage Inequality over Three Decades: A Reassessment". *American Economic Journal: Applied Economics* 8, 58-99.

Ayala, L. (2014): "Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo". *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación FOESSA, Documento de Trabajo 2.5.

Ayala, L. (2016): "La desigualdad en España: fuentes, tendencias y comparaciones". Madrid: FEDEA.

Ayala, L., Cantó, O. y Rodríguez, J.G. (2011): "Poverty and the business cycle: The role of the intra-household distribution of unemployment". ECINEQ Working Paper nº222.

Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J.A. (2015): "Democracy, redistribution and inequality". En Atkinson, A.B. y Bourguignon, F. (eds.): *Handbook of Income Distribution,* Volume 2. Amsterdam: Elsevier.

Belman, D. y Wolfson, P.J. (2014): *What Does the Minimum Wage Do*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014.

Bonhomme, S. y Hospido, L. (2013): "Earnings inequality in Spain: new evidence using tax data". *Applied Economics* 45, 4212-4225.

Calero, J. (2015): "La educación y la desigualdad". En Ayala, L. y Ruiz-Huerta (dirs.): *2º Informe sobre la desigualdad en España.* Madrid: Fundación Alternativas.

Calero, J. y Gil, M. (2014): "Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España". *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación FOESSA, Documento de Trabajo 2.8.

Cantó, O. (2013): "La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos". *Papeles de Economía Española* 135, 140-152.

Cantó, O. (2014): "La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución". *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación FOESSA, Documento de Trabajo 2.7.

Consejo Económico y Social (2013): *Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos.* Madrid: CES.

Davia, M.A. (2014): "Evolución del empleo de bajos salarios en España". *VII Infor-*

me sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Fundación FOESSA, Documento de Trabajo 4.2.

Díaz de Sarralde, S. y Ruiz-Huerta, J. (2015): "Sistema Fiscal y distribución de la renta en España". En Ayala, L. y Ruiz-Huerta (dirs.): *2º Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

Domínguez, F., López Laborda, J. y Rodrigo, F. (2014): "El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios". FEDEA, Estudios sobre la Economía Española EEE2014-01.

FOESSA (2015): *Empleo precario y protección social. Análisis y Perspectivas 2015*. Madrid: Fundación FOESSA.

García Serrano, C. y Arranz, J.M. (2014): "Evolución de la desigualdad salarial en los países desarrollados y en España en los últimos treinta años". Fundación FOESSA, Documento de Trabajo 2.5.

Goerlich, F. (2016): *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Valencia: IVIE.

González, B. y Urbanos, R. (2015): "La sanidad y la desigualdad". En Ayala, L. y Ruiz-Huerta (dirs.): *2º Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

Hines, J.R., Hoynes, H. y Krueger, A. (2001). Another Look at Whether a Rising Tide Lifts All Boats. In A. Krueger and R. Solow (eds.): *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?* New York: Russell Sage Foundation.

Immervoll, H., Levy, H., Lietz, C., Mantovani, D., O'Donoghue, C., Sutherland, H., y Verbist, G. (2006): "Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equalizing Properties of Taxes and Benefits". En Papadimitriou, D.B. (ed.): *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*. Palgrave, Macmillan.

Iriondo, I. y Rahona, M. (2009): "Vivienda y condiciones de vida de los inmigrantes en España". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 80, 269-291.

Jenkins, S., Brandolini, A., Micklewright, J. y Nolan, B. (2012). *The Great Recession and the Distribution of Household Income*. Oxford University Press.

Korpi, W. y Palme, J. (1998): "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review* 63, 661-687.

Lacuesta, A. e Izquierdo, M. (2012): "The contribution of changes in employment composition and relative returns to the evolution of wage inequality: the case of Spain". *Journal of Population Economics* 25, 511-543.

Martínez, R. (2010): "Baja renta y privación material de la población inmigrante en España". *Presupuesto y Gasto Público* 61/2010, 311-336.

Marx, I., Salanauskaite, L. y Verbist, G. (2013): "The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace? IZA Discussion Paper No. 7414.

Muñoz de Bustillo, R. y Antón, J.I. (2011a): "From the highest employment growth to the deepest fall: Economic crisis and labour inequalities in Spain". En Vaughan-Whitehead, D. (ed.), *Work Inequalities in The Crisis. Evidence from Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.

Muñoz de Bustillo, R. y Antón, J. I. (2011b): "From rags to riches? Immigration and poverty in Spain". *Population Research and Policy Review* 30, 661-676.

OCDE (2008): *Growing Unequal?* París: OCDE.

OCDE (2011): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising?* París: OCDE.

OECD (2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OCDE.

Ostry, J.D. Berg, A., y Tsangarides, C.G. (2014): "Redistribution, Inequality, and Growth". IMF Staff Discussion Note SDN/14/02.

Paulus, A., Čok, M., Figari, F., Hegedüs, P., Kump, N., Lelkes, O., Levy, H., Lietz, C., Lüpsik, S., Mantovani, D., Morawski, L., Sutherland, H., Szivos, P., y Võrk, A. (2009): "The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU". EUROMOD Working Paper Series Nr EM8/09.

Rodado, M.C. (2014): *Capacidad de pago y redistribución en el IRPF: tres nuevas perspectivas de análisis.* Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Simón, H. (2009). "La desigualdad salarial en España: Una perspectiva internacional y temporal". *Investigaciones Economicas* 33, 439-471.

Stiglitz, J. (2013): *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. Nueva York: W.W. Norton & Company, Inc.

El nuevo mapa de la desigualdad territorial

Jesús Pérez Mayo
jperez@unex.es

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, es profesor Titular de Universidad del área de Economía Aplicada de la Universidad de Extremadura. Desarrolla su investigación en el ámbito de la pobreza, el bienestar, la exclusión social y la privación multidimensional. Ha publicado varios artículos en revistas nacionales e internacionales y participado en diversos proyectos de investigación centrados en estas cuestiones, financiados por el Ministerio de Ciencia e Innovación, la Junta de Extremadura, el Instituto de Estudios Fiscales y la Fundación FOESSA.

Antonio Jurado Málaga
ajurado@unex.es

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Economía por la Universidad de Extremadura. Profesor Titular del área de Economía Aplicada en la Universidad de Extremadura. En los últimos años ha publicado varios artículos en revistas nacionales e internacionales de prestigio y capítulos de libros sobre pobreza, desigualdad y bienestar económico en el ámbito territorial.

RESUMEN

En este trabajo se ha analizado el impacto de la crisis sobre la desigualdad desde una perspectiva regional entre 2008 y 2014. Para ello se estudia la tasa de riesgo de pobreza así como la desigualdad de cada Comunidad Autónoma. Tanto este segundo indicador como el riesgo de pobreza con umbral anclado muestran un empeoramiento de la situación. Además, se realiza un estudio detallado de la evolución de los ingresos de los extremos de la distribución que presenta la no neutralidad de la crisis. El trabajo pone de manifiesto que la crisis ha tenido efectos distintos en las diferentes regiones españolas y, previsiblemente, también serán diferentes las formas de salir de ella.

PALABRAS CLAVE

Pobreza, territorio, comunidades autónomas, desigualdad, distribución de la renta

CÓDIGOS JEL

I31, I32, R5

ABSTRACT

The impact of economic crisis on living conditions is analysed in this paper from a spatial point of view in the period 2008-2014. Regional poverty rates and inequality indices are studied. The latter indicator as well as the poverty risk rate with an anchored threshold report a general worsening. Besides, the evolution of income distribution tails is studied in detail where and the non neutrality of the economic crisis stands out.

The paper exposes that the regional impact of the economic crisis has been different and, therefore, Spanish regions are expected to show different exits.

KEYWORDS

Poverty, spatial analysis, regions, inequality, income distribution

JEL CODES

I31, I32, R5

1. INTRODUCCIÓN

El análisis territorial de la desigualdad y las condiciones de vida en un país tan descentralizado como España cobra especial relevancia, siendo esta importancia creciente por la recesión sufrida por la economía española y su intenso efecto sobre la desigualdad.

Desde los años 70 del siglo pasado, se observa una dispersión y variabilidad de las tasas de pobreza e indicadores de desigualdad que configuraba un mapa bastante desequilibrado; y la convergencia observada desde entonces parece haberse debido más a acciones comunes en todas las regiones que al proceso descentralizador iniciado en esos años.

Por otra parte, desde el inicio de la crisis se constata el empeoramiento producido por el deterioro acelerado del mercado de trabajo. La cifra de desempleados ha superado los cinco millones y la destrucción de empleo desde el comienzo de la crisis se ha producido a un ritmo muy rápido con una peculiaridad adicional respecto a períodos anteriores: la elevada tasa de desempleo de las personas de referencia del hogar y el creciente número de hogares donde no se perciben ingresos.

Este panorama, junto a las medidas de recorte del gasto público para cumplir con los requisitos de déficit y deuda públicos, hacen temer que no sólo no se reduzcan las distancias en pobreza y desigualdad, sino que los logros en convergencia en renta per cápita, habitualmente enarbolados como signo inequívoco del desarrollo económico español reciente, puedan transformarse en retrocesos.

Además, el trabajo que presentamos cobra sentido porque el diseño de las políticas para la inclusión social o contra la pobreza se beneficia notablemente del análisis de la concentración espacial de la pobreza. Además, no sólo es relevante para las políticas paliativas, sino también para las preventivas mediante el estudio de las causas y procesos de la pobreza y la exclusión en determinados territorios.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: tras esta introducción, se describe y analiza la evolución regional de la desigualdad en el período 2008-2014. Después, se replica este análisis para el riesgo de pobreza teniendo en cuenta, además, metodologías alternativas para mostrar el verdadero impacto de la recesión sobre las condiciones de vida de los hogares. Más tarde, se revisa el papel del sector público en este período y, finalmente, se enumeran las principales conclusiones del artículo.

2. DESIGUALDAD INTER E INTRA-REGIONAL EN ESPAÑA 2008-2014

La importancia de la perspectiva territorial en el estudio de la desigualdad y la pobreza crece en intensidad cuando analizamos un periodo de recesión económica. Experiencias pasadas nos muestran cómo la desigualdad tarda mucho más en reducirse que en aumentar, por lo que los años perdidos en divergencias son costosos de recuperar en tiempo.

Aunque es frecuente, no todas las recesiones económicas implican aumentos de la desigualdad. El efecto final dependerá, entre otros factores, de los sectores productivos más afectados, de la situación de partida o de las medidas tomadas para salir de la crisis.

Analizando la evolución de las rentas de los más de doce mil hogares encuestados por la ECV, nos hacemos una primera idea del variado panorama regional durante la recesión económica. Debe tenerse en cuenta que los ingresos de la ECV hacen referencia al año anterior, por lo que al utilizar la ECV-08 y la ECV-14 estamos comparando los ingresos de los hogares españoles de 2007 y de 2013.

Tabla 1

RENTA DISPONIBLE POR ADULTO EQUIVALENTE (€)			
	ECV-2008	ECV-2014	
Andalucía	12.078	11.373	-5,84%
Aragón	15.058	15.430	2,47%
Asturias	14.796	14.787	-0,06%
Baleares	15.060	15.254	1,29%
Canarias	12.059	11.273	-6,52%
Cantabria	14.848	13.702	-7,72%
Castilla y León	13.714	13.920	1,50%
Castilla-La Mancha	12.350	11.648	-5,68%
Cataluña	15.899	15.763	-0,85%
C.Valenciana	13.836	12.683	-8,33%
Extremadura	10.721	11.793	9,99%
Galicia	13.033	14.215	9,07%
Madrid	17.432	16.800	-3,63%
Murcia	12.537	11.232	-10,40%
Navarra	18.031	18.307	1,53%
P.Vasco	16.779	18.866	12,43%
La Rioja	13.537	15.350	13,40%
ESPAÑA	14.328	13.802	-3,67%
Desviación típica	2.038	2.403	17,90%

Fuente: elaboración propia partiendo de microdatos ECV.

En el conjunto nacional se observa una reducción del 3,67% de la renta disponible por adulto equivalente[1]. Sin embargo, el reparto de este descenso entre las distintas autonomías se mostró muy desigual. Contrastan, frente a las grandes reducciones de Murcia (-10,4%), C. Valenciana (-8,33%), Cantabria (-7,72%), Canarias (-6,52%), Andalucía (-5,84%) y Castilla-La Mancha (-5,68%), aumentos notables como los de La Rioja (13,4%), País Vasco (12,43%), Extremadura (9,99%) o Galicia (9,07%). Como podemos ver, los porcentajes positivos de crecimiento de las regiones más favorecidas son tan intensos como los descensos porcentuales de las más afectadas en esta variable.

Sin embargo, esta información es bastante incompleta como para obtener conclusiones. Por un lado, hay que observar también la gran disparidad (inicial y final) entre los niveles de rentas medias regionales. En 2008, la renta media regional más elevada, según esta tabla, era la de Navarra con 18.031 euros por adulto equivalente y, la más baja, la extremeña con 10.721 euros. Una diferencia del 68% de la renta media navarra sobre la extremeña. Este porcentaje se redujo hasta un 55% en 2014 debido al mayor crecimiento de la renta media extremeña. Sin embargo, aunque pueda parecernos en un primer momento que no ha aumentado la polaridad, debemos tener en cuenta que otras regiones con renta media tradicionalmente baja han visto reducidas sus rentas en este periodo. Estaríamos hablando de los notables descensos de Canarias, Castilla-La Mancha, Andalucía o Murcia; mientras que otras regiones de alto nivel de renta han seguido creciendo, destacando País Vasco, La Rioja y Navarra.

El valor de la desviación típica de las rentas medias de las diecisiete regiones nos muestra cómo la dispersión ha aumentado desde 2.038 € a 2.403 €. No obstante, las cifras de desigualdad que analizaremos posteriormente desvelarán más detalladamente la evolución de este problema.

Por otro lado, si analizásemos el PIB por habitante y su evolución 2008-2014, observaríamos que País Vasco, Madrid y Cataluña han mejorado su posición respecto a la media nacional; mientras que lo contrario ocurrió por ejemplo con Andalucía o Murcia. En este ranking del PIB per cápita, tras el periodo 2008-2014, Madrid, País Vasco y Navarra siguen ocupando los tres primeros puestos y Extremadura y Andalucía los dos últimos. No obstante, Extremadura mostró una mejora relativa en esta macromagnitud; pasando de un 68,4% del PIBpc en 2008 a un 69% en 2014. No ocurrió lo mismo en Andalucía, que vio decrecer su porcentaje desde el 77% al 74%.

La distribución intraterritorial de la renta en las regiones españolas y en el conjunto español ha experimentado un notable incremento en tan sólo 6 años de dura recesión económica. El índice de Gini, tradicionalmente el más utili-

1 Aplicando la escala OCDE modificada.

zado, mostró un crecimiento del 9,54% al comparar la distribución que existía en la ECV-2008 con la que existía en la ECV-2014. El problema es mucho más grave al apreciar que ese aumento de la desigualdad se ha distribuido de manera muy diferente entre las distintas comunidades autónomas españolas. Por un lado, hay regiones con crecimientos del índice superiores al 15%, como Murcia, La Rioja, Andalucía y Aragón; frente a otras que han aumentado menos de un 1%, como Cantabria o Madrid.

Observando las posiciones que cada región ocupa en un hipotético *ranking* de índices de Gini, comprobamos que el generalizado pero desigual aumento de la desigualdad ha provocado saltos importantes en la clasificación. Positivamente, destacan evoluciones de mejora en Madrid (pasando de la quinta a la decimotercera posición) o Canarias (pasando de la cuarta a la séptima posición). Y negativamente, sobresalen los casos de Andalucía, Asturias y Murcia.

Tabla 2

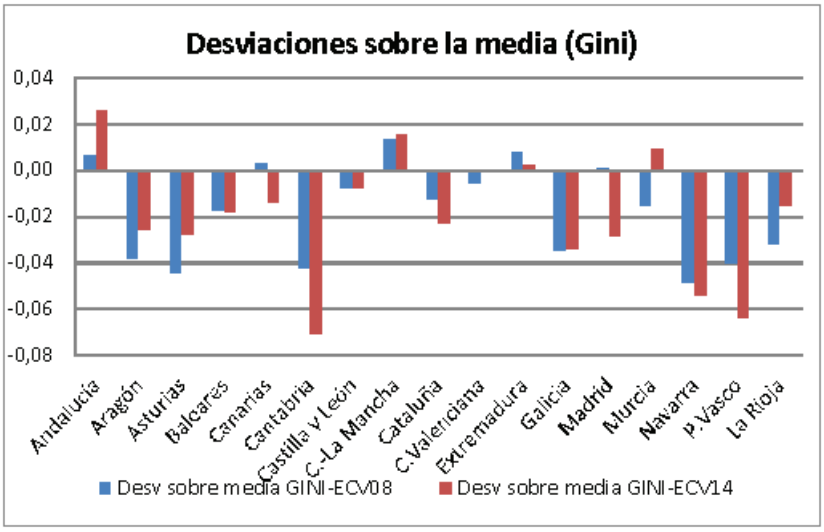
	GINI-ECV14	GINI-ECV08	Var 14-08	Ranking 14	Ranking 08
Andalucía	0,3641	0,3157	15,34%	1	3
Aragón	0,3124	0,2704	15,52%	11	13
Asturias	0,3107	0,2646	17,40%	12	16
Baleares	0,3203	0,2912	9,98%	9	10
Canarias	0,3242	0,3119	3,92%	7	4
Cantabria	0,2677	0,2662	0,54%	17	15
Castilla y León	0,3306	0,3009	9,85%	6	7
Castilla-La Mancha	0,3543	0,3227	9,81%	2	1
Cataluña	0,3155	0,2964	6,44%	10	8
C.Valenciana	0,3376	0,3030	11,40%	5	6
Extremadura	0,3410	0,3170	7,55%	4	2
Galicia	0,3040	0,2743	10,82%	14	12
Madrid	0,3098	0,3101	-0,11%	13	5
Murcia	0,3481	0,2936	18,58%	3	9
Navarra	0,2845	0,2604	9,25%	15	17
P.Vasco	0,2745	0,2688	2,13%	16	14
La Rioja	0,3228	0,2768	16,59%	8	11
ESPAÑA	0,3387	0,3092	9,54%		

Fuente: elaboración propia partiendo de microdatos ECV.

Otra forma de analizar los diferentes efectos de este periodo sobre las desigualdades intraterritoriales de las regiones españolas es representar la evolución de las desviaciones de los índices de Gini de cada región respecto

a la media española. En el siguiente gráfico, se confirma la heterogeneidad del mapa autonómico español. Navarra, País Vasco y Cantabria muestran en ambos momentos desviaciones negativas muy elevadas, mientras que Castilla-La Mancha y Andalucía muestran las mayores positivas.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia partiendo de microdatos ECV.

Prestando atención al cambio entre periodos, sobresalen el caso canario, el madrileño y el murciano (este último negativamente) que cambian de signo su desviación. De nuevo destacan los empeoramientos de Aragón y Asturias frente a las mejoras de Canarias, Cantabria, Madrid o País Vasco.

Aunque el índice de Gini es el utilizado con más frecuencia para cuantificar las desigualdades, existen otros índices que aportan diferentes e interesantes matices y permiten robustecer o debilitar los resultados obtenidos por Gini. Entre ellos destacan dos: la familia de índices de Theil (o de entropía generalizada) y la familia de índices de Atkinson. Los índices de Theil se basan en la pérdida de entropía derivada de que la distribución no sea perfectamente igualitaria, con la posibilidad de ir asignando diferente peso a los desplazamientos de renta. El parámetro "c" sería una medida de la sensibilidad de la desigualdad estimada a las diferencias entre los diferentes estratos de la distribución. Al tratarse de índices aditivamente descomponibles, son especialmente adecuados al descomponer la población estudiada en subgrupos, por ejemplo regionales, permitiendo estudiar la desigualdad entre y dentro de los grupos.

$$\text{Theil}\ (c)=(1/c(c-1))\left\{[(1/n)\Sigma_i^n(y_i/\mu)^c]-1\right\} \quad c\neq 0\ ,\ c\neq 1$$

$$\text{Theil}\ (1)=(1/n)\ \Sigma_i^n(y_i/\mu)\log(y_i/\mu), \qquad c=1$$

$$\text{Theil}\ (0)=(1/n)\ \Sigma\log(\mu/y_i), \qquad c=0$$

Por su parte, la familia de índices de Atkinson permite la incorporación de juicios de aversión a la desigualdad, cuya implementación resulta útil en la construcción de las funciones de bienestar social de cada territorio, que veremos más adelante.

$$\text{Atk}\ (e)=1-[(1/n)\ \Sigma_i^n(y_i/\mu)^{1-e}]^{1/(1-e)} \qquad e\geq 0\ ,\ e\neq 1$$

$$\text{Atk}\ (e)=1-\exp[(1/n)\ \Sigma_i^n\text{Ln}(y_i/\mu)^e] \qquad e=1$$

Para estudiar la robustez de los distintos índices e incluso su comportamiento al alterar el parámetro que lo defina, resulta más ilustrativo fijarse en las posiciones relativas de cada región que en el propio índice en sí. Observando los índices de Theil para un mismo año, 2008 ó 2014, los saltos en el *ranking* no son excesivamente frecuentes ni muy intensos. Esto nos indica que dar mayor peso a las desigualdades en los grupos de mayor renta media no altera mucho, salvo excepciones, la posición de la región. Una de estas excepciones sería Extremadura, Murcia o Canarias en la ECV-08; o Asturias, Extremadura y Murcia en la ECV-14. Puede comprobarse que con c=1 se da una coincidencia casi total con el índice de Gini, por lo que sería ese índice de Theil el más útil para confirmar la robustez del de Gini y su descomponibilidad por grupos.

Tabla 3

	Ranking Desigualdad ECV-08			Ranking Desigualdad ECV-14		
	Theil c=0	Theil c=1	Theil c=2	Theil c=0	Theil c=1	Theil c=2
Andalucía	4	3	3	1	1	1
Aragón	16	15	14	11	12	12
Asturias	15	16	16	7	11	14
Baleares	5	10	9	3	8	8
Canarias	1	4	6	12	9	9
Cantabria	12	13	13	14	17	16
Castilla y León	10	8	8	8	6	6
Castilla-La Mancha	3	1	1	2	2	4
Cataluña	8	7	7	10	10	11
C.Valenciana	11	6	4	4	5	5
Extremadura	6	2	2	9	4	2
Galicia	13	11	11	15	14	10
Madrid	9	5	5	13	13	13
Murcia	2	9	10	6	3	3
Navarra	17	17	15	16	15	15

	Ranking Desigualdad ECV-08			Ranking Desigualdad ECV-14		
	Theil c=0	Theil c=1	Theil c=2	Theil c=0	Theil c=1	Theil c=2
P.Vasco	14	14	12	17	16	17
La Rioja	7	12	17	5	7	7

Fuente: elaboración propia partiendo de microdatos ECV.

Comparamos de forma paralela las posiciones relativas de la desigualdad regional con el índice de Atkinson, utilizando los valores 0,5 y 1 para el parámetro epsilon de aversión a la desigualdad.

Tabla 4

	Ranking Desigualdad ECV-08		Ranking Desigualdad ECV-14	
	Atkin 0,5	Atkin 1	Atkin 0,5	Atkin 1
Andalucía	3	4	1	1
Aragón	15	16	12	11
Asturias	16	15	9	7
Baleares	9	5	6	3
Canarias	2	1	10	12
Cantabria	13	12	16	14
Castilla y León	10	10	7	8
Castilla-La Mancha	1	3	2	2
Cataluña	8	8	11	10
C.Valenciana	7	11	4	4
Extremadura	4	6	5	9
Galicia	12	13	14	15
Madrid	6	9	13	13
Murcia	5	2	3	6
Navarra	17	17	15	16
P.Vasco	14	14	17	17
La Rioja	11	7	8	5

Fuente: elaboración propia partiendo de microdatos ECV.

El hecho de aumentar la aversión a la desigualdad pasando de épsilon 0,5 a 1 provoca cambios de posición sólo destacables en Baleares, C. Valenciana y La Rioja para la ECV-08; y en Extremadura y Murcia en la ECV-14. La evolución en el periodo, 2008-2014, es similar a la recogida en los índices anteriores aunque siempre con excepciones.

La descomposición de la desigualdad en el componente intrarregional e interregional aporta una información enriquecedora. Teóricamente, nos está indicando qué parte de la desigualdad de España está producida por las diferencias en rentas medias que existen entre las diferentes regiones (inter), y qué parte de esa desigualdad española está provocada por la desigualdad interna que tiene cada región (intra). Volviendo al índice de Gini por ser el más utilizado y, por tanto, más fácil de comparar con otros estudios, vimos anteriormente que su valor en España pasó de 0,3092 en la ECV-08 a 0,3387 en la ECV-14. Del valor del índice en la ECV-08, un 10,37% correspondía a la desigualdad intrarregional; un 25,86% a la desigualdad interregional y el restante 63,77% sería el efecto conjunto o solapamiento (*overlap*). Para clarificar un poco estos conceptos conviene entender qué se hace para obtener la desigualdad interregional. La idea sería tan sencilla como eliminar la desigualdad interna de cada región, es decir, poner como renta equivalente de cada hogar la media de renta equivalente de su región. Esto es, estaríamos suponiendo que no existe ninguna desigualdad dentro de cada región, por tanto, lo que nos quedase (el anterior 25,86% del valor 0,3092 del índice) sería consecuencia exclusiva de las diferencias de rentas medias regionales.

Aunque la diferencia no ha sido muy grande con el paso de los seis años estudiados, los porcentajes han cambiado; con la ECV-14 el peso de la desigualdad interregional sube notablemente del 25,86% al 27,95%, subiendo en valores absolutos desde 0,080 a 0,094. Por otro lado, la desigualdad intrarregional también aumenta en valores absolutos desde 0,032 (10,37%) hasta 0,034 (10,1%). Porcentualmente, la parte que ha perdido peso al pasar de 2008 a 2014 ha sido el solapamiento, desde un 63,77% a un 61,93%. Como conclusión, deberíamos resumir que en la evolución 2008-2014, la desigualdad Interterritorial ha aumentado un 17,5% al pasar aproximadamente de 0,080 a 0,094; y la desigualdad intraterritorial ha aumentado un 6,25% al pasar aproximadamente de 0,032 a 0,034.

Para completar el análisis de la aportación relativa de cada región a la desigualdad nacional, hemos calculado el porcentaje que cada región aportó al índice global. Para obtenerlo debemos utilizar el índice que reúne las propiedades que pueden exigirse a los aditivamente descomponibles (Shorrocks, 1980), como es el de entropía generalizada con c=0.

Tabla 5

Aportación a desigualdad nacional (Theil c=0)		
	ECV-08	ECV-14
Andalucía	19,74%	22,79%
Aragón	2,24%	2,63%
Asturias	1,85%	2,39%
Baleares	2,52%	2,61%
Canarias	5,63%	4,13%
Cantabria	1,14%	1,08%
Castilla y León	5,32%	5,43%
Castilla-La Mancha	4,97%	5,45%
Cataluña	15,77%	15,28%
C.Valenciana	10,35%	11,42%
Extremadura	2,47%	2,28%
Galicia	5,13%	4,55%
Madrid	13,46%	11,72%
Murcia	3,93%	3,32%
Navarra	0,96%	1,05%
P.Vasco	3,80%	3,16%
La Rioja	0,71%	0,72%
ESPAÑA	100%	100%

Fuente: elaboración propia partiendo de microdatos ECV.

Como es lógico para un periodo de tiempo tan corto, los cambios en la estructura regional porcentual no son muy grandes. No obstante, son de destacar el aumento de participación en la desigualdad española de Andalucía o la disminución de peso de Madrid. Debe tenerse en cuenta la influencia del tamaño de la población y de las desigualdades intraterritoriales.

3. DIFERENCIAS REGIONALES DE BIENESTAR SOCIAL

Observadas las diferencias en la desigualdad de la distribución de la renta dentro de cada Comunidad Autónoma, sus cambios en el periodo de crisis 2008-2014 y la contribución de cada territorio a la desigualdad total, una última cuestión para cerrar el cuadro de la distribución intraterritorial de la renta es tratar de identificar, a partir de las desigualdades observadas, las posibles diferencias en el bienestar social. Un procedimiento habitual para realizar comparaciones de bienestar social a partir de la distribución personal de la renta es tratar de

integrar diferentes argumentos representativos de la renta media y su distribución en una misma función. Estas funciones abreviadas de bienestar social, siguiendo la terminología de Cowell (1999), permiten evaluar los logros en bienestar cualificando las ganancias medias de renta con criterios de equidad. Dada una distribución de ingresos "y", el bienestar social puede resumirse como:

$$W(y) \equiv \omega[\mu(y),\ I(y)]$$

donde *m* (y) representa la renta media e I (y) es un indicador de la desigualdad de la distribución. El bienestar aumentaría, por tanto, *ceteris paribus*, si lo hace la renta media o se reduce la desigualdad:

$$\frac{dW(y)}{d\mu(y)} > 0 \quad \frac{dW(y)}{dI(y)} < 0$$

La principal ventaja de estas funciones abreviadas de bienestar social es ofrecer un criterio sencillo para comparar el bienestar implícito en una distribución según dos parámetros fácilmente estimables. La literatura especializada propone distintas alternativas para especificar la posible forma de estas funciones de bienestar social. Una habitualmente utilizada expresa el bienestar social como un *trade-off* multiplicativo entre ambos componentes:

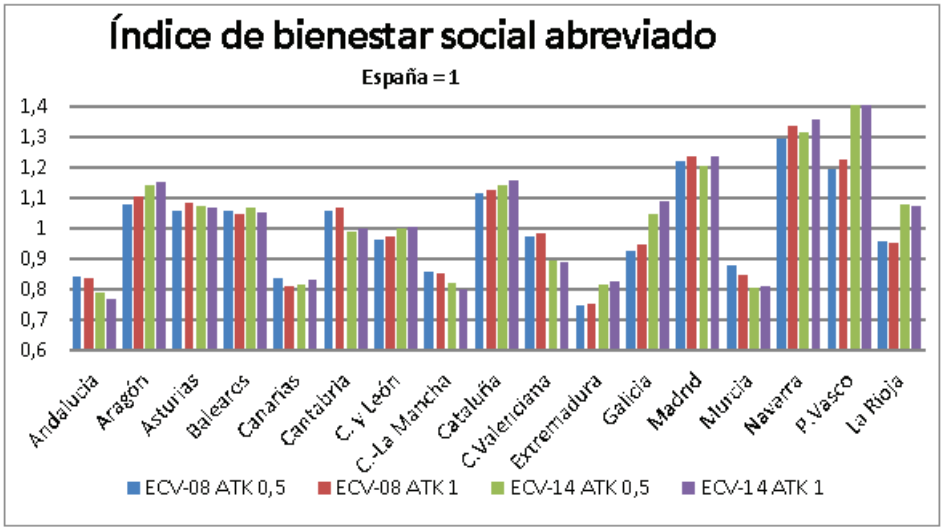
$$W(y) = \mu(y)(1 \quad I(y))$$

Tal especificación exige contar con indicadores de desigualdad adecuados. Dutta y Esteban (1992) proponen una serie de condiciones que debería reunir el indicador de desigualdad utilizado como argumento de la función. En la práctica, varios de los indicadores de desigualdad habitualmente estimados no reúnen las propiedades exigibles. Un indicador, sin embargo, que cumple estos requisitos es el propuesto por Atkinson (1970) y ya citado anteriormente. La familia de índices de Atkinson permite incorporar criterios de bienestar social en la medición de la desigualdad mediante la imposición de restricciones en la forma de la utilidad de la renta. La consideración del índice de Atkinson permite definir una función de bienestar social como el producto de la renta media y un indicador de desigualdad cuyos valores dependen del grado de aversión a la desigualdad. La inclusión de ε permite incorporar juicios de valor muy distintos respecto a la ponderación que se concede al componente de equidad en la representación del bienestar social. Cuanto menor es el valor de ε que se adopta, menos peso tiene la desigualdad en la valoración del bienestar social. En el caso extremo de ε =0, la desigualdad no tiene peso alguno como componente del bienestar. Valores de ε superiores a cero significan ponderaciones positivas de la igualdad, alcanzando su máxima ponderación cuando épsilon tiende a infinito. En un primer momento, hemos considerado el índice de Atkinson para las regiones españolas utilizando un

épsilon = 0,5 y un épsilon = 1 para comprobar si el aumento de sensibilidad tiene un efecto notable.

El mayor nivel de bienestar en 2008 correspondió a Navarra, que baja en 2014 al segundo puesto dejando el primero al País Vasco. Esto ocurre independientemente de que épsilon valga 0,5 o 1. El tercer puesto en ambos casos lo ocupa Madrid en cada uno de esos años. El menor bienestar se encuentra en 2008 en Extremadura para los dos valores de épsilon. Sin embargo, en 2014 esta región adelanta a Andalucía y Murcia e iguala a Canarias y Castilla-La Mancha.

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia partiendo de las ECV-08 y EVC-14.

Sin embargo, esta relación renta media–nivel de bienestar no es constante para todas las regiones. Por ejemplo, en la ECV-14 Asturias, Baleares, Canarias y Murcia no ocupan la misma posición en el ranking de bienestar que en el de renta media (aunque sólo haya un puesto de diferencia); y en varias se altera la relación al aumentar la sensibilidad a la desigualdad. Si nos fijamos en la ECV-08 ocurre algo similar, alterándose la posición según renta o según bienestar en Baleares y Asturias, y alterándose según el parámetro épsilon en Castilla-La Mancha y Murcia.

Si observamos la posible evolución en los ordenamientos por bienestar social al pasar los seis años de crisis analizados, mejoran notablemente en 2014 La Rioja, Baleares o Galicia; empeorando nítidamente Andalucía o Castilla-La Mancha.

El hecho de que exista un paralelismo importante en la relación renta-bienestar, aunque ya hemos visto que no absoluto, anima a incrementar el valor del parámetro de sensibilidad a la desigualdad (épsilon) para estudiar el efecto sobre el índice de bienestar social tratado.

Como puede observarse en la tabla siguiente, al ir dándole más peso a la influencia negativa de la desigualdad sobre el bienestar social, se producen alteraciones importantes en el ordenamiento regional. Especialmente drástico es el cambio cuando se pasa a un valor de épsilon igual a dos. El peso que se da a la desigualdad es tan grande que algunas regiones como Asturias saltan 8 puestos hacia abajo en 2008, o Cantabria -que cae 7 puestos en 2008-. En 2014 los cambios son más suaves al aplicar un épsilon igual a 2, destacando sólo Castilla-La Mancha, que pasa del puesto 13º al 16º. A pesar de la intensidad de los cambios en algunas regiones, el primer puesto sigue mostrándose inalterable para los navarros o vascos. Su mayor renta media del país, junto con unos niveles de desigualdad entre los tres o cuatro más bajos de España (el más bajo con alguno de los métodos utilizados), les otorgan indiscutiblemente esa posición.

Tabla 6

	ECV-08			ECV-14		
	Ranking bienestar		Ranking renta	Ranking bienestar		Ranking renta
	eps=1,5	eps=2		eps=1,5	eps=2	
Andalucía	13	7	15	17	17	17
Aragón	5	8	6	5	5	5
Asturias	6	14	8	7	8	8
Baleares	11	12	5	8	9	7
Canarias	16	13	16	15	13	16
Cantabria	8	15	7	11	11	11
Castilla y León	9	11	10	10	10	10
Castilla-La Mancha	12	6	14	13	16	13
Cataluña	4	5	4	4	4	4
C.Valenciana	7	4	9	12	12	12
Extremadura	14	10	17	14	14	14
Galicia	10	9	12	9	6	9
Madrid	2	2	2	3	3	3
Murcia	17	16	13	16	15	15
Navarra	1	1	1	2	2	2
P.Vasco	3	3	3	1	1	1
La Rioja	15	17	11	6	7	6

Fuente: elaboración propia partiendo de microdatos ECV.

La posición de Extremadura, que con épsilon 0,5 y 1 se mostraba inalterablemente en la última posición de bienestar en 2008, mejora levemente al ir aumentando el peso asignado a la desigualdad en ese año. Debido a que su nivel de desigualdad no es de los mayores del país, se compensa parcialmente su menor nivel de renta nacional y asciende varios puestos (incluso 7 puestos con épsilon igual a 2). En 2014, el último puesto en bienestar pasa a ocuparlo Andalucía, independientemente del valor de épsilon.

Aunque la decisión sobre qué valor de épsilon adoptar entra dentro de la economía normativa y no deja de ser arbitraria, los bruscos cambios apreciados con el valor igual a 2 recomiendan, por precaución, tomar algún valor situado entre el 0,5 y el 1,5.

4. DIFERENCIAS INTERREGIONALES DE POBREZA

Una vez analizada la desigualdad, es interesante preguntarse cuál ha sido la evolución de la pobreza. Para ello, con la misma variable utilizada en el apartado anterior, la renta equivalente del hogar, se calcula la pobreza mediante la familia de indicadores FGT[2] (Foster, Greer y Thorbecke) usando como umbral o línea de pobreza el 60% de la renta mediana nacional.

Se habla de familia de indicadores y no de indicador porque el valor que toma el parámetro alfa determina la sensibilidad del índice a la desigualdad entre los pobres. En concreto, para α=0 el índice FGT0=H (medida general de la extensión de la pobreza), con α=1 tenemos que FGT1=H•I (medida comúnmente utilizada para cuantificar la intensidad de la pobreza), y cuando el parámetro es superior a 1, concede una importancia positiva, y creciente con α, a las desigualdades de renta entre los pobres. En concreto, en este trabajo utilizaremos los valores 0 y 1 para reflejar la extensión y la intensidad y, especialmente, el indicador con el valor 0 no es más que la tasa de riesgo de pobreza o porcentaje de personas cuya renta equivalente se sitúa bajo el umbral.

Tabla 7

Distribución regional de tasas de riesgo de pobreza

Comunidad Autónoma	2008	2014
Andalucía	0,2865	0,3462
Aragón	0,1513	0,1574
Asturias	0,1331	0,1681

2 $P(\alpha) = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{q}\left(\frac{y_i - z}{z}\right)^{\alpha}$, donde N es el tamaño de la población, q la población bajo el umbral de pobreza, yi la renta equivalente del individuo i-ésimo y z la línea de pobreza.

Baleares	0,1410	0,1537
Canarias	0,2730	0,3195
Cantabria	0,1089	0,1377
Castilla y León	0,2317	0,2313
Castilla La Mancha	0,2918	0,2776
Cataluña	0,1300	0,1702
C. Valenciana	0,2208	0,2842
Extremadura	0,3797	0,3273
Galicia	0,2106	0,1599
Madrid	0,1510	0,1333
Murcia	0,2520	0,3185
Navarra	0,0597	0,1148
País Vasco	0,0975	0,0817
La Rioja	0,2109	0,1648
Total Nacional	**0,2030**	**0,2261**

Fuente: elaboración propia partiendo de microdatos de la ECV.

En la tabla 7 podemos observar cuánto ha aumentado el riesgo de pobreza entre 2008 y 2014. Aparentemente, el impacto de la crisis sobre la pobreza parece ser reducido, ya que la tasa nacional solo crece en dos puntos porcentuales y en términos de la tasa media anual de crecimiento ha sido el 1,81 por 100. Es más, es posible observar cómo el riesgo desciende en algunas regiones entre 2008 y 2014.

Sin embargo, estos datos parecen contrastar con la evolución de algunos indicadores, como la tasa interanual de variación del PIB[3], las tasas de empleo y desempleo o la afiliación a la Seguridad Social, o la percepción social de la extensión del fenómeno. Entonces, ¿qué está ocurriendo? ¿Se ha conseguido el milagro de reducir o, al menos, controlar el aumento del riesgo de pobreza cuando aquellas variables que llevan a estimar un mayor riesgo empeoran? Esta búsqueda de relación entre lo micro y lo macro no es nueva. Ya en el período expansivo, algunos autores se preguntaban "¿por qué no ascienden todos los botes al subir la marea?" y en estos momentos, tendríamos que cuestionar por qué no descienden si la marea ha bajado. Es decir, cabría indagar el motivo por el que, aunque el impacto de la crisis sobre la economía y la sociedad españolas ha sido muy fuerte, la tasa de riesgo de pobreza sólo crece ligeramente.

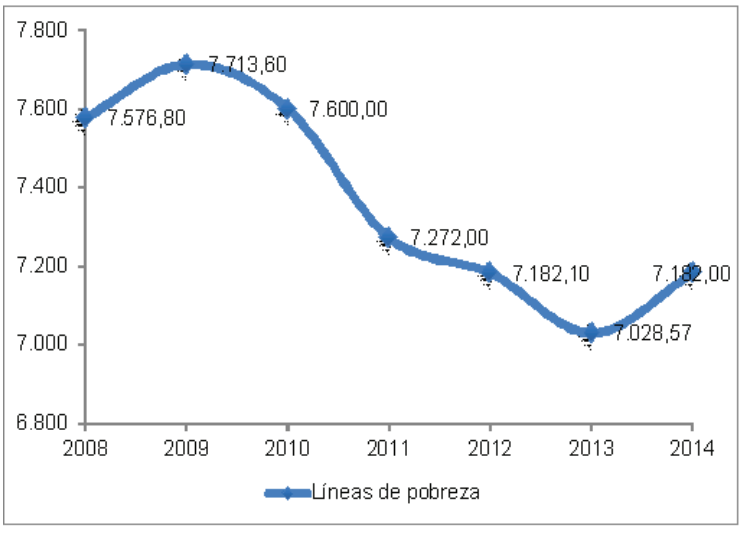
3 Dicho indicador, aunque aumentó en 2014 respecto a 2013, presenta valores negativos o casi nulos.

Estas cuestiones se responden al revisar la definición y metodología utilizadas en la tasa de riesgo de pobreza. En primer lugar, debemos recordar que es un concepto relativo y, por tanto, la línea de pobreza depende tanto de la desigualdad —es decir, la distribución de la renta— como de la evolución media de la economía. Exactamente, como se ha comentado al comienzo del apartado, el umbral se determina como el 60% de la mediana de la renta equivalente en cada uno de los años. En consecuencia, una persona identificada como "individuo en riesgo de pobreza" un año concreto puede dejar de estarlo el año siguiente simplemente porque se haya movido la línea de pobreza, aunque sus condiciones de vida se mantengan.

La respuesta está en la propia definición y metodología de la tasa de pobreza. Es un concepto relativo, por lo que el umbral depende tanto de la desigualdad en la distribución de la renta, como de la evolución general de la economía. Recordemos que el umbral en cada año es el 60% de la mediana de la renta ajustada, por lo que si la economía está en crisis, este valor caerá. En consecuencia, puede ocurrir que personas que en años anteriores eran identificados dentro del umbral de "riesgo de pobreza" dejen de estarlo, no por mejorar su bienestar o condiciones de vida, sino porque la línea de pobreza se ha movido. El gráfico 3 muestra cómo ha evolucionado en términos nominales el umbral de pobreza entre 2008 a 2014. La tendencia en el período es claramente descendente. Al final del período se observa un valor que ha caído un 5 por 100 en relación al año inicial y casi un 7 por ciento si la comparación se hace con el máximo valor.

Gráfico 3

Evolución temporal de los umbrales de pobreza



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

En consecuencia, se puede avanzar que los datos observados muestran un proceso de convergencia hacia abajo, puesto que el acercamiento no procede de una mejora de los situados en peor situación inicialmente, sino de un empeoramiento de los que mejor estaban al comienzo.

Para comprender mejor la evolución de la tasa de riesgo de pobreza, proponemos usar un concepto adicional: la pobreza anclada en un momento del tiempo. Este procedimiento consiste en trabajar con rentas reales[4], con la línea de pobreza fija en el período inicial en lugar de analizar los ingresos en términos nominales y con una línea de pobreza referida a cada año.

Tabla 8

Distribución regional de la tasa de riesgo de pobreza en términos reales y umbral anclado

Comunidad Autónoma	2008	2014
Andalucía	0,2865	0,4450
Aragón	0,1513	0,2382
Asturias	0,1331	0,2112
Baleares	0,1410	0,2485
Canarias	0,2730	0,3989
Cantabria	0,1089	0,2721
Castilla y León	0,2317	0,3145
Castilla La Mancha	0,2918	0,4212
Cataluña	0,1300	0,2323
C. Valenciana	0,2208	0,3454
Extremadura	0,3797	0,4240
Galicia	0,2106	0,2589
Madrid	0,1510	0,2101
Murcia	0,2520	0,4347
Navarra	0,0597	0,1614
País Vasco	0,0975	0,1280
La Rioja	0,2109	0,2595
Total Nacional	**0,2030**	**0,3076**

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

4 La renta real se obtiene dividiendo la renta nominal (la observada en ese período) por el índice de precios entre el período de referencia y el actual. Así, en este trabajo se han dividido las rentas de 2014 por el índice de precios entre 2008 y 2014. Además, se usa el umbral anclado en 2008 para evitar los movimientos derivados de un puro efecto estadístico.

Los datos recogidos en la tabla X muestran claramente el impacto de la crisis sobre el riesgo de pobreza, a diferencia de la tasa de pobreza oficial. En este caso, no sólo aumenta la tasa nacional en 10 puntos frente a los dos puntos porcentuales anteriores, sino que aumenta el riesgo de pobreza en todas las Comunidades Autónomas, y en el conjunto nacional la tasa de variación anual media llega al 9 por ciento frente al 1 anterior. Es más, regiones como Extremadura, que en términos nominales presenta una disminución de la tasa de pobreza en 5 puntos porcentuales, pasa a sufrir un aumento de 6 puntos si se utiliza el criterio de la renta real.

Por tanto, esta información parece ser más coherente con la percepción compartida por gran parte de la sociedad y que, además, cabría esperar dada la evolución del PIB y el empleo. No obstante, ambas metodologías proporcionan el mismo resultado, aunque existan diferencias en el método: se observan las mismas regiones en los extremos de la clasificación de las tasas de pobreza, situación que se repite desde hace décadas.

Consecuentemente y dado el objetivo que nos ocupa, el análisis territorial de la pobreza y la desigualdad, es relevante investigar las diferencias interregionales de pobreza al igual que se ha hecho con la desigualdad. ¿En qué medida la tasa de pobreza de una región depende de las disparidades de renta existentes entre las Comunidades Autónomas o de la desigualdad interna de cada región?

Tabla 9

Distribución regional de la tasa de riesgo de pobreza con umbrales regionales

Comunidad Autónoma	2008	2014
Andalucía	0,1909	0,2276
Aragón	0,1957	0,2356
Asturias	0,1458	0,1856
Baleares	0,1546	0,1955
Canarias	0,1829	0,2210
Cantabria	0,1330	0,1434
Castilla y León	0,1983	0,2289
Castilla La Mancha	0,1801	0,2137
Cataluña	0,1672	0,2269
C. Valenciana	0,1781	0,2405
Extremadura	0,1643	0,2010

Comunidad Autónoma	2008	2014
Galicia	0,1970	0,1932
Madrid	0,2061	0,2187
Murcia	0,2218	0,2393
Navarra	0,1231	0,1971
País Vasco	0,1544	0,1720
La Rioja	0,2186	0,2140
Total Nacional	**0,2030**	**0,2261**

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

Una primera aproximación a la importancia de la distancia de las rentas de una Comunidad Autónoma al promedio nacional y, por tanto, a la línea de pobreza es la distribución de las tasas de riesgo de pobreza cuando se usa un umbral regional. En este caso, se usa como marco de referencia la sociedad local, por lo que la línea de pobreza es el 60 por ciento de la mediana de la renta regional. Esta opción reduce drásticamente las diferencias entre los territorios: se reduce a la mitad la dispersión de las tasas, puesto que el coeficiente de variación pasa de 0,41-0,39 a 0,15-0,12. A pesar de este efecto, y aunque algunas de las regiones con una mayor incidencia usando la línea nacional muestran una reducción muy destacable, no están inversamente relacionados el marco de referencia y la ordenación regional. Se observan reordenaciones que dependen tanto de la media o mediana nacional como de la desigualdad intrarregional, de manera que si una región está lejos de la media, pero con una desigualdad interna elevada, no disminuiría su tasa de pobreza al usar la línea de pobreza regional.

A pesar de que la definición oficial de pobreza de la Unión Europea establece que la referencia es el Estado miembro donde reside la persona u hogar, por lo que en los indicadores oficiales la línea de pobreza debe ser nacional, se propone usar el umbral regional al considerarse más adecuado, puesto que su uso permite considerar las peculiaridades regionales en consumo, coste de la vida o posibilidades para participar en la sociedad (Jesuit et al., 2003). Así, se supone que el nivel de vida del territorio está mucho mejor reflejado al usar un umbral regional.

Por ejemplo, usar umbrales regionales en una Comunidad Autónoma rica busca dar mayor relevancia a la extensión del fenómeno en dicha región que, a veces, queda oculto por la situación en las regiones con mayor incidencia de la pobreza. No obstante, se debe tener en cuenta que las líneas de pobreza regionales muestran una gran dispersión, puesto que la mayor de ellas es casi el doble de las menores. Es decir, no serían riesgos comparables entre regiones.

Este debate entre líneas de pobreza y marco de referencia no es nuevo. De hecho, es comparable al existente en la Unión Europea (Atkinson et al, 2005 o Förster, 2005) entre la definición oficial basada en las líneas nacionales de pobreza y un umbral común para toda la Unión. Un ejemplo de esta discusión puede encontrarse en un informe realizado por Atkinson, Cantillon, Marlier y Nolan (2005) que sugería complementar los umbrales regionales con un indicador general fijado en el 60 por ciento de la renta mediana ajustada con PPA de la Unión. Según dichos autores, esta propuesta se apoyaba en el punto de vista de que los ciudadanos de la UE disfrutan de derechos por su condición de ciudadanos, por lo que debería aplicarse este indicador común. Esta misma justificación puede aplicarse en nuestro caso: cualquier ciudadano español, por el mero hecho de serlo, tiene ciertos derechos en todo el territorio nacional que justifican el empleo de la línea de pobreza nacional.

Sin embargo, para poder distinguir la influencia de las disparidades interterritoriales en las diferencias observadas en la distribución de tasas de pobreza así como la desigualdad intrarregional, consideramos relevante aplicar en este trabajo la transformación de la familia de índices FGT propuesta por Chiappero-Martinetti y Civardi (2006) para descomponer los índices de pobreza en un componente entre grupos y otro interno.

Dichas autoras suponen que una población de tamaño n puede ser dividida en k grupos homogéneos y mutuamente excluyentes (en nuestro caso, las Comunidades Autónomas) de dimensión n_i (i=1,2,…, k). Entonces, para medir la pobreza agregada definen un nuevo indicador de pobreza PIEα como:

$$P_{IE\alpha} = P_{I\alpha} + P_{E\alpha}$$

donde $P_{I\alpha}$ es el componente de pobreza con carácter interno y $P_{E\alpha}$ el componente motivado por las diferencias entre regiones. Como son una ampliación de las medidas FGT, podría medirse la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza dentro y entre cada subgrupo dependiendo del valor del parámetro α.

En cada grupo k, la población en situación de pobreza estaría compuesta por aquellas personas cuya renta y_j es menor al umbral de pobreza regional z_i, de manera que:

$$P_{I\alpha} = \sum_{j=1}^{n_i} \left(\frac{y_{ij} - z_i}{z_i} \right)^{\alpha}$$

El componente interregional surge al comparar la situación de cada individuo con el umbral nacional —definido como z*—, porque se supone que la posición relativa puede cambiar al hacerlo el marco de referencia. Si no hubiera diferencia entre grupos, no tendría sentido establecer líneas de pobreza diferentes. En nuestro caso, si no hubiese disparidades regionales de renta, usar umbrales regionales sería equivalente a utilizar un umbral nacional, ya que todos serían iguales.

Entonces, se pueden reformular los indicadores FGT habitualmente utilizados como, para α = 0:

$$H_{IE} = \sum_{i=1}^{k} H_i(z_i)\frac{n_i}{n} + \sum_{i=1}^{k} [H_i(z^*) - H_i(z_i)]\frac{n_i}{n} = H_I + H_E$$

En el primer sumando se calcula el componente intrarregional como la media ponderada de las tasas de pobreza con umbrales regionales, ponderando cada tasa regional por el peso de esa región en la población nacional. El segundo término es la diferencia media entre las tasas de pobreza con umbral nacional y regional, ponderadas por el peso antes comentado.

Tabla 10

Descomposición de las tasas de pobreza en componentes intra e interregionales

Comunidad Autónoma	2008		2014	
	Intra	inter	intra	inter
Andalucía	0,1909	0,0956	0,2276	0,1186
Aragón	0,1957	-0,0444	0,2356	-0,0782
Asturias	0,1458	-0,0127	0,1856	-0,0175
Baleares	0,1546	-0,0136	0,1955	-0,0418
Canarias	0,1829	0,0901	0,2210	0,0985
Cantabria	0,1330	-0,0241	0,1434	-0,0057
Castilla y León	0,1983	0,0334	0,2290	0,0023
Castilla La Mancha	0,1801	0,1117	0,2137	0,0639
Cataluña	0,1672	-0,0372	0,2269	-0,0567
C. Valenciana	0,1781	0,0427	0,2405	0,0437
Extremadura	0,1643	0,2154	0,2010	0,1263
Galicia	0,1970	0,0136	0,1932	-0,0332
Madrid	0,2061	-0,0551	0,2187	-0,0854
Murcia	0,2218	0,0302	0,2393	0,0792
Navarra	0,1231	-0,0634	0,1972	-0,0824
País Vasco	0,1544	-0,0569	0,1721	-0,0904
La Rioja	0,2186	-0,0077	0,2140	-0,0493
Total Nacional	0,1831	0,0199	0,2180	0,0070

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

Los datos anteriores muestran que el 90,2% de la tasa de pobreza observada en España en 2008, con el umbral nacional, se debía a la desigualdad intrarregional y, por tanto, las diferencias entre regiones suponían un 9,8 por ciento de la pobreza observada. En consecuencia, no parece justificarse el uso de umbrales regionales por contener información muy diferente de la proporcionada por el umbral oficial. Incluso, estos resultados permiten comprender por qué no se encontraba una relación perfecta entre tipo de umbral y reordenaciones. Salvo Extremadura, Castilla La Mancha, Andalucía, Canarias y Navarra, el componente interregional no llega al 30% en el resto de Comunidades Autónomas.

No obstante, se observa el fuerte impacto de la recesión sobre las condiciones de vida en la mayoría de las regiones, puesto que en la mayoría de las regiones aumenta la relevancia del componente interregional en 2014 en el mismo sentido antes comentado: aumento de la divergencia, resultado difuminado en la distribución estática de las tasas de pobreza con umbral nacional.

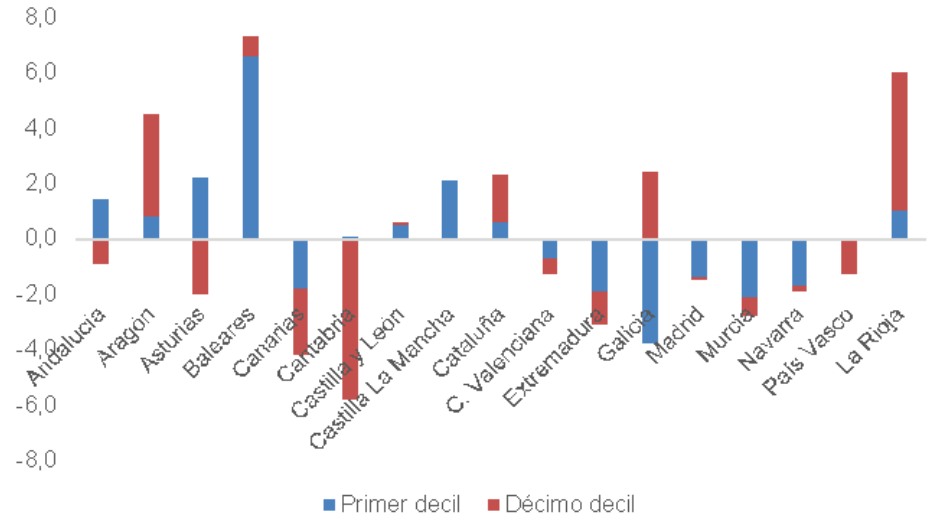
5. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN INTRARREGIONAL DE LA RENTA

Los resultados anteriores de desigualdad y pobreza muestran de manera resumida la desigualdad existente en cada Comunidad Autónoma y España en su conjunto, pero no qué ha ocurrido con las colas de la distribución. Este punto es importante para dilucidar cómo se ha repartido el efecto de la crisis, quién ha sido más perjudicado e, incluso, si alguien ha terminado en mejor situación que al inicio.

La primera opción para medir este fenómeno consiste en el análisis de la distribución de los residentes en cada región entre los deciles nacionales de renta. Así, en el gráfico 4, aparecen grandes diferencias en la presencia de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma en los extremos. Sin embargo, no se puede inferir un aumento o disminución de la desigualdad, sino únicamente información sobre el peso relativo de cada región en los deciles extremos. Por ejemplo, observamos cómo en los seis años considerados ha aumentado el peso de los ciudadanos baleares en el primer decil, hecho que contrasta con lo sucedido con los gallegos o extremeños.

Gráfico 4

Cambios en número de personas por deciles entre 2008 y 2014



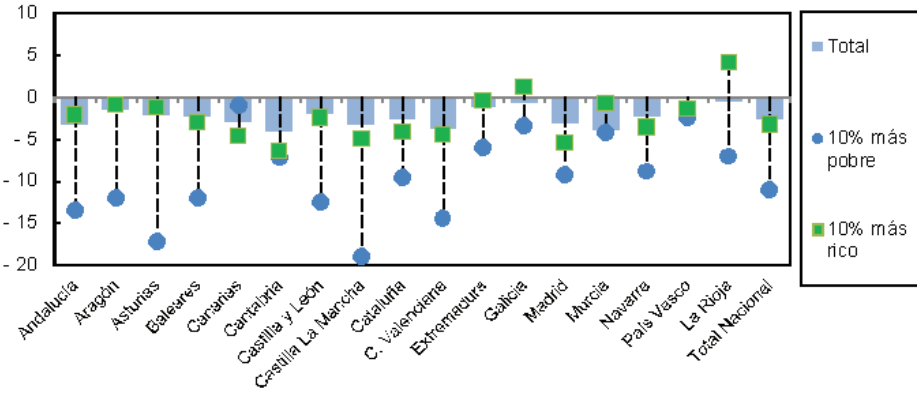
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Para ser efectivo, el análisis de los extremos de la distribución debe considerar qué ocurre con los niveles de ingresos y no tanto cuántos individuos residentes en cada región se sitúan en un determinado punto de la distribución nacional de la renta. Es decir, es más relevante investigar la evolución de los ingresos de los mejor o peor situados al inicio del período. ¿Ha sido o está siendo neutral la crisis? ¿Nos ha afectado a todos en la misma medida? Si únicamente se trabaja con promedios, dichos valores pueden ocultar, como es conocido, diferentes situaciones de partida.

En consecuencia, veamos qué ocurre si se centra el análisis en el 10% más pobre y más rico de la población en 2008 y 2014. Puede comprobarse que, en la mayoría de las regiones, la recesión ha afectado duramente a las familias de menor renta y, aunque la renta real media ha disminuido en prácticamente todas las Comunidades Autónomas, el 10 por ciento más rico de la población está soportando mejor la crisis e incluso ha llegado a aumentar su renta media en algunos territorios. Llaman la atención Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana o Asturias con fuertes reducciones de renta del grupo de población más pobre.

Gráfico 5

Cambios en la renta media entre 2008 y 2014 por grupos de renta



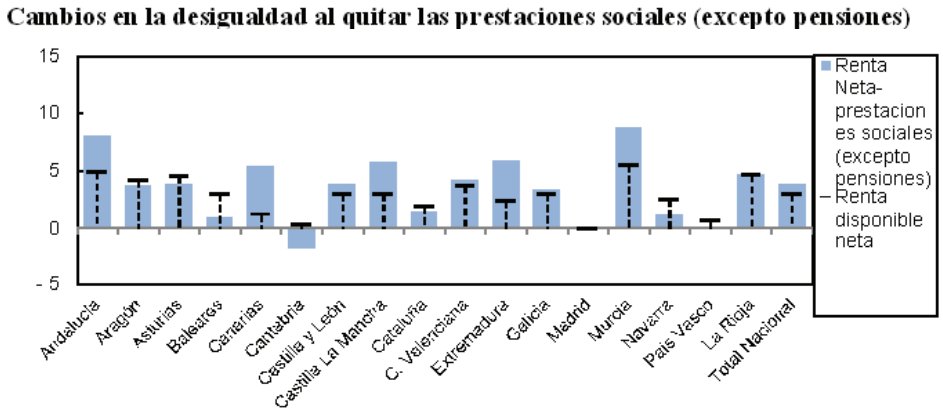
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de ECV.

Sin embargo, la desigualdad o redistribución explica también parte de los cambios observados en gran parte de las Comunidades Autónomas, replicando el resultado nacional. No puede afirmarse que sea significativamente importante básicamente en aquellas regiones donde el impacto de la recesión ha sido mayor por estar más volcadas en el sector construcción en el período expansivo: Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Murcia.

6. EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO

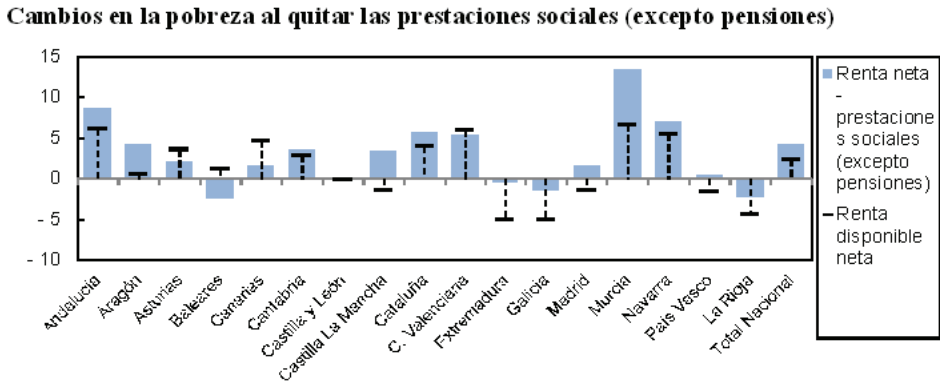
Por último, consideramos que es relevante completar la descripción realizada hasta ahora con el impacto del sector público en la distribución de la renta a través de las prestaciones monetarias del Estado del Bienestar. Del análisis se eliminan las pensiones por la gran presencia que tiene esta función en el gasto público y ser la única fuente de renta de la mayor parte de los individuos mayores de 65 años. Los resultados mostrados en los gráficos de este apartado no pretenden reflejar el fruto de decisiones diferenciadas de las administraciones regionales, porque la mayoría de las prestaciones consideradas (desempleo, enfermedad, invalidez…) son competencia de la Administración Central. En consecuencia, las diferencias observadas se deberán a la renta antes de transferencias, el número de perceptores por prestación en cada Comunidad Autónoma o el importe de dichas prestaciones.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de ECV.

Grafico 7



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de ECV.

En los gráficos 6 y 7 se compara la evolución de los cambios de desigualdad y pobreza en renta neta y renta sin prestaciones. Exactamente, se presenta en las barras sólidas la diferencia entre el valor de 2014 y el de 2008 de la renta disponible, y en las discontinuas la diferencia de los mismos años para la renta neta disponible sin prestaciones sociales y con pensiones. Al ser la renta disponible neta el concepto de renta utilizado en los apartados anteriores, la descripción no difiere de la mostrada en ellos: mientras que la pobreza se reduce en algunas regiones, la desigualdad crece en todas. El análisis que más nos interesa en este apartado es el impacto que tienen las prestaciones medido mediante la observación de la distribución de ambos fenómenos, si no se tienen en cuenta las transferencias sociales públicas. El efecto, tanto en desigualdad como en pobreza, es el mismo: se produce un empeoramiento de las condiciones de vida de los hoga-

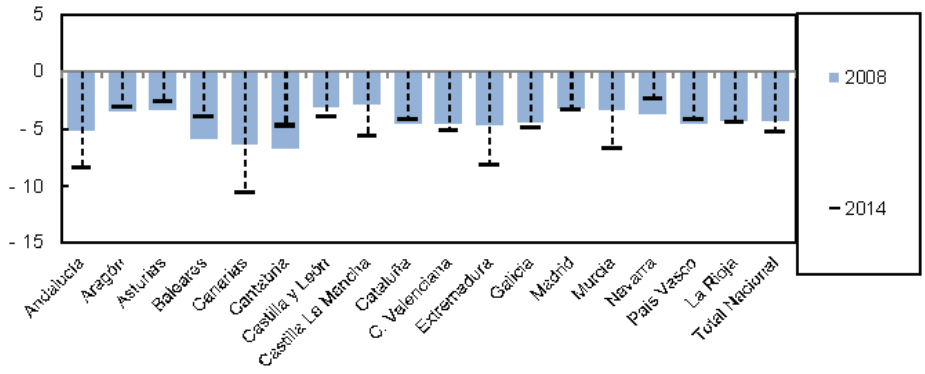
res. En el caso de la desigualdad, en la mayoría de las regiones aumenta, con un especial resultado para Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia. Por otra parte, para la pobreza se comprueba que la no consideración de las prestaciones sociales elevaría la tasa en aquellas regiones donde la pobreza, en términos de renta neta, aumenta y haría que se redujera menos en las Comunidades Autónomas donde se ha observado una tendencia negativa.

En definitiva, el efecto redistributivo y reductor de la desigualdad y pobreza del gasto público se muestra nítidamente. No obstante, los resultados anteriores muestran que sería necesario un análisis detallado de la incidencia de las prestaciones públicas.

Alternativamente, se puede analizar el efecto de las prestaciones públicas si, en lugar de comparar la desigualdad y la pobreza para la renta neta (renta neta sin prestaciones) de 2014 y la misma variable de 2008, se contrasta la diferencia renta neta – renta sin prestaciones en cada uno de los años. Los resultados obtenidos reflejan la misma situación que acabamos de presentar: las transferencias públicas alivian el impacto de los fenómenos estudiados. Además, la evolución temporal muestra un paulatino incremento de este impacto en la mayor parte de las regiones, provocado por la disminución de las rentas de mercado debido al aumento del desempleo y la moderación salarial. Aunque la sociedad española parezca haber afrontado solidariamente la crisis con un comportamiento generoso en las prestaciones, no hay que olvidar que parte de ellas, las motivadas por el desempleo, son un derecho de los trabajadores, no el fruto de una decisión graciosa de las Administraciones.

Gráfico 8

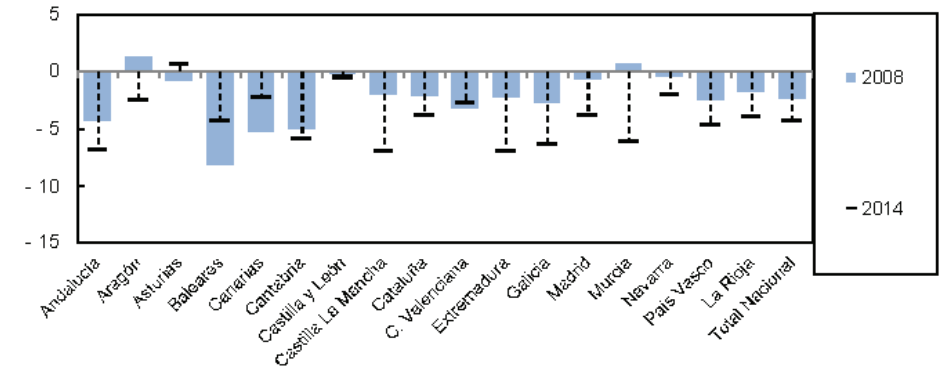
Efectos sobre la desigualdad de las prestaciones sociales (excepto pensiones)



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de ECV.

Gráfico 9

Efectos sobre la pobreza de las prestaciones sociales (excepto pensiones)



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de ECV.

La persistencia de la crisis y el agotamiento de las prestaciones están poniendo a prueba la generosidad del Estado del Bienestar español en un contexto de control del gasto público debido a los procesos de consolidación fiscal. Claramente, se muestra la necesidad de un sistema adecuado de garantía de ingresos que proteja a los ciudadanos de una manera equitativa.

7. CONCLUSIONES

Según los datos de las ECV-2008 y 2014, en ese periodo las rentas medias regionales han evolucionado de forma muy desigual. Contrastan, frente a las grandes reducciones de Murcia (-10,4%), C. Valenciana (-8,33%), Cantabria (-7,72%), Canarias (-6,52%), Andalucía (-5,84%) y Castilla-La Mancha (-5,68%), aumentos notables como los de La Rioja (13,4%), País Vasco (12,43%), Extremadura (9,99%) o Galicia (9,07%).

Los niveles de desigualdad en la distribución de la renta han aumentado en España claramente en tan sólo seis años. El índice de Gini, tradicionalmente el más utilizado, mostró un crecimiento del 9,54% al comparar la distribución que existía en la ECV-2008 con la que existía en la ECV-2014. El problema es mucho más grave al apreciar que ese aumento de la desigualdad se ha distribuido de manera muy diferente entre las distintas comunidades autónomas españolas. Por un lado, hay regiones con crecimientos del índice superiores al 15%, como Murcia, La Rioja, Andalucía y Aragón; frente a otras que han aumentado menos de un 1%, como Cantabria o Madrid.

Al utilizar otros índices de desigualdad, concretamente índices de Theil y de Atkinson, las diferencias no son grandes si no se extreman los valores de los

parámetros que aportan cada uno de estos dos índices ("c" para el de Theil y épsilon para el de Atkinson).

Finalmente, al construir una función de bienestar social abreviada, con el índice de desigualdad de Atkinson por ser el más apropiado para este fin, destacan algunas primeras y últimas posiciones que prácticamente no se alteran: Navarra, País Vasco y Madrid en las primeras posiciones, y Extremadura, Canarias, Andalucía, Castilla-La Mancha o Murcia en las últimas. Se comprueba que la "brecha" de bienestar entre regiones ha aumentado en estos seis años, debido principalmente a que los incrementos relativos de bienestar de regiones como Navarra y País Vasco, contrastan con decrecimientos relativos de regiones que estaban en las últimas posiciones, como Castilla-La Mancha, Andalucía o Murcia. Otras regiones tradicionalmente con bajo bienestar relativo han mostrado una evolución cero o casi cero, como es el caso de Canarias.

Las diferencias interregionales del riesgo de pobreza muestran, por una parte, la ruptura de la convergencia observada en las últimas décadas y, por la otra, el mantenimiento de determinadas regiones en los extremos de la distribución. Parece ser una imagen fija en la que se mantienen las posiciones aunque cambien las cifras. Además, los datos en términos reales permiten constatar el fuerte impacto de la crisis sobre los hogares españoles. Las tasas de pobreza en términos nominales no parecen variar mucho, pero esta aparente inmovilidad esconde una relevante caída de las condiciones de vida de las familias, caída generalizada en la mayoría de las Comunidades Autónomas. No obstante, una de las descomposiciones aplicadas en este trabajo permite aventurar una salida divergente de la crisis, puesto que se ha incrementado desde 2008 a 2014 el componente interregional de las diferencias regionales de pobreza.

Cuando, en lugar de estudiar en términos interregionales, se analiza la distribución de la renta interna de las Comunidades Autónomas, el resultado es similar al presentado por diversos autores e instituciones en los últimos años para el conjunto nacional: el desigual impacto de la crisis sobre la población. Los peor situados al inicio de la crisis han sufrido mayores efectos que los ubicados en la cola alta de la distribución de renta.

La crisis ha tenido efectos distintos en las diferentes regiones españolas y, previsiblemente, también serán diferentes las formas de salir de ella. Las diferentes estructuras productivas, con mayores o menores dependencias de sectores como el de la construcción, administración, turismo o comercio exterior, junto con las diferencias en tasas de paro, marcarán escenarios muy dispares en los próximos años. Y probablemente esta disparidad seguirá provocando aumentos en las diferencias de desigualdad y bienestar. Además, uno de los aspectos más negativos de la desigualdad es el hecho de que, tradicionalmente,

se tarda mucho más en reducirla que lo que se ha tardado en aumentarla. Los incrementos en tipos impositivos de impuestos relativamente regresivos como el IVA y una flexibilización laboral que estimula los trabajos en condiciones precarias, son también dos factores que empujarán en la misma dirección, pero más intensamente en unas regiones que en otras. Tan sólo los flujos migratorios podrán suavizar las diferencias en algunas macromagnitudes per cápita.

Un instrumento clave para reducir la desigualdad reside en las transferencias monetarias y en especie del sector público. También en este trabajo se presentan de manera regionalizada el impacto de dichas transferencias sobre las condiciones de vida de las familias. Consideramos que se muestra muy necesario un sistema de garantía de ingresos que asegure un mínimo vital con independencia de la Comunidad Autónoma de residencia.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atkinson, A.B. (1970): "On the measurement of inequality", Journal of Economic Theory, 2, 244-263.

—, *et al.* (2005): *Taking forward the EU social inclusion process,* Informe para la presidencia luxemburguesa del Consejo de la Unión Europea.

Chiappero-Martinetti, E. y Civardi, M. (2006): *Measuring poverty within and between population subgroups* IRISS Working Paper 2006-06, Luxemburgo: CEPS/INSTEAD, Differdange.

Consejo Económico y Social (2013): *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, Informe 03/2013, Madrid: CES.

Cowell, F. (1999): "Measurement of inequality". En Atkinson, A.B. y Bourguignon, F. (eds.): Handbook of Income Distribution. Amsterdam: North-Holland.

Dutta, B. y Esteban, J.M. (1992): "Social Welfare and Equality". Social Choice and Welfare, 50, 49-68.

Förster, M. (2005): "The European social space revisited: comparing poverty in the Enlarged European Union", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7(1), 29-48.

Jesuit, D.K.; Rainwater, L. y Smeeding, T.M. (2003): "Regional Poverty within the Rich Countries", *Research on Economic Inequality* 9, 345–377.

Pérez-Mayo, J. (2013): "Crisis económica y territorio: el impacto de la crisis sobre la desigualdad de rentas en las distintas regiones españolas", *Papeles de Economía Española*, 135, 36-49.

Shorrocks, A. (1980): "The class of additively decomposable inequality measures", Econometrica, 48, 613-625.

Pobreza y privación material tras la crisis*

Rosa Martínez López
rosa.martinez.lopez@urjc.es

Profesora Titular de Escuela Universitaria del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) y Research Fellow del Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse del Organisations (Montréal). Es miembro del grupo de investigación Economics of Inequality and Poverty Analysis (EQUALITAS). Licenciada en Economía y Sociología, fue becaria FPI e investigadora del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda) entre 1990 y 1996, así como profesora ayudante en el departamento de Economía Aplicada IV de la Universidad Complutense (1998-99). Sus temas principales de investigación son la pobreza, la distribución de la renta, la inmigración y la política social.

Carolina Navarro Ruiz
cnavarro@cee.uned.es

Profesora Contratada Doctora del Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública de la UNED. Doctora en Ciencias Económicas 2003, Premio Extraordinario Doctorado Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Ciencias Económicas, 1997, Universidad Complutense de Madrid. Investigadora visitante en la London School of Economics and Political Science en 2000/2001 y en la University of Essex (Marie Curie Fellowship) en 2002. Investigadora externa del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda) 2001-2013. Miembro del grupo de investigación Economics of Inequality and Poverty Analysis (EQUALITAS). Su actividad investigadora se ha centrado en el estudio de la pobreza y la exclusión social, la economía de la salud, la distribución de la renta y la vivienda.

(*) Las autoras agradecen la financiación proporcionada por el Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto ECO2013-46516-C4-3-R.

RESUMEN

En los últimos años España ha sufrido un cambio drástico de la coyuntura económica, con importantes secuelas en términos de empleo, ingresos, condiciones de vida y perspectivas de futuro para amplios grupos sociales. En este trabajo se describen los cambios en los niveles y perfiles de la pobreza durante el período 2009-2014, desde la doble perspectiva de los ingresos y la privación material. Se muestra que tanto la pobreza relativa como, muy especialmente, la pobreza "anclada" y la privación material se han incrementado durante la Gran Recesión. Además, ha aumentado de forma muy significativa entre 2009 y 2014 el porcentaje de población que sufre simultáneamente baja renta y privación material. Esta extensión de la pobreza ha ido acompañada de cambios importantes en las características de los grupos más afectados, con una contribución creciente del desempleo y un claro trasvase de riesgos desde la población mayor hacia etapas anteriores del ciclo vital.

PALABRAS CLAVE

Baja renta, pobreza, privación material, patrón de pobreza.

Códigos JEL: D31, I31, I32.

ABSTRACT

In recent years, Spain has been one of the countries most affected by the economic crisis, with important consequences in terms of employment, income, living conditions and future prospects for broad social groups. In this paper, we analyse changes in poverty levels and the poverty profile for the period 2009-2014, using both income and material deprivation indicators. Our results show that the Great Recession has produced a rise in both relative and, especially, "anchored" poverty rates, as well as in material deprivation. In addition, the proportion of people simultaneously suffering low income and material deprivation has notably increased between 2009 and 2014. This upsurge of poverty has been accompanied by major changes in the characteristics of the disadvantaged, with a rising contribution of unemployment and a transfer of risks form the elderly to earlier stages of the life cycle.

KEYWORDS

Low income, poverty, material deprivation, poverty profile.

JEL CODES

D31, I31, I32.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica iniciada en el año 2009 ha tenido consecuencias graves para amplias franjas de la sociedad española, debido en especial a la intensa destrucción de empleo sufrida y a la insuficiencia de los mecanismos de protección social. La tasa de desempleo alcanzó un 26% en 2013, tras haber marcado mínimos con un 8% en 2007. Además, y a diferencia de lo ocurrido en períodos recesivos anteriores, el paro de las personas de referencia creció a ritmo igual o superior al de los cónyuges e hijos, llegando a superar el 20% a partir del primer trimestre de 2012. Entretanto, el número de parados que busca trabajo desde hace más de dos años pasó de menos de 300.000 personas en 2008 a cerca de 1.000.000 a principios de 2011 y algo más de 2.400.000 a principios de 2014. Todavía a finales de 2015 la cifra de desempleados de larga duración superaba los dos millones de personas, según los datos de la última EPA del año.

Esta cronificación del desempleo y el consiguiente agotamiento de las prestaciones sociales que permitieron inicialmente a muchas familias evitar las peores consecuencias de la crisis sugieren que los años 2013 y 2014 podrían estar batiendo records en intensificación del riesgo de exclusión social. En este trabajo, se describen los cambios recientes en las cifras globales de la pobreza desde la doble perspectiva de los ingresos y la privación material. Aunque los ingresos siguen siendo la variable más decisiva para analizar la pobreza económica, otros indicadores han ido ganando importancia en el ámbito europeo, en coherencia con el mayor énfasis dado al concepto de exclusión social.

Por ello, este trabajo toma como punto de partida la definición de riesgo de pobreza y exclusión empleada actualmente a nivel europeo, pero la complementa con otros conceptos de renta y con indicadores alternativos de privación material. El objetivo fundamental es aportar evidencia sobre la forma en que la crisis ha alterado los niveles y características de la pobreza en España, poniendo en riesgo de exclusión a muchas familias que, pese a las mejoras logradas en la fase expansiva, se enfrentan hoy a situaciones de desempleo y graves dificultades financieras, en un contexto de protección social limitada. Para ello, se utilizan los datos procedentes de la Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013, que cubre el período 2009-2014. Además, el trabajo explora la forma en que la crisis ha modificado la relación entre ingresos y privación material, incrementando el grado de solapamiento de ambos fenómenos y modificando el perfil de la población vulnerable.

La estructura de este trabajo es como sigue. En primer lugar, se revisa y discute la perspectiva de medición de la pobreza. En segundo lugar, se examinan, desde distintos enfoques (pobreza relativa, pobreza anclada, privación material y pobreza "consistente"), los cambios acaecidos desde el inicio de la crisis. En tercer lugar, se estudian los determinantes de la vulnerabilidad económica

en el período reciente, analizando las diferencias en el perfil de los grupos de baja renta y aquellos que sufren, además, elevados niveles de privación material. Paralelamente, se discuten los efectos de la crisis sobre la composición de la pobreza. La última parte resume los principales hallazgos y conclusiones.

2. ENFOQUES DIRECTO E INDIRECTO DE LA POBREZA

El análisis de la pobreza a través de indicadores de privación material se ha popularizado con rapidez en el ámbito europeo desde que, en el último cuarto del siglo XX, Peter Townsend primero, y Mack y Lansley después, publicaran sus influyentes estudios en el Reino Unido. Actualmente, el enfoque ha ganado más protagonismo aún si cabe en los países de la Unión Europea, debido a la redefinición del objetivo de reducción de la pobreza en términos de un nuevo indicador de "riesgo de pobreza o exclusión social", que incorpora como variables relevantes la escasez de ingresos, la privación material severa y la baja intensidad laboral dentro del hogar, en el marco de la llamada Estrategia Europa 2020. Fuera del ámbito europeo, el enfoque de la privación material, aunque menos popular, también ha acrecentado su presencia en los últimos años[1].

Son varias las razones de este éxito. Por un lado, se ha visto necesario complementar con indicadores directos los estudios basados en los ingresos, contemplados tradicionalmente como una variable indirectamente relacionada con la pobreza (Sen, 1979, Ringen, 1988). Por otro, existe una cierta insatisfacción con las incongruencias del enfoque de la pobreza relativa, basado en umbrales "móviles" en términos temporales y espaciales. La crisis económica y la ampliación de la Unión Europea han dejado aún más al descubierto estas insuficiencias, aumentando la demanda de nuevos enfoques para medir la pobreza. Por último, pero no menos importante, asistimos a una progresiva expansión de los enfoques multidimensionales en el análisis de la pobreza, la desigualdad y el bienestar social.

Uno de los resultados principales de la investigación directa de la pobreza ha sido la constatación de que renta y privación material identifican a distintos grupos de personas como pobres, dándose un grado de solapamiento limitado entre los dos criterios. Aunque se ha demostrado que el grado de desajuste depende en parte de los indicadores y dimensiones considerados (un resultado esperable, puesto que no todas las facetas del nivel de vida guardan la misma relación con la renta corriente), incluso seleccionando el subgrupo de indicadores más dependiente de los ingresos y fijando umbra-

1 Véanse por ejemplo UNICEF (2012), Nicholas y Ray (2012) para Australia, Pilkausas *et al.* (2012) y Ouellette et al. (2004) para Estados Unidos, o Boarini y d'Ercole (2006) para una revisión de la aplicación del enfoque de la privación material el ámbito de la OCDE.

les que identifiquen grupos de igual tamaño, el grado de solapamiento continua siendo modesto[2].

En la explicación de este hecho intervienen algunos elementos relacionados con la medición operativa de las variables consideradas. En el caso de los indicadores de privación material pueden producirse, entre otros, sesgos relacionados con la subjetividad en la interpretación de las preguntas formuladas. Por su parte, la recogida de datos sobre los ingresos de los hogares es una operación estadística compleja sujeta a diversos tipos de error de medición (sesgos asociados a la no respuesta, errores de reporte por olvido, desconocimiento o deseo de ocultación, etc.). Existen además diferencias en la fiabilidad de los ingresos según el método de recogida (encuesta, registros fiscales y administrativos, o mixto), que afectan a la comparabilidad entre países o en el tiempo. En el caso de España, la Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013 incorpora por primera vez estimaciones de ingresos basadas tanto en datos de encuesta como en registros fiscales, lo que supone una importante ruptura metodológica con la serie anterior.

Pero aun dejando a un lado los desajustes relacionados con el proceso de recogida y depuración de datos, existen aspectos sustantivos que pueden explicar los diferentes resultados de los dos criterios. Tomemos por ejemplo el caso de un hogar de baja renta que no muestra signos de privación material. Puede ocurrir que se trate sólo de una reducción temporal del nivel de ingresos, no lo bastante persistente como para afectar al nivel de privación material. O que, aun tratándose de una reducción permanente de los ingresos, el hogar disponga de un stock de riqueza (por ejemplo, ahorro acumulado) suficiente para evitar la privación material. Puede ocurrir también que las verdaderas necesidades del hogar sean inferiores a lo que sugiere el umbral aplicado (por ejemplo, debido a que los gastos de vivienda son bajos por habitar una zona rural, tener la vivienda totalmente pagada, etc.). Alternativamente, el desajuste podría estar reflejando una subestimación del nivel de privación material del hogar (variable no observable), debido a una mala elección de los indicadores comprendidos en la escala, a una adaptación a la baja en la percepción de las necesidades o sencillamente a la resistencia a confesar ciertas carencias ante un entrevistador (UNICEF 2012: 12).

2 Véanse entre otros Notten y Roelen (2010), Sullivan *et al.* (2008), Hillyard y Scullion (2005), Whelan, Layte y Maître (2004), Bradshaw y Finch (2003), Perry (2002). Para España, pueden verse, por ejemplo, Ayala, Jurado y Pérez-Mayo (2011), Devicienti y Poggi (2011), D'Ambrosio, Deutsch y Silber (2011), Martínez (2010), Izquierdo y Serrano (2009), Pérez-Mayo (2009, 2005), Ayala y Navarro (2008), Martínez y Navarro (2008, 2014a,b, 2015) o Ayllón, Mercader y Ramos (2007).

En la vida real, una o varias de las anteriores causas pueden resultar decisivas al explicar un determinado patrón de solapamiento entre baja renta y privación material, con consecuencias potencialmente importantes a la hora de decidir cómo deben ser tratados —desde el doble punto de vista estadístico y de la formulación de políticas— los grupos en situación de riesgo bajo solo una de las dos perspectivas. En la literatura existen, de hecho, distintos enfoques sobre el origen de la disparidad de resultados y la forma correcta de combinar ambas perspectivas, a la hora de analizar la pobreza.

Un influyente grupo de autores ha defendido la conveniencia de utilizar simultáneamente ambos enfoques, proponiendo un criterio de pobreza "consistente" definida a partir de la intersección de los dos indicadores[3]. Semejante forma de plantear el problema está en línea con la conocida distinción formulada por Ringen (1988), y se basa en la idea de que ingresos y bienestar material proporcionan dos aproximaciones incompletas al fenómeno de la pobreza, por lo que combinar renta y privación puede servir para identificar a quienes sufren un bajo nivel de vida debido a la insuficiencia de recursos, una definición de la pobreza que goza de amplio consenso. En esta visión, aquellos no incluidos en el grupo intersección no son pobres en sentido estricto, ya que incumplen al menos uno de los dos requisitos básicos —tienen baja renta, pero se las arreglan de algún modo para no sufrir privación, o bien están privados según los indicadores recogidos, pero tienen rentas que superan el umbral. Dentro del enfoque de la pobreza "consistente" los indicadores de privación material son vistos en esencia como una forma de validar la información sobre renta, útil para separar a los que verdaderamente sufren carencias económicas de quienes, por distintas razones, no las experimentan pese a sus bajos ingresos (McKay and Collard, 2004: 65). Pero al mismo tiempo, los niveles de renta permiten validar el estado de privación, ya que aquellos hogares de renta elevada que muestran privación también son excluidos. Este procedimiento de "doble verificación" serviría para eliminar la inconsistencia entre el concepto teórico de pobreza y las herramientas utilizadas para identificar a los pobres bajo el criterio convencional, basado solo en la renta.

El enfoque de la pobreza consistente está, sin embargo, expuesto a varias posibles críticas. Por un lado, la identificación de los "verdaderos" pobres a partir de la intersección de los indicadores de baja renta y privación material se apoya en el supuesto implícito de que ambos miden suficientemente bien los dos conceptos clave, recursos y nivel de vida. Si alguno de los indicadores presenta sesgos importantes (por ejemplo, se excluyen recursos económicos

3 Véanse por ejemplo Maître, Nolan y Whelan (2013, 2006), Layte *et al.* (2001), Nolan y Whelan (1996) o Halleröd (1995).

significativos en la definición de renta), la justificación para considerar pobres sólo al grupo intersección pierde fuerza. La vivienda se ha demostrado, por ejemplo, importante a la hora de explicar los diferentes niveles de privación material mostrados por familias con similar nivel de ingresos, hasta el punto de haber impulsado la introducción experimental de conceptos alternativos de renta en el ámbito europeo, incluyendo un alquiler imputado a los propietarios o tomando en consideración los diferentes costes de vivienda que enfrentan los hogares. En España, el Instituto Nacional de Estadística publica desde hace varios años dos series de índices de pobreza, una incluyendo y otra excluyendo el alquiler imputado por la vivienda en propiedad, y en el Reino Unido es tradicional la construcción de estadísticas de pobreza "antes" y "después" de los gastos de vivienda.

Por otro lado, la arbitrariedad en la fijación del umbral plantea también problemas importantes. Dado que la línea de baja renta se determina generalmente, en el ámbito europeo, como una proporción de la renta mediana nacional, los individuos clasificados como pobres "consistentes" o "no consistentes" pueden variar debido a la naturaleza "móvil" del umbral aplicado, tanto en términos temporales como espaciales. Incluso si el análisis se restringe a un país concreto, una persona que sufre simultáneamente baja renta y privación material en un año base puede ser reclasificada dentro del grupo de pobres "no consistentes" en los años sucesivos, como resultado del descenso del baremo de pobreza a raíz de una crisis económica, sin cambios reales en su renta o su nivel de vida. Esta posibilidad no es meramente teórica, sino que describe la evolución real experimentada en muchos países durante el actual período recesivo (CSO, 2015; HM Government, 2012: 10). Y por supuesto, los problemas de interpretación derivados de combinar un criterio indirecto relativo con una medida directa del nivel de vida se multiplican cuando se abordan comparaciones internacionales que incluyen países con niveles de riqueza dispares.

Estos problemas han llevado a algunos autores a favorecer un análisis separado de los dos ámbitos, especialmente cuando el estudio abarca países diferentes. Desde esta perspectiva, baja renta y privación material representarían dos conceptos de pobreza relacionados, pero intrínsecamente diferentes, y que empíricamente pueden coincidir en mayor o menor medida dependiendo de una serie de factores. Por tanto, la falta de solapamiento entre los dos criterios no puede ser interpretada como desajuste o incoherencia, puesto que las dos medidas ofrecen información distinta y que forzosamente van a proporcionar resultados no coincidentes. Un ejemplo reciente de esta visión es el planteamiento del informe sobre pobreza infantil publicado por UNICEF en 2012, donde se defiende que baja renta y privación material son dos medidas "complementarias", pero básicamente "incompatibles", de la

pobreza, por lo que la combinación de los dos criterios proporciona un todo menos útil que la suma de las partes (UNICEF, 2012: 4).

En algún punto entre las dos visiones anteriores, la nueva estrategia Europa 2020 combina tres variables diferentes (baja renta, privación material severa y muy baja intensidad laboral) para identificar a los hogares "en riesgo de pobreza o exclusión social", utilizando un enfoque "unión" para establecer el objetivo oficial de reducción de la pobreza, aunque ofreciendo también resultados sobre las intersecciones entre los mencionados indicadores. Sin embargo, la cuestión de cómo interpretar las diferencias internacionales en el grado en que las tres medidas de riesgo se superponen no tiene una respuesta clara, en especial si consideramos que las dos medidas de pobreza incluidas en la tríada mezclan no solo indicadores directos e indirectos, sino que también utilizan distintos grupos de referencia a la hora de delimitar los grupos de riesgo[4].

Sea cual sea el enfoque adoptado, resulta a nuestro modo de ver clara la necesidad de analizar la pobreza desde la doble perspectiva de "baja renta" y "privación material", que identifican como pobres a distintos grupos de personas, incluso cuando se dejan a un lado las diferencias derivadas del nivel donde se fija el umbral. Igualmente, creemos conveniente considerar umbrales "anclados", y no solo relativos puros, para analizar la evolución de la pobreza durante el período de crisis, tal y como plantean cada vez más estudios recientes[5], y estudiar la sensibilidad de los indicadores de baja renta a la inclusión o exclusión del alquiler imputado y/o los gastos asociados a la vivienda. Por ello, en las secciones tercera y cuarta se emplearán distintas definiciones de los conceptos de baja renta y privación material, cuya combinación permite evitar algunos de los habituales "ángulos ciegos" en el análisis de la pobreza.

3. POBREZA MONETARIA Y PRIVACIÓN MATERIAL: EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Atendiendo al indicador europeo de riesgo de pobreza o exclusión social conocido como AROPE[6] (acrónimo de at-risk-of-poverty or exclusion), que se utiliza

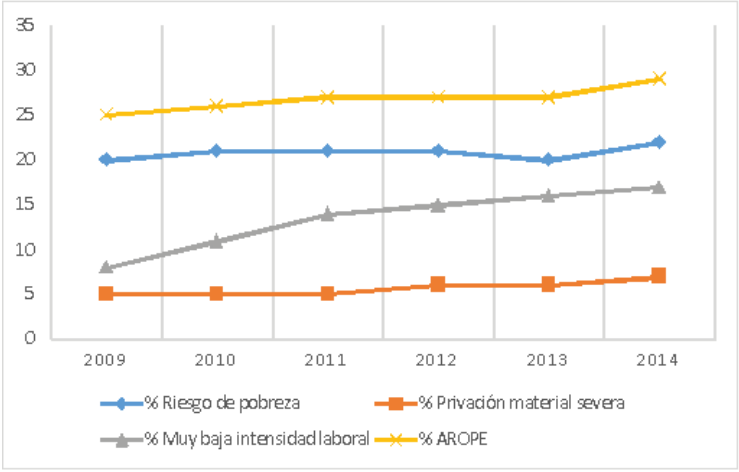
4 En Martínez y Ruiz-Huerta (2014) se discute con mayor detalle esta cuestión.

5 Véanse, entre otros, Chzhen (2014) o Natali *et al.* (2014).

6 El indicador de riesgo de pobreza o exclusión social muestra el porcentaje de población que sufre al menos uno de los siguientes problemas: 1) Está en riesgo de pobreza: la renta ajustada del hogar se sitúa por debajo del 60% de la renta mediana ajustada nacional;, 2) Sufre privación material severa: carece de al menos cuatro de los nueve indicadores que forman el índice europeo de privación material;, 3) Vive en un hogar con muy baja intensidad

como baremo para medir los progresos en la lucha contra la pobreza dentro de la Estrategia 2020, la población en situación vulnerable pasó del 25% al 29% en España durante los años de crisis (Gráfico 1). El subindicador de empleo es el que muestra peor evolución, aumentando de un 8% en 2009 a un 17% en 2014. En contraste, la tasa de riesgo de pobreza permanece relativamente estable y la privación material severa, aunque aumenta, sigue afectando a poco más del 5% de la población durante todo el período.

Gráfico 1. Evolución del riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE), 2009-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de ECV Base 2013, años 2009-2014.

En conjunto, el indicador AROPE muestra una tendencia similar a la de la tasa de pobreza relativa. Aunque la evolución seguida entre 2009 y 2014 es desfavorable y dificulta el logro del objetivo fijado en España para el año 2020 (rebajar entre 1.4 y 1.5 millones la cifra de 12 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión registrada en 2010), cabe preguntarse si refleja adecuadamente los cambios en las condiciones de vida experimentados por muchas familias desde el inicio de la crisis. Como se argumentó en la sección anterior, una limitación importante procede del carácter relativo del umbral utilizado para definir lo que constituye "riesgo de pobreza", que da lugar a un indicador poco sensible al ciclo económico. Además, no se incluyen componentes no monetarios importantes, como el alquiler imputado. Por otro lado, el concepto de privación material severa incorporado en la medida AROPE tiene escasa utilidad en un país como España, ya que se elabora a partir de una lista de indicadores que incluyen

laboral (definido solo para los menores de 60 años): los adultos han trabajado menos del 20% de su tiempo de trabajo potencial durante el año previo.

elementos como la televisión, la lavadora o el teléfono, cuya carencia afecta a menos del 0,5% de la población. Por último, no se tiene en cuenta el grado en que los problemas de baja renta y los de privación material se solapan o no en los mismos hogares. Veamos con más detalle todas estas cuestiones.

La Tabla 1 muestra de nuevo el indicador convencional de riesgo de pobreza (primera línea), acompañado por varias definiciones alternativas de lo que constituye un nivel de renta "bajo", según se incluya o no el alquiler imputado por la vivienda en propiedad y tomando como referencia líneas de pobreza "ancladas", además de "móviles". El alquiler imputado representa el alquiler que un hogar propietario de su vivienda principal podría obtener si la tuviera arrendada a precios de mercado[7]. Por su parte, la pobreza "anclada" se calcula en relación a una línea de pobreza inicial de un año base (en este caso 2009) mantenida constante en términos reales[8].

Tabla 1. Evolución del riesgo de pobreza según distintas definiciones, 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% ⇄
Umbral relativo							
- Sin alquiler imputado	20	21	21	21	20	22	9
- Con alquiler imputado	17	18	18	19	19	20	15
Umbral anclado							
- Sin alquiler imputado	20	21	25	27	29	32	56
- Con alquiler imputado	17	17	21	23	26	28	61

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013, años 2009-2014.

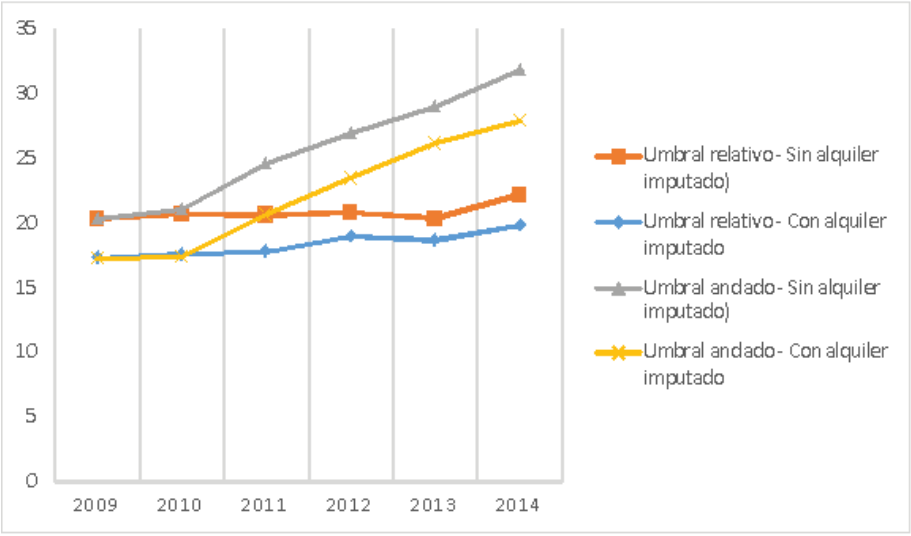
El Gráfico 2 permite apreciar claramente la distinta evolución de las series basadas en una línea de pobreza fija o en líneas móviles. Con el umbral relativo, la tasa de riesgo de pobreza aumentó en apenas dos puntos (un incremento relativo del 9%) durante el período de crisis, debido al efecto compensador de la caída general de las rentas (la renta mediana, y con ella el umbral de pobreza, disminuyó un 18% en términos reales entre 2009 y 2014). En cambio, la pobreza "anclada" aumentó en aproximadamente un 56%, alcanzando un valor del 32% en 2014. En otros términos, casi uno de cada tres habitantes se

7 También incorpora la diferencia entre el alquiler de mercado y el alquiler reducido realmente pagado, en casos de viviendas de renta antigua o de alquiler social.

8 Para ellos, los valores iniciales obtenidos con datos de la ECV-2009, correspondientes a la renta ingresada en el año previo, se han actualizado año a año en la misma medida en la que ha aumentado en dichos años el Índice de Precios del Consumo Armonizado.

situó en 2014 en un hogar cuya renta ajustada era inferior al umbral de pobreza del año 2009, actualizado por el IPC. La inclusión del alquiler imputado rebaja en tres o cuatro puntos la tasa de riesgo de pobreza, pero no modifica sustancialmente las conclusiones sobre tendencias de la pobreza.

Gráfico 2. Evolución del riesgo de pobreza según distintas definiciones, 2009-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013, años 2009-2014.

El análisis directo de los cambios en las condiciones de vida durante el período de crisis se enfrenta a la dificultad de que los indicadores recogidos no son los mismos en todas las olas de la encuesta. Las series más amplias hasta el momento son las disponibles para los años 2009 (a través del módulo específico sobre privación material) y a partir de 2013, año en el cual se comienza a investigar una lista revisada y ampliada de variables de privación material. Es posible, por tanto, comparar la privación material "ampliada" en 2009 y 2013/14, aunque no en los años intermedios de la crisis (2010, 2011 y 2012)[9].

La Tabla 2 muestra los indicadores que comprenden el actual índice de privación material severa elaborado por Eurostat y los utilizados en este artículo

9 En Martínez y Navarro (2015) se desarrolla y aplica a 2008 y 2012 un índice de privación material alternativo al europeo que es computable a partir de la lista reducida disponible en los años intermedios.

para medir el nivel de privación material. En comparación con el índice actual de privación material severa, se elimina la carencia de teléfono, televisión y lavadora en el hogar (de posesión prácticamente universal) y se añaden ocho ítems relacionados con la posibilidad o no de permitirse ciertas actividades y gastos (desde renovar el vestuario hasta el poder realizar alguna actividad de ocio).

La lista ampliada coincide en buena medida con la que, previsiblemente, dará lugar al índice de privación material revisado que debería implementarse en la Unión Europea a partir de 2015 (Guio, Gordon y Marlier 2012). Las diferencias se sitúan en la posesión de ordenador y el acceso a internet, que incluimos como dos indicadores independientes (en lugar de como un indicador combinado) y en la sustitución de la variable sobre dificultad para hacer frente a gastos imprevistos (indicativa de dificultades financieras subjetivas), por la imposibilidad de acudir al dentista por razones económicas (una privación directa en las condiciones de vida). La lista ampliada estaría constituida, por tanto, por 14 indicadores, con un grado de consistencia interna, medido a través del Alpha de Cronbach, del 81% en 2009 y el 86% en 2014. La última línea recoge el umbral utilizado actualmente para definir la privación material severa en las estadísticas de Eurostat y el umbral sugerido para la lista ampliada. Este último se ha determinado de forma que la privación material en 2009 afecte a un grupo de tamaño comparable al que sufre baja renta al inicio de la crisis (aproximadamente un 20% de la población)[10].

Tabla 2. Comparación de indicadores de privación material en España

	Privación material severa	Privación material ampliada
No puede permitirse ir de vacaciones al menos 1 semana al año	X	X
No puede permitirse comer carne/pescado al menos cada dos días	X	X
No puede permitirse mantener una temperatura adecuada en la vivienda	X	X
Ha tenido retrasos en algún pago periódico (1) durante los últimos 12 meses	X	X
No puede permitirse disponer de un automóvil	X	X
No puede permitirse disponer de una lavadora	X	
No puede permitirse disponer de un teléfono	X	

10 En Martínez (2016) se desarrolla en profundidad la justificación de los indicadores que conforman la medida de privación material ampliada y el umbral elegido.

	Privación material severa	Privación material ampliada
No puede permitirse disponer de una televisión	X	
No tiene capacidad para hacer frente a gastos imprevistos	X	
No puede permitirse disponer de un ordenador personal		X
No puede permitirse una conexión de acceso a internet (2)		X
El hogar no podría sustituir los muebles estropeados o viejos (3)		X
No puede sustituir ropas estropeadas por nuevas (no 2ª mano) (3)		X
No tiene dos pares de zapatos (o uno adecuado para toda época del año) (3)		X
No puede reunirse cada mes con amigos/familiares para comer/tomar algo (3)		X
No puede participar regularmente en actividades de ocio (deporte, cine, etc.) (3)		X
No puede gastar una pequeña cantidad de dinero para sí mismo cada semana (3)		X
No ha podido permitirse alguna visita al dentista durante los últimos 12 meses (3)		X
Nº mínimo de carencias para considerar que existe privación	4	4

Notas: (1) Alquiler, hipoteca, recibos o préstamos no relacionados con la vivienda (tarjeta de crédito, etc.). (2) En 2009 este indicador se refiere a la existencia o no de conexión a internet en el hogar, mientras que en 2014 la pregunta se refiere a una conexión fija o móvil para uso personal de los miembros del hogar. Para que la comparación resulte lo más homogénea posible, se ha considerado que un hogar muestra privación en 2014 cuando menos de la mitad de sus miembros adultos pueden permitirse el acceso a internet. (3) En aquellos indicadores que se investigan para todos los adultos (16+ años), se ha considerado que existe privación si al menos uno de los miembros del hogar la sufre.

Fuente: Eurostat y Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013.

La Tabla 3 muestra los resultados de la comparación entre 2009 y 2014, indicador a indicador y para el índice global. Puede apreciarse cómo doce de los catorce indicadores obtenidos empeoran a lo largo del período de crisis., Llas dos excepciones son, significativamente, la posibilidad de permitirse tener un ordenador y el acceso a internet, dos elementos en los que existe un claro proceso de generalización vinculado al cambio tecnológico. Las variables que muestran mayor empeoramiento, tanto en términos absolutos como relativos,

son las que recogen las dificultades para renovar el vestuario (que pasa del 5,2% al 12%), así como dos indicadores relacionados con la vida social de los entrevistados, como la posibilidad de participar en actividades de ocio y la de reunirse al menos una vez al mes con amigos o familiares para comer o tomar algo juntos. En términos relativos, destaca también el incremento de los que muestran privación relacionada con el calzado, aunque esta carencia, al igual que la imposibilidad de comer carne o pescado con la frecuencia aconsejable, sigue siendo muy minoritaria en 2014 entre los hogares encuestados (menos del 5% de la población). En cambio, indicadores como no poder permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, ligado a situaciones de menor severidad (Martínez y Navarro, 2015), o no poder sustituir los muebles estropeados o viejos por otros nuevos, muestran aumentos relativos menores entre 2009 y 2014, si bien siguen reflejando las carencias más generalizadas en la población (más del 40%). Conviene recordar también que este tipo de gastos son, según un estudio reciente a escala europea, los primeros que se recortan cuando se inicia la crisis (Deutsch et. al. 2015) y que, en el caso español, ya habían experimentado cambios significativos en el año 2009 con respecto a los valores de 2008 (así por ejemplo, el porcentaje de personas que decían no poder permitirse una semana de vacaciones fuera de casa pasó del 36% en 2008 al 42% en 2009, según la ECV).

Tabla 3. Privación material ampliada en España, 2009 y 2014

	2009	**2014**	Variación Absoluta	Variación Relativa (%)
Vacaciones fuera de casa al menos una semana al año	42,0	46,4	4	11
Sustituir los muebles estropeados o viejos	38,2	42,5	4	11
Gastar algún dinero en sí mismo cada semana	16,7	23,7	7	42
Participar regularmente en actividades de ocio	14,7	23,7	9	61
Acceso a internet	13,0	11,1	-2	-14
Retrasos en algún pago periódico(1) en últimos 12 meses	11,0	12,5	2	14
Reunirse cada mes para comer/beber con amigos/familiares	9,8	16,1	6	64
Acudir al dentista	8,3	11,7	3	42
Tener un ordenador	8,1	7,2	-1	-11

	2009	**2014**	Variación Absoluta	Variación Relativa (%)
Mantener la vivienda con una temperatura adecuada	7,2	11,1	4	54
Tener un automóvil	5,7	6,0	0	5
Sustituir ropas estropeadas por otras nuevas	5,2	12,0	7	131
Tener dos pares de zapatos (o uno para cualquier estación)	2,2	4,0	2	78
Comida con carne/ pescado al menos cada dos días	2,1	3,3	1	54
Privación material ampliada (4+ carencias)	19,7	26,3	7	33

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013, años 2009 y 2014.

A nivel agregado, el índice global de privación aumenta en siete puntos entre 2009 y 2014 (un 33%). En términos relativos, este incremento es inferior al que experimenta la tasa de pobreza anclada, pero resulta claramente superior al del indicador de pobreza relativa, lo que sugiere un empeoramiento de las condiciones de vida no adecuadamente reflejado en las estadísticas oficiales de baja renta.

Un rasgo destacado de la evolución de la pobreza en la crisis es un aumento muy significativo del porcentaje de población que sufre simultáneamente problemas de baja renta y privación material. En el año 2009, un 8,5% de los españoles era clasificado como pobre a la vez según los dos criterios, mientras que un 11,9% recibía baja renta, pero no sufría privación material, y un 11,2% mostraba privación material pese a tener ingresos superiores al umbral. Cinco años después, la tasa de "pobreza consistente", como se ha denominado en varios estudios a la situación en la cual un individuo sufre simultáneamente problemas de baja renta y privación material, se eleva al 13% (Tabla 4), lo que supone un incremento relativo del 53% entre 2009 y 2014. Paralelamente, ha aumentado el grupo de los que sufren privación aun sin tener "baja renta", y se ha reducido el número de personas con baja renta sin privación material.

Tabla 4. Distribución de la población según incidencia de los problemas de baja renta y privación material

	2009	2014	
		Umbral relativo	Umbral anclado
No pobre	68.4	64.5	58.5
Baja renta sin privación material	11.9	9.2	15.2
Privación material sin baja renta	11.2	13.3	9.7
Baja renta y privación material	8.5	13.0	16.6
Grado de solapamiento	27.0	36.7	39.9

Notas: No pobre = Ni baja renta ni privación material. Baja renta = Renta disponible equivalente inferior al umbral de pobreza. Privación material = Cuatro o más carencias de la lista ampliada de indicadores de privación material. Grado de solapamiento = Cociente entre los que sufren baja renta y privación y los que sufren alguno de los dos problemas, expresado en porcentaje. Valdría 0 si los dos grupos fueran conjuntos totalmente disjuntos y 100 si se diese un solapamiento perfecto entre ambos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013, años 2009 y 2014.

Una de las principales razones que pueden explicar esta evolución es, por una parte, el posible efecto "expulsión" de la pobreza de muchas personas que tenían antes de la crisis rentas comparativamente bajas, pero que con la crisis económica (y la disminución del umbral) quedan fuera de este grupo, a pesar de que sus condiciones no hayan cambiado (como los pensionistas). Por otra parte, el cambio del perfil de los hogares de baja renta, con más familias de ingresos bajos que sufren elevados niveles de privación material. El desempleo de larga duración y la precariedad laboral han tendido a generar situaciones de baja renta persistente, más asociadas a la privación material que los episodios transitorios de caída de ingresos. Además, la propia reducción del umbral de pobreza durante la crisis puede explicar que las situaciones de pobreza relativa de 2014 vayan asociadas a peores condiciones de vida y dificultades económicas más agudas que en 2009, al inicio de la crisis.

Cuando se mantiene el umbral de renta anclado, disminuye de forma todavía más intensa el grupo de los que no son pobres bajo ninguna de las dos perspectivas (de un 68,4% en 2009 a un 58,5% en 2014) y aumenta, también de forma acusada, el de los que sufren simultáneamente baja renta y privación material, hasta casi duplicar la tasa de pobreza consistente de 2009. Por otra parte, aumenta en tres puntos el número de personas que sufren baja renta sin privación material y se reduce levemente la población que muestra privación sin tener baja renta.

4. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PERFILES DE POBREZA Y PRIVACIÓN

Dados los cambios observados en los niveles de pobreza y privación, así como en el grado de solapamiento de los dos criterios, cabe preguntarse cómo se han modificado las características asociadas a estos perfiles a consecuencia de la crisis. Abordamos esta cuestión en el presente apartado.

La Tabla A.2. del Apéndice muestra los pesos demográficos, las tasas de baja renta y de privación material y las frecuencias relativas horizontales resultantes del cruce de los dos criterios para las principales variables sociodemográficas recogidas en la ECV. Se proporcionan los resultados para 2009 y 2014. El análisis de este apartado utiliza el concepto de riesgo de pobreza incluido en el indicador AROPE, basado en un umbral de pobreza relativo o "móvil", aunque se ha repetido el estudio utilizando la línea de pobreza "anclada" como análisis de sensibilidad (no mostrado en la Tabla).

4.1. Edad

La edad de la persona de referencia del hogar es uno de los principales factores determinantes del perfil de pobreza y/o privación, así como el que registra uno de los cambios más importantes de patrón, a raíz de la crisis económica. La principal transformación entre 2009 y 2014 viene dada por la mejora relativa de la posición de las personas mayores, en detrimento de los jóvenes y los adultos en edad de trabajar. Los menores de 35 años son el grupo de edad con mayor incidencia de los problemas de baja renta en 2014 (un 29%, seis puntos por encima del valor de 2009). Además, más de uno de cada cuatro sufre privación material, tanto a principio como a finales de la crisis, y aproximadamente un 16% combina baja renta y privación. Por su parte, los adultos de edad intermedia, que partían de tasas de pobreza y privación relativamente bajas antes del inicio de la crisis, han experimentado también un fuerte deterioro en su posición relativa, pasando a mostrar en 2014 una situación solo levemente mejor que la de los jóvenes.

En el extremo opuesto, los mayores de 65 años se benefician de una reducción muy significativa de la tasa de baja renta (del 22% en 2009 al 12% en 2014) y una expansión del grupo de los "no pobres", compatible con un ligero aumento del índice de privación material (del 16% al 20%). Menos de un 6% de las personas mayores combina baja renta y privación material en 2014, lo que representa un riesgo inferior a la mitad del promedio nacional. Así pues los mayores, que destacaban en 2009 como uno de los tipos de hogar más vulnerable en términos de baja renta, se convierten en 2014 el grupo de edad mejor

situado (un 73% no sería pobre con ninguno de los dos criterios). Si se considera el caso concreto de los mayores de 65 años que viven solos, el cambio de patrón es todavía más acusado.

La crisis, por tanto, parece haber modificado profundamente la posición de los distintos grupos de edad, convirtiendo la tradicional "U de la pobreza" en una rampa descendente en la que el riesgo disminuye conforme se atraviesan etapas del ciclo vital, y muy especialmente una vez superada la edad de jubilación. Aunque esta cuestión merece un análisis mucho más detallado, no puede pasarse por alto el hecho de que una parte importante del vuelco en la situación de las personas mayores, y muy en particular de las que viven solas, se debe a la aplicación de una línea de pobreza más baja en términos reales en una economía duramente afectada por la recesión. Dada la alta concentración de las pensiones en niveles próximos a la línea de pobreza relativa, las variaciones de la misma pueden tener un gran impacto sobre el número de personas mayores por debajo del umbral. El análisis de la pobreza anclada y la privación material sugieren un leve empeoramiento de los dos indicadores para las personas mayores, aunque ciertamente menor del sufrido por otros grupos sociales. Así pues, más que una reducción espectacular del riesgo de pobreza, como podría sugerir el indicador relativo, se ha dado un cierto mantenimiento de las condiciones de vida que destaca positivamente en un contexto de pérdida de bienestar para amplios grupos de hogares. En todo caso, sería preciso un análisis más desagregado de los distintos grupos de edad para poder extraer conclusiones fiables sobre esta importante cuestión[11].

4. 2. Tipo de hogar

Los cambios anteriores guardan relación con los que afectan a los distintos tipos de hogar. Así por ejemplo, aunque los hogares con dos adultos menores de 65 años o con más adultos y sin niños, o con solo un niño, siguen encontrándose después de la crisis entre los mejor situados, sus indicadores de pobreza y privación empeoran durante el período, cediendo posiciones en 2014 frente a otros tipos de hogar tradicionalmente considerados vulnerables, como los mayores de 65 años que viven solos. Pero el análisis por tipo de hogar muestra como principal conclusión, en coherencia con numerosos estudios previos, que son las familias monoparentales y las parejas con tres o más niños los que acumulan mayores desventajas. En esos tipos de hogar se dispara la concentración de personas que sufren de forma simultánea pobreza y privación. La crisis ha variado poco sus tasas de baja renta, que superaban ya el 40% en 2009, pero ha incrementado de forma marcada los niveles de privación material y

11 Esta cuestión se aborda con mayor detalle en Martínez y Navarro (2014), así como en Martínez (2016).

de pobreza consistente de las familias numerosas (del 23% en 2009 al 32% en 2014). En las familias monoparentales, que ya partían de niveles de privación material y pobreza consistente muy elevados, los cambios han sido de menor magnitud. En todo caso, cabe destacar que ambos tipos de hogar muestran en 2014 tasas de pobreza consistente superiores al 25%.

4. 3. País de origen

Los hogares con una persona de origen extranjero al frente son los que acumulan mayores desventajas en términos de renta y privación material, antes y después de la crisis. En su mayoría se concentran en el perfil que sufre de forma simultánea problemas de baja renta y de privación, o bien privación material sin baja renta. En contraste, las familias con personas de origen español al frente se hallan sobre-representadas en el grupo de los que ni tienen baja renta ni sufren privación material. La crisis económica ha hecho mella tanto en nacionales como en las personas nacidas en países extranjeros. Aunque en términos relativos el incremento de los que acumulan las dos formas de desventaja ha sido mucho mayor entre los españoles, la situación a finales del período es especialmente grave en el caso de los inmigrantes, con un 34% en situación de pobreza consistente (más del doble del promedio nacional), y otro 17% que sufre privación pese a obtener ingresos superiores al umbral.

4. 4. Educación

En general, a medida que aumenta el nivel educativo de la persona de referencia del hogar se incrementa la probabilidad de no tener problemas de pobreza o privación y disminuye el grado de solapamiento entre los dos fenómenos. Aunque esta relación sigue manteniéndose después de la crisis, son los hogares cuya persona de referencia tiene un nivel de educación intermedio los que muestran un mayor deterioro económico en 2014, en comparación con el año 2009. En particular, quienes tienen un nivel de educación secundaria superior han perdido posiciones de forma más acusada que quienes cuentan con un título secundario inferior, y en ambos casos los cambios han sido mayores que para los dos extremos de la escala educativa (nivel primario y universidad). Aunque quienes tienen títulos intermedios superiores siguen presentando en 2014 niveles de privación y pobreza consistente más bajos que los que han estudiado menos, se ha incrementado intensamente en este grupo el porcentaje de personas que tienen problemas de baja renta o privación material y, sobre todo, que acumulan desventajas en los dos ámbitos.

4. 5. Salud

Las condiciones de salud de las personas son también, como el nivel educativo, un factor determinante asociado al riesgo de pobreza y/o privación. Si utilizamos como indicador la limitación que suponen los problemas de salud en la vida cotidiana, observamos que, en general, aquellos que declaran tener limitaciones sufren mayores niveles de pobreza y privación. Sin embargo, la crisis parece haber afectado de forma diferente a los dos grupos, ya que las personas con limitaciones no han experimentado un aumento en las tasas de baja renta relativa, aunque sí en la pobreza anclada y en el nivel de privación material. Por su parte, la mayoría que vive en hogares con personas no limitadas al frente ha tenido un incremento similar al promedio en los niveles de baja renta, aunque ligeramente menor en términos de privación material. En todo caso, destaca el hecho de que las personas con limitaciones tienen una tasa de pobreza consistente del 16% en 2014, unos tres puntos por encima del promedio nacional.

4. 6. Régimen de tenencia de la vivienda

El régimen de tenencia de la vivienda divide a la población en grupos claramente diferenciados en términos de riesgo de pobreza y privación material. La mayoría de hogares que son propietarios de sus viviendas tiende a concentrarse en el perfil de los no pobres, y presenta tanto antes como después de la crisis tasas de baja renta, privación material y pobreza consistente netamente inferiores al promedio nacional. Sin embargo, la crisis ha empeorado la mayoría de los indicadores de pobreza de los propietarios y ha incrementado el grado de solapamiento entre baja renta y privación, hasta más que duplicar en 2014 los (bajos) niveles iniciales de pobreza consistente. En el caso de las familias que todavía están pagando hipoteca, casi un 26% sufre privación material en 2014, acompañada (11%) o no (15%) de situaciones de baja renta relativa.

Sin embargo, es la minoría de hogares que vive de alquiler (a precio de mercado o inferior al mismo) o bajo alguna forma de cesión gratuita la que presenta situaciones más graves de pobreza y privación. Las tasas de baja renta de los arrendatarios se mueven entre el 34% y el 49%, y las tasas de privación material superan ampliamente el 40%, habiendo además empeorando de forma significativa para quienes pagan alquileres por debajo del precio de mercado (un grupo pequeño que no llega al 3% de la población, pero cuyos niveles de privación superan el 60% tras cinco años de crisis). En el año 2014, un 29% de los que tienen viviendas alquiladas a precios de mercado y un 45% de los que pagan alquileres reducidos sufre pobreza consistente (el doble que en 2009). En la misma situación está un 20% de los que habitan una vivienda cedida.

4. 7. Variables laborales

Por último, las variables laborales son poderosos predictores del riesgo de pobreza. Tal y como cabía esperar, los individuos que tienen trabajo destacan en el grupo de personas cuyos hogares no tienen problemas de baja renta ni de privación. Dicho esto, existen claras diferencias entre los ocupados según sean asalariados o autónomos, según trabajen a tiempo completo o parcial, y según hayan sufrido o no cambios laborales durante el último año. Así, el porcentaje de personas que acumula simultáneamente baja renta y privación es de un 4% entre los asalariados, de un 8% entre los autónomos y de un 15% entre los que trabajan a tiempo parcial, en todos los casos contando con situaciones estables a lo largo del último año, pero se dispara al 21% para las personas de referencia actualmente ocupadas que estuvieron en algún momento sin empleo durante el año previo. Este último grupo tiene en 2014 tasas de baja renta y privación material claramente más elevadas que en 2009, lo que sugiere un empeoramiento notorio en los ingresos y las condiciones de vida de los que alternan períodos de paro y trabajo. Por su parte, y pese a cambios menos marcados en los niveles de pobreza monetaria, la privación material también se ha incrementado con la crisis entre los trabajadores autónomos y a tiempo parcial.

Junto a los asalariados estables, el otro colectivo que destaca por evitar en mayor medida las situaciones de baja renta y privación es el formado por los pensionistas. Al contrario que el resto de categorías laborales, en este grupo sí ha crecido el porcentaje de los "no pobres", debido sobre todo a la disminución de la tasa de riesgo de pobreza relativa, y pese al leve incremento de los niveles de privación material. También se aprecia un descenso del riesgo relativo (que no siempre absoluto) para los hogares encabezados por inactivos distintos de los pensionistas, aunque menos marcado que en entre éstos últimos. Cabe subrayar también que los pensionistas son, junto con los trabajadores autónomos, la categoría laboral que muestra menor grado de solapamiento entre los criterios de baja renta y privación material, tanto antes como, de forma algo atenuada, después de la crisis.

Los miembros de hogares con desempleados al frente son, en todo caso, el grupo que concentra en mayor medida situaciones de pobreza y privación material, con un claro aumento durante la crisis, a pesar de los ya elevados niveles de partida en 2009. La situación más grave corresponde, como cabría esperar, a los que no han visto modificada su situación de paro durante el último año: un 56% tiene ingresos bajos, un 61% sufre privación y un 44% tiene simultáneamente baja renta y privación material, catorce puntos por encima del valor registrado en 2009 para el mismo colectivo. La contribución del paro a la pobreza se ha incrementado no solo por la extensión del riesgo de desempleo (efecto demográfico), sino también por mayor vinculación entre paro

y pobreza (directa, indirecta y consistente) tras los años de crisis. En el caso de los que están en paro actualmente pero trabajaron en algún momento del año anterior, los niveles de pobreza y privación son algo menores, pero siguen duplicando la media nacional.

Por último, el tipo de contrato con el que se trabaja o trabajó en el último empleo también es un factor asociado al riesgo de pobreza y privación, con una situación de clara desventaja para los que son actualmente, o fueron con anterioridad, trabajadores temporales. Hay que destacar, sin embargo, que la crisis ha empeorado también claramente la posición de los trabajadores indefinidos, especialmente en términos de privación material y pobreza consistente. Aun así, solo un 9% de trabajadores indefinidos combina en 2014 baja renta y privación, frente a un 28% de los que tienen o han tenido un contrato temporal.

5. CONCLUSIONES

La crisis económica ha supuesto un importante deterioro de las condiciones de vida de la sociedad española. La disminución de la renta y el fuerte incremento del paro y las desigualdades han tenido consecuencias negativas para toda la sociedad, pero especialmente para los más vulnerables. Este trabajo ha tratado de aportar datos relevantes para comprender mejor el alcance de estos cambios, analizando desde distintas perspectivas la pobreza antes y después del inicio de la crisis, con el doble criterio de los ingresos y la privación material.

A nivel global, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) aumentó en cuatro puntos entre 2009 y 2014, lo que supone un incremento de aproximadamente un 16%. Por su parte, la tasa de riesgo de pobreza, una de las tres dimensiones que forma parte de AROPE, pasó del 20% al 22%, un incremento de dos puntos que sugiere un impacto que podría calificarse de moderado, si tenemos en cuenta que el desempleo llegó a triplicarse. Una limitación importante de estos valores es, sin embargo, el carácter relativo del umbral utilizado para definir lo que constituye "riesgo de pobreza", que da lugar a un indicador poco sensible al ciclo económico. Además, tampoco se tienen en cuenta componentes no monetarios importantes, como el alquiler imputado.

Cuando la línea de pobreza aplicada en 2009 se mantiene en los años siguientes, ajustándola solo por el incremento de precios, el riesgo de pobreza aumenta en doce puntos (y no en dos) entre 2009 y 2014, lo que supone un incremento del 56%. La inclusión del alquiler imputado rebaja alrededor de tres puntos la tasa de riesgo de pobreza, pero no modifica en lo sustancial la tendencia de la pobreza durante la crisis, aunque sí puede modificar el riesgo de pobreza atribuido a colectivos que habitan mayoritariamente viviendas propias sin cargas, como las personas mayores.

Por otra parte, la tasa de riesgo de pobreza se basa exclusivamente en los ingresos, una variable solo indirectamente relacionada con el nivel de vida. El análisis realizado con los indicadores de privación material muestra que la crisis económica ha tenido un impacto muy importante sobre las condiciones de vida de los hogares. A nivel global, la privación material aumenta en un 33% entre 2009 y 2014, llegando a afectar a más del 26% de la población. Entre las carencias concretas que más se han extendido destacan algunas vinculadas a la socialización, como poder participar en actividades de ocio o reunirse con amigos y familiares, pero también otras que reflejan necesidades básicas, como poder comprar ropa nueva.

Otro rasgo destacado de la evolución de la pobreza en la crisis es un aumento muy significativo del porcentaje de población que sufre simultáneamente baja renta y privación material. El análisis realizado nos ha permitido confirmar que la crisis económica ha influido notablemente en el grado de solapamiento entre ambos criterios, registrándose un incremento de más del 50% en el porcentaje de personas que reúnen las dos formas de pobreza, tras cinco años de crisis. Paralelamente, el grupo de los que sufren privación aun teniendo ingresos superiores al umbral ha aumentado, y se ha reducido el número de personas que tienen baja renta pero no sufren privación material. Esta evolución es aún más notoria si se utiliza el umbral de pobreza anclado: en ese caso, la tasa de pobreza "consistente" prácticamente se duplica entre 2009 y 2014.

El aumento de los niveles de baja renta y privación material a consecuencia de la crisis ha ido acompañado de algunos cambios en las características asociadas a estos perfiles. Por una parte, el grupo de los que reciben baja renta se ha rejuvenecido, al verse excluidas muchas personas mayores que antes de la crisis eran consideradas "pobres", y cuyas pensiones han pasado a situarse ahora por encima del umbral, rebajado por la recesión. Los adultos de entre 35 y 65 años, que reúnen a la mayoría de los padres y madres de familia, pierden posiciones hasta casi igualar los niveles de pobreza consistente de los hogares más jóvenes. Destaca en particular el empeoramiento de las familias con tres o más niños, que acaban en 2014 con indicadores incluso más elevados que las monoparentales, un tipo de hogar tradicionalmente muy vulnerable. Resulta significativo también que, aunque la crisis económica ha agravado la situación de individuos de todos los niveles educativos, ha afectado especialmente a los que tienen niveles de educación intermedia, y en especial a los titulados en algún nivel secundario superior. Este efecto puede posiblemente explicarse por la recomposición del empleo tras la crisis, junto con la mayor incidencia de los niveles educativos bajos en las personas mayores, muchas de ellas ya retiradas del mercado laboral cuando empieza la recesión.

Por su parte, los parados siguen siendo el colectivo con un mayor porcentaje de personas que acumulan simultáneamente problemas de baja renta y de privación material. La crisis económica, además, ha agravado su situación, elevando su tasa de pobreza consistente del 30% al 44%. No obstante, la crisis ha afectado también, y de forma notable, a los que tienen trabajo, en especial si lo han encontrado hace menos de un año, son autónomos o trabajadores temporales o a tiempo parcial.

Por último, es importante tener en cuenta el impacto de la recesión sobre los que viven de alquiler o están todavía pagando hipoteca por sus viviendas. Los mayores niveles de pobreza consistente se concentran en los arrendatarios, cuyos niveles de privación material superan el 40% antes y, sobre todo, después de la crisis, con un marcado empeoramiento de los que pagan alquileres reducidos. No obstante, la crisis también ha duplicado, aunque a niveles muy inferiores, los porcentajes de propietarios hipotecados que combinan baja renta y privación (un 11% en 2014, frente al 6% en 2009).

En síntesis, en 2014 hay más personas que acumulan problemas de baja renta y de privación material que en 2009, y además tienen en algunos casos diferentes características y necesidades. Todo ello tiene implicaciones para la necesaria reorientación de la política social tras la crisis. España debe solventar el persistente déficit en la protección social de las personas en edad de trabajar, y en especial de los jóvenes y las familias con niños. Asimismo, es urgente reformular las políticas sociales dirigidas a la población activa, con el doble objetivo de incrementar la protección ofrecida ante las inestabilidades del mercado de trabajo y de garantizar la creación de empleos de calidad que permitan obtener salarios suficientes para evitar la pobreza.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayala, L., Jurado, A., & Pérez-Mayo, J. (2014). "Drawing the Poverty Line: Do Regional Thresholds and Prices Make a Difference?". Applied Economic Perspectives and Policy, 36(2), 309–332.

Ayala, L., & Navarro, C. (2008). "Multidimensional indices of housing deprivation with application to Spain". Applied Economics, 40(8), 597-611.

Ayllon, S., Mercader, M., & Ramos, X. (2007). "Caracterización de la privación y de la pobreza en Cataluña". Revista de Economía Aplicada, 44(15), 137–175.

Boarini, R., & d'Ercole, M. M. (2006). "Measures of Material Deprivation in OECD Countries". OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 37.

Bradshaw, J., & Finch, N. (2003). "Overlaps in Dimensions of Poverty". Journal of Social Policy, 32(4), 513-525.

Chzhen, Y. (2014). "Child poverty and material deprivation in the European Union during the Great Recession". UNICEF Innocenti Research Centre, Working Paper No. 6.

CSO (2015). Survey on Income and Living Conditions 2014. CSO statistical release, 26 November 2015, 11am.

http://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/silc/surveyonincomeandlivingconditions2014/

D'Ambrosio, C., Deutsch, J., & Silber, J. (2011). "Multidimensional approaches to poverty measurement: an empirical analysis of poverty in Belgium, France, Germany, Italy and Spain, based on the European panel". Applied Economics, 43(8), 951-961.

Deutsch, J., Guio, A. C., Pomati, M., & Silber, J. (2015). "Material deprivation in Europe: Which expenditures are curtailed first?". Social Indicators Research, 120(3), 723-740.

Devicienti, F, & Poggi, A. (2011). "Poverty and social exclusion: two sides of the same coin or dynamically interrelated processes?". Applied Economics, 43(25), 3549-3571.

Government of Ireland (2007). National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016. Dublin: Stationery Office.

Guio, A-C., Gordon, D., & Marlier, E. (2012). "Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators". Eurostat Methodologies and Working Papers.

Halleröd, B. (1995). "The truly poor: direct and indirect consensual measurement of poverty in Sweden". Journal of European Social Policy, 5(2), 111-129.

Hillyard, P., & Scullion, F. (2005). "Overlaps between different poverty measures". Northern Ireland Statistics & Research Agency, Poverty and Social Exclusion Project, Bulletin No. 8.

HM Government (2012). Measuring Child Poverty – A consultation on better measures of child poverty. Presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions by Command of Her Majesty.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228829/8483.pdf

Izquierdo, M. G., & Serrano, S. O. (2009). "Determinantes de la pobreza extrema en España desde una doble perspectiva: Monetaria y de privación". Estudios de Economía Aplicada, 27(2), 437-462.

Layte, R., Maître, B., Nolan, B., & Whelan, C. T. (2001). "Persistent and consistent poverty in the 1994 and 1995 waves of the European Community Household Panel Survey". Review of Income and Wealth, 47(4), 427-449.

McKay, S., & Collard, S. (2004). "Developing deprivation questions for the Family Resources Survey". Department for Work and Pensions IAD Working Paper No. 13.

Maître, B., Nolan, B., & Whelan, C. (2013). "A Critical Evaluation of the EU 2020 Poverty and Social Exclusion Target: An Analysis of EU-SILC 2009". GINI Discussion Paper No. 79.

Maître, B., Nolan, B., & Whelan, C. T. (2006). "Reconfiguring the measurement of deprivation and consistent poverty in Ireland", Economic and Social Research Institute Research Series, No. PRS 58.

Martínez, R., & Navarro, C. (2008). "Pobreza y condiciones de vida". In L. Ayala (coord.), Desigualdad, pobreza y privación (pp. 225-290). Madrid: Fundación FOESSA.

Martínez, R., & Navarro, C. (2014a). Pobreza y privación: tendencias, determinantes y políticas. Documentos de Trabajo del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Fundación FOESSA, No. 2.2.

Martínez, R., & Navarro, C. (2014b). "Envejecimiento y riesgo de pobreza en España durante el período 1994-2013: un análisis basado en el PHOGUE y la ECV", comunicación presentada en el XIV Congreso Nacional de la Población, Sevilla, 10-12 Septiembre 2014. http://www.agepoblacion.org/images/congresos/sevilla/DOC14.pdf

Martínez, R., & Navarro, C. (2015). "Poorer and more deprived? Low Income and Material Deprivation Overlaps in Spain after the Great Recession", Working Paper 34, EQUALITAS.

Martínez, R., & Ruiz-Huerta, J. (2014). "Multidimensional poverty of immigrant households: a comparative analysis within the Europe 2020 framework", Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations, Série Scientifique 2014s-18. http://www.cirano.qc.ca/files/publications/2014s-18.pdf

Martínez, R. (2016). "The Best Years of Our Lives? Age and Multidimensional Poverty and Disadvantage in Spain after the Great Recession", EQUALITAS Working Paper, próxima publicación.

Martínez, R. (2010). "Pobreza y privación material en España en el período 2004-2008: del auge económico al inicio de la recesión". Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas, No. 165.

Natali, L., Handa, S., Chzhen, & Martorano, B. (2014). "Changes in Child Poverty in the OECD/EU during the Great Recession: An Initial View". UNICEF Office of Research Working Paper WP-2014-16.

Nicholas, A., & Ray, R. (2012). "Duration and Persistence in Multidimensional Deprivation: Methodology and Australian Application". Economic Record, 88, 106–126.

Nolan, B., & Whelan, C. T. (1996). Resources, deprivation, and poverty. Oxford: Clarendon Press.

Notten, G., & Roelen, K. (2010). "Cross-national comparison of monetary and multidimensional child poverty in the European Union: puzzling with the few pieces that the EUSILC provides". Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 135.

Pérez-Mayo, J. (2009). "Un estudio dinámico de la privación en España". Estudios de Economía Aplicada, 27(2), 501-522.

Pérez-Mayo, J. (2005). "Identifying deprivation profiles in Spain: a new approach". Applied Economics, 37(8), 943-955.

Perry, B. (2002). "The Mismatch between Income Measures and Direct Outcome Measures of Poverty". Social Policy Journal of New Zealand, 19, 1-34.

Pilkausas, N.V., Currie, J., & Garfinkel, I. (2012). "The Great Recession, public transfers and material hardship". Social Service Review, 3, 401-427.

Ouellette, T., Burstein, N., Long, D., & Beecroft, E. (2004). "Measures of material hardship". Final Report Prepared for U.S. Department of Health and Human Services, ASPE. http://aspe.hhs.gov/hsp/material-hardship04/report.pdf. Accessed 14 June 2014.

Ringen, S. (1988). "Direct and indirect measures of poverty". Journal of Social Policy, 17(3), 351-365.

Sen, A. (1979). "Issues in the Measurement of Poverty". Scandinavian Journal of Economics, 81, 285-307.

Sullivan, J.X., Turner, S., & Danziger, S. (2008). "The Relationship between Income and Material Hardship", Journal of Policy Analysis and Management, 27(1), 63–81.

UNICEF (2012). "Measuring child poverty. New league tables of child poverty in the world's rich countries". UNICEF Innocenti Research Centre, Report Card 10.

Whelan, C.T., Layte, R., & Maître, B. (2004). "Understanding the Mismatch Between Income Poverty and Deprivation: A Dynamic Comparative Analysis". European Sociological Review, 20 (4), 287-302.

ANEXO

Tabla A.1. % Población en riesgo de pobreza y exclusión social en España, 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
- Riesgo de pobreza	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2
- Privación material severa	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1
- Muy baja intensidad laboral	8	11	14	15	16	17
%Total en riesgo de pobreza o exclusión (AROPE)	**24,7**	**26,1**	**26,7**	**27,3**	**27,3**	**29,2**

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013, años 2009-2014.

Tabla A.2. Características de los perfiles de baja renta y/o privación antes y después de la crisis[(1)]

	Tasas (%)		Distribución % (total=100)				
	Baja renta	Privación material	No pobre	Solo baja renta	Solo privación	Baja renta +privación	Frecuencias poblacionales
Total							
2009	20	20	68	12	11	9	100
2014	22	26	65	9	13	13	100
Edad persona referencia							
< 35 años							
2009	23	26	64	10	13	13	16
2014	29	28	59	13	12	16	11
35-64 años							
2009	19	19	70	11	11	8	65
2014	24	28	63	9	13	15	67
65+ años							
2009	22	16	68	17	10	6	19
2014	12	20	73	7	15	5	22
Tipo de hogar							
Dos adultos < 65							
2009	13	16	76	8	10	5	12
2014	13	19	73	8	14	5	12

	Tasas (%)		Distribución % (total=100)				
	Baja renta	Privación material	No pobre	Solo baja renta	Solo privación	Baja renta +privación	Frecuencias poblacionales
Tipo de hogar							
Dos adultos 65+							
2009	23	12	69	18	8	4	9
2014	16	22	69	9	14	8	11
Unipersonal < 65							
2009	22	17	69	14	9	8	5
2014	31	26	60	14	10	16	6
Unipersonal 65+							
2009	40	15	55	30	5	10	4
2014	7	16	78	6	14	2	4
Otros hogares sin niños							
2009	8	18	77	5	15	3	20
2014	16	26	68	6	17	10	17
Dos adultos con 1 niño							
2009	19	17	72	11	9	8	12
2014	20	25	68	7	12	13	13
Dos adultos con 2 niños							
2009	23	17	69	14	8	9	17
2014	25	24	65	11	10	14	17
Dos adultos con 3+ niños							
2009	48	29	46	25	6	23	5
2014	44	37	50	12	6	32	5
Hogar monoparental							
2009	44	36	47	17	9	27	2
2014	42	41	44	14	14	28	3
Otros hogares con niños							
2009	23	32	59	8	18	14	16
2014	31	38	52	10	18	21	12
País nacimiento persona referencia							
España							
2009	17	16	73	11	10	6	86
2014	19	23	69	8	13	10	88

	Tasas (%)		Distribución % (total=100)				
	Baja renta	Privación material	No pobre	Solo baja renta	Solo privación	Baja renta +privación	Frecuencias poblacionales
País nacimiento persona referencia							
Extranjero							
2009	41	43	40	17	19	24	14
2014	49	50	35	15	17	34	12
Nivel educativo persona referencia							
Universitario							
2009	9	8	86	6	5	2	25
2014	9	10	84	6	6	4	29
Secundaria superior							
2009	16	15	75	10	9	7	19
2014	23	25	65	10	12	13	19
Secundaria inferior							
2009	24	23	63	14	13	10	23
2014	29	34	54	12	17	17	26
Primaria o inferior							
2009	30	29	55	16	16	13	33
2014	29	38	53	9	18	19	26
Régimen vivienda principal							
Propiedad sin hipoteca							
2009	18	13	74	13	8	5	45
2014	16	19	72	9	11	8	47
Propiedad con hipoteca							
2009	14	18	73	8	12	6	35
2014	18	26	68	7	15	11	32
Alquiler a precio de mercado							
2009	39	42	43	15	18	24	12
2014	44	45	41	15	15	29	12
Alquiler a precio inferior al de mercado							
2009	34	43	46	12	20	23	3
2014	49	68	27	4	23	45	3
Cesión gratuita							
2009	30	24	59	16	11	14	5
2014	36	31	52	17	12	18	6

	Tasas (%)		Distribución % (total=100)				
	Baja renta	Privación material	No pobre	Solo baja renta	Solo privación	Baja renta +privación	Frecuencias poblacionales
Salud							
No está limitado							
2009	19	18	71	11	10	8	75
2014	22	23	67	10	11	12	75
Está limitado							
2009	24	25	61	13	15	10	25
2014	23	37	56	8	21	16	25
Situación laboral							
Ocupado estable(2) a tiempo completo, asalariado							
2009	9	13	82	5	9	4	39
2014	8	14	82	4	10	4	33
Ocupado estable(2) a tiempo completo, autónomo							
2009	26	10	68	22	6	5	10
2014	28	15	65	20	7	8	9
Ocupado estable(2) a tiempo parcial							
2009	27	24	61	15	12	12	4
2014	30	31	54	15	16	15	4
Ocupado, encontró trabajo hace menos de un año							
2009	28	27	56	17	16	11	3
2014	44	35	42	23	14	22	5
Parado desde hace al menos un año							
2009	47	50	33	16	20	30	6
2014	56	61	26	12	18	44	12
Parado desde hace menos de un año							
2009	35	46	41	13	23	23	6
2014	43	52	37	11	20	32	5
Retirado/Jubilado							
2009	18	14	73	13	9	5	19
2014	10	18	76	6	14	5	20
Otros inactivos							
2009	30	27	56	17	14	13	14
2014	25	32	58	10	17	15	13

Trabajo temporal (contrato actual o último)							
Sí							
2009	35	38	46	15	18	20	20
2014	43	46	39	15	18	28	21
No							
2009	17	15	74	11	10	6	80
2014	17	21	71	8	12	9	79

Notas: (1) Los porcentajes se refieren a la distribución de la población (personas) según las características del hogar o de la persona de referencia del hogar al que dichas personas pertenecen. La persona de referencia se define como la persona responsable de la vivienda. (2) Se considera estables a los ocupados en el momento de la entrevista que indican no haber tenido ninguna transición laboral desde el paro o la inactividad durante los doce meses anteriores.

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013, años 2009 y 2014.

Crisis y pobreza infantil en España

Pau Marí-Klose
pmklose@unizar.es

Profesor de Sociología en la Universidad de Zaragoza. Doctor en Sociología en la Universidad Autónoma de Madrid, Máster en la University of Chicago y en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March. Ha sido responsable científico del Instituto de Infancia y Mundo Urbano (2008-2010), donde fue director de *los Informes de la Inclusión Social en España* de Caixa Catalunya en 2008 y 2009. Autor o co-autor de nueve libros y más de una cuarentena de artículos académicos y capítulos en obras colectivas sobre cuestiones de desigualdad, pobreza infantil, educación y política social. Entre sus trabajos destaca *The Mediterranean Welfare Regime and the Economic Crisis* (Routledge, 2014), e *Infancia y Futuro* (La Caixa, 2010).

Sandra Escapa Solanas
sandra.escapa@gmail.com

Profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona (UB). *Research Master in Sociology and Demography* por la Universidad Pompeu Fabra y Licenciada en Sociología por la UB. Actualmente está realizando el doctorado sobre políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España en la Universidad de Zaragoza. Ha participado en diversos proyectos de investigación en el Instituto de Infancia y Mundo Urbano (CIIMU) y la Fundación Jaume Bofill. Ha publicado varios informes y artículos científicos como coautora (en Revista de Educación, Papers, Gaceta Sanitaria, Adicciones y Panorama Social, entre otros) y es especialista en pobreza infantil, infancia, familias y educación.

Marga Marí-Klose
margaamklose@gmail.com

Profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Investigadora del grupo de investigación Analysis of Inequalities and New Social Risks (AINSR). Doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona, y MSc en Social Policy Research por la London School of Economics. Sus ámbitos de investigación son desigualdad y pobreza, sociología de la familia, e infancia y ciclo vital, temas sobre los que ha publicado como coautora diversos libros y artículos, a destacar: *Infancia y Futuro: Nuevas realidades, nuevos retos* (2010), "Solidaridad intergeneracional en época de crisis: ¿mito o realidad? en la revista *Panorama Social* (2015).

RESUMEN

La crisis económica ha incrementado la proporción de personas con ingresos inferiores al umbral de pobreza. El objetivo de este artículo es rastrear la evolución de la pobreza infantil durante los años de crisis y radiografiar sus perfiles. En el trabajo nos preguntamos por la magnitud del empobrecimiento experimentado por la población infantil en comparación con otros grupos de edad, utilizando los principales indicadores utilizados para capturar este fenómeno. Tras constatar la relevancia del fenómeno, analizamos su distribución y la composición de la población infantil en riesgo de pobreza. Las cifras que arrojan nuestros análisis evidencian que la crisis ha acentuado una tendencia preexistente al aumento de la pobreza infantil, y sobre todo ha agravado la vulnerabilidad económica de los niños que se encuentran en situación de pobreza.

PALABRAS CLAVE

Crisis, pobreza, desigualdad, infancia

ABSTRACT

The economic crisis has increased the share of people with incomes below the poverty line. The aim of this article is to trace the evolution of child poverty during the years of crisis and offer insight about the profiles of children at risk

of poverty. We analyze the extent of impoverishment experienced by the younger population compared to other age groups, using the main indicators available to capture this phenomenon. After noting the relevance of the phenomenon, we analyze the distribution and composition of the child population at risk of poverty. The data show that the crisis has accentuated an existing trend towards increasing child poverty and has worsened the economic vulnerability of children who are living in poverty.

KEY WORDS

Crisis, poverty, inequality, childhood

1. INTRODUCCIÓN

La crisis no ha golpeado a todos los grupos sociales por igual. Las convulsiones económicas suelen tener efectos sociales diferenciados, que no se distribuyen de manera aleatoria. Algunos colectivos experimentan descensos acusados en sus niveles de bienestar que, más allá de sus efectos inmediatos, pueden abrir "heridas" que nunca acaban de cicatrizar completamente. Los cambios acaecidos con la recesión económica —tasas elevadas de paro, inestabilidad laboral, bajos salarios, ajustes en algunas políticas de bienestar sensibles— han convertido a los niños en un grupo especialmente vulnerable debido al deterioro de las rentas que sus progenitores generan en el mercado de trabajo y a la erosión de los derechos sociales a los que pueden acceder, muchas veces asociados a su trayectoria laboral.

Sin embargo, no se puede atribuir únicamente a la crisis el origen de la erosión del bienestar en la infancia. Además de los riesgos asociados a la pobreza y la privación económica —derivadas de la creciente precariedad e inestabilidad en el empleo en las últimas décadas— se añaden otros riesgos asociados a fenómenos emergentes que pueden generar vulnerabilidad, como la disolución y recomposición de las familias o la migración. Los datos internacionales publicados en los últimos años ponen de manifiesto que, en un número considerable de países desarrollados, el riesgo de pobreza en la infancia se ha incrementado desde finales de los años 80 (OCDE 2008, Marí-Klose y Marí-Klose 2012). En casi todos estos países las tasas de pobreza infantil son, a día de hoy, más elevadas que las del conjunto de la población.

Las repercusiones de este fenómeno son bien conocidas. Contamos ya con un volumen considerable de literatura académica sustentada en poderosos instrumentos metodológicos capaces de hacer un seguimiento de las condiciones de vida de las familias y los niños en diferentes etapas del ciclo de vida. Esta investigación, desarrollada fundamentalmente en los países anglosajones, ha permitido constatar cuantitativamente las consecuencias de la pobreza infantil en distintas etapas del ciclo vital (Brooks-Gunn y Duncan, 1997; Corak, 2006; Corak, Curtis y Phipps, 2011). Los resultados acreditan que experiencias diversas de adversidad social durante la vida adulta como el paro, la mala salud, el divorcio e incluso los problemas con la justicia, están relacionados con situaciones de vulnerabilidad experimentadas durante la infancia. Vivir en un hogar con bajos niveles de renta, en una vivienda en condiciones precarias o estar expuesto a una nutrición inadecuada durante la infancia, influyen negativamente en la salud de las personas muchos años después de que estas situaciones se originaran, especialmente si estas situaciones afectan a los individuos durante un tiempo prolongado. También influyen en el desarrollo de competencias y aptitudes no cognitivas, en los resultados educativos o la proclividad

a comportamientos asociales. A todo esto cabe añadir que la pobreza infantil no sólo tiene efectos individuales, sino repercusiones sociales que lastran el dinamismo económico y las bases de competitividad de una sociedad.

Aun así, la lucha contra la pobreza en el marco de los Estados de bienestar no ha sido tradicionalmente una lucha contra la pobreza infantil. Esto es particularmente patente en los Estados de bienestar del sistema mediterráneo, donde buena parte de los derechos sociales derivan del aseguramiento de los trabajadores (y de sus familiares). La pobreza infantil ha sido un problema invisible, no porque no existieran indicadores que evidenciaran los contornos y la magnitud del problema, sino porque resultaba difícil pensar el fenómeno dentro de un marco cognitivo donde los pobres son individuos adultos que no han sido capaces de procurarse medios económicos suficientes en el mercado de trabajo, o no califican para obtener los derechos sociales asociados a estas trayectorias laborales (Marí-Klose y Marí-Klose, 2015).

Las crisis nos sitúan, pues, frente a escenarios en que los problemas de la infancia se convierten en problemas sociales de primer orden, puesto que intensifican situaciones de injusticia y proyectan los efectos de la crisis en el tiempo, configurando la vida de las personas en el estadio posterior a la crisis. Entre todos los problemas que aquejan a la infancia, sin duda uno sobresale por encima de todos los demás, por encontrarse íntimamente asociado con otras formas de exclusión social: la pobreza. La pobreza infantil es resultado de la precariedad económica de hogares donde viven niños. Es, en este sentido, también pobreza de madres, padres y otros adultos que pueden convivir en estos hogares. Como veremos en los siguientes apartados, la pobreza infantil no solo ha aumentado durante la crisis, sino que se ha sufrido de forma especialmente intensa durante estos años. Los datos que se presentan a continuación muestran un cuadro evolutivo de la pobreza y la desigualdad, poniendo el acento en los efectos que ha producido el período de crisis económica en las personas dependiendo de su edad. A continuación se identifican los principales factores sociodemográficos que exponen a los niños a situaciones de vulnerabilidad, para finalmente hacer un retrato de los perfiles que caracterizan a la infancia pobre.

2. CRISIS Y POBREZA: EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA INFANCIA RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACIÓN

Diversos estudios internacionales sobre pobreza infantil sugieren que los menores están sobrerrepresentados entre la población en situación de riesgo de pobreza en muchos países de la OCDE. Algunos estudios con datos

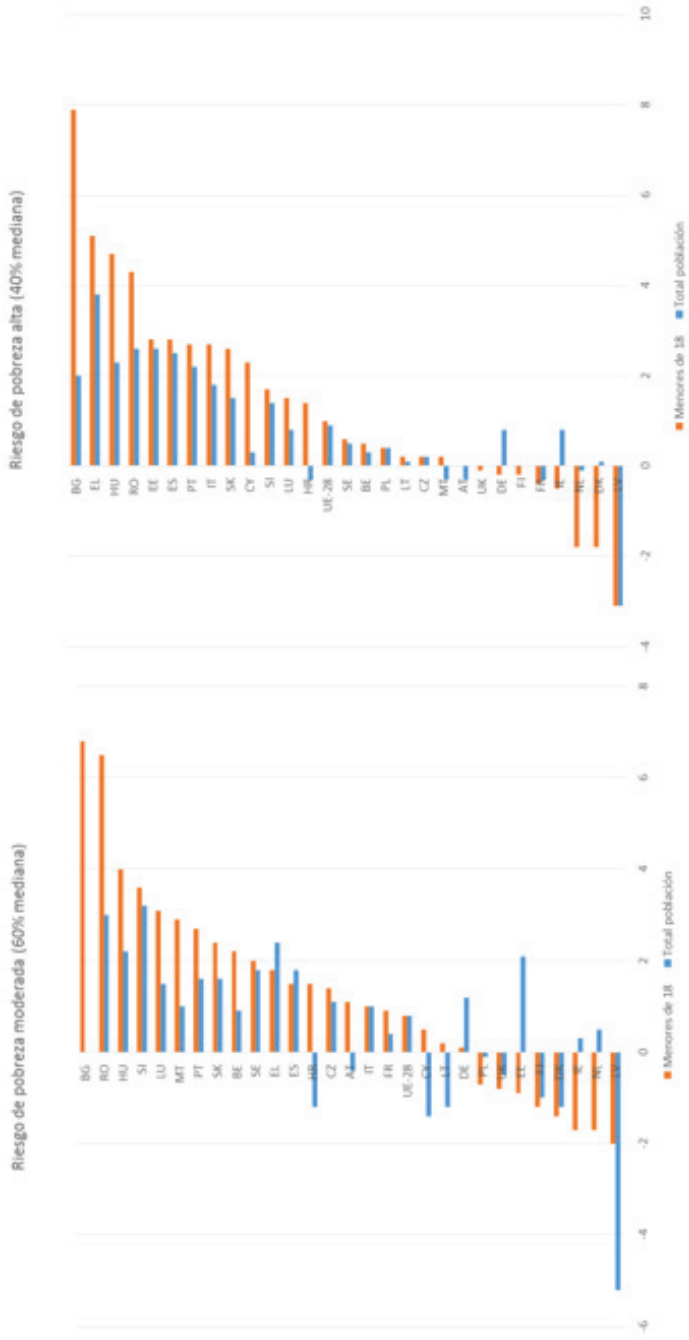
comparativos detectan ya esa tendencia a finales del siglo pasado en países como Irlanda, Reino Unido, la mayoría de países del Este de Europa y los Estados Unidos (Cornia y Danziger, 1997). La literatura señala cómo en algunos de estos países, en especial los anglosajones, se produce la paradoja del crecimiento económico y el empeoramiento de las condiciones de bienestar entre la población más joven *(poverty amidst plenty*), en parte como consecuencia de los procesos de privatización y recortes del Estado de bienestar (welfare *retrenchment*) en un contexto de aumento del desempleo y su duración, y de la emergencia de 'nuevas formas de pobreza' asociadas a la inestabilidad de las estructuras familiares (Bradshaw, 1997; Danzinger, Danzinger y Stern, 1997).[1]

Durante los primeros años del presente siglo, la incidencia media de la pobreza infantil en la Unión Europea de los 15 era un 20% superior a la de toda la población en su conjunto (datos Eurostat de 2001). Los últimos datos disponibles arrojan resultados que van en la misma dirección, subrayando que la pobreza infantil sigue suponiendo un grave problema en Europa, donde un 21,1% de los menores de 18 años viven por debajo del umbral de la pobreza, mientras esa tasa se reduce al 17,2% si consideramos al total de la población (Eurostat, 2014, datos UE-28). La profunda recesión económica que atraviesan muchos países desde el año 2008 ha añadido motivos de preocupación en este ámbito. Se trata de una cuestión que se ha vuelto apremiante en España, uno de los países más duramente afectados por la crisis.

En la mayoría los 28 países de la UE, el riesgo de pobreza ha aumentado en el período 2009-2014, y también lo ha hecho la intensidad de la pobreza. Ese aumento no ha repercutido sobre todos los grupos poblacionales por igual. Los más jóvenes son los que han visto empeorar más sus condiciones de vida en este período. El deterioro de las condiciones de vida de los más jóvenes respecto al total de la población es especialmente acusado en países del Este, como Bulgaria y Rumanía (gráfico 1). Cabe señalar que, en contados países (Irlanda, Países Bajos, además de Dinamarca en el caso de la pobreza alta), este periodo no solo ha supuesto una reducción de la pobreza infantil, sino que esa reducción es mayor que la que se ha producido en el conjunto de la población.

1 Durante este período de crecimiento económico lento, tanto la antigua Unión Soviética como Estados Unidos mantuvieron un elevado gasto militar mientras otros países del entorno europeo invertían en programas sociales focalizados en la infancia (Cornia y Danzinger, 1997).

Gráfico 1. Diferencia en puntos porcentuales del riesgo de pobreza (60% y 40% mediana) entre 2009 y 2014. Menores de 18 años y total de población, UE-28



Nota: Datos de Croacia de 2010.
Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SLC. Eurostat.

Trazar una descripción ajustada de los cambios en la pobreza infantil resulta una labor compleja en parte por las dificultades metodológicas para su medición. Los estudios internacionales que tratan de cuantificar la pobreza utilizan habitualmente los ingresos como variable de referencia para medir el bienestar individual.[2] El procedimiento de recogida de esa información en la Encuesta de Condiciones de Vida se ha modificado recientemente.[3] Por esta razón, los datos que se presentan a partir de aquí se han calculado utilizando la forma de recopilación de los datos de ingresos del hogar mediante encuesta (metodología antigua), con el objetivo de poder comparar cifras desde el inicio de la serie, en 2004.

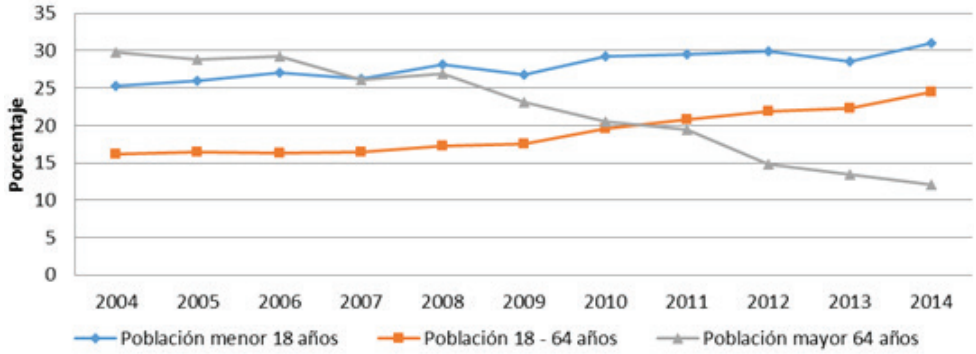
Los años de crisis han alterado el mapa de la pobreza en nuestro país. Desde el inicio de la crisis no sólo ha aumentado el número de pobres y se han empobrecido aún más los más pobres, sino que también han cambiado los perfiles de la pobreza. Uno de los ejes fundamentales de esa transformación ha sido el ciclo de vida. Durante los años previos a la crisis, habíamos sido un país que concentraba la pobreza sobre todo en los dos extremos del ciclo de vida, entre la población más joven y la de edades más avanzadas. Con los datos más recientes, observamos que las curvas de pobreza continúan concentrando la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida. En cambio, se ha reducido significativamente la pobreza moderada entre las personas mayores, hasta el punto de convertirse en el grupo poblacional con el menor riesgo de padecer pobreza. Tal como se puede apreciar en el gráfico 2, el grupo de edad más expuesto al riesgo de pobreza entre 2004 y 2007 es el de las personas mayores de 64 años. A partir de ese año, la tasa de pobreza moderada disminuye sensiblemente hasta convertirse en el grupo de edad con las tasas de pobreza más bajas, gracias en buena medida al mantenimiento de sus rentas durante estos años de crisis, e incluso a su aumento. En los últimos diez años la tasa de pobreza de este grupo de edad se ha reducido un 59% pasando del 29,8% en

2 La forma convencional de medir el riesgo de pobreza infantil tiene en cuenta los ingresos del hogar como resultado de todas las aportaciones que realizan normalmente los adultos que viven con niños, y pondera esos ingresos en función del número de residentes en el hogar y su edad (obteniendo los llamados ingresos equivalentes). Niños y niñas en riesgo de pobreza son aquellos que viven en un hogar cuyos ingresos equivalentes se sitúan por debajo de lo que se considera de manera convencional como umbrales de pobreza.

3 Desde el inicio de la Encuesta de Condiciones de Vida en 2004, el método de recogida ha sido el de la entrevista personal a los miembros de los hogares objeto de estudio. Con el cambio metodológico se recogen las variables de ingresos, principalmente a partir de la información de ficheros administrativos (fuentes tributarias y de la Seguridad Social). Debido a este cambio se produce una ruptura de la serie que provoca que los datos de ingresos publicados oficialmente no sean comparables con años anteriores a 2009.

2004 al 12,1% en 2014.[4] Con el inicio de la crisis en 2008, los menores de 18 años pasan a ser el grupo de edad de la población española con el riesgo más alto de pobreza. En 2014, más de tres de cada diez niños se encuentran en esta situación. En los años de crisis se ha acentuado el proceso de rejuvenecimiento de la pobreza, que había arrancado ya antes y se advertía también en otros países desarrollados (OCDE, 2008).

Gráfico 2. Tasa de riesgo a la pobreza moderada (60% de la mediana de los ingresos equivalentes) según grupos de edad. España



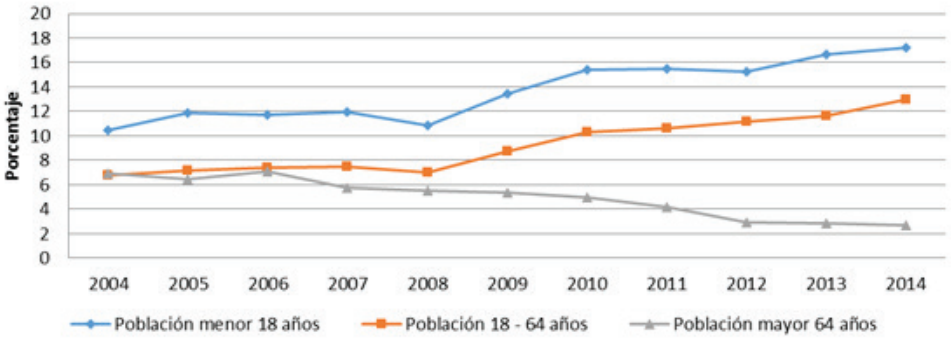
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

La tasa de riesgo de pobreza —al tratarse de una medida relativa— puede calcularse fijando diversos umbrales. La definición más extendida es la que identifica como personas "en riesgo de pobreza" a aquellas que viven en hogares cuya renta ajustada es inferior al 60% del ingreso mediano nacional. Aun así, a veces, se utilizan otros umbrales como el 70% de la mediana, o el 40% de la mediana (que aquí denominamos como 'pobreza alta') para identificar distintos niveles de pobreza. El gráfico 3 muestra que los menores están expuestos en mayor medida que otros grupos de edad a las formas de pobreza más intensas, una tendencia que se observa hace ya una década pero que se ha visto acrecentada de forma alarmante con la crisis: desde 2008 se ha incrementado un 37% la pobreza alta de la población menor de 18 años, situándose en el 17,2% en 2014. Para la población adulta el aumento de la pobreza alta también ha sido considerable, doblándose prácticamente el porcentaje desde 2008, pasando del 7% al 13%. Por otro lado, la población mayor de 64 años

4 Se debe de señalar que este resultado no puede explicarse exclusivamente por la mejora real de las circunstancias económicas en las que viven las personas mayores, sino por el efecto umbral: al disminuir la línea de pobreza por la caída generalizada de las rentas de los hogares, algunas personas mayores que habían conseguido mantener su nivel de ingresos (en términos reales) han dejado de ser consideradas pobres en la etapa de crisis.

era el grupo de edad con el riesgo más bajo de sufrir este tipo de pobreza más intensa hace una década, pero desde el inicio de la crisis en 2008 se ha reducido un 50%, pasando del 5,5% al 2,7% en 2014. La preservación, a grandes rasgos, del nivel de generosidad de la pensiones durante estos años, y la llegada a la jubilación de personas con historiales de cotización continuos y ascendentes, han jugado un papel crucial en el mantenimiento de las condiciones de vida de la personas en edades más avanzadas.

Gráfico 3. Tasa de riesgo a la pobreza alta (40% de la mediana de los ingresos equivalentes) según grupos de edad. España



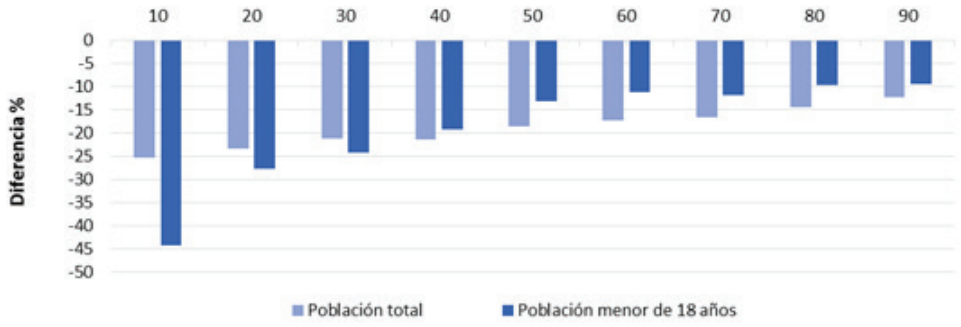
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Estos resultados ponen de relieve que la crisis económica provoca un incremento muy alarmante del riesgo de pobreza alta y que ésta afecta en especial a los niños. Las rentas equivalentes de los hogares donde viven niños se han alejado progresivamente de la línea de pobreza del 60%, arrastrándolos a situaciones de pobreza alta. Eso significa, por ejemplo, que en 2014, en un hogar monoparental con un hijo menor de 14 años, los ingresos se situaban por debajo de 6.147 euros anuales (512 euros al mes), o en un hogar formado por una pareja con sus dos hijos menores, por debajo de 9.930 euros anuales (837 euros al mes).

La crisis en nuestro país ha supuesto el desplome de las rentas más bajas. Los ingresos equivalentes de las personas cuyos ingresos se sitúan en la primera decila cayeron más que los ingresos de los hogares de las decilas superiores. Los más pobres han perdido entre 2007 y 2014 el 25% de sus ingresos, mientras que en las dos decilas superiores el porcentaje correspondiente se sitúa en torno al 13% (gráfico 4). La reducción más drástica de los ingresos entre 2007 y 2014 se produce en los grupos de menor renta donde residen menores. En ese período de siete años, los ingresos de estos hogares se reducen un 44%. Es decir, los hogares donde residen los niños económicamente más vulnerables

se han empobrecido aún más que el resto de la población vulnerable. En cambio, en las decilas medias y en las más altas, la reducción de los ingresos es algo menor en los hogares con menores que en el total de hogares.

Gráfico 4. Diferencia porcentual en los ingresos reales de 2014 respecto 2007 a través de deciles de distribución de ingresos. España



Nota: se han actualizado los ingresos relativos a 2007 según IPC (variación del 15,1%) para poder comparar ambos años.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV 2007 y 2014 (INE).

Otra manera de ayudar a visibilizar la experiencia de la pobreza "dentro de la pobreza" es el análisis de los fenómenos de privación. La renta monetaria no representa la totalidad de los recursos económicos al alcance de un hogar. Los indicadores basados en la renta disponible no ofrecen una radiografía completa de las capacidades de un hogar para generar y controlar recursos, al ignorar la capacidad de suscribir préstamos, de recurrir a ahorros acumulados, de beneficiarse de servicios y regalos proporcionados por familiares y amigos, así como el acceso a bienes y servicios públicos gratuitos o subsidiados como la educación, la sanidad o la vivienda pública (Boarini y de Ercole, 2006: 10). Estas capacidades pueden paliar parcialmente situaciones de carencia transitoria en que los ingresos monetarios han disminuido. A esto hay que añadir el hecho de que la estimación de la pobreza en función de la renta monetaria del hogar no tiene en consideración la existencia de variaciones geográficas en el precio de bienes básicos, como la vivienda, o de gastos fijos relacionados con la participación en el mercado de trabajo (como pueden ser el transporte que se utiliza para ir al trabajo o el coste de las guarderías a las que deben recurrir las familias con hijos pequeños), que pueden afectar de manera determinante a la capacidad financiera de las familias para hacerse cargo de otros gastos.

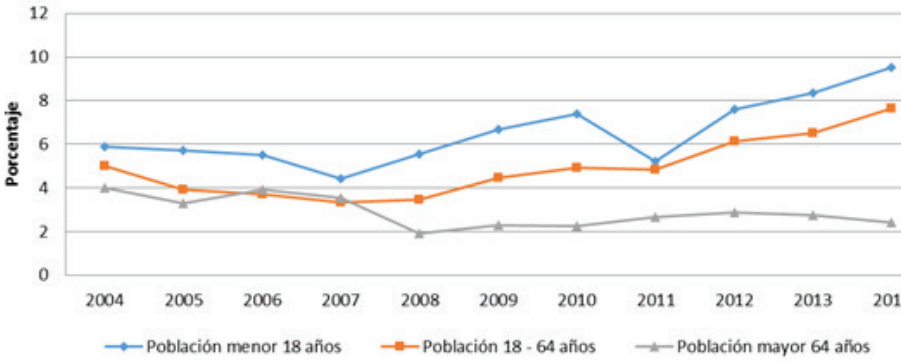
Los indicadores de privación ofrecen una perspectiva complementaria sobre las situaciones de vulnerabilidad, porque contribuyen a capturar proble-

mas de endeudamiento y sensaciones de dificultad e incertidumbre para satisfacer gastos necesarios a partir de la estimación subjetiva de los encuestados. En el gráfico 5 se puede observar la evolución de la incidencia de situaciones de privación material severa de las personas en función de su grupo de edad. La privación material severa es uno de los indicadores acordados en el Consejo Europeo en el marco de la Estrategia 2020. La privación puede ser de distintos tipos: alimentaria, energética, subjetiva, económica o de bienes y servicios. La población con privación material severa incluye aquellas personas que tienen unas condiciones de vida restringidas por la falta de recursos y que no pueden permitirse al menos cuatro de los siguientes ítems: el pago de facturas relacionadas con el hogar (alquiler, hipoteca, o facturas de servicios básicos) o compras a plazos, mantener el hogar a una temperatura adecuada, afrontar gastos imprevistos, comer proteínas de forma regular, ir de vacaciones, disponer de coche, lavadora, televisión en color, o teléfono.

De nuevo, al igual que los indicadores de renta, los niños son el grupo poblacional más expuesto a este tipo de privación. La tendencia al alza es evidente entre niños y adultos, mientras que para los mayores de 64 años el indicador de privación material severa se mantiene relativamente estable y bajo durante este periodo (pasando del 1,9% en 2008 al 2,4% en 2014).

Con el agravamiento de la situación económica, aumentan tanto las dificultades para satisfacer deudas como para responder al pago de gastos corrientes e imprevistos. Así, mientras que en 2007 el 32,4% de los hogares con menores de 18 años reconoce no poder hacer frente a gastos imprevistos, después de siete años de crisis esta cifra se sitúa en el 46,3%. En estos años también se ha doblado el porcentaje de hogares con niños en los que se han producido retrasos en el pago de la hipoteca o alquiler en el último año (del 5,5% en 2007 al 11,1% en 2014). Los niños viven en hogares que a menudo están realizando un importante esfuerzo inversor por lo que se refiere a gastos educativos, de vivienda o bienes duraderos, lo que supone que, aun cuando logren acceder a ciertos estándares de consumo, son más vulnerables que otros grupos a los descensos de ingresos debido a su posición "deudora" (Martínez, 2014).

Gráfico 5. Privación material severa según grupos de edad. España



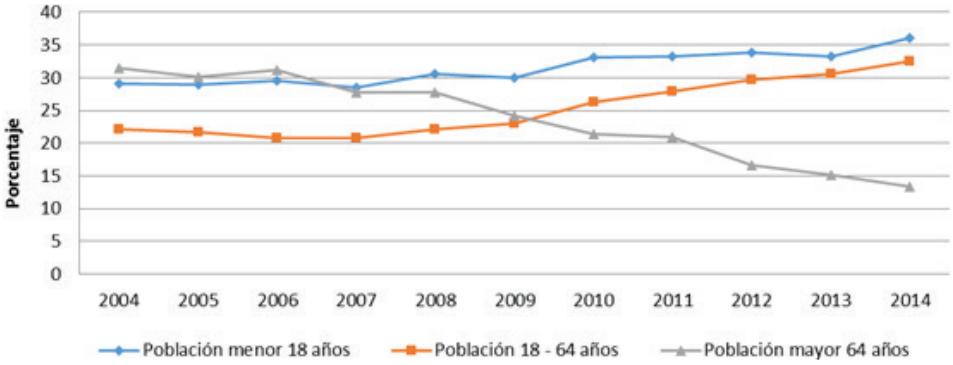
Nota: Son los casos con carencia en al menos cuatro conceptos de la siguiente lista de nueve: 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad…) o en compras a plazos en los últimos 12 meses; 6) No puede permitirse disponer de un automóvil; 7) No puede permitirse disponer de teléfono; 8) No puede permitirse disponer de un televisor en color; 9) No puede permitirse disponer de una lavadora.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Debido a que la pobreza y la privación material son realidades interconectadas, los Estados miembros de la Unión Europea han generado un indicador que pretende una aproximación más compleja a las situaciones de exclusión económica. Este indicador, conocido como AROPE (en inglés *At Risk of Poverty and/or Exclusion*), contempla la posibilidad de experimentar una o más situaciones de exclusión: estar en riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos equivalentes), en situación de privación material severa, y/o vivir en un hogar sin empleo o con baja intensidad laboral.[5] Como se puede apreciar en el gráfico 6, estas situaciones son especialmente acuciantes en hogares donde viven niños.

5 Se entiende por baja intensidad laboral aquellos hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo.

Gráfico 6. Tasa de pobreza y riesgo de exclusión (AROPE) según grupos de edad. España



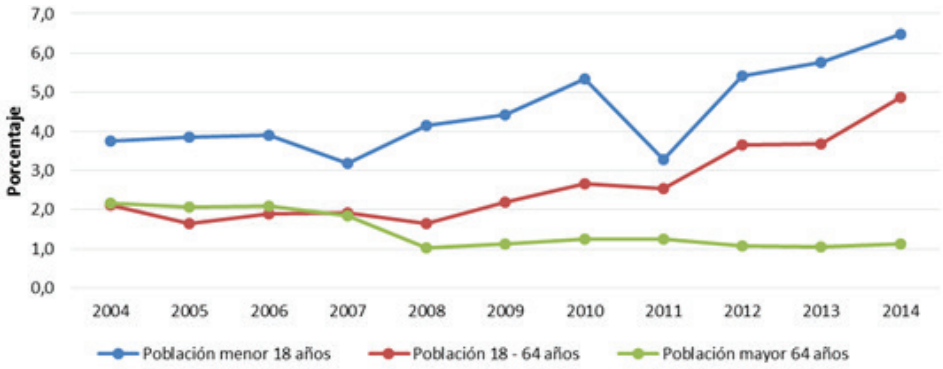
Nota: Son los que están en alguna de estas situaciones: a) En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo; b) En carencia material severa (con carencia en al menos cuatro conceptos de una lista de nueve); c) En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Otro indicador generado para capturar situaciones de exclusión es el de pobreza consistente. Este indicador, propuesto por un equipo de investigadores irlandeses, identifica a las personas que sufren a la vez pobreza monetaria y privación material severa, ya que pueden ser dimensiones que no siempre se solapan (Nolan y Whelan, 1996). Así, por ejemplo, en el año 2014 el 80,8% de la población con riesgo de pobreza no sufre privación severa, y el 36,3% de la población que sufre privación severa no tiene riesgo de pobreza. La pobreza consistente capta las situaciones más intensas de exclusión económica y que pueden ser consecuencia de experiencias de adversidad que se alargan en el tiempo. En el año 2007, el 2,1% de los españoles eran clasificados como pobres consistentes (por debajo del umbral de pobreza moderada y con privación material severa), mientras que en el 2014 asciende al 4,5%. Acorde con los resultados obtenidos en indicadores anteriores, se observa en el gráfico 7 que la pobreza consistente se produce en mayor medida entre la población menor de 18 años. Su incidencia se incrementa un 51% entre el 2008 y el 2014. Se trata de hogares donde viven niños expuestos a situaciones de extrema vulnerabilidad, puesto que los problemas de ingresos se han agravado con carencias materiales. Es posible que el desempleo de larga duración y la permanente precariedad laboral hayan generado situaciones de baja renta persistente, más asociadas a la privación material que los episodios transitorios de caída de ingresos. Además, la propia reducción del umbral de pobreza durante la crisis puede explicar que las situaciones de pobreza relativa de 2014 vayan asociadas a peores condiciones de vida y dificultades económicas más agudas que en 2008. De nuevo, se observa que los hoga-

res con personas mayores de 64 años son los menos expuestos a estas situaciones de vulnerabilidad extrema. De hecho, la brecha es creciente respecto al del resto de la población.

Gráfico 7. Pobreza consistente según grupos de edad. España



Nota: Pobreza consistente es aquella que incluye la pobreza monetaria (60% de la mediana) y la privación material severa.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Un aspecto a tener en cuenta a la hora de analizar estas dimensiones de la privación, es que la presión económica puede tener no sólo consecuencias directas en la vida de los menores debido a las limitaciones materiales del hogar, sino también indirectas provocadas por el malestar que genera en los progenitores. Existe una larga tradición de estudios, que se remonta al análisis de familias durante la Gran Depresión en Estados Unidos, que asocian las causas de la inestabilidad socioemocional y los problemas de conducta de los niños y niñas no tanto a la restricciones de los recursos, sino al efecto que éstas producían en la calidad de las relaciones intergeneracionales (Elder, 1974; Elder, Nguyen y Capi, 1985). Los padres que sufren dificultades financieras se muestran más irascibles, estresados y tienden a reaccionar de forma inconsistente e incontrolada, lo que repercute en un mayor riesgo de utilizar castigos punitivos, y a una mayor hostilidad en las interacciones con sus hijos e hijas (Conger et al., 1993a, 1993b, 1995; Lempers et al., 1989). Estudios más recientes encuentran resultados similares para explicar situaciones de inestabilidad emocional en los menores (depresión, baja autoestima, ansiedad), así como conductas de riesgo (consumo de drogas y alcohol) y antisociales.

Como muestran los datos analizados hasta aquí, la crisis no ha hecho sino exacerbar los problemas de vulnerabilidad enquistados en nuestra estructura social ya antes del cambio de ciclo económico. A continuación observamos la relación que la pobreza infantil tiene con factores como la vinculación de los

progenitores al mercado de trabajo, la estructura familiar, el origen y el coste de la vivienda, y en qué sentido la crisis ha hecho mella en esos factores.

3. FACTORES QUE EXPONEN A SITUACIONES DE VULNERABILIDAD EN LA INFANCIA

Una preocupación que se repite en buena parte de los informes internacionales que realizan un diagnóstico de la calidad de vida de la población es, como hemos podido observar en la sección anterior, la concentración de los riesgos de exclusión social en las primeras etapas de la vida (UNICEF, 2013; OCDE, 2008). Varios factores propician ese escenario, pero en gran parte tienen que ver con el mercado de trabajo y con la vida familiar. Se puede, además, aventurar un tercer factor en el que, en muchos casos, se acumulan situaciones de vulnerabilidad asociadas a los dos anteriores: la migración. También hay un aspecto ligado al gasto que realizan los hogares que (especialmente en el contexto español) no conviene olvidar para entender la exposición al riesgo de precariedad económica: los costes de la vivienda.

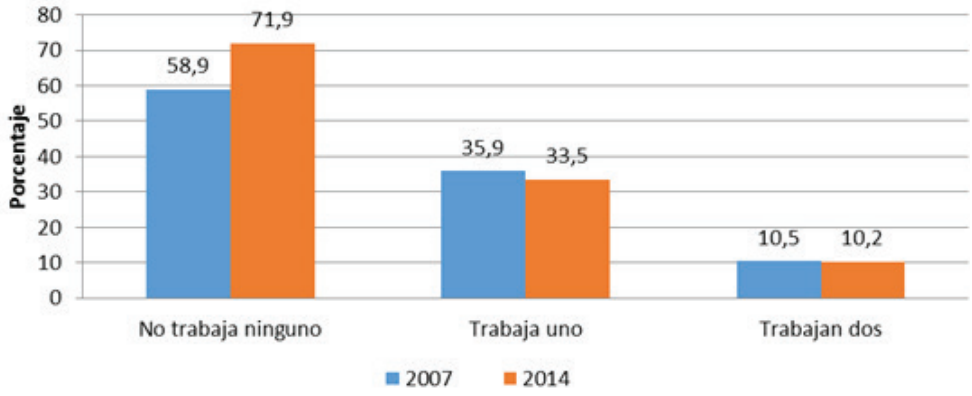
En un contexto en el que la crisis destruye empleo, aumenta rápidamente la proporción de hogares donde no trabaja ningún adulto, o lo hace sólo uno, situaciones que, como se puede advertir en el gráfico 8, abocan a las familias a riesgos considerables de pobreza.[6] En los hogares en los que ninguno de los dos progenitores trabaja, el riesgo de pobreza se ha visto incrementado en siete años un 18%.

Sin embargo, la precariedad económica no afecta exclusivamente a hogares en los que nadie trabaja. Cuando trabaja una persona, el riesgo de pobreza se reduce de forma considerable aunque sigue siendo alto: afecta a un tercio de los menores de 18 años, proporción que se ha mantenido relativamente estable entre 2007 y 2014. La figura del *breadwinner* —encarnada habitualmente en un varón sustentador principal del hogar— ha perdido la capacidad de aportar suficientes ingresos para proteger frente a la exclusión económica a hogares con menores dependientes. Más que nunca, contar con la aportación de dos salarios en el hogar es esencial para proteger frente a la vulnerabilidad económica en la infancia. De todas maneras, conviene destacar la elevada proporción de hogares que se encuentran en una situación de pobreza a pesar de que los dos progenitores trabajen. El empleo de los dos progenitores no garantiza la generación de recursos suficientes para superar el umbral de la pobreza para, aproximadamente, uno de cada diez niños. En un mercado de trabajo muy seg-

6 En 2007, un 5,1% de los menores vivía en hogares sin empleo o empleo de baja intensidad, mientras que en 2014 la cifra asciende al 14,3%, según datos de la ECV.

mentado, la baja remuneración y el carácter temporal de muchos empleos a los que se ven abocadas parejas jóvenes con hijos dependientes mantiene a un elevado porcentaje de niños en riesgo de pobreza.

Gráfico 8. Tasa de riesgo a la pobreza de población menor de 18 años según situación laboral de los padres. España



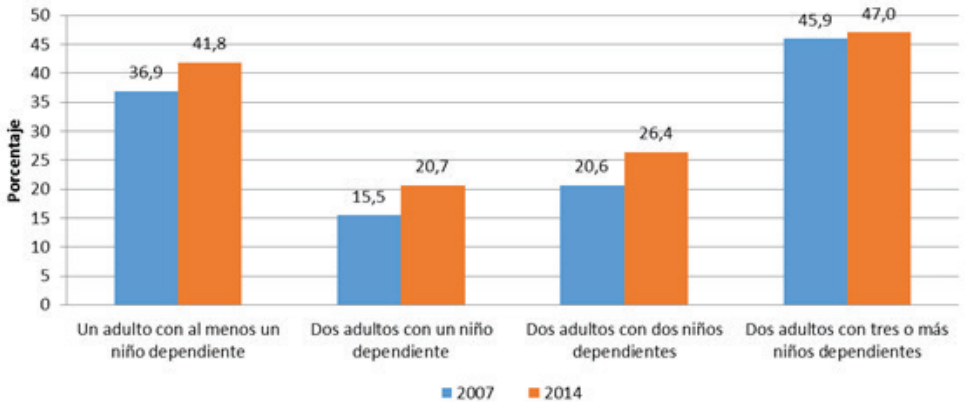
Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Además de garantizar hasta cierto punto un nivel de ingresos adecuado, el empleo es un factor que contribuye a la autorrealización y autonomía de las personas. En ese sentido, puede contribuir al bienestar de los menores no sólo en términos materiales, sino que también les provee de estabilidad, permite establecer una rutina familiar y contribuye a la formación de una ética del trabajo. Sin embargo, como señala el Comité para la Protección Social de la Comisión Europea, para que el efecto del empleo tenga una influencia positiva en la vida de los menores, éste debe ser de calidad, con ingresos dignos y suficientemente flexible para poder anteponer determinadas necesidades de los menores (por ejemplo en caso de enfermedad) (European Commission, 2012: 12). Condiciones del empleo que difícilmente se han promocionado durante el período de crisis económica.

Otro factor que tiene un fuerte impacto en las condiciones de vida de los menores es la estructura del hogar. Las familias numerosas y las monoparentales constituyen estructuras del hogar en las que niños y niñas están más expuestos a situaciones de pobreza. Como podemos observar en el gráfico 9, aproximadamente la mitad de los niños que viven en familias numerosas y algo más de cuatro de cada diez niños que viven en hogares monoparentales son pobres.

Gráfico 9. Tasa de riesgo a la pobreza de población menor de 18 años según estructura del hogar. España



Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.

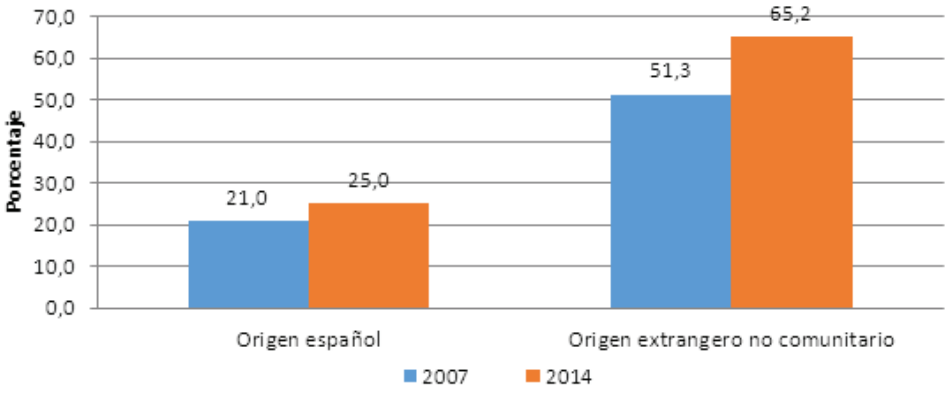
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

La monoparentalidad es un fenómeno cada vez más común en nuestro país, aunque sea una realidad todavía relativamente infrecuente entre los niños de 0 a 18 años de edad cuando la comparamos a las prevalencias de este fenómeno en países de nuestro entorno. También se han incrementado las situaciones de precariedad económica en estos hogares. En el período de 2007 a 2014, el riesgo de pobreza en este tipo de hogares se ha incrementado un 12%. El impago de las pensiones alimenticias y la no participación en el mercado laboral del progenitor a cargo del menor (habitualmente la madre) agravan sus condiciones económicas. La proporción de niños y niñas pobres menores de 18 años que viven en hogares monoparentales en situación de pobreza se reduce más de la mitad cuando el progenitor trabaja: pasa del 61,9% cuando no trabaja al 27,2% cuando trabaja.

El origen de las personas es otro de los factores configuradores de la vulnerabilidad económica. Las consecuencias de la crisis han sido especialmente severas para la población inmigrante. Según cifras de la ECV de 2014, el 43,9% de adultos de origen extranjero no comunitario está por debajo del umbral de pobreza (26,3% en 2007), frente el 19,6% de los autóctonos (17,3% siete años antes). Su vulnerabilidad se debe en gran medida al incremento del desempleo, la debilidad de las redes de apoyo informales, y la baja cobertura de las prestaciones de protección públicas entre estas poblaciones (Bruquetas y Moreno, 2015).

El riesgo de pobreza de los menores de padres de origen inmigrante es sustancialmente más alto.[7] Aproximadamente dos de cada tres menores están en riesgo de pobreza en 2014, pero la situación ya era acuciante antes de la crisis cuando algo más de la mitad estaban en riesgo de pobreza, duplicando las cifras de los menores de origen autóctono (gráfico 10). Estas diferencias abren una marcada fractura social entre las oportunidades vitales de los niños y niñas en función de su origen.

Gráfico 10. Tasa de riesgo a la pobreza de población menor de 18 años según origen de los padres. España



Nota 1: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.

Nota 2: Origen español incluye los casos en que madre y padre han nacido en España (o uno de ellos en el caso de familias monoparentales). Origen extranjero no comunitario incluye los casos en que madre y padre han nacido fuera de la UE (o uno de ellos en el caso de familias monoparentales).

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Este alto riesgo de pobreza entre los menores de origen inmigrante está en buena medida asociado a las condiciones en las que sus padres se han incorporado al mercado de trabajo. Los trabajadores inmigrantes están sobrerrepresentados en ocupaciones en la economía sumergida y en sectores productivos en los que predomina el trabajo precario y mal remunerado. Así por ejemplo, según datos de la ECV 2014, las personas de origen inmigrante con un contrato temporal son el 51,6%, frente al 31,2% de las de origen autóctono. En el caso del desempleo, la crisis ha acentuado la brecha entre trabajadores autóctonos

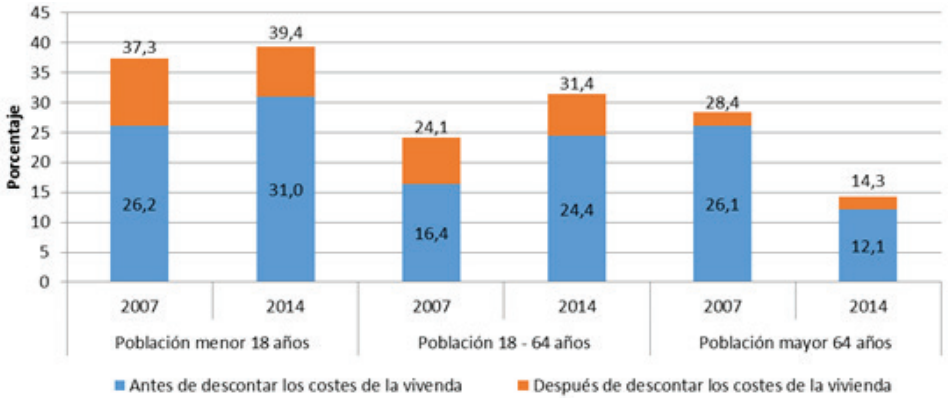
7 Es preciso hacer algunas advertencias metodológicas antes de presentar los datos empíricos. La Encuesta de Condiciones de Vida registra el lugar de nacimiento de las personas de 16 años y más, agrupándolas en tres grandes categorías: España, UE-28, y resto del mundo. A pesar de las limitaciones de análisis, hemos optado por identificar a los niños/as inmigrantes como aquellos cuyo padre y madre han nacido fuera de la UE de los 28.

e inmigrantes: el 26,9% de los inmigrantes están desempleados, frente el 15,6% de los españoles. La vulnerabilidad laboral de la población inmigrante es el principal factor responsable de los bajos niveles de protección social que disfrutan estos colectivos cuando se enfrentan a situaciones de adversidad (Marí-Klose y Martínez Pérez, 2015).

Un último aspecto en el que conviene reparar para caracterizar adecuadamente la precariedad económica de la infancia en España, es el impacto de los costes de la vivienda. Niños y niñas suelen ser miembros de hogares que se encuentran en las primeras etapas del ciclo familiar, que coincide en nuestro país (donde existe una fuerte inclinación a la titularidad privada de las viviendas) con la realización de fuertes inversiones para acceder a la vivienda. En los últimos años muchas familias han optado por recurrir al crédito hipotecario para sufragar los costes de la vivienda, en un contexto en que éstas han experimentado una inflación sin precedentes. El acceso fácil al crédito ha propiciado un fuerte endeudamiento de muchos hogares, especialmente en sectores desfavorecidos que, de otro modo, se habrían tenido que mantener en el mercado de alquiler por no haber podido satisfacer los requisitos de solvencia exigidos a los tomadores de un crédito. En este sentido, el gasto en que incurren las familias para satisfacer cuotas hipotecarias (o en su defecto, el pago del alquiler) representa un lastre financiero considerable, que aboca a los hogares a situaciones de precariedad económica sobrevenida, aun cuando dispongan de ingresos suficientes para situarse por encima del umbral de la pobreza.

El gráfico 11, que estima las tasas de riesgo de pobreza si se descuentan a la renta total de los hogares los costes de la vivienda, muestra claramente el impacto diferencial de los costes de la vivienda según el grupo de edad. Los hogares con niños ven aumentadas sus tasas de riesgo de pobreza de forma mucho más acentuada (unos once puntos porcentuales en 2007 y ocho puntos en 2014) que los colectivos de edad más avanzada (aproximadamente dos puntos porcentuales), puesto que éstos últimos muchas veces ya no afrontan cargas hipotecarias (porque han amortizado completamente sus préstamos) o sufragan costes más bajos (al haber accedido a viviendas más baratas en el pasado, o haber cancelado ya sus préstamos en caso de que los hubieran tenido).

Gráfico 11. Tasa de riesgo a la pobreza antes y después de descontar los costes de la vivienda según grupos de edad. España



Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

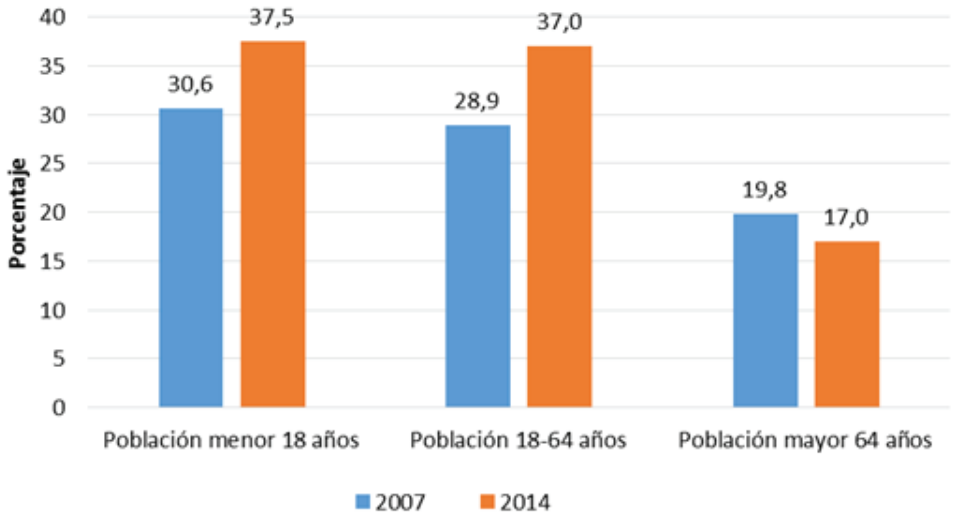
En resumen, los perfiles de la precariedad económica de la infancia en España reflejan tanto procesos de transformación profunda de las estructuras económicas y sociales como aspectos más coyunturales. Los niveles de pobreza infantil en nuestro país han sido tradicionalmente altos, pero los factores de vulnerabilidad han cambiado. Por un lado, los altos índices de precariedad económica en la infancia han sido propiciados por cambios en el mercado laboral, en las familias y en los mercados de la vivienda, que no han sido amortiguados por el desarrollo de políticas de protección social suficientes. Por otro, la crisis económica ha golpeado de manera especialmente intensa a los hogares con menores dependientes. A la caracterización de los niños pobres en la crisis y de los hogares en los que viven, dedicamos la siguiente sección de este trabajo.

4. PERFIL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN DE RIESGO DE POBREZA

Calibrar la magnitud de la pobreza infantil, su evolución y perfiles no agota la caracterización de las implicaciones de la crisis. Fijándonos sólo en esos parámetros, corremos el riesgo de ignorar cómo sufren la crisis las personas pobres. Una de las consecuencias más relevantes de la crisis, que pasa desapercibida cuando el análisis se basa en indicadores agregados, es la intensificación de los fenómenos de pobreza y su cristalización en formas de privación aguda, que generan malestar e inseguridad.

En el período de crisis, la posibilidad de escapar de la pobreza se ha alejado para segmentos amplios de la población vulnerable, incluyendo muchas familias con niños. La magnitud de la brecha que separa los ingresos de las personas pobres del umbral de riesgo de pobreza (y por tanto de dejar de ser pobres) es un indicador del grado de vulnerabilidad de los más vulnerables. Como puede observarse en el gráfico 12, la brecha de la pobreza ha aumentado en todos los grupos de edad a excepción de los mayores de 64 años. En el período 2007-2014, este colectivo ha visto cómo la distancia media de los ingresos de los segmentos en situación de pobreza al umbral de la pobreza del conjunto de la población se ha reducido. En cambio, es entre los más jóvenes donde esa brecha ha crecido más en el período de crisis: así, los ingresos en los hogares donde viven personas menores de 18 años eran en 2007, por término medio, un 30,6% inferiores al umbral de la pobreza. En plena crisis son un 37,5% más bajos. Es decir, la crisis no sólo ha aumentado la proporción de niños y niñas en riesgo de pobreza, sino que ha *intensificado* su pobreza.

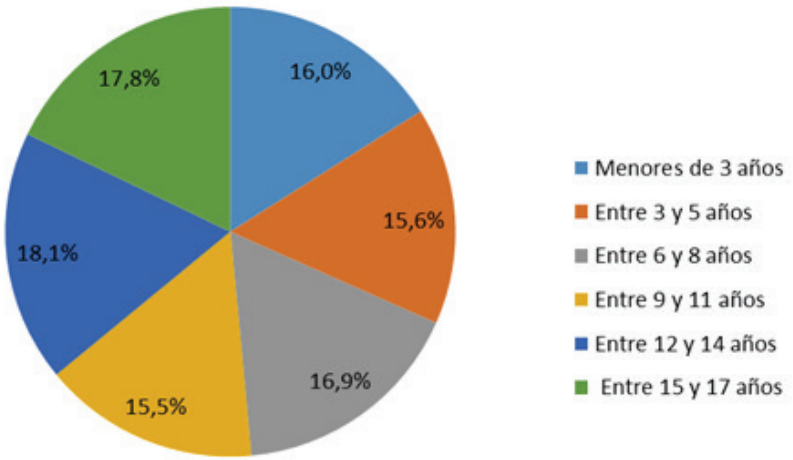
Gráfico 12. Brecha de riesgo a la pobreza según grupos de edad. España



Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

En el presente apartado presentamos una breve radiografía de la situación de los niños que viven en hogares que tienen ingresos equivalentes por debajo del 60% de la mediana. En España, en tres de cada diez hogares vive un menor de 18 años, de los cuales el 28,8% son hogares con niños en situación de riesgo de pobreza. La distribución de los niños por sexo y edad es bastante equilibrada: el 52,5% de niños pobres son varones. Como podemos observar en el gráfico 13, la composición por edades de la pobreza también está bastante repartida.

Gráfico 13. Grupos de edad de los menores de 18 años en riesgo de pobreza. España 2014

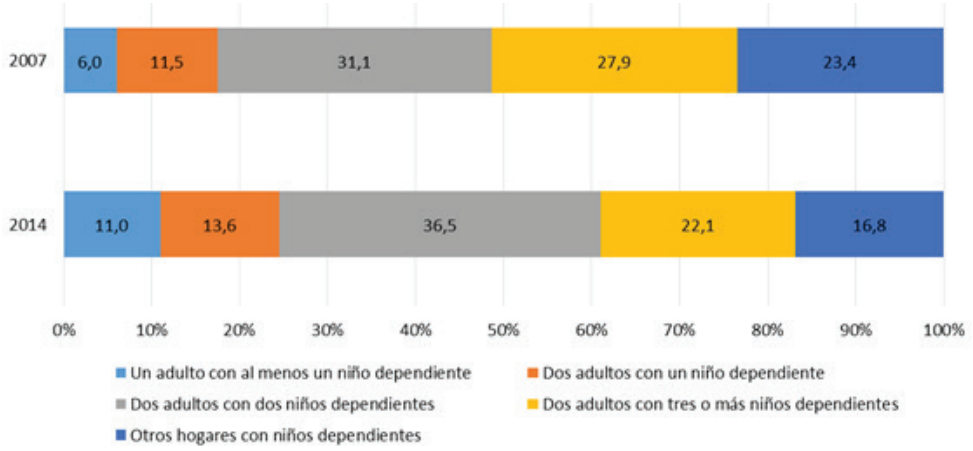


Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Como habíamos visto en el apartado anterior, los hogares con menores dependientes que tienen un riesgo mayor de pobreza son los formados por dos adultos y tres o más menores (47%) y los de un adulto con un menor dependiente (41,8%). Sin embargo, si atendemos a la composición de la población en situación de pobreza nos situamos en otras coordenadas, ya que depende en buena medida del peso relativo de estos grupos respecto al total de los hogares en los que viven menores.[8] Así, los hogares biparentales (con menos de tres hijos) son los que aportan el volumen más importante de menores en situación de pobreza. El aumento o disminución entre 2007 y 2014 del peso de los niños pobres en ciertas estructuras del hogar responde también a los cambios que se han producido en la presencia de esas estructuras de hogar respecto al total de la población. Así, por ejemplo, el porcentaje de hogares donde solo vive un adulto con niños se ha duplicado entre 2007 y 2014, pasando del 4,3% al 8,2%, del mismo modo que lo ha hecho el porcentaje de niños pobres en esos hogares, pasando del 6% al 11% (gráfico 14).

8 Del total de hogares en los que viven menores, el 8,2% están formados por un adulto y al menos un menor, el 20,3% son dos adultos y un menor, el 42,9% dos adultos y dos menores, el 14,6% son dos adultos y tres o más menores, y el 14% son otros tipos de hogar con menores dependientes.

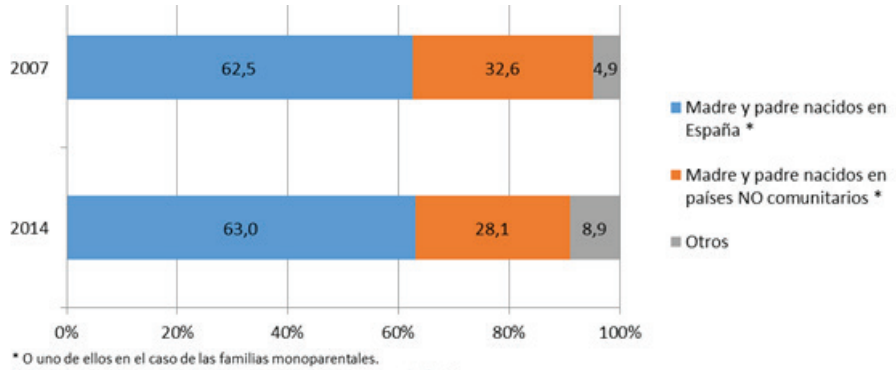
Gráfico 14. Estructura del hogar de los menores de 18 años en riesgo de pobreza. España



Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

En España, según datos de la ECV de 2014, algo más de uno de cada diez niños es de origen extranjero (el 13,3% tienen madre y padre nacidos en países no comunitarios). Sin embargo, entre los pobres representan a casi tres de cada diez, como se observa en el gráfico 15. Esta proporción se ha mantenido estable respecto de 2007, en que el peso demográfico de los menores de origen inmigrante era mayor (16,6%), y representaban el 32,6% de los niños en situación de pobreza relativa. El riesgo de sufrir pobreza de los menores de origen inmigrante es muy alto tal como vimos en la sección anterior (65%), pero además su presencia entre los pobres es considerable teniendo en cuenta su peso demográfico respecto al total de la población.

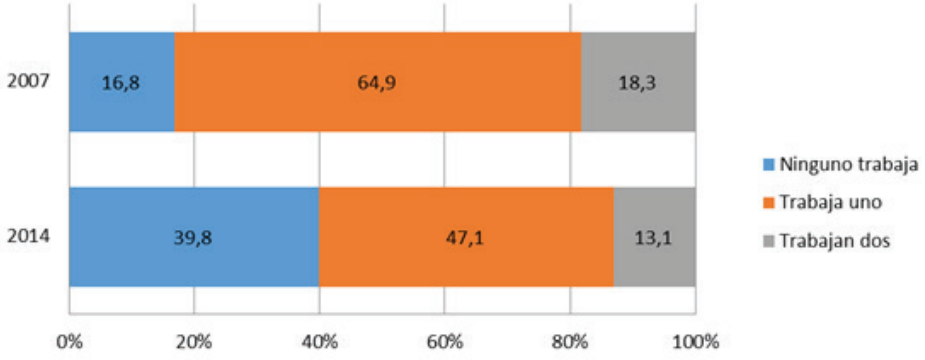
Gráfico 15. Lugar de nacimiento de los padres de menores de 18 años en riesgo de pobreza. España 2014



Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

La inmensa mayoría de menores de 18 años viven en hogares en los que sus progenitores están vinculados al mercado laboral: en el 43,2% trabaja solo uno de los progenitores y en el 39,8% trabajan los dos. Aun así, con la crisis económica ha aumentado el porcentaje de los menores que viven en hogares donde no trabaja ninguno de los progenitores: del 7,5% en 2007 se ha pasado al 17% en 2014. La elevada tasa de riesgo de pobreza en estos hogares ha provocado que su peso relativo en la composición de la población pobre se incrementara notablemente.

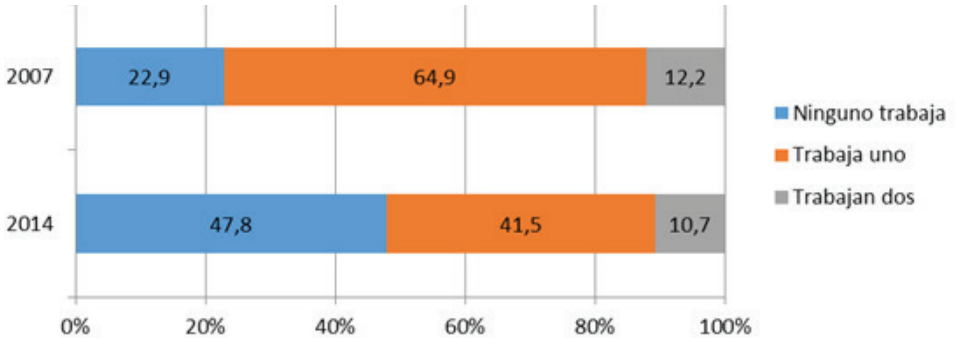
Gráfico 16. Situación laboral de los padres de menores de 18 años en riesgo de pobreza. España



Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

El peso de los hogares donde no trabaja ninguno de los progenitores es más evidente todavía cuando se examinan las situaciones económicas más adversas. En 2014, prácticamente la mitad de los niños que viven en situación de riesgo de pobreza alta lo hacen en un hogar donde ambos progenitores están fuera del mercado de trabajo, más que el doble que en 2007.

Gráfico 17. Situación laboral de los padres de menores de 18 años en riesgo de pobreza alta. España



Nota: Pobreza alta es la pobreza relativa al 40% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Los datos evidencian un perfil de los menores en situación de pobreza relativa alejado de los estereotipos que maneja la opinión pública. La mayoría de estos niños viven en una familia biparental, sus padres son de origen español y al menos uno de ellos trabaja. Dicho esto, cabe señalar que a lo largo de la crisis se ha producido un aumento del peso demográfico de ciertos fenómenos como la monoparentalidad y el porcentaje de hogares donde ninguno de los dos progenitores trabaja, que se refleja ahora más claramente en la composición de la pobreza infantil.

5. CONCLUSIONES

La pobreza es, para los niños, una experiencia completamente ajena a sus comportamientos o hábitos. Nacer en un hogar pobre o rico es una lotería, una lotería que puede condenar a un niño a años de vulnerabilidad económica. Esa vulnerabilidad predispone a sufrir otras formas de exclusión, que a menudo tienen un carácter acumulativo y condiciona las oportunidades a lo largo de la vida (Heckman y Masterov 2007). Nuestros resultados confirman, en síntesis, que la infancia en España presenta no sólo un mayor riesgo de pobreza que otros grupos de población, sino, también, una mayor intensidad y posible cro-

nificación de esa pobreza. El 19,6% de los menores de 18 años experimentaban riesgo de pobreza persistente, que significa que la situación de vulnerabilidad económica no se daba únicamente en el año en curso, sino que se había producido en al menos dos de los tres años anteriores. Es una de las cifras más altas de la UE-28, sólo por debajo de Bulgaria, Lituania y Rumania. Nos hallamos ante un problema de enorme calado, con inquietantes implicaciones sobre el futuro.

Existe un considerable número de estudios que demuestran que la pobreza, los episodios estresantes y las situaciones de privación material y afectiva en estas etapas del ciclo de vida, tienen un impacto especialmente negativo para el menor, debido a que desencadenan procesos acumulativos adversos. A su vez, existe un consenso muy amplio sobre la conveniencia de corregir las situaciones de vulnerabilidad y exclusión en la infancia de forma preventiva, actuando en la primera infancia en lugar de intervenir más tarde, cuando los problemas y los indicios de exclusión son más perceptibles, pero también más difíciles de subsanar.

El rejuvenecimiento de la pobreza y la exclusión ha empujado a un grupo considerable de países de la Unión Europea a reformular sus agendas políticas, presentando especial atención a la inversión en la infancia. Durante la primera década del siglo XXI, se produjeron algunos avances en esta dirección en España, que parecían augurar un acercamiento a enfoques políticos asumidos en los países más comprometidos con estas inversiones, pero la llegada de la recesión económica los truncó (Moreno y Marí-Klose 2012). Durante la crisis, las partidas que las Administraciones Públicas se gastan en infancia han perdido peso relativo en el conjunto del gasto que realizan tanto las Comunidades Autónomas (responsables del grueso del gasto), como el Estado central.

El resultado de estos procesos nos dibuja un panorama poco alentador, tal como señala el *Country Report* del EU Network of Independent Experts on Social Inclusion sobre pobreza infantil: "Since the beginning of the last decade, increasing development of national, regional and local level child policies have not managed to alter what has historically been a panorama of child poverty and exclusion characterised by very high levels of child poverty (among the highest in the EU), which the current economic and financial crisis has done nothing but worsen" (Rodríguez Cabrero 2014 *et al*: 9). La experiencia de otros países demuestra que el margen de mejora es amplio y que la reducción de la pobreza infantil es posible cuando se comprometen suficientes recursos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOARINI, Romina; D'ERCOLE, Marco Mira (2006). "Measures of material deprivation in OECD Countries", Working Paper No. 37, París, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs OECD.

BRADSHAW, Jonathan (1997). "Child Welfare in the United Kingdom: Rising Poverty, Falling Priorities for Children". En Giovanni A. Cornia y Sheldon Danziger *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995*. Oxford, Clarendon Press.

BROOKS-GUNN, Jeanne, y DUNCAN, Greg J. (1997), "The effects of poverty on children", *The future of children*: 55-71.

BRUQUETAS, María y MORENO, Francisco Javier (2015). "Precarización y vulnerabilidad de la población inmigrante en la España en crisis. El papel del Estado de bienestar", *Panorama Social*, 22: 139-151.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO (2014). *La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013*. Madrid: Unicef.

CORAK, Miles (2006), "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross-Country Comparison of Generational Earnings Mobility". En John Creedy, Guyonne Kalb (ed.) *Dynamics of Inequality and Poverty*. *Research on Economic Inequality*, Volume 13. Emerald Group Publishing Limited, pp.143 – 188.

CORAK, Miles; CURTIS, Lori; PHIPPS, Shelley (2011), "Economic mobility, family background, and the well-being of children in the United States and Canada". En Timothy Smeeding, Robert Erikson, and Markus Jäntti (ed.), *Persistence, Privilege, and Parenting: The Comparative Study of Intergenerational Mobility*, pp. 73-108.

CORNIA, Giovanni Andrea; DANZIGER, Sheldon (1997). *Child poverty and deprivation in the industrialized countries, l945-1995.* Oxford University Press.

CONGER, Rand D., et al. (1993a) "Family economic stress and adjustment of early adolescent girls", *Development Psychology*, Vol. 29, No. 2, pp. 206–19.

CONGER, Rand D., et al. (1993b) "Family process model of economic hardship and adjustment of early adolescent boys", *Child Development*, Vol. 63, pp. 526–41.

CONGER, Rand D.; PATTERSON, Gerald R.; GE, Xiaojia (1995). "It takes two to replicate: a meditational model for the impact of parents' stress on adolescent adjustment", *Child Development*, Vol. 66, pp. 80–97.

DANZIGER, Sheldon; DANZIGER, Sandra; STERN, Jonathan (1997). "The American Paradox: High Income and High Child Poverty". En Giovanni A. Cornia y

Sheldon Danziger, *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995*. Oxford, Clarendon Press.

Elder, G.H. Jr. (1974). *Children of the great depression: Social change in life experience,* Chicago: University of Chicago Press.

ELDER JR, Glen H.; VAN NGUYEN, Tri; CASPI, Avshalom (1985). "Linking family hardship to children's lives", *Child development*, 56(2): 361-375.

EUROPEAN COMMISSION (2012). *Tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*. Bruselas: Social Protection Committee advisory report to the European Commission.

HECKMAN, J. D.V. MASTEROV (2007). "The productivity argument for investing in young children, *Review of Agricultural Economics*, 29 (3): 446-493.

LEMPERS, Jacques D.; CLARK-LEMPERS, Dania; SIMONS, Ronald L. (1989), "Economic hardship, parenting, and distress in adolescence", *Child Development*, Vol. 60, pp. 25–39.

MARÍ-KLOSE, Pau y MARÍ-KLOSE, Marga (2015). "Nuevos relatos para nuevas políticas contra la pobreza infantil", Revista de Treball Social, 205: 9-27.

MARÍ-KLOSE, Pau y MARTÍNEZ, Álvaro (2015). "Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad", *Panorama Social*, 22: 11-26.

MARTÍNEZ, Rosa (2014). "Pobreza infantil en España: tendencias e impacto de la crisis". *Panorama Social*, 20: 9-21.

MORENO, LUIS y MARÍ-KLOSE; PAU (2012) "Bienestar mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición", en Eloísa del Pino y M. Josefa Rubio Lara (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*. Madrid: Tecnos.

NOLAN, Brian; WHELAN, Christopher T. (1996). "The relationship between income and deprivation: A dynamic perspective". *Revue* économique, 4(3): 709-717.

OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD*. París: OECD.

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, dir. (2014). Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. EU Network of Independent Experts on Social inclusion. Country Report-Spain. European Comission.

UNICEF (2013). "Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview", *Innocenti Report Card 11*. Florence: UNICEF Office of Research.

Panorama

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

Nuevos retos para los sistemas de lucha contra la pobreza en la Unión Europea

Joseba Zalakain
jzalakain@siis.net

Joseba Zalakain es licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad del País (1991) y es DEA en Trabajo Social por la Universidad Pública de Navarra (2004). Es director del SIIS, Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga desde 2007. Como miembro del equipo de estudios de ese centro ha participado en la realización de diversos trabajos sobre servicios sociales, discapacidad, atención a la dependencia, pobreza, drogodependencias y exclusión social, y ha participado en la elaboración de diversos planes sobre estas materias. Es además miembro del Consejo de Redacción de la *Revista Española de Discapacidad* y de *Zerbitzuan*, y colabora en el Consejo Editorial de Agenda Pública.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es el de señalar cuáles son los retos de los sistemas europeos de lucha contra la pobreza. Para ello, se repasan algunos de los cambios que se han ido registrando en los últimos años en la capacidad protectora de los Estados de Bienestar y se analizan algunos de los enfoques o paradigmas conceptuales que se han impuesto para la definición de esas políticas. A partir de ese repaso, se señalan algunos de los retos o dilemas que tiene actualmente planteados el modelo europeo de protección social en lo que se refiere a la prevención y el abordaje de las situaciones de pobreza, particularmente desde la óptica de las prestaciones de garantía de ingresos.

PALABRAS CLAVE

Pobreza, renta de garantía de ingresos, empleo, Estado de Bienestar, tendencias

ABSTRACT

The purpose of this article is to point out the actual challenges of the European System Against Poverty. First it is overview some of the changes made in the last years by the welfare state and are analysed the paradigms and conceptual frameworks imposed to defined those policies, after that, it is indicated some of the challenges and dilemmas facing the European Social Protection Model in the approach and prevention of poverty situations, particularly the guaranteed welfare benefits.

KEYWORDS

Poverty, welfare benefits, employment, welfare state, tendencies

1. DEFINIENDO EL CONTEXTO: ÉPOCA DE CAMBIOS O CAMBIO DE ÉPOCA

Para contextualizar adecuadamente los nuevos retos de los sistemas de lucha contra la pobreza en la Unión Europea, es necesario plantear, aunque sea de forma muy resumida, los elementos contextuales que están obligando a redefinir el conjunto de las políticas sociales europeas y, dentro de ellos, muy particularmente, la orientación de las políticas de garantía de ingresos mínimos.

El primer elemento que cabe destacar se refiere a la erosión del empleo asalariado como elemento esencial de inclusión social. Aunque esa erosión, en el contexto de la crisis de la sociedad salarial, se viene planteando desde hace décadas (Castel, 1997), en la actualidad se plantea de forma aún más evidente, en un contexto caracterizado por la robotización de un número creciente de actividades económicas[1], el incremento del desempleo y su consolidación como fenómeno estructural, la precarización de las relaciones laborales y la dualización del mercado de trabajo, con crecientes desigualdades entre *insiders* y *outsiders* (Emmeneger, 2012).

En efecto, si bien durante años se ha considerado que la integración laboral es la herramienta más eficaz de integración social y de protección frente a la pobreza, la creciente precarización del empleo asalariado, la aparición del fenómeno de los trabajadores/as pobres y la fragmentación de las trayectorias laborales de una parte importante de la población activa –especialmente, mujeres y jóvenes– han erosionado claramente la capacidad del empleo asalariado para garantizar la integración social y el bienestar de una parte significativa de las personas empleadas y de sus familias. A partir de esa constatación, buena parte de las propuestas y reflexiones que se hacen en relación a las políticas de lucha contra la pobreza parten de la idea de que no tiene sentido seguir pensando en una sociedad del pleno empleo y de que, frente al crecimiento del desempleo, la inactividad y/o las fórmulas no convencionales de ocupación (como el trabajo discontinuo o a tiempo parcial), es necesario desa-

1 Más allá de la actual crisis, el repunte del desempleo se vincula por parte de muchos autores al crecimiento de la productividad y a la robotización de muchas de las actuales tareas desarrolladas por personas de baja y media cualificación. Se están recuperando, en ese sentido, los argumentos de Rifkyn, que ya a mediados de los años 90 planteaba la inevitable reducción de la jornada laboral como mecanismo para el reparto del trabajo, ante el constante aumento de la productividad en las sociedades desarrolladas. Veinte años después, cabe pensar que esa tendencia no ha dejado de intensificarse sino todo lo contrario, debido a los cambios que se han producido en campos como la robótica o la inteligencia artificial. En ese sentido, un estudio reciente señala que casi la mitad de las profesiones tienen más de un 50% de posibilidades de ser sustituidas a medio plazo por ordenadores o robots (Frey y Osborne, 2013).

rrollar fórmulas que permitan garantizar a toda la población unas condiciones de vida dignas, independientemente de si trabajan o en qué condiciones lo hacen.

Junto a estos elementos, también determinan el contexto sobre el que han de incidir las políticas de lucha contra la pobreza elementos tales como la emergencia de los llamados nuevos riesgos sociales, el incremento de las tasas de desigualdad, al menos en los países occidentales, la emergencia del fenómeno del *precariado* y, más allá de la pretendida erosión de las clases medias, el proceso de *empobrecimiento de la pobreza* que ha traído consigo la crisis económica (Marí-Klose y Martínez Pérez, 2015)[2]. Estrechamente relacionado con el crecimiento de la desigualdad, debe además hacerse referencia al desplazamiento de los riesgos de pobreza hacia la población infantil y juvenil, y hacia las familias con hijos/as pequeños/as, que se materializa en el crecimiento de la pobreza infantil (Ayllón, 2015). Todo ello se produce, además, en un contexto en el que la movilidad social parece estancarse y en el que la herencia familiar —el capital económico, educativo, cultural y relacional que las familias legan a sus hijos/as— vuelve a tener una influencia determinante en las oportunidades de futuro de la población infantil (Zalakain, 2014b).

También plantean un reto directo a la sostenibilidad del Estado de Bienestar, y a la financiación de las políticas contra la pobreza, las crecientes dificultades que en el contexto de la globalización y la economía digital tienen los sistemas fiscales estatales para gravar las rentas y el patrimonio, con las consecuencias que esto tiene en la reducción de las bases sujetas a tributación[3]. A estos argu-

2 Para estos autores, "los efectos sociales de la crisis económica experimentados desde el año 2008 hasta muy recientemente no han sido nada 'democráticos'. Sus azotes más dañinos han recaído principalmente en los sectores más vulnerables de la sociedad. Allí, además, han encontrado víctimas propicias, debido a los bajos niveles de protección social de los que disfrutan en España determinados segmentos de la población. El escaso desarrollo de la protección social para la infancia y las familias, así como el carácter fuertemente contributivo de la mayoría de prestaciones (en particular, las de protección frente al paro) han privado de colchones frente a la crisis a colectivos que, por sus características, están especialmente necesitados de protección".

3 La propia OCDE ha puesto de manifiesto su preocupación por los efectos negativos de la planificación fiscal llevada a cabo por empresas multinacionales, que se aprovechan de las lagunas en la interacción entre los distintos sistemas tributarios para minorar artificialmente las bases imponibles o trasladar los beneficios a países o territorios de baja tributación en los que realizan poca o ninguna actividad económica. Además, el desarrollo de la economía digital y de las fórmulas basadas en la economía colaborativa, plantea desafíos muy importantes desde el punto de vista de la tributación de esas actividades (OCDE, 2015).

mentos hay que sumar los relacionados con la relación entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental, y la preocupación por el hecho de que el crecimiento continuo que requiere la generación de puestos de trabajo para toda la mano de obra disponible implica una explotación poco sostenible de los recursos del planeta.

Finalmente, y aunque no puede en este artículo desarrollarse en profundidad este argumento, no puede olvidarse el impacto que, tanto en el funcionamiento del mercado de trabajo como en las posibilidades de acción de los Estados del Bienestar, tienen los fenómenos económicos vinculados a la globalización y, desde una perspectiva más general, los cambios que se vienen produciendo tanto a nivel demográfico (envejecimiento, inmigración, caída de las tasas de fecundidad…) como a nivel geopolítico, con el auge de movimientos populistas en Europa y América, la crisis del proyecto de construcción europea, la creciente inestabilidad en el amplias zonas del planeta (que se traduce en el incremento de los flujos migratorios a los países desarrollados), y el desplazamiento del eje económico mundial a los países del Pacífico.

2. LAS RESPUESTAS A LOS NUEVOS CONTEXTOS: ENTRE LA INVERSIÓN SOCIAL Y EL DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

¿Cómo han respondido los Estados del Bienestar europeos a este nuevo contexto? Lógicamente, la respuesta es diferente en función de los países —todos ellos determinados por sus trayectorias históricas, por sus modelos productivos y de bienestar social, y por sus respectivas correlaciones de fuerzas— y en función del ámbito de las políticas de bienestar a la que se haga referencia. En este epígrafe se intenta describir la respuesta que, especialmente en el ámbito de las políticas contra la pobreza, se ha dado en Europa a las nuevas (y a las viejas) presiones que encara el Estado del Bienestar, tanto desde el punto de vista práctico —cuál ha sido la evolución de los sistemas de bienestar en cuanto a su cobertura y nivel de gasto, y en cuanto a su capacidad de protección— como desde el punto de vista programático o conceptual —cuáles son los modelos o paradigmas que subyacen a esas políticas—.

2.1. ¿Edad de bronce o desmantelamiento del Estado de Bienestar? El auge del (neo)asistencialismo

Pese al consenso aparente, se pueden identificar al menos dos discursos distintos a la hora de evaluar el impacto que la crisis económica y las políticas de austeridad han tenido en la capacidad protectora del Estado del Bienestar. De

una parte, un sector mayoritario de la opinión pública, de los agentes sociales e incluso de algunos organismos internacionales, considera que durante los años de crisis se ha producido un desmantelamiento de los sistemas europeos de protección social y, por ende, del modelo social europeo. En ese sentido, se señala que bajo la presión de la crisis financiera y como consecuencia de las medidas de austeridad adoptadas para la contención de la deuda pública, la mayor parte de los países europeos han modificado de forma radical los elementos básicos del modelo social europeo, hasta el punto de 'perder su alma'. En esa interpretación, las políticas seguidas por la Troika habrían facilitado, si no promovido, el desmantelamiento de los Estados de Bienestar, especialmente en los países más endeudados, aun cuando era obvio que la causa de la crisis no estaba relacionada con los niveles de protección social anteriores a la crisis (Herman, 2013; OIT, 2015; Vaughan-Whitehad, 2015).

Los expertos españoles en el ámbito de la protección social han planteado, sin embargo, una valoración algo más matizada. Moreno (2013) ha hablado en ese sentido de la Edad del Bronce del Estado de Bienestar —tras la Edad de Oro de los 30 años gloriosos y la Edad de Plata, que duró desde la crisis del petróleo hasta la crisis de las *subprime*—, caracterizada como una fase de repliegue, pero no de desmantelamiento, que podría en todo caso ser el preludio de una vuelta a la prehistoria de los sistemas de Bienestar Social. En el mismo sentido, Ayala y Ruiz-Huerta (2015) indican que los datos disponibles no permiten confirmar en la mayoría de los países el inicio de un proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar, a pesar de la extensión de las medidas de recorte de los sectores públicos que se han dado en muchos de ellos.

Del Pino et al. (2015) señalan en todo caso que las reformas realizadas en el EB español para adaptarse al nuevo contexto económico han provocado un efecto de remercantilización del sistema de protección social (en la medida en que los ciudadanos dependen ahora más que antes de los ingresos que obtienen en el mercado laboral), refamiliarización y precarización del sistema de cuidados, y desuniversalización de la protección, especialmente en el ámbito sanitario, donde se ha introducido la lógica del aseguramiento, pero también en el caso de la atención a las personas con dependencia. Cabe añadir que se ha reforzado además durante los últimos años el carácter asistencialista del modelo europeo de bienestar, debido al menos a los siguientes aspectos:

– Las prestaciones selectivas y/o de carácter no contributivo han ganado peso en el conjunto del gasto social, de forma que se ha reforzado el carácter asistencial de los sistemas de garantía de ingresos. En ese sentido, para Ayala y Ruiz-Huerta (2015), ni las restricciones presupuestarias ni la descentralización en la producción del bienestar han modificado sustancialmente los fundamentos básicos del Estado de bienestar espa-

ñol. Para estos autores, el cambio más significativo radica, por el contrario, en la reorientación estratégica que supone la tendencia a la asistencialización de las prestaciones sociales, y que se traduce en el crecimiento de las prestaciones no contributivas sujetas a la comprobación de recursos. La nueva segmentación —concluyen estos autores— profundiza la crisis del Estado de bienestar al romper con el criterio de universalidad, diferenciar entre los colectivos de ciudadanos y quebrar el propio concepto de ciudadanía.

- Se ha producido además, en los últimos años, un incremento notable en el papel que determinadas iniciativas comunitarias, de carácter intrínsecamente paliativo, juegan en el ámbito de la satisfacción de las necesidades básicas, en un marco que se puede considerar 'neoasistencialista'. A título ilustrativo, la expansión de los bancos de alimentos en diversos países de la UE pone de manifiesto en qué medida la erosión de la capacidad de acción del Estado de Bienestar y, particularmente, de su última red de seguridad, hace necesarios dispositivos de emergencia que permiten dar una respuesta urgente a las necesidades sociales (Perry et al., 2014). Ante la pasividad o la impotencia de los dispositivos públicos, la respuesta urgente es encomendada a las organizaciones caritativas, que movilizan a una parte importante de la ciudadanía, muy proclive por distintas razones a colaborar en iniciativas de este tipo.
- En ese contexto, la mayor parte de los países de la UE han optado por endurecer las condiciones de acceso a las prestaciones económicas contra la pobreza, en un intento por reducir el gasto público y por hacer menos atractiva la demanda de este tipo de prestaciones. En algunos casos, la restricción de los criterios de acceso se ha basado en dar prioridad a las personas en situación de mayor necesidad, si bien la principal estrategia ha sido —en un marco determinado por la globalización y el refuerzo de los flujos migratorios— la de negar el derecho a las prestaciones económicas a los nacionales de otros países, incluyendo a los de otros países comunitarios. De hecho, el reciente acuerdo alcanzado entre las instituciones europeas y el Gobierno del Reino Unido para su mantenimiento en la UE se ha centrado, entre otros aspectos, en 'legalizar' la discriminación de los ciudadanos de otros países comunitarios en lo que se refiere al acceso a determinadas prestaciones sociales, como los subsidios por hijo/a a cargo (*child benefits*).

2.2. La eficacia menguante de las prestaciones contra la pobreza: una respuesta al 'trilema social'

Más allá de estos procesos de asistencializacion y/o de los recortes que se han producido en los sistemas de lucha contra la pobreza, los factores que mejor explican la incapacidad –aún antes de la crisis– de los sistemas europeos de protección social para prevenir y reducir de forma significativa las situaciones de pobreza, se deben a su cada vez menor eficacia. En efecto, como han señalado Cantillon, Machado y Van Mechelen (2015), la incapacidad de los diversos modelos europeos para reducir significativamente la pobreza no se debe a un recorte premeditado de las cuantías o de los requisitos de acceso, sino al creciente desacoplamiento entre la cuantía media de esas prestaciones y los ingresos medianos, como consecuencia de ritmos de crecimiento muy diferentes.

Wang y Van Vliet (2014) han demostrado en ese sentido que el nivel real de las prestaciones económicas de lucha contra la pobreza se ha incrementado a lo largo de las últimas décadas en la mayor parte de los países de Europa, incluso, por encima del IPC en muchos casos. Pese a ello, en la mayor parte de los países se ha reducido la tasa de reemplazo o de sustitución que se deriva del acceso a la prestación, calculada en relación a la renta mediana de los hogares (que define, a su vez, los umbrales de pobreza): es decir, el incremento en el nivel neto de las prestaciones no ha podido mantener el nivel del incremento salarial del conjunto de la población, con lo que se ha ido ampliando la brecha entre los ingresos de las personas más vulnerables —aquellas que perciben prestaciones de garantía de ingresos— y los grupos de ingreso medio, sin que pueda decirse que ha influido en ellos el establecimiento de recortes o reformas en las prestaciones de garantía de ingresos (a diferencia de lo ocurrido en otros ámbitos de la protección social). Con todo, señalan estos autores, no mantener la paridad entre los ingresos medios del conjunto de la sociedad y la cuantía de las prestaciones de garantía de ingresos no deja de ser una decisión política, coherente con las estrategias de activación y *making work pay* adoptadas de forma generalizada y a las que más tarde se hace referencia.

El mismo efecto recogen los trabajos de Marx et al. (2014), de Hills et al. (2014) y de Cantillon, Machado y Van Mechelen (2015). De acuerdo a estos trabajos, en el caso de las familias con hijos/as vinculadas al mercado laboral, las crecientes tasas de pobreza no se refieren a reducciones deliberadas en el nivel de las prestaciones asistenciales, sino al hundimiento de las remuneraciones salariales que perciben estas familias, que no es compensado con unas prestaciones asistenciales de suficiente cuantía. De hecho, el nivel de las remuneraciones salariales más bajas actúa —para evitar el fenómeno de la conocida trampa de la pobreza y estimular la actividad laboral— como una suerte de 'techo de cristal' de cara a la fijación de las prestaciones económicas, con lo que

la progresiva reducción de los niveles salariales de los puestos de trabajo de menor cualificación actúa como un freno para la revalorización de la cuantía de las prestaciones asistenciales, especialmente las orientadas a las personas en edad de trabajar y que se consideran 'activables'.

Ese desacoplamiento entre los ingresos de la población y la cuantía de las prestaciones asistenciales es una de las consecuencias del *trilema* de las economías post-industriales (Iversen y Wren, 1998*)*, según el cual los decisores públicos se encuentran con crecientes dificultades para conciliar tres objetivos diferentes: mantener bajo control el gasto público, promover la creación de empleo y evitar el crecimiento de la desigualdad. Puede ser posible alcanzar dos de esos tres objetivos de forma simultánea, pero generalmente a costa de sacrificar el tercero: en ese sentido, podría ser posible compatibilizar crecimiento del empleo y control de la desigualdad, a costa de un gasto público muy elevado (siguiendo la vía escandinava), o combinar crecimiento del empleo y control del gasto, sacrificando el objetivo de reducción de la desigualdad, en la línea de los países anglosajones. La defensa de mercados de trabajo y relaciones laborales de corte proteccionista, en la línea de los países de tradición democristiana, permite niveles razonables de igualdad y de gasto público, a costa de una menor capacidad de creación del empleo.

2.3. Los nuevos paradigmas: activación, inversión social y predistribución

En el contexto de ese *trilema*, el rediseño de los sistemas de protección social en la mayor parte de los países de Europa ha buscado reconciliar la protección social con la creación de empleo y el control del déficit público, buscando modelos de protección social más favorecedores del crecimiento del empleo, aunque menos eficaces en cuanto a la reducción de la pobreza (Cantillon, Machado y Van Mechelen, 2015). Así, la respuesta que la mayor parte de los países han dado al nuevo contexto socioeconómico y demográfico mundial, y, más concretamente, al trilema social que se acaba de describir, se ha centrado en buscar una reorientación general del Estado de Bienestar, a través de la adopción de tres modelos o paradigmas, independientes aunque estrechamente conectados: la activación, la inversión social y la apuesta por las políticas predistributivas.

En ese contexto, el de la activación ha sido sin duda el paradigma hegemónico en las políticas de garantía de ingresos de los países occidentales desde hace al menos 20 años. Consiste en un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas perceptoras de prestaciones económicas y a mejorar sus niveles de integración social y económica, a partir de la idea de que el empleo remune-

rado constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos sociales o de ciudadanía. Pese a las muy diversas interpretaciones y aplicaciones que se han hecho de este concepto, pueden señalarse dos de sus características básicas: por una parte, una mayor vinculación entre las políticas sociales y las de empleo, con el objetivo de reducir el gasto social atribuido a los programas de garantía de ingresos y de (re)instaurar una concepción de las políticas sociales basada en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo como mecanismo básico de inclusión social; por otra, una mayor tendencia al establecimiento de restricciones, limitaciones, contrapartidas y condiciones sobre las personas perceptoras de las prestaciones de garantía de ingresos (SIIS, 2012).

Estas reformas implican un cambio sustancial en la naturaleza y los objetivos de los programas de garantía de ingresos: en primer lugar, el derecho a un ingreso mínimo se condiciona a la disponibilidad individual para aceptar un empleo o participar en actividades de (re)cualificación. El derecho a la asistencia económica deja de estar supeditado única o prioritariamente a la carencia de recursos económicos, y se vincula a un compromiso visible para participar en actividades que permitan el regreso a la autosuficiencia económica; en segundo lugar, se establece un mayor énfasis en la capacidad reinsertadora de las prestaciones de rentas mínimas. La ética de la protección social, se ha dicho también, está dando paso bajo el paradigma de la activación a la ética de la responsabilidad individual (Moreira, 2008).

Pese a su carácter hegemónico, el paradigma de la activación ha sido objeto de numerosas críticas, en ocasiones pertinentes y razonables. Entre ellas, cabe hacer referencia a la mitificación del trabajo remunerado como elemento exclusivo de integración social, el paso de un enfoque basado en los derechos a otro basado en las obligaciones, y, fundamentalmente, el énfasis en la responsabilización individual sobre las situaciones de pobreza y desigualdad, que desatiende los condicionantes estructurales de estos procesos y, al individualizarlos, oculta su naturaleza política (Zalakain, 2013).

Estrechamente relacionado con éste, el paradigma de la inversión social actualiza y amplía en cierto modo el de la activación y constituye actualmente la respuesta 'oficial' de las instituciones europeas al trilema antes señalado. La respuesta que desde este enfoque se da a las presiones a las que se enfrenta el Estado de Bienestar consiste en intentar conciliar desarrollo económico, protección social y reducción de la desigualdad, especialmente en el largo plazo, mediante la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la inversión en capital humano. Su principal característica, tal y como han señalado Morel, Palier y Palme (2012), es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*), a partir de cuatro

ejes básicos: a) la adopción del paradigma de la activación, al que ya se ha hecho referencia; b) la reducción de gasto social público, reduciendo el nivel de las prestaciones y restringiendo los criterios de acceso a las mismas; c) la consideración de las políticas familiares como un elemento productivo; y d) la inversión en capital humano, especialmente mediante la inversión precoz en la infancia, la promoción de la equidad educativa y la apuesta por la educación a lo largo de toda la vida (Cantillon, 2014). Desde el punto de vista de su aplicación concreta, el paradigma de la inversión social implica cambios políticos en tres ejes interrelacionados: un cambio de enfoque desde los 'viejos' riesgos sociales a los 'nuevos' riesgos sociales; un mayor énfasis en los servicios, en detrimento de las prestaciones; y una mayor orientación hacia la prevención *ex ante*, frente a la intervención *ex post* (De Denken, 2014).

Diversos autores han puesto de manifiesto sin embargo los límites de este paradigma, así como su escaso desarrollo práctico[4]. Como ha explicado Cantillon (2014), el 'relato' de la inversión social parte de la idea de que es posible encontrar un 'círculo virtuoso' en el que el crecimiento genera empleo y el empleo genera a su vez menos pobreza y menos gasto social. Para esta autora, sin embargo, si bien el enfoque de la inversión social puede considerarse como una respuesta funcional y racional al nuevo contexto socioeconómico, los magros resultados que ha cosechado allí donde se ha aplicado ponen de manifiesto sus dificultades para dar una repuesta eficaz al incremento de la pobreza. Las limitaciones básicas de este enfoque, de acuerdo a esta autora, serían las exageradas expectativas depositadas en las políticas orientadas a la igualdad de oportunidades, el relativo desinterés que el paradigma muestra por la situación de las personas en situación más vulnerable —es decir, aquellas que sólo precisan *reparación* y que difícilmente podrían beneficiarse de los modelos orientados a la *preparación*—, y el énfasis que este modelo pone en la inclusión laboral como fin en sí mismo y como única herramienta para la inclusión social, desconsiderando el carácter multidimensional de la exclusión social[5].

4 Parece claro que, al menos desde el punto de vista del gasto público, no se ha producido en Europa una convergencia clara hacia un modelo de inversión social y que, allí donde sí se puede identificar un incremento del gasto 'inversor' no ha sido a costa de la reducción del gasto 'protector', con lo que no puede decirse que la adopción del nuevo enfoque esté contribuyendo al repliegue o la reducción del gasto social público tradicional (Kuitto, 2014; De Deken, 2014).

5 En este sentido, las críticas que se le hacen al paradigma de la inversión social son

En parecido sentido, se ha criticado que este enfoque puede reforzar el 'efecto Mateo' de algunas de las políticas que promueve[6] y, en términos más generales, la preeminencia que se da a los servicios en especie frente a las prestaciones económicas, así como, sobre todo, al énfasis en orientar las políticas sociales a los hogares activos, o activables, en el mercado laboral. Se critica en ese sentido la falta de interés por la realidad que se deriva de la estratificación social imperante en las sociedades occidentales y en el impacto que las clases sociales tienen en las condiciones de vida de la población: la aplicación unilateral del enfoque de la inversión social, razona Cantillon (2014), implica el riesgo de no tener en cuenta el efecto de la clase social, de sobredimensionar el potencial de la activación y de desatender las cuestiones relacionadas con la redistribución, la protección social y la atención a los colectivos más vulnerables.

El tercer componente de ese esfuerzo de reorientación de las políticas sociales hace hincapié en la necesidad de fomentar políticas de corte predistributivo, como complemento, o como alternativa, a las políticas clásicas de redistribución. En la línea de la inversión social, la lógica de la predistribución se basa en la idea de que es mejor actuar *ex ante* (mediante la educación, la regulación del funcionamiento del mercado laboral o la dotación de un ingreso básico) que *ex post*, mediante costosas medidas redistributivas, generadoras de incentivos perversos y efectos indeseados (como la trampa de la pobreza). En palabras de Hall (2014), las políticas predistributivas actúan frente a la desigualdad social desde la raíz, nivelando la distribución de ingresos que se deriva del mercado, reduciendo la discriminación social y laboral, mejorando las oportunidades de los sectores más vulnerables, y reduciendo además el gasto público que representa el viejo modelo redistributivo, dando respuesta así al trilema social previamente señalado. En una época en la que el gasto público está constreñido por el reconocimiento de derechos sociales que implican un coste elevado y por niveles crecientes de deuda pública —señala este autor—, las políticas predistributivas podrían reducir la desigualdad con un coste relativamente bajo para las administraciones, y concitando además mayor apoyo social.

esencialmente las mismas que se hacen el enfoque de la activación.

6 Por ejemplo, en lo que se refiere al énfasis que desde este enfoque se da a la atención en la etapa pre-escolar y las prestaciones que favorecen la conciliación de la vida laboral y familiar, debido a su mayor aprovechamiento por las clases acomodadas (Van Lanker, 2014).

Para sus defensores, otra de las ventajas de las políticas predistributivas se deriva de que favorecen una mayor implicación de los agentes privados, con y sin ánimo de lucro, en la provisión de los servicios necesarios para garantizar la igualdad. En este aspecto, la defensa de esta aproximación a las políticas predistributivas se vincula a la reivindicación que, especialmente, aunque no sólo, desde posiciones neoliberales se hace de un mayor protagonismo de los movimientos asociativos, voluntarios y de auto-organización comunitaria en la satisfacción de las necesidades sociales. Se han desarrollado así movimientos como el *secondo welfare*[7] en Italia o la malograda ofensiva conservadora británica en torno a la *big society*[8] que, pese a sus diferencias, coinciden en la necesidad de que sea la propia comunidad la que ofrezca, de forma autónoma, muchos de los servicios o apoyos que el Estado no podría ya garantizar.

En todo caso, tal y como apunta Barragué (2015), coexisten bajo el paraguas común del igualitarismo predistributivo tres versiones distintas, que se derivan de tres interpretaciones diferentes sobre las causas del aumento de la desigualdad en las tres o cuatro últimas décadas.

- La primera es la versión liberal del igualitarismo predistributivo y se basa en la idea de que los cambios o shocks tecnológicos aumentan la demanda de trabajadores cualificados, de forma que la única manera de que no aumente la desigualdad en las rentas antes de impuestos y transferencias es un incremento equivalente en la oferta de trabajadores cualificados. De ahí el énfasis en la importancia de la educación y la inversión en capital humano en la sociedad del conocimiento y del llamado *capitalismo cognitivo*.
- La segunda versión, de raíz republicana, toma en consideración la capacidad de negociación de los diferentes agentes sociales y, más allá de la cualificación o la inversión en capital humano, enfatiza la necesidad de que el gobierno intervenga para cambiar las reglas del juego del

7 Ante la imposibilidad de hacer frente a las necesidades de gasto del Estado de Bienestar, los defensores del *'secondo welfare'* italiano optan por desmercantilizarlo, apostando por una sociedad civil dotada de reflexividad relacional y apoyándose en sujetos de corte comunitario y societario como la familia, las organizaciones del Tercer Sector o los entes locales (Fantova, 2014).

8 En contraposición a la idea del Gran Estado, los conservadores británicos apostaron en 2010 por la 'Gran Sociedad', con la que se pretendía reforzar el papel de las entidades de voluntariado y sin fin de lucro, de las empresas sociales y de la administración local —como administración más cercana al ciudadano— en la prestación de servicios públicos, especialmente en el ámbito de la acción social.

mercado, bien reforzando el papel de los sindicatos y de la negociación colectiva, bien interviniendo sobre los niveles salariales mínimos y máximos.

– Por último, la versión marxista del igualitarismo predistributivo parte de la idea de que compensar a través de transferencias a quienes menos tienen *ex post* —cuando la exclusión social es ya un hecho— no es la mejor estrategia, sino que se deberían adoptar medidas para dispersar la propiedad del capital productivo *ex ante*. Para ello, explica Barragué, hay al menos tres estrategias: a) establecer un derecho ciudadano a un (pequeño) patrimonio o capital, en la línea del conocido como *asset based welfare;* b) dispersar el valor per cápita del capital productivo a través de una renta básica universal o un Impuesto Negativo, o c) promover iniciativas que favorezcan la economía social o cooperativa. Si bien estas tres alternativas parten de presupuestos muy diferentes —por ejemplo en lo que se refiere a la consideración del empleo como elemento clave de inclusión y distribución de rentas—, transcienden los enfoques liberal y republicano de predistribución, más acordes a los planteamientos de la activación y la inversión social.

Consustancial a estas tres perspectivas es, por último, la adopción por parte de los países en los que estos paradigmas han adquirido un mayor peso del enfoque del *making work pay* o rentabilización del empleo, dirigidos a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable tanto para los perceptores de rentas mínimas como para las personas inactivas (Zalakain, 2006). El desarrollo de estas políticas es uno de los componentes fundamentales del paradigma de la activación e implica pasar de un modelo de *welfare to work* a otro de *welfare in work,* con el consiguiente desarrollo de una nueva generación de prestaciones económicas de garantía de ingresos vinculadas o condicionadas a la percepción de un bajo salario (*in work benefits*).

Son muchos los países que han reorientado sus sistemas de protección social en esta dirección. Por citar sólo dos de los principales, tanto el Reino Unido como Francia —por dos veces, desde 2009— han modificado sus sistemas de garantía de ingresos en los últimos años para, de acuerdo al enfoque del *making work pay*, permitir una compatibilización más sencilla entre prestaciones asistenciales e ingresos laborales. Lejos de ser un objetivo secundario o menor, la idea de que resulta necesario hacer compatible, conceptual y administrativamente, la percepción de un salario bajo con el acceso al sistema de garantía de ingresos ha estado en el centro de la arquitectura de la nueva generación de rentas mínimas en Europa. Más allá de la evaluación específica que pueda hacerse del resultado de estos programas, su relativa generalización ha contribuido a consolidar la idea de que los sistemas de garantía de

ingresos no sólo no deben perjudicar, sino que pueden contribuir a mejorar el nivel de empleo. Se ha demostrado además que estos mecanismos contribuyen de forma relevante a aumentar el nivel de ingresos de la población trabajadora con bajos salarios, previniendo la pobreza en el colectivo y aumentando sus niveles de bienestar.

No deben olvidarse sin embargo los riesgos inherentes a estas prestaciones. En ese sentido se ha puesto de manifiesto que "pueden interpretarse como una subvención al capital que, ante la existencia de los mismos, queda dispensado de remunerar adecuadamente a la mano de obra, transfiriéndose a la colectividad una parte de la responsabilidad de las empresas. De alguna manera, se renuncia a modificar la distribución primaria de la renta y a atajar las raíces de la pobreza y la desigualdad. Se actúa con *políticas de final de la cañería*, desatendiendo a las causas de estos procesos y tratando únicamente algunos de sus efectos" (De la Cal, 2015). Además de facilitar la aceptación social del empleo de bajos salarios, estas prestaciones pueden traer consigo otros riesgos: por citar algunos, plantear este tipo de mecanismos como alternativa, y no como complemento, a un sistema sólido de garantía de ingresos abierto a toda la población inactiva, privilegiar la lógica de la incitación en lugar de la lógica de la redistribución, o, en parecido sentido, plantearse desde lógicas y dispositivos asistenciales, poco normalizados e, incluso, estigmatizantes (Zalakain, 2014a)[9].

3. RETOS DE LOS SISTEMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

En los epígrafes anteriores se ha repasado el contexto social y económico que determina la aplicación de las políticas de lucha contra la pobreza en Europa

9 Recientemente, la Fundación FOESSA ha publicado un informe de reflexión sobre la orientación de los sistemas de garantía de ingresos en España en el que se apuesta de forma clara por este tipo de enfoques (Fernández, G., 2015). De acuerdo al informe, "la protección de la población trabajadora pobre resulta esencial desde la lógica de la redistribución, la legitimidad social –la viabilidad de estas ayudas se resiente si la población ocupada con dificultades económicas no percibe que también se puede beneficiar de ellas–, y la propia coherencia de las políticas de inclusión. En este sentido, es incoherente plantear el empleo como el mecanismo fundamental de integración social y, al mismo tiempo, desatender sus condiciones y su calidad". Los autores del informe insisten, en todo caso, en subrayar que "la existencia de un sistema de estas características solo tiene sentido como complemento de un modelo de garantía de ingresos sólido, orientado a toda la población sin ingresos y en situación de inactividad. Carece de sentido, efectivamente, plantear modelos de protección dirigidos a los trabajadores y trabajadoras pobres sin antes dar una respuesta adecuada a las personas pobres que no tienen trabajo. Tampoco se debe olvidar la necesidad de avanzar por otras vías complementarias, resultando fundamental poner sobre la mesa cuestiones tales como la determinación del salario mínimo, la negociación colectiva o la articulación de un

y los enfoques u orientaciones teóricas que rigen actualmente la definición de esas políticas. A partir de ese repaso, y desde una perspectiva algo más concreta, en este epígrafe se analizan los retos a los que se enfrentan hoy esos sistemas, y las opciones que se plantean para su reorientación.

3.1. El valor del empleo como herramienta de inclusión y la condicionalidad de las prestaciones de garantía de ingresos

Como ya se ha señalado, uno de los principales dilemas u opciones para la articulación, en un sentido u otro, de una agenda específica de lucha contra la pobreza se refiere a la forma en que se considera el papel del empleo en el actual momento histórico.

El reciente debate, en nuestro país, entre los defensores de la Renta Básica y del Empleo Garantizado ejemplifica claramente este dilema. De forma muy resumida, los defensores del empleo garantizado inciden en la capacidad inclusiva del empleo —tanto desde el punto de vista económico como de la inclusión social—, de lo cual se deriva la necesidad de garantizarlo como un derecho subjetivo; a su vez, los defensores de la Renta Básica y, en menor medida, de la reducción del tiempo de trabajo, aunque con distintos argumentos y planteamientos, apuestan por relativizar en cierta medida el papel del empleo asalariado como garante último del bienestar de las personas, desvinculando la percepción de unos ingresos básicos de la participación obligada en el mercado de trabajo y desmercantilizando, en definitiva, el derecho a un cierto nivel de ingresos para el conjunto de la población. Como señala Noguera (2002), "la cuestión planteada es, ni más ni menos, si la ciudadanía y la participación social deben construirse sobre la base de la participación en el mercado de trabajo —o, en algunas versiones, de la realización de algún tipo de trabajo *socialmente útil*— o si, por el contrario, la mera pertenencia a una sociedad debe dar derecho a una porción de su riqueza, independientemente de las contrapartidas laborales que puedan existir".

Al margen de ese debate, la erosión de la capacidad inclusiva del empleo a la que antes se ha hecho referencia (que se deriva tanto de la precarización del mercado de trabajo como del aparente agotamiento de la sociedad del pleno empleo) cuestiona los elementos básicos del paradigma de la activación en lo que se refiere al papel de la inserción laboral como objetivo preferente, y casi único, de los dispositivos de lucha contra la pobreza y la exclusión, y en lo que se refiere a la condicionalidad que debe exigirse a sus beneficiarios.

A partir de esas reflexiones, en anteriores trabajos se ha planteado la posibilidad de desarrollar un modelo inclusivo de activación que, reconociendo la

modelo productivo no basado en el empleo de bajos salarios".

centralidad del empleo como fórmula prioritaria para la inclusión, desvincule el derecho a la prestación económica del derecho a los apoyos para la inserción social y laboral, reconozca la multidimensionalidad de los procesos de inclusión que se deriva de la multicausalidad de la exclusión –evitando, por tanto, considerar el acceso al empleo como única fórmula de inclusión–, atienda los condicionantes estructurales de la desigualdad, y plantee la condicionalidad de estas prestaciones en términos de *reciprocidad justa*[10] (SIIS, 2012; Zalakain, 2013). En un sentido parecido, Cantillon (2014) ha puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar modelos de condicionalidad que vayan más allá de la responsabilidad individual y que se centren en garantizar una adecuada distribución de las capacidades, las oportunidades y los derechos sociales, en lugar de forzar determinados comportamientos —por deseables que éstos sean— mediante políticas condicionales.

Todo ello no es óbice, lógicamente, para subrayar la necesidad de desarrollar con mayor decisión programas y prestaciones que faciliten el acceso al empleo de la población perceptora de garantía de ingresos –por ejemplo mediante el desarrollo de modelos de empleo social protegido– y de incidir sobre la calidad del empleo y las condiciones laborales, mediante el refuerzo de la negociación colectiva o el incremento del salario mínimo, así como sobre el desarrollo de un modelo productivo sólido[11].

10 La noción de reciprocidad justa de White parte de la idea de que si se acepta que las personas tienen unas responsabilidades que pueden legítimamente imponerse en términos de condicionalidad, el Estado debe a su vez cumplir con sus propias responsabilidades en términos, fundamentalmente, de garantizar la igualdad de oportunidades.

11 La relación entre sistemas de garantía de ingresos y modelo productivo es doble. Por una parte, el primero necesita del segundo para financiar su coste y para evitar, al mismo tiempo, un crecimiento excesivo del número de potenciales demandantes. El segundo se ve también, sin embargo, beneficiado por el primero, especialmente si se tiene en cuenta su papel como estabilizador automático de la economía y sus efectos multiplicadores. En ese sentido, se ha demostrado que la introducción en 2009 del RSA en Francia habría reducido en un 15% el desempleo involuntario, aumentando en un 0,3% la oferta de trabajo, en un 0,8% el consumo privado y en un 0,2% el PIB del país, reduciendo además en un 6% el déficit público francés (Canova, Piccoli y Spadaro, 2015). En el mismo sentido, un estudio realizado por el Gobierno Vasco en 2011 señalaba que la existencia de la RGI tuvo como consecuencia la creación de casi 27.000 empleos, de los que 4.500 se relacionan con el impacto directo que la RGI tiene en el consumo y otros 22.000 en el mantenimiento de puestos de trabajo mediante la figura de los estímulos al empleo. De hecho, el estudio señalado concluye que el PIB de la CAPV hubiera sido un 2% inferior en ausencia de esta prestación, debido a su papel en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. Más recientemente, un estudio preliminar del Gobierno de Navarra demuestra que, de cada euro invertido en la Renta de Inclusión Social (RIS), retornarán a la economía navarra 1,002 euros, y que por cada millón de euros destinados a la

3.2. Otros elementos esenciales: determinación de las cuantías, ubicación de los dispositivos y balance entre servicios y prestaciones

Al margen de estas dos cuestiones conceptuales básicas —el valor del empleo como herramienta de inclusión social y el grado de condicionalidad exigible a los perceptores de estas prestaciones—, el diseño de las políticas de garantía de ingresos se enfrenta a otros dilemas y retos, igualmente importantes, que se analizan a continuación de forma algo más sintética.

3.2.1. Selectividad, determinación de las cuantías, trampa de la pobreza y protección del empleo de bajos salarios

Por definición, las prestaciones de garantía de ingresos tienen carácter selectivo, en la medida en que se orientan a las personas o familias con ingresos inferiores a un umbral determinado. El debate sobre el grado de selectividad o universalidad de los sistemas de protección social no se agota en cualquier caso en este aspecto, y cabe plantear, muy brevemente, dos consideraciones a este respecto.

- Por un lado, se ha tendido tradicionalmente a pensar que la definición de un modelo de protección social amplio, poco estigmatizante y eficaz en cuanto a la reducción de la pobreza exige priorizar los servicios y prestaciones de carácter universal, abiertos al conjunto de la población, independientemente de su renta. Se partía en ese sentido de la base de que los Estados de Bienestar que abrazan el principio de ciudadanía social universal —en oposición a los que se limitan a garantizar niveles básicos de seguridad económica para los sectores más desfavorecidos— tienden a producir mejores resultados por lo que respecta a la reducción de la pobreza. La focalización de recursos sociales en los grupos sociales más desfavorecidos tendría, por el contrario, efectos colaterales indeseables: reduce el apoyo social al Estado de Bienestar y, a resultas de ello, el volumen agregado de recursos disponibles para la redistribución (Mari-Klose y Mari-Klose, 2013). Sin embargo, diversos estudios han puesto de manifiesto, más recientemente, que la relación entre universalidad y eficacia en cuanto a la reducción de la pobreza puede haberse debilitado, e incluso revertido[12], de forma que el mayor impacto redistributivo se

RIS se generarán en la industria, los servicios y la agricultura de Navarra en torno a 12 puestos de trabajo adicionales, debido al impulso del comercio y la producción local (Gobierno de Navarra, 2016).

12 Para Marx et al. (2013) la mejora en la capacidad redistributiva de las prestaciones selectiva se relaciona, como ocurría con las universales, con su mayor apoyo social. En los

alcanza en aquellos países, como Dinamarca o Suecia, que combinan una focalización moderada e incluso fuerte con niveles de gasto público elevados. Ello implicaría un enfoque de 'focalización dentro de la universalidad', en el que muchas personas acceden a las prestaciones, pero en el que las personas en situación de pobreza se benefician en mayor medida (Marx, Nolan y Olivera, 2014; Van Mechelen y Marchal, 2013).

– Por otra parte, entre los retos de los sistemas de lucha contra la pobreza —aun manteniendo su carácter selectivo— resulta particularmente relevante la determinación de los umbrales de acceso, tanto en lo que se refiere a los niveles de renta como al patrimonio de las personas o familias potencialmente demandantes. En efecto, antes se ha señalado que la mayor parte de los sistemas europeos han optado por restringir los criterios de acceso a estas prestaciones, desde el punto de vista de los requisitos administrativos (residencia legal, edades mínimas y máximas, límites temporales, etc.) y desde el punto de vista de la determinación de los umbrales de necesidad. En ese contexto, la imposición de límites estrictos en términos de patrimonio puede resultar eficaz a la hora de restringir el acceso a estas prestaciones, pero tiene consecuencias negativas en al menos tres aspectos: a) una complicación adicional de los procedimientos administrativos y de gestión; b) el riesgo de socavar la legitimidad social de estas prestaciones entre la población autóctona (en la medida en que en muchos casos, a diferencia de la población recién llegada, son las personas autóctonas las que pierden el derecho a estas prestaciones por disponer de un patrimonio que, además, suele ser de poco valor y difícilmente liquidable); y c) el riesgo de favorecer la desacumulación de los demandantes de estas prestaciones y la consiguiente cronificación de las situaciones de necesidad (Sanzo, 2013)[13].

últimos veinte años, mantienen estos autores, los sistemas basados en la selectividad habrían ganado apoyo social, pese a mantener ese carácter selectivo, debido a su orientación hacia el paradigma de la activación. En ese sentido, los autores citan el desarrollo de las prestaciones vinculadas al making work pay, mucho más orientadas a la ética del trabajo, a la inclusión laboral y a la protección de los trabajadores de bajos salarios. La introducción del paradigma de la activación habría permitido, por tanto, dotar a los programas selectivos del apoyo social que antes se reservaba a los programas universales, lo que, a su vez, habría posibilitado ampliar su alcance, su generosidad y, a la postre, su capacidad redistributiva. Si bien es cierto que los resultados obtenidos son muy sensibles a las diversas opciones metodológicas planteadas, ponen de manifiesto en qué medida la capacidad redistributiva de los sistemas de protección social depende de su legitimidad social y ésta, a su vez, de la aplicación de ciertos criterios de reciprocidad.

13 Cabe recordar a este respecto que, al menos en el caso del sistema vasco de garantía de ingresos, su objetivo ha sido siempre el de evitar la desacumulación de bienes de las

La dificultad principal, en relación tanto al grado de selectividad y a los umbrales de acceso a las prestaciones como a la propia eficacia de este dispositivo, radica en cualquier caso en la determinación de las cuantías de la prestación. A este respecto, los análisis comparativos ponen claramente de manifiesto en qué medida, salvo alguna excepción, en todos los países las cuantías garantizadas a cada configuración familiar están por debajo de los umbrales de pobreza correspondientes a esa configuración, y en qué medida esa brecha se ha ido intensificando en los últimos años (Marx, Nolan y Olivera, 2014). El paradigma de la activación exige en ese sentido mantener el nivel prestacional por debajo de los niveles salariales a los que estas personas pueden tener potencialmente acceso, que actúan como 'techo de cristal' de las prestaciones, al objeto de evitar la trampa de la pobreza e incentivar el acceso a puestos de trabajo escasamente remunerados. Así, la función de reducción de la pobreza de los sistemas de garantía de ingresos se ha visto erosionada en la mayor parte de los países de la UE como consecuencia de la remercantilización de las políticas sociales, por una parte, y la necesidad de desarrollar prestaciones económicas orientadas a las personas ocupadas, diseñadas para hacer más atractiva la inserción laboral y facilitar la conciliación familiar (Cantillon et al, 2014).

Si bien es cierto que la mayor parte de los sistemas de garantía de ingresos han desarrollado fórmulas para reducir el impacto de esa trampa de la pobreza, en la línea del *making work pay* antes señalado, resulta complicado evitar el impacto del trilema social al que antes se ha hecho referencia:

– Por una parte, la existencia de un núcleo muy extendido de trabajadores de bajos salarios encarece considerablemente la posibilidad de desarrollar sistemas de complemento o bonificación salarial eficaces, puesto que para alcanzar un impacto significativo deberían articularse prestaciones relativamente elevadas para un porcentaje también elevado de la población activa, lo que encarece este tipo de modelos hasta hacerlos

personas en riesgo de pobreza. En efecto, más allá de garantizar unos ingresos regulares, el objetivo del modelo ha sido también el de prevenir la cronificación de la pobreza, es decir la consolidación a largo plazo de las situaciones de carencia y privación que están en la base de los procesos de exclusión. Este objetivo partía de la idea de que la pobreza no se perfila únicamente como una falta de ingresos puntual, sino como el punto de partida de un proceso de deterioro caracterizado por la presencia creciente de realidades carenciales, que sólo llega a desarrollarse de manera plena con la consolidación a largo plazo de la falta de recursos. Al afectar a las condiciones de vida a medio y largo plazo, limitando de forma progresiva la capacidad de las personas para hacer frente a los procesos de exclusión, esta presencia acumulada de situaciones carenciales diversas resulta mucho más difícil de resolver que una insuficiencia temporal de ingresos. De ahí la relevancia del objetivo paralelo de garantía de mantenimiento de un mínimo respecto a los recursos patrimoniales a los que podría haber accedido la población.

difícilmente viables (Marx, Vanhille y Verbist, 2011), salvo que se incida de forma más decidida en la determinación de los salarios mínimos (Marx, Nolan y Olivera, 2014).

– Por otra parte, frente al objetivo de no incrementar las cuantías prestacionales por encima del nivel de los salarios bajos, resulta obvia la necesidad de actualizar el importe de estas prestaciones, al objeto de que permitan reducir las tasas de pobreza y, fundamentalmente, su intensidad. Como señalan Cantillon et al. (2014), la creciente insuficiencia de las rentas de garantía plantea el debate sobre si es posible, y cómo, garantizar un nivel mínimo de ingresos, dado el número creciente de personas estructuralmente alejadas del mercado de trabajo y la necesidad de desarrollar políticas de activación, orientadas, entre otros objetivos, a reducir la trampa de la pobreza. La cuestión es: ¿cómo reducir la pobreza entre la población inactiva, o débilmente inserta en el mercado de trabajo, y a la vez crear empleo y reducir el gasto público?

3.2.2. La ubicación de los dispositivos de gestión de las prestaciones de garantía de ingresos

Tradicionalmente, al menos en nuestro país, las rentas garantizadas se han ubicado institucionalmente en el ámbito de los Servicios Sociales (a diferencia de otras prestaciones de garantía de ingresos de carácter asistencial, ubicadas en el sistema de desempleo o de la Seguridad Social). Esta ubicación en el ámbito de los Servicios Sociales responde, entre otros elementos, a la consideración de esas ayudas como rentas mínimas de inserción, y dificultan claramente la posibilidad de desvincular la lógica de los apoyos para la inclusión social de la lógica de la garantía de ingresos. Por otra parte, la ubicación de estos dispositivos en el ámbito de los Servicios Sociales no ha contribuido a 'normalizar' su acceso, especialmente de cara a las personas, como los pensionistas o los trabajadores pobres, que cabe considerar más lejanos a la realidad de la exclusión social[14]. En el mismo sentido, esta situación ha contribuido a perpetuar la imagen social de los Servicios Sociales como dispositivos exclusivamente orientados a las personas en situación de pobreza y exclusión, y, paradójicamente, a exacerbar una visión negativa de los Servicios Sociales por parte de la pobla-

14 El principal motivo del fracaso de la penúltima reforma del sistema francés de rentas garantizadas se ha debido, básicamente, al escaso nivel de utilización de la prestación por parte de la población potencialmente demandante, en particular aquella vinculada al mercado laboral, con tasas de cobertura que apenas llegan al 40% de la demanda potencial. Este fracaso se atribuye precisamente al carácter asistencial del dispositivo y pone de manifiesto el error que supone intentar complementar los ingresos de los trabajadores pobres desde un sistema cuya lógica es puramente asistencial, con su cortejo de formularios e intromisiones en la vida privada (Gomel, Méda y Serverin, 2013).

ción, en la medida en que se considera que son incapaces de dar respuesta a las situaciones de pobreza, cuando no están ni presupuestaria, ni profesional ni organizativamente dotados para ello (Aguilar, 2014).

La salida de las rentas mínimas del sistema de servicios sociales puede en todo caso generar más problemas que soluciones, como pone de manifiesto el relativo fracaso que ha cosechado la transferencia de la gestión de la RGI vasca desde los servicios sociales municipales y forales al Servicio Vasco de Empleo. Si bien una parte sustancial de ese fracaso se explica por la precipitación en el proceso de transferencia, y por el fracaso a la hora de aprovechar el cambio para dotar a los servicios sociales municipales de un modelo común de intervención, han resultado también obvias las dificultades prácticas y conceptuales con las que los servicios de empleo se han encontrado tanto a la hora de atender a la población en situación de exclusión, en general muy alejada del mercado laboral, como a la hora de desvincular la lógica de la garantía de ingresos de la lógica de la inclusión laboral.

En ese contexto, la ubicación de la gestión económica y administrativa de las rentas garantizadas en el ámbito de la Seguridad Social o de la fiscalidad podría suponer, sin duda, un avance frente a la tradicional ubicación en el ámbito de los Servicios Sociales. En todo caso, más allá de la ubicación específica del dispositivo, siempre cuestionable, parece claro que la clave radica en aspectos tales como la adecuada articulación del conjunto de las prestaciones de garantía de ingresos, la normalización y simplificación de los procedimientos de acceso, y la separación entre la lógica de la garantía de ingresos y la lógica de la inclusión social.

3.2.3. El balance intergeneracional de las políticas contra la pobreza

Todos los análisis ponen de manifiesto en qué medida los actuales sistemas de protección social y de lucha contra la pobreza son más eficaces a la hora de reducir la pobreza de la población adulta que a la hora de reducir la pobreza entre la población infantil y juvenil (Mari-Klose y Mari-Klose, 2013; Marx, Nolan y Olivera, 2014). Más concretamente, en el caso particular de los Estados de Bienestar del Sur de Europa, se ha puesto de manifiesto que presenta un sesgo claro a favor de las personas de edades más avanzadas, tanto de trabajadores veteranos como de personas mayores jubiladas, lo que permite hablar de Estados de Bienestar —y de sistemas políticos— gerontocráticos, en los que la coalición de diversos grupos de interés favorece desequilibrios presupuestarios a favor de las personas más mayores, reduciendo así el margen para las políticas que favorecen a otros colectivos (Moreno, 2013).

En el caso español, se ha puesto claramente de manifiesto que el Estado de Bienestar invierte poco en políticas de apoyo a los jóvenes en la transición de

la escuela al trabajo, en políticas de vivienda o de apoyo a familias con niños/as pequeños, y que en el mercado de trabajo existe una clara segmentación entre riesgos de desempleo y precariedad entre trabajadores jóvenes y adultos como resultado de políticas de regulación laboral que flexibilizan las vías de entrada en el mercado de trabajo, pero mantienen un nivel elevado de protección del empleo estable. Los trabajadores de edad más avanzada no son solo acreedores de mejores salarios gracias a su posición privilegiada, sino que son los grandes beneficiarios de las políticas pasivas de protección al desempleo. También se ha demostrado en qué medida el impacto de la actual crisis económica ha recaído, de forma desproporcionada, en la población juvenil, debido a la configuración del mercado de trabajo y del modelo de protección social. En este contexto institucionalmente desfavorable, crece la pobreza infantil, se retrasan los procesos de emancipación y se reducen las tasas de fecundidad (Marí-Klose, 2012).

La respuesta que plantea el modelo de inversión social aspira, precisamente, a poner mayor hincapié en la cobertura de los nuevos riesgos sociales, lo que, indirectamente, implica un nuevo balance intergeneracional. De hecho, los estudios comparativos ponen de manifiesto que son los países que han respondido mediante un incremento del gasto público al trilema social —los países escandinavos— los que al mismo tiempo obtienen niveles de justicia intergeneracional más elevados (Vanhuysse, 2013). En ese mismo sentido, también se ha insistido en que las políticas predistributivas, especialmente aquellas orientadas a mejorar la cualificación de la población infantil y juvenil con más desventajas, pueden tener un impacto importante a la hora de garantizar niveles más elevados de justicia intergeneracional (Vanhuysse, 2014).

3.2.4. El equilibrio entre prestaciones económicas y servicios de atención directa

Otro de los retos esenciales de los modelos de lucha contra la pobreza radica en el balance que ha de existir entre las prestaciones económicas y los servicios de atención directa. En ese sentido, los paradigmas modernizadores a los que antes se ha hecho referencia plantean una clara apuesta por los servicios de atención directa, en detrimento de las prestaciones económicas.

No está claro cuál es el efecto de los servicios en especie sobre las tasas de pobreza, si bien es evidente que en muchos países el gasto en servicios educativos, sanitarios y de atención infantil es más elevado que el correspondiente a las prestaciones económicas. Algunos de los estudios realizados al respecto señalan en todo caso que, si bien los servicios en especie juegan un papel importante en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad, la capacidad redistributiva es mayor en el caso de las prestaciones económicas. En el mismo sentido, Verbits y Matsaganis (2014) han demostrado también que las presta-

ciones económicas son más eficaces que la prestación de servicios en especie (educativos, sanitarios, de servicios sociales, etc.) desde el punto de vista redistributivo, pese al carácter, en todo caso, claramente redistributivo de los servicios en especie. Otros estudios apuntan por el contrario a que la inclusión de los servicios en especie en el cálculo de las tasas de pobreza provoca una reducción de la incidencia de esas situaciones, especialmente entre los niños y las personas mayores (Marx, Nolan y Olivera, 2014).

En todo caso, la ausencia de conclusiones categóricas en relación a esta cuestión aconsejaría la máxima prudencia a la hora de privilegiar los servicios de atención directa en relación a las prestaciones monetarias.

4. CONCLUSIÓN: ¿ES POSIBLE DAR UNA RESPUESTA ADECUADA AL TRILEMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL? ENTRE PREDISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN; ENTRE INVERSIÓN Y PROTECCIÓN

El repaso realizado en estas páginas en relación a los nuevos retos de los sistemas europeos de lucha contra la pobreza pone de manifiesto que, si no el único, el principal reto de estos dispositivos consiste en alcanzar un equilibrio adecuado entre el objetivo de inversión social y el de protección social, en la medida en que uno y otro puedan ser disociados. La consideración de los dispositivos contra la pobreza como una última red de seguridad —capaz de proteger a toda la ciudadanía, por el hecho de serlo, de los fallos del mercado y de los nuevos y viejos riesgos sociales, garantizando unas condiciones básicas de vida que no dependen de la participación en el mercado laboral o de los derechos contributivos asociados a ésta— se contrapone con la consideración de esos mismos dispositivos como un *trampolín para la inclusión*, diseñado para favorecer la activación y el crecimiento económico. De esta forma, el reto básico de los sistemas de lucha contra la pobreza radicaría en favorecer la lógica de la activación y de la inversión social —preparar antes que reparar, capacitar antes que compensar—, sin desatender por ello todas aquellas situaciones y colectivos que requieren, fundamentalmente, protección y reparación.

Ese equilibrio exige repensar —y probablemente relativizar— el papel del empleo asalariado como herramienta de inclusión social, normalizar el acceso a las prestaciones de garantía de ingresos, desvinculando la lógica de la garantía de ingresos de la lógica de la inclusión social, y desarrollar sistemas de protección que favorezcan una cierta focalización dentro de la universalidad. La respuesta al trilema social al que se ha hecho referencia también exige reflexionar sobre el reparto del empleo y la reducción del tiempo de trabajo y, fun-

damentalmente, poner en marcha dispositivos que combinen crecimiento del empleo y reducción de la desigualdad, en un contexto de inexorables limitaciones presupuestarias.

En ese marco, el principal reto de los sistemas de lucha contra la pobreza radica, como ha señalado Cantillon (2014), en conciliar empleo, redistribución y reducción de la pobreza, en un contexto en el que estos objetivos tienden a plantearse como crecientemente incompatibles, debido a la necesidad de garantizar la competitividad empresarial, en el contexto de la globalización, y de controlar el déficit público. Para esta autora, a la hora de responder a este reto debe tenerse en todo caso en cuenta que, si bien las políticas activas deben jugar un papel esencial para la reducción de la pobreza, los sistemas adecuados y suficientes de garantía de ingresos siguen siendo un mecanismo básico para mejorar el funcionamiento de los Estados de Bienestar: "Sin un énfasis renovado en las políticas de redistribución —concluye esta autora—, sin garantías efectivas tanto para quienes trabajan como para quienes no trabajan, y sin una revalorización de actividades consideradas hasta ahora como improductivas, será cada vez más difícil alcanzar el progreso social en un contexto que sin duda será cada vez más sombrío". Para ello, debe seguir apostándose por medidas de activación y de reparto del empleo mediante fórmulas de empleo parcial; garantizar un salario mínimo razonable y apostar por prestaciones infantiles de suficiente cuantía; y, en tercer lugar, rediseñar tanto los servicios de atención directa como las prestaciones económicas para conseguir que el gasto social efectivamente realizado tenga una mayor capacidad redistributiva y no beneficie desproporcionadamente, como ocurre hoy en España, a los grupos ya más favorecidos.

En todo caso, la principal conclusión que cabe extraer de este análisis se refiere a la necesidad de no plantear una falsa dicotomía entre los objetivos de promoción y de protección o, en otras palabras, entre las estrategias predistributivas y redistributivas. En efecto, los defensores de las políticas clásicas de redistribución han insistido en que este enfoque no es incompatible con el nuevo énfasis en las políticas de inversión social sino que, por el contrario, deben considerarse como herramientas complementarias de un arsenal común (Cantillon y Van Mechelen, 2013). En ese mismo sentido, los defensores de la predistribución y de la inversión social han puesto de manifiesto en qué medida este enfoque no puede disociarse de las políticas redistributivas, y en qué medida la conjunción de ambas puede garantizar mayor eficacia y mayor apoyo político (Huber y Stephens, 2014).

También Piketty (2016), muy recientemente, ha puesto de manifiesto en qué medida ambos enfoques son complementarios, y no alternativos, y en qué medida ambos responden a los planteamientos clásicos del Estado de Bienes-

tar. La lógica de la redistribución y la lógica de las oportunidades, los derechos y la participación —dice Piketty— deben perseguirse al mismo tiempo, y para ello resulta esencial una imposición progresiva sobre los ingresos, las herencias y el patrimonio. Este último es, probablemente, el principal reto económico, político y social de los sistemas de lucha contra la pobreza en Europa.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, M. (2014). *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Serie: Documento de Trabajo, Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.

Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (2015) *Estado de bienestar y políticas sociales: tendencias y perspectivas. En: Informe España 2015. Una interpretación de su realidad social*. Serie: Informes n. 22. Madrid, Fundación Encuentro, p. 249-279.

Ayllón, S. (2015) *Infancia, pobreza y crisis económica*. Serie: Estudios Sociales n. 40, Barcelona, Obra Social "La Caixa", 188 p.

Barragué, B. (2015) "Igualitarismo predistributivo: qué es y cómo se hace". Eldiario.es.

Canova, L., Piccoli L., y Spadaro, A. (2015) *An ex ante evaluation of the Revenu de Solidarité Active by micro–macro simulation techniques*. IZA Journal of European Labor Studies, vol. 4, nº 17.

Cantillon, B., et al. (2014). *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states*? Serie: International Policy Exchange Series, Oxford, Oxford University Press.

Cantillon, B. y Van Mechelen, N. (2013). *Poverty reduction and social security: Cracks in a policy paradigm*. CSB Working Paper, 13/04.

Cantillon, B. Machado, S. y Van Mechelen, N. (2015). *The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes*. IMPROVE Discussion Papers, nº 15/03.

Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Serie: Paidós Estado y Sociedad. Buenos Aires, Paidós, 493 p.

Coote, A. (2010) *Cutting it. The 'Big Society' and the new austerity.* Londres, New Economics Foundation, 32 p.

Corak, M. (2013) *Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility*. Serie: IZA Discussion Paper. Bonn, Institute for the Study of Labor, 31 p.

Corbett, S. y Walker, A. (2013) The big society: rediscovery of the social or rhetorical fig-leaf for neo-liberalism? *Critical Social Policy*, vol. 33, n 3.

De Deken, J. (2014) "Identifying the skeleton of the social investment state: defining and measuring patters of social policy change on the basis of expenditure data". En: Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states? Serie: International Policy Exchange Series, Oxford, Oxford University Press, p. 261-285.

De la Cal, M. (2015). *La pobreza laboral*. Boletín de Recursos de Información, n. 40.

Emmenegger, P. (ed.) (2012) *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing socities.* Nueva York, Oxford University Press, 338 p.

Esping Andersen, G. (2005) *Children in the welfare state. A social investment approach*. Serie: Demosoc Working paper, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, 33 p.

Fantova, F. (2014) *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Serie: Intervención Social n. 13. Madrid, Editorial CCS, 436 p.

Fernández, G. (coord.), et al., (2015) *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid, Fundación FOESSA, 96 p.

Frey, C.B. y Osborne, M.A. (2013) *The future of employment: how susceptible are Jobs to computerisation?* Oxford, Oxford University, 72 p.

Garzón E. (2014) "Trabajo garantizado: que no haya empleo no quiere decir que no haya trabajo". *Eldiario.es*.

Gobierno de Navarra. Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo. (2016). *Informe sobre impacto económico de la renta de inclusión social*, 7 pág.

Gomel, B., et al. (2013) "Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA". Connaissance de l'Emploi, nº. 105.

Hall, P.A. (2015) "Poscript: the future of welfare state". En: Chwalisz, C, y Diamond, P. *The predistribution agenda. Tackling inequality and supporting sustainable growth*. Serie: Policy Network, Londres, I.B.Tauris.

Hermida, P., Noguera, J.A. (2013). Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, nº. 169.

Huber, E. y Stephens, J.D. (2014). Predistribution and redistribution. Alternative or complementary policies?' En: Chwalisz, C, y Diamond, P. *The predistribution agenda. Tackling inequality and supporting sustainable growth*. Serie: Policy Network, Londres, I.B.Tauris.

Iversen, T. y Wren, A. (1998) "Equality, employment, and budgetary restraint: The trilemma of the service economy". World Politics, vol. 50, n. 4, p. 507-546.

Kuitto, K. (2014) *Trends of social investment and compensating welfare policies in*

Europe: a life course perspective. Serie: Greifswald Comparative Politics Working Paper n. 8. Greifswald, University of Greifswald, 25 p.

Marx, I. et al. (2013). *The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace.* Serie: Discussion Paper Series, nº 7.414, Bonn, IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 51 págs.

Marx, I. Vanhille, J. y Verbist, G. (2011) "Combating in-work poverty in continental Europe: an investigation using the Belgian case". IZA DP Nº. 6.067.

Mari-Klose, P. y Mari-Klose, M. (2013). ¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? En: Del Pino, E., y Rubio, M.J. (eds.) *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Ed. Tecnos, 372 págs.

Marí-Klose, P. y Martínez, A. (2015) "Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad". *Panorama Social*, n. 22, p. 11-26.

Moreira, A. (2008) *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. Bristol, Policy Press, 155 p.

Moreno, L. (2013) *La Europa asocial. Crisis y Estado de bienestar*. Serie: Atalaya. Barcelona, Ediciones Península, 276 p.

Moreno, L. y Serrano, A. (2007) "Europeización del bienestar y activación". *Política y Sociedad*, vol. 44, n. 2, p. 31-44.

Noguera, J.A. (2002) "¿Renta básica o trabajo básico? Algunos argumentos desde la teoría social". *Sistema*, n. 166, p. 61-85.

OIT Social Protection Department (2014) *Social protection global policy trends 2010-2015. From fiscal consolidation to expanding social protection. Key to crisis recovery, inclusive development and social justice.* Serie: Social Protection Policy Papers n. 12. Ginebra, International Labour Organization, 106 p.

Perry, J. et al. (2014) *Emergency use only. Understanding and reducing the use of food banks in the UK*. Londres, Child Poverty Action Group, 120 p.

Piketty, T. (2016). *Capital, predistribution and redistribution*. Crookedtimber.org

Rodríguez, G., (coord.) (2011) *Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea.* Serie: Informes, Estudios e Investigación 2011. Madrid, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 152 p.

Sanzo, L. (2013). "La política de garantía de ingresos en Euskadi". *Zerbitzuan*, nº 53.

SIIS Centro de Documentación y Estudios (2012) *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, 119 p.

Vanhuysse, P. (2013). Intergenerational Justice in Aging Societies A Cross-national Comparison of 29 OECD Countries. Bertelsmann Stiftung, 64 págs.

Vanhuysse, P. (2014). Progressive social policies for intergenerational justice in ageing societies. Demography is not destiny' En: Chwalisz, C, y Diamond, P. *The predistribution agenda. Tackling inequality and supporting sustainable growth*. Serie: Policy Network, Londres, I.B.Tauris.

Van Lancker, W. (2014) *To whose benefit? An empirical and comparative investigation into the (un)intended consequences of family policy in the social investment state*. Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 277 p.

Vaughan-Whitehead, D. (ed.) (2015) *The European social model in crisis. Is Europe losing its soul?* Ginebra, International Labour Organization, 627 p.

Wang, J. y Van Vliet, O. (2014) *Social assistance and minimum income benefits Benefit levels, replacement rates and policies across 33 countries, 1990 - 2009.* Serie: MPRA Paper n. 66464. Munich, Munich Personal RePEc Archive, 55 p.

Zalakain, J. (2006) "Trabajo, trabajadores pobres e inserción social". *Documentación Social*, nº 143, p. 45-76.

Zalakain, J. (2013) "Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional". *Lan Harremanak*, n. 29, p. 175-216.

Zalakain, J. (2014a) "El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco". *Lan Harremanak*, n. 31, p. 36-62.

Zalakain, J. (2014b) "Políticas de apoyo a las familias en Europa: nuevos contextos y nuevas orientaciones". *Zerbitzuan,* n. 56, p. 17-39.

Zalakain, J. (2014c) *Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos en España. En: Precariedad y cohesión social.* Serie: Análisis y Perspectivas. Madrid, Fundación FOESSA.=

Recensiones y emeroteca

RH

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España

Fundación FOESSA. 2014

Un año después de la presentación del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España de la Fundación FOESSA[1], la sociedad española sigue inmersa en un contexto que enfatiza las diferencias de la población en términos de desigualdad, pobreza, privación material, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Una situación que no está mejorando sustancialmente, a pesar de la activación del mercado de trabajo y de la reducción de la tasa de desempleo. Estamos siendo testigos de circunstancias que plantean importantes dudas sobre la capacidad integradora del empleo: el importante volumen de trabajadores pobres y de trabajadores en exclusión social, así como la precariedad, la temporalidad, la parcialidad y la escasa remuneración que está caracterizando la creación de empleo. Un escenario en el que no parece que la reducción de la fractura social existente vaya a venir solo por la vía del empleo.

Mientras tanto, la inversión en políticas sociales sigue mostrándose insuficiente para generar una dinámica hacia la inclusión social, que contrarreste la tendencia al empeoramiento de los problemas sociales, y que permita dar una respuesta eficaz a las necesidades de las familias que no han conseguido mejorar sus condiciones de vida. Una situación que abre un amplio abanico de interrogantes sobre la capacidad de nuestro estado de bienestar social para responder al nuevo modelo social.

Una sociedad que parece no estar avanzando en los elementos críticos que el Informe establece como necesarios para la generación de un nuevo modelo social, tales como: la remoralización de nuestra cultura cívica, la implicación

1 NOTA: El VII Informe FOESSA es un conjunto de productos que, además del libro editado, contiene otros elementos que lo complementan y desarrollan. Todos ellos son de acceso libre en la página web: http://www.foessa2014.es/informe/. El Informe está compuesto por los capítulos y por 56 documentos de trabajo monográficos que profundizan el tema de cada uno de los capítulos, así como por 10 vídeos y 10 gráficos que ofrecen una síntesis y una representación visual, respectivamente, de las ideas principales que contiene el Informe. La encuesta EINSFOESSA, de la que se nutre el Informe, ha contado con una muestra de 8.776 entrevistas, lo que ha permitido un análisis territorial exhaustivo, generando informes sobre la exclusión en las CCAA.

de la ciudadanía y el reforzamiento de la sociedad comunitaria que produjo la crisis en los años anteriores. Por todo ello, parece necesario y oportuno acercar a los lectores de la Revista Española del Tercer Sector a las principales aportaciones que el VII Informe FOESSA aportó al debate y a la reflexión pública. Este Informe da continuación al análisis iniciado en el VI Informe (2008) y ha sido realizado por un extenso elenco de especialistas de las más diversas Universidades y equipos de investigación social.

El primer capítulo (Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?), sirve como marco y establece el punto de vista desde el que se abordarán los capítulos siguientes. El capítulo comienza constatando cómo, desde los años 70 hasta la actualidad, ha existido un gran crecimiento económico que no ha servido para resolver los problemas de pobreza y exclusión social, sino que el modelo social ha consolidado la precariedad social como rasgo de la estructura social. En otras palabras, el crecimiento económico se ha impuesto al desarrollo social y se ha instaurado, por tanto, el mantenimiento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social a pesar del crecimiento económico.

El capítulo describe la actual tendencia a remitir a las personas toda la carga de la responsabilidad de su situación, lo que plantea un nuevo contexto, en el que se está produciendo un tránsito de un modelo de "integración precaria" a un modelo de "privatización del vivir social". Un proceso que los autores describen como el tránsito de un "contrato social" a un "contrato mercantil". Esto supone que lo que antes eran derechos garantizados para todas las personas, poco a poco se van reconfigurando en un modelo de aseguramiento personal. Al mismo tiempo asistimos a una profundización en la desigualdad en el acceso a las rentas primarias, que se está convirtiendo en el signo del nuevo modelo social, y a un creciente proceso de dualización social, caracterizado por una reducción de la movilidad social, por el aumento de la brecha social y la pérdida de la universalidad de los servicios básicos del bienestar social.

El segundo capítulo (Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas) aborda las consecuencias ciertamente drásticas que el desarrollo de la crisis ha tenido sobre la desigualdad y la pobreza. El informe describe el modelo distributivo español como muy vulnerable y sin grandes variaciones en el largo plazo que hayan servido para reorientarlo y acometer las debilidades intrínsecas en relación a la capacidad para reducir la desigualdad. Por el contrario, se constata que nuestro modelo de distribución de la renta no reduce sustancialmente la desigualdad en épocas de bonanza y, por el contrario, hace que aumente en los periodos recesivos.

Se observa cómo el veloz crecimiento de la incidencia e intensidad de la pobreza monetaria cuestiona la protección social existente en España en comparación con su nivel de riqueza. La experiencia de recesiones anteriores mues-

tra que sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo pueden convertirse en estructurales y, además, no tener vuelta atrás en el corto plazo.

El aumento simultáneo de la privación material y de la baja renta ha constituido una tendencia preocupante que ha provocado que los hogares afectados simultáneamente por problemas de privación material y de pobreza monetaria hayan aumentado en la crisis casi un 50%. Al mismo tiempo que la dinámica de los ingresos en los hogares ha invertido la movilidad ascendente. Mientras en la parte alta de la distribución de la renta no se ha notado apenas, la caída de la renta hacia niveles más bajos se ha dado, especialmente, en la parte baja de la distribución de hogares. En el ámbito territorial se concluye que la convergencia territorial entre comunidades autónomas se ha ralentizado, debido a las diferentes estructuras productivas, las diferencias en las tasas de paro y los rasgos institucionales, provocando por tanto un aumento de las diferencias en términos de desigualdad y bienestar social.

El análisis de la desigualdad y de la pobreza confirma la debilidad de nuestro modelo distributivo. Una debilidad relacionada con la alta desigualdad en las rentas primarias, una limitada y decreciente capacidad de redistribución y un modelo de prestaciones pequeño, excesivamente ligado a lo contributivo, poco protector en el tiempo y que no se adecúa a las necesidades de los hogares en función de sus características. El capítulo concluye que el crecimiento económico no asegura la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo que la pobreza puede ser un freno para el crecimiento económico.

El tercer capítulo nos muestra una sociedad en la que la fractura social se ha ensanchado. La evolución de la exclusión social ha sido notablemente creciente. Los hogares en exclusión social en España han pasado del 16% en 2007 al 22% en 2013. En términos de población, las personas afectadas por la exclusión social eran el 16% en 2007 y han pasado a ser el 25% en 2013. El núcleo central de la sociedad, que llamamos integración plena, es ya una minoría, habiéndose reducido del 50% en 2007, al 34% en 2013. La ampliación de la fractura social no se debe solo a que la economía de los hogares ha empeorado, pues el deterioro social se extiende a otros ámbitos, como la vivienda y la salud, entre otros.

La crisis no nos ha afectado a todos por igual. Son las familias de mayor tamaño las que más afectadas se han visto. Familias excluidas en las que hay muchos niños y muchos jóvenes. Se ha multiplicado de forma generalizada la vulnerabilidad del colectivo juvenil: jóvenes recién emancipados, jóvenes que viven en hogares excluidos, jóvenes desocupados que están fuera del sistema educativo. En cierto sentido, podemos hablar de una «generación hipotecada». La creciente asociación de los procesos de exclusión social con la diferencia

étnica pone en el punto de mira un modelo de integración que había sido puesto como ejemplo en Europa.

Por otro lado, el afrontamiento que las familias han realizado durante los duros años de la crisis, ha estado caracterizado por una fuerte solidaridad familiar y por la conservación e intensificación de las redes de ayuda. Una fuente de resistencia, la del apoyo informal, que ha comenzado a debilitarse. Un debilitamiento que también se ha manifestado en las políticas sociales, cuyo efecto amortiguador se ha erosionando notablemente, y que ya no partía de muy buena posición, si tomamos en cuenta que los problemas de la exclusión social no son algo que haya aparecido con la crisis, ya que concretamente dos tercios de la exclusión provienen de antes de la crisis.

El cuarto capítulo (Trabajo y cualificación) está dirigido a ofrecer una visión del funcionamiento del mercado de trabajo español en el largo plazo. Lo que permite detectar tendencias que conducen al deterioro de los resultados laborales y a la exclusión laboral de grupos relativamente numerosos. Por otra parte, este capítulo también analiza el bloqueo del mercado de trabajo que sufren algunos grupos (jóvenes, no cualificados, inmigrantes extranjeros…), así como la polarización del empleo, que se ha especializado en empleos de bajo valor añadido.

También se aborda la temporalidad de los empleos y su incremento y los efectos que está teniendo en el retraso en los procesos de integración laboral, lo que señala de nuevo, como colectivo especialmente vulnerable, al de los jóvenes. Se constituye, por tanto, un escenario laboral claramente polarizado: en cuanto a trabajadores muy cualificados y poco cualificados, trabajadores desconectados del empleo tras periodos largos de desempleo, trabajadores que han conseguido mantenerse ocupados durante la recesión económica, así como trabajadores con carreras laborales de integración laboral y trabajadores con suma de experiencias laborales discontinuas y heterogéneas.

El VII Informe FOESSA considera que la crisis económica no ha sido la causa sino la consecuencia de un modelo social, cultural, económico y político, al que la propia crisis ha retroalimentado y fortalecido. En este sentido la crisis no solo ha modificado las condiciones de vida de las personas, sino que ha tenido una incidencia directa sobre la estructura de oportunidades y sobre las propias instituciones, entre otras en el Estado de Bienestar en España.

El quinto capítulo (Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la UE), se adentra en los cambios que se están llevando a cabo en relación al pacto social que sustentaba la "apuesta" denominada Estado de Bienestar y en sus consecuencias sobre ámbitos concretos (el impacto de la consolidación fiscal en las políticas de educación y sanidad, los servicios sociales públicos, el impacto de la crisis en el sistema de Atención a la Dependencia, el papel de la garantía de mínimos frente a la crisis…). Un capí-

tulo que nos muestra cómo las políticas de inclusión social de la Unión Europea han demostrado su debilidad estructural y su subordinación a las políticas de austeridad, y que por tanto nos abre interrogantes sobre la capacidad de los estados de bienestar social europeos para responder al nuevo modelo social.

El sexto capítulo (¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará la sociedad?) se centra en abordar la crisis como relato moral o desde la perspectiva de las víctimas, y analiza el bienestar como responsabilidad colectiva en la que se detectan ciertas debilidades (nuestra cultura fiscal y la percepción crítica del sector público, por ejemplo). Pero proponiendo, también, sobre qué pilares se puede construir la economía moral del mañana.

Por su parte, el capítulo siete (Capital social y cultural en España) aborda las relaciones sociales (su cantidad y su calidad), así como el capital asociativo en nuestro país. Se constata el refortalecimiento de la familia como respuesta a la retirada de los mecanismos de apoyo social con base en las políticas públicas. Así como que el refuerzo de la sociedad comunitaria durante la crisis no ha impedido que la baja densidad de la sociedad civil siga siendo una de las carencias en España.

El capítulo observa cómo una gran parte de la sociedad tiene esperanza en que las cosas puedan cambiar. Sin embargo, paradójicamente, también una mayoría social está al margen de las iniciativas con capacidad de generar estas dinámicas de cambio. El capítulo se adentra en el capital cultural de las personas en situación de pobreza o exclusión social y concluye con la necesidad de recrear redes, de redescubrir valores y de regenerar las instituciones públicas. El informe concluye que tendremos la posibilidad de consolidar un Estado de bienestar redistributivo en la medida en que avancemos en el fortalecimiento de los valores cívicos y en el reforzamiento de las instituciones reguladoras.

Es imposible comprender nuestra realidad sin comprender nuestro contexto, pues estamos sujetos a procesos, tendencias, relaciones y condicionantes que nos piden un análisis de la dimensión internacional del desarrollo. Por ello, el capítulo octavo (España en el entorno internacional), aborda los mecanismos a través de los cuales la economía mundial, y particularmente la de la Europa comunitaria, han condicionado la marcha de la economía española desde el inicio del siglo XXI. A lo largo de sus páginas, encontramos también la caracterización de la contribución que ha realizado España en los últimos años a la gobernanza global de nuestro mundo desde el prisma de la equidad y la sostenibilidad. Por último, pone sobre la mesa algunos aprendizajes procedentes de los países del Sur, así como un análisis de las propuestas recogidas en los distintos movimientos sociales actuales.

Por último, el informe se concentra en la elaboración de un sistema de indicadores de desarrollo que no contenga únicamente una aportación teórica,

sino que nos permita explorar un nuevo ejercicio de medición y de diagnóstico (más analítico y descriptivo que los elaborados a partir de los macro-indicadores como el PIB). En el Anexo se realiza una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión a través del índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS).

En resumen, el VII Informe FOESSA aborda las consecuencias del modelo social desde una perspectiva estructural, y que requiere de una mirada amplia que nos permita desmenuzar nuestro proyecto social actual, las fragilidades que éste encierra y las oportunidades de un nuevo modelo social, que abandone la lógica del "crecimiento sin sociedad" y que pueda hacer frente a la situación de injusticia social.

Raúl Flores Martos

II Informe sobre la Desigualdad en España, 2015

Fundación Alternativas

La Fundación Alternativas presentó en 2013 su *I Informe sobre la Desigualdad en España*. En un momento en el que parecía obligado que la ocupación y la preocupación debía ser la gestión del crecimiento económico, traer a primer plano la eficiencia de la distribución de los recursos no parecía prioritario. Sin embargo, ese Informe demostró con creces que sí lo era y que, incluso, era imprescindible, pues, como se dice en unos de sus prefacios "… cómo se distribuyen en una sociedad los recursos materiales y las oportunidades de vida entre sus ciudadanos es fundamental para entenderla". El Informe constataba un panorama preocupante sobre las tendencias de la desigualdad en el largo plazo en España, pues las diferencias económicas entre los hogares dejaron de reducirse a comienzos de los años noventa, fase de crecimiento económico prolongado anterior a la crisis, que no consiguió que éstas disminuyeran. La caída de la actividad económica y la destrucción del empleo desde 2007 elevaron los indicadores a niveles desconocidos desde hacía décadas.

Ese primer Informe planteaba, en primer lugar, analizar la desigualdad en la interpretación del devenir de los sistemas de Bienestar Social; en segundo lugar, revisar los cambios que se están produciendo en la mayoría de los países de la OCDE, y en particular en España, en relación a la acumulación de ingresos en los sectores con mayor capacidad económica; y por último, la necesidad de ir adquiriendo un corpus sistemático de investigación sobre la desigualdad en nuestro país. Con ello, el Informe ponía el foco de atención en una situación que empezaba a preocupar también en la sociedad española, como lo muestra la coincidencia en el tiempo de este Informe con el elaborado por el Consejo Económico y Social (CES) de España, y con el número monográfico de la prestigiosa y significativa revista *Papeles de Economía Española*. Esta coincidencia temática en el mismo espacio temporal es más que un signo. Respondía claramente a la necesidad de desvelar lo que la crisis estaba dejando oculto, así como que se estaban removiendo algunos fundamentos de la sociedad previos a la

crisis. Todos ellos contemplaban la necesidad de tratar la relación desigualdad y mercado de trabajo, como el problema de mayor calado de la desigualdad en la generación de las rentas primarias, así como la relación entre la desigualdad y las políticas públicas de redistribución, su incidencia en estructuras básicas como la sanidad y la educación y, en definitiva, la ineludible cuestión de las políticas de fiscalidad.

Con este ***II Informe sobre la Desigualdad en España, 2015***, la Fundación Alternativas pretende analizar la vinculación de los procesos de desigualdad existentes en España con las principales políticas del Estado de Bienestar. Dados los cambios observados en los últimos años, el Informe analiza el papel que han tenido las prestaciones sociales y los impuestos en la desigualdad y cómo pueden prevenirla en el futuro. Para ello, el Informe analiza tanto los factores de inequidad en cada ámbito sectorial como los resultados redistributivos que cada política consigue, y dedica también una especial atención a las estrategias políticas destinadas a limitar los efectos de la desigualdad en la sociedad española. El Informe pretende, por un lado, abrir el diagnóstico de la desigualdad a diversas manifestaciones que no se limiten al estudio de los indicadores tradicionales de desigualdad económica y de su evolución en el tiempo; y por otra parte, ofrece una perspectiva de las posibles estrategias políticas destinadas a limitar los efectos de la desigualdad en la sociedad española. Lo que lleva al Informe a adoptar un enfoque que combina los análisis técnicos en cada sector de intervención pública con las visiones más políticas ofrecidas por diversos expertos del mundo académico y de la sociedad civil. Por ello, cada capítulo incluye una perspectiva más técnica y otra más propositiva y de carácter político ofrecida por diversos expertos del mundo académico y de la sociedad civil. Se trata de aproximaciones plurales, no siempre coincidentes, que pretenden abarcar diferentes tipos de juicios sobre la viabilidad y deseabilidad de las políticas analizadas.

Este Informe, dirigido por Luis Ayala Cañón y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, catedráticos de Economía en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, ha contado con diferentes especialistas, conocedores de las distintas parcelas abordadas, para ofrecer una visión comprehensiva de los problemas de equidad en cada política. El Informe se estructura en tres grandes apartados, que tratan de recoger tanto las intervenciones redistributivas del sector público más relevantes como los principales debates sobre la articulación de cada política.

El primer apartado está dedicado al estudio de la equidad en el acceso a las principales prestaciones monetarias y los efectos redistributivos que éstas producen. Y se analiza, en primer lugar, la relación entre pensiones y desigualdad para intentar identificar el modo en que las pensiones pueden considerarse o no parte del proceso de redistribución personal de la renta. Como análisis político y

de prospectiva, se revisan otros elementos que pueden determinar un mayor o menor efecto redistributivo de las pensiones. Un segundo capítulo de este primer apartado analiza los efectos sobre la desigualdad y la pobreza de las prestaciones que dan forma a la última red de protección económica. Hay un nuevo marco para estas prestaciones muy condicionado por las presiones para conseguir una mayor participación laboral de los beneficiarios. El capítulo revisa los cambios a largo plazo en el sistema y sus efectos sobre la desigualdad, con una especial atención a los problemas de inequidad territorial que suscita el diseño descentralizado de algunos esquemas. En el análisis político y de prospectiva, se examinan algunas de las cuestiones pendientes en políticas de bienestar, especialmente cómo dar respuesta al reto de incrementar la eficacia en el control de las ayudas y mejorar la precisión en la determinación de sus destinatarios. Y también se da cuenta del debate político de creciente interés sobre las ventajas y límites de las propuestas de renta básica.

El segundo apartado del Informe lo constituyen diversos análisis sobre los efectos sobre la igualdad de una amplia variedad de prestaciones en especie. Para ello se han seleccionado tres tipos de gasto: educación, sanidad y vivienda, dado su peso cuantitativo y su relación con la cobertura de necesidades básicas de los hogares españoles. Se analiza en primer lugar la educación revisando los diferentes elementos que afectan a la equidad del sistema y que permiten explicar la distribución del gasto educativo ligeramente progresiva, aunque con resultados muy diferentes según los distintos niveles. El segundo gasto analizado es el correspondiente a sanidad, que aborda las desigualdades socioeconómicas interpersonales y las desigualdades territoriales en el acceso y en la utilización de los servicios sanitarios en España, así como de sus efectos sobre la distribución de la renta, y tiene en cuenta los determinantes sociales de la salud y los cambios que ha supuesto sobre estas relaciones la crisis económica. El último gasto es el de vivienda, y ofrece un amplio panorama de los fundamentos y los instrumentos utilizados por el sector público para garantizar la provisión de vivienda y las estrategias para facilitar el acceso a la vivienda a las familias de rentas bajas y grupos vulnerables. También realiza un análisis de la política de vivienda en España, y el examen de la influencia de la vivienda en la pobreza y la exclusión social.

El tercer apartado está dedicado a los efectos sobre la desigualdad de las distintas formas de financiación del sector público. Apartado importante, dada no solo la complejidad de la vida social ante la desaparición de muchas barreras al comercio y la aceleración de los cambios tecnológicos y sociales y de las comunicaciones entre países, sino también debida a la creciente libertad para la movilidad de capitales, además de la complejidad de determinar un criterio de progresividad que refleje las preferencias de los ciudadanos. Un factor que ha hecho cada vez más difícil garantizar el principio de equidad, tanto en el marco de la

imposición sobre la renta como en el conjunto del sistema impositivo. Dedica a ello un capítulo sobre los efectos distributivos del sistema fiscal español. Además del análisis del efecto redistributivo del sistema fiscal, ofrece una perspectiva general y comparada de la fiscalidad y una explotación de la información disponible sobre los efectos distributivos de los impuestos en el contexto comparado. Analiza el fraude fiscal para entender la relación entre el sistema impositivo y la desigualdad, aspecto que aborda, como complemento, analizando los problemas de equidad que genera el fraude fiscal y sobre las estrategias para combatirlo.

Este conjunto de aspectos analizados en los diversos capítulos no pretende dejar cerrada la discusión sobre los efectos de las políticas y sus posibles reformas. Lo que el Informe ha pretendido es ofrecer una amplia panorámica de los elementos en juego desde la visión crítica de algunos de los principales aspectos. Sin pretender destacar una selección de temas, hay alguno que merece ser destacado sin que signifique que los demás sean de menor trascendencia. Pero parece oportuno reseñar que en un Informe como éste ocupe un lugar propio la aportación de Juan Gimeno Ullastres, de aproximación a una renta básica. Porque, en un debate sobre desigualdad, prestaciones e ingresos, es habitual encontrar referencias y debates lógicos y necesarios sobre las denominadas rentas mínimas de inserción que a veces adoptan el nombre de renta básica, tratando este concepto de forma reductiva. Pero no lo es tanto el abordaje de la renta básica sin quedar reducida su concepción a lo que significan esas rentas mínimas. Creemos que es un tema que debe ser destacado.

Como lo es el análisis de la desigualdad y el precio de mantener esas amplias diferencias, que puede ser muy elevado para una sociedad, y cómo en la medida en que la desigualdad crece lo hace también ese precio. Para los autores del Informe, es un tema cuya necesidad de abordaje ya quedó bien sustentada a partir del análisis de Joseph Stiglitz (*The Price of Inequality*) que resume bien este tema. El Informe se hace eco de cómo el crecimiento de la desigualdad produce ineficiencias en el funcionamiento de la economía, y la fragmentación social termina erosionando la calidad de las instituciones y del sistema democrático. Y, como no podía ser menos, uno de los aspectos imprescindibles en este abordaje es su aportación para un nuevo diseño de impuestos y prestaciones, como parece obligado para dar respuesta al complejo desafío de reducir la desigualdad en la era de la globalización. De hecho, es uno de los aspectos que los directores destacan en su introducción haciendo referencia a la obra de Thomas Piketty (*Le capital au XXIe siècle)*, como obra señalada del momento actual tanto para los especialistas de las ciencias sociales como para el público en general.

Cabe señalar, por último, la importancia del debate entre el enfoque técnico con el enfoque social y político que realiza este Informe, pues su deseo no es quedarse solo entre los especialistas, sino llegar a lo que es el debate de pro-

puestas, actuaciones y alternativas. Lo que no siempre es usual en este tipo de Informes, pero que también cobra actualidad, como lo muestra la reciente obra de Atkinson (*Inequality*), al que consideran libro fundamental para entender cómo hacer frente a las posibles pérdidas de bienestar social, y que plantea una larga lista de propuestas para reducir la desigualdad.

Víctor Renes Ayala

Impacto de la crisis económica en la Salud y en el Sistema Sanitario en España

Escuela Andaluza de Salud Pública, 2015

La Escuela Andaluza de Salud Pública, dependiente de la Junta de Andalucía, desarrolla diversos tipos de actuaciones de generación y recogida de conocimientos en relación con la salud y con el sistema sanitario de nuestro país. En abril de 2015 ha publicado, en su serie de Documentos de trabajo, un informe titulado: "Impacto de la crisis económica en la Salud y en el Sistema Sanitario en España." Esta publicación constituye una de las investigaciones más completas al respecto de esta realidad. Ha sido realizada en base a una sistematización de diversas fuentes secundarias, en su mayor parte procedentes de organismos oficiales.

Su enfoque parte del concepto de salud defendido por la OMS y que se suele conocer como de "los determinantes de la salud", cuya característica principal es el salto de la comprensión de la salud como algo que compete a las personas individuales y sus comportamientos, a otra manera de entenderla que tiene en cuenta los contextos institucionales, políticos y sociales.

El equipo de trabajo que ha elaborado el informe está formado por Guadalupe Carmona López, Luis Andrés Lopez Fernández, Óscar Javier Mendoza García e Ignacio Oleaga de Usategui. Este equipo ha elaborado un modelo de análisis que pretende que sea mantenido en el tiempo en forma de investigaciones en serie que permitan comparar y ver la evolución de los elementos analizados.

El primer capítulo se detiene a justificar y explicar ampliamente el modelo elegido y cada uno de los componentes del mismo, con referencias metodológicas que ayudan a comprender mejor los datos y su potencialidad, tanto presente como futura. El análisis de esos componentes del modelo, que pasamos a reseñar en sus principales resultados, constituyen cada uno de los siguientes ocho capítulos del informe.

El primero de ellos, correspondiente al capítulo dos,. haceHace referencia al contexto institucional político y social. En él se destaca la peculiar organización del estado español y su división en diferentes administraciones públicas (estatal, autonómica y local), siendo el espacio autonómico el que concentra una buena parte de las competencias en materias de especial sensibilidad como la sanidad y la educación, con un gran potencial de influencia en la evolución de las desigualdades sociales, y, por tanto, también en las de salud también.

La economía española se caracteriza, en la etapa reciente, por un largo periodo de expansión durante los años 90 que culmina en el 2007, dando paso a otro de recesión o crisis, aun en desarrollo. La fase final de la etapa expansiva manifiesta una pérdida del pesopesó de las rentas del trabajo, que se ve agravada con la crisis y la irrupción del fenómeno del desempleo masivo, que, si bien se distribuye desigualmente entre la población, también ha afectado a sectores bien remunerados anteriormente. De igual manera, y a pesar de que la situación global ha generado una bajada del umbral de la pobreza al bajar la renta media de las familias, esto no ha impedido el aumento del número de personas afectadas por ella, situándose en el año 2012 en el 22,2%. Por último, el capítulo señala la tendencia a la disminución progresiva del gasto público a partir del año 2009.

En cuanto a la estructura social, en la que se adentra el capítulo tercero, al respecto de los flujos migratorios señala la evolución desde la tradicional emigración, -pasando por un periodo en el que se fue claramente receptor de inmigración,- hasta el año 2011, en el que la tendencia se vuelve a invertir, apuntando hacia una pérdidaperdida poblacional neta.

Las condiciones de vida sones el elemento abordado en al capítulo cuarto. En élel destacan dos aspectos:. porPor una parte el desempleo, probablemente el peor de los efectos de la crisis en la población, no solo —pero también—, de cara a su salud, . siSi bien aún es pronto para medir esta realidad. Y en segundo lugar, el tema de la vivienda. En esta primera elaboración no ha sido posible abordar el asunto más llamativos, los desahucios, aunque sísi el retraso del pago tanto en recibos de hipotecas como en los suministros básicos del hogar.

El quinto apartado analiza elementos que tienen que ver con los hábitos y los estilos de vida, llegando a la conclusión de que muchos de ellos, que son perjudiciales para la salud, tienen una incidencia más alta en nuestro país que en los de nuestro entorno. Destacan el tabaquismo, la obesidad y el sobrepeso, así como los hábitos sedentariossendentaristas. Prácticas y estilos todos ellos con potencial para afectar a la longevidad y precursores de enfermedades crónicas.

Los factores psicosociales de carácter individual son analizados en el capítulo sexto. Se detecta un aumento de la expresión de infelicidad, especialmente notable en mujeres. Y no parece detectarse una grave fractura de las

redes sociales de apoyo. Así, los autores concluyen un cierto incremento de la vulnerabilidad psicológica que aún no está acompañado del debilitamiento de la protección que las redes de cercanía ofrecen.

En cuanto a la cohesión social, objeto de reflexión en el siguiente capítulo, es el lugar donde se encuentran los mayores riesgos de efectos intensos sobre la salud, al menos a medio y largo plazo. La constatación del exponencial crecimiento que la desigualdad ha experimentado en nuestro país en estos años de crisis, ponen a España en riego de ruptura de la cohesión social. Se destaca también el aumento de la pobreza, y, especialmente, el incremento de la pobreza infantil, como factor clave por su probable incidencia en el futuro de la salud.

El penúltimo apartado entra a analizar indicadores y datos referidos al sistema nacional de salud. La primera constatación es una bajada del conjunto del gasto sanitario público, el realizado por las administraciones públicas, si bien desigualmente distribuido en las diversas comunidades autónomas., Mientrasmientras, que el gasto privado, el que realizan los ciudadanos, se mantiene en los mismos niveles. Como elementos más destacados se señalan la disminución de la cobertura sanitaria provocada por el R.D. 16/2012, que dejó con unas coberturas mínimas a toda la población de inmigrantes irregulares, y una vuelta al sistema contributivo como mecanismo de garantía del derecho a la asistencia.

El último capítulo aborda los indicadores más directos en relación con la salud. La conclusión general es que la comparación de estos elementos con nuestro entorno cercano, resulta altamente positiva para la sociedad española. La esperanza de vida, la mortalidad infantil, la autopercepción de la salud, la incidencia de enfermedades crónicas… son indicadores en los que salimos muy bien parados. En el terreno de las causas, los autores apuntan hacia el estilo de vida de tipo mediterráneo, con la dieta incluida, así como la pervivencia de una fuerte red familiar y de relaciones sociales como los factores clave. Ambos elementos están situados en un contexto de debilidad de los mecanismos de protección del estado de bienestar, pero existentes al fin y al cabo, e. incluidosIncluidos en unos servicios de salud universales, baratos y de buena calidad profesional.

No se aprecian en los datos recabados hasta la fecha una especial incidencia de la crisis, en los que podríamos llamar "macro-indicadores" de salud, más allá de lo que parece un relativo estancamiento. No obstante, su incidencia no es descartable en un futuro no muy lejano.

Pedro Fuentes Rey

Inequality

A.B. Atkinson
Harvard University Press, Cambridge, Ma., 2015

¿Es el crecimiento de la desigualdad una realidad preocupante en los países ricos? ¿Está determinado este aumento por fuerzas que escapan del control de los poderes públicos? ¿Cómo podría reducirse la desigualdad? ¿Son viables las propuestas para combatirla? Estas son, sintéticamente, las principales preguntas que trata de contestar Tony Atkinson en su nuevo libro sobre desigualdad, recientemente publicado.

Caben pocas dudas de que pocas personas tienen tanto conocimiento de las distintas dimensiones del problema distributivo como Atkinson. Todavía muy joven, con treinta años recién cumplidos, publicó a mediados de los años setenta un libro emblemático, utilizado y discutido por varias generaciones de economistas y científicos sociales (*La economía de la desigualdad,* publicado en 1975 y traducido al castellano por la Editorial Crítica en 1981). Cuatro décadas después nos ofrece un trabajo cuidadoso y preciso, donde a partir de la experiencia acumulada en su investigación teórica y aplicada sobre el problema, desgrana una meditada relación de las que podrían ser las principales alternativas para reducir la desigualdad en la distribución de la renta en las sociedades actuales. No es, por tanto, un compendio de trabajos anteriores ni una obra especulativa. Por el contrario, se trata de un libro con un importante contenido analítico, que a partir de una excelente revisión de la literatura moderna y un despliegue ajustado de los datos necesarios para comprender los problemas de fondo, hace una revisión exhaustiva de las actuaciones que podrían rebajar los altos niveles de desigualdad actuales.

El libro resulta refrescante por varios motivos, especialmente en países como España, donde hace años que dejó de reducirse la desigualdad y donde los indicadores muestran que se trata de uno de los países europeos donde mayores son las diferencias de renta entre los hogares. Pese a que tanto los organismos internacionales como los análisis técnicos más rigurosos dejan pocas dudas sobre la crudeza de ambas realidades, siguen aflorando informes y corrientes de opinión que tienden a relativizar el problema, con un uso parcial de la información disponible. Los datos que ofrece Atkinson, aplicados a la realidad comparada, desmontan rápidamente esa visión partidista de la des-

igualdad. Los niveles actuales son excesivos y amenazan tanto la estabilidad social como la propia eficiencia económica en muchos países.

El libro se divide en tres partes. La primera está dedicada al diagnóstico de la desigualdad en los países ricos y trata de aclarar tanto los conceptos básicos como los resultados y los determinantes del proceso distributivo. Frente a una creciente corriente de opinión que hace pivotar el problema de la equidad en la meritocracia y la igualdad de oportunidades, Atkinson ofrece una convincente argumentación de por qué nos debe preocupar la desigualdad en la distribución de ingresos. Fundamentalmente, tres son las razones que justifican este interés: la primera es que, aunque viviéramos en un contexto ideal donde la igualdad de oportunidades estuviera garantizada, no podríamos ignorar a quienes estuvieran en una situación desfavorable; la segunda es que esa igualdad de oportunidades puede ser compatible con resultados muy alejados de la idea de justicia distributiva –no se trata de que todos podamos participar en una carrera donde los premios pueden ser muy desiguales–; y la tercera es que niveles muy altos de desigualdad de ingresos en la actualidad pueden limitar severamente la igualdad de oportunidades futura.

Es importante, por tanto, analizar los cambios en la desigualdad de ingresos en el largo plazo, tanto para valorar su alcance como para entender sus determinantes últimos. El análisis detallado que realiza Atkinson de los datos de distintos países arroja resultados reveladores: los niveles actuales de desigualdad son considerablemente superiores a los de otras etapas y aquellas en las que se consiguió reducir su extensión se debió fundamentalmente al sistema de prestaciones sociales y a los altos tipos impositivos, sin desdeñar la importancia que también tuvo una distribución más igualitaria de las rentas del trabajo y el capital. Ello fue posible gracias a una mayor participación de las rentas del trabajo en la renta nacional, la extensión de la negociación colectiva y el desarrollo de los salarios mínimos. La reducción de la desigualdad y la consolidación de los Estados de Bienestar fueron, por tanto, realidades simultáneas en el tiempo.

Igualmente importante es tratar de identificar los canales a través de los cuales se generan las desigualdades de renta en las economías contemporáneas. El libro ofrece un análisis más amplio que el de la mayoría de los manuales de economía, que parecen obviar el contexto económico y social en el que funcionan los mercados. Atkinson va más allá de la ley de la oferta y la demanda, que restringe el origen de la desigualdad al cambio tecnológico y a la globalización. Sin negar la capacidad determinante de estos procesos, la clave de bóveda para entender que reducir la desigualdad es factible es el énfasis que concede a la idea de que los mercados operan en un contexto social que afecta a la distribución resultante de la renta. En este sentido, el aumento

de la desigualdad registrado en las últimas décadas guarda una estrecha relación con los cambios en el equilibrio de poder de los agentes sociales. Si este diagnóstico es correcto, las medidas para reducir la desigualdad sólo podrán ser exitosas mediante un reequilibrio de ese reparto.

La principal aportación es, en cualquier caso, la relación de propuestas para reducir la desigualdad, que ocupan la parte central del libro. Todas las que propone Atkinson resultan de un análisis meditado de cada parcela que se analiza y, aunque en algunos casos se refieren explícitamente a la realidad británica, no parece compleja su extrapolación a otros países. El nexo de todas ellas es que buena parte de los procesos que determinan la desigualdad no están fuera del control de los poderes públicos ni de los agentes sociales.

Un primer bloque de propuestas trata de corregir la desigualdad que se produce en los mercados de trabajo y capital. El propio proceso de cambio tecnológico puede ser modulable incorporando criterios éticos, que incentiven la innovación de un modo que aumente la empleabilidad de los trabajadores y enfatice la dimensión humana de la provisión de servicios. Pero difícilmente se alterará la desigualdad en las rentas primarias sin modificar un balance de poder desequilibrado en contra de los trabajadores y consumidores. Las posibilidades de actuación para mejorar este equilibrio son muy amplias, e incluyen desde la introducción de criterios distributivos explícitos en la política de competencia a la definición de marcos legales que permitan la representación adecuada de los trabajadores. Es precisamente a estos últimos a quienes dedica una parte importante de sus propuestas para mejorar la desigualdad en la distribución inicial de las rentas. El gobierno debería adoptar un objetivo explícito de reducción y prevención del desempleo ofreciendo un empleo público al salario mínimo a quienes lo buscan. Debería haber también una política salarial nacional, que consistiera en el establecimiento de un salario mínimo, por encima del nivel de satisfacción de las necesidades básicas, y un código de prácticas salariales definido a partir de grandes acuerdos sociales de alcance nacional.

Las reformas deberían afectar también a los mercados de capital, donde las desigualdades son todavía mayores que en el caso de las rentas salariales. Existe una clara diferencia en el rendimiento del ahorro en las rentas bajas y altas. El gobierno, en primer lugar, debería garantizar una rentabilidad del ahorro positiva en términos reales a través de bonos públicos, pero la propuesta más ambiciosa en este ámbito es la de dotar de una dotación mínima de capital a todos los mayores de edad.

El segundo bloque de propuestas se dirige a los instrumentos que tratan de corregir la desigualdad de las rentas primarias a través de la redistribución. Destaca la valentía de Atkinson en la doble vertiente de reformas en

los impuestos y las prestaciones sociales que propone. Durante los últimos años, las reformas fiscales han tendido a rebajar los tipos del impuesto sobre la renta y a hacer descansar cada vez más el aumento de los ingresos en los impuestos sobre el consumo y las cotizaciones sociales. Frente a esta realidad, el cuadro de reforma fiscal que propone Atkinson toca todos los palos: introducir una estructura de tipos más progresiva en el impuesto personal sobre la renta, hasta un tipo máximo del 65%, y un ensanchamiento de su base imponible, establecer un descuento sobre las rentas del trabajo limitado a las más bajas, gravar las rentas de capital acumuladas durante varios años mediante un impuesto progresivo y establecer un impuesto sobre la propiedad basado en una valoración actualizada de ésta.

Las propuestas para reformar las prestaciones monetarias no son menos ambiciosas, aunque no por ello poco realistas. El punto de partida es, de hecho, una realidad empírica objetiva: ningún país ha conseguido reducir la desigualdad con un bajo nivel de gasto social. Hay que volver, por tanto, a los niveles de prestaciones que había antes de los recortes que empezaron hace décadas y, sobre todo, resulta necesario un mejor equilibrio entre las distintas formas de aseguramiento de renta. La tendencia a la asistencialización de las prestaciones monetarias suscita el doble problema de desincentivar la participación laboral y una posible falta de demanda de las prestaciones por parte de la población elegible con rentas más bajas. Atkinson apuesta por una combinación de actuaciones, que incluye una mejora de las prestaciones por hijo, complementada con la inversión en infraestructuras y servicios para la infancia y con cuantías elevadas sujetas a gravamen, una renta de participación, que complementaría la protección existente, con la perspectiva de una renta básica por hijo en la Unión Europea, y una reforma integral de las prestaciones contributivas, aumentando el nivel de sus cuantías y su cobertura. Tampoco descuida los problemas de desigualdad global. Los mismos motivos que explican la redistribución interna en un país justifican la redistribución a través de la ayuda internacional. Las críticas de falta de control y limitada efectividad no deben hacer perder de vista la preocupación por la difícil situación de las personas pobres y la fragilidad de sus circunstancias. Su propuesta es explícita: elevar el objetivo de ayuda al desarrollo al 1% de la Renta Nacional Bruta.

¿Son viables y razonables estas propuestas? Es difícil omitir la crítica recurrente a la expansión de las políticas redistributivas por sus posibles efectos adversos sobre el crecimiento y por sus escasas posibilidades de implantación en un entorno de creciente competencia y de límites cada vez más severos para el desarrollo de políticas nacionales. Atkinson hace frente a estas críticas con argumentos persuasivos: ¿es preferible una mayor renta con niveles de desigualdad tan altos como los actuales que otra inferior pero mejor repartida? Pero, sobre todo, desmonta los argumentos que imponen un intercam-

bio forzoso entre eficiencia y equidad que descansan en modelos de análisis muy limitados. Cuando nos movemos a otro marco, en el que los mercados no funcionan con la eficiencia que se les supone, algunas de sus propuestas pueden aumentar el tamaño de la "tarta". Esto no significa que los efectos adversos sobre la eficiencia sean improbables, pero sí que una consideración más realista de los aspectos institucionales presentes en el diseño de las políticas hace menos obvio el análisis de los posibles efectos negativos que tendrían unos mayores niveles de impuestos y prestaciones.

Por último, Atkinson proclama su optimismo, tal vez excesivo, al valorar las opciones reales de la puesta en práctica de su programa de reformas. El recuerdo de que el período histórico en el que más se desarrolló la globalización –siglo XIX– coincidió también con el despegue de los Estados de bienestar europeos, evoca que la protección social debe entenderse como complementaria, y no antagónica, de los objetivos económicos. Por otro lado, propone una visión muy lúcida de las posibilidades reales de aumentar la presión fiscal y el gasto social en el actual contexto de creciente globalización de la economía. Hay ingresos que pueden aumentar, eliminando una parte importante de los gastos fiscales, y la ausencia de medidas que mejoren las prestaciones monetarias podría suponer también una pérdida de competitividad, ya sea a través de los mayores costes para los empleadores o la reivindicación de mayores salarios por los trabajadores. En síntesis, hay que aceptar ese límite fiscal, pero en una clave distinta a la que defienden los críticos del Estado de bienestar.

Reducir la desigualdad pasa, por tanto, por el reconocimiento de que sus determinantes últimos no están completamente fuera del control de las decisiones colectivas. Resulta necesaria la implicación de gobiernos, empresas, trabajadores, consumidores y, en general, de todos los ciudadanos. Agradezcamos, por tanto, a Atkinson, que haya sabido plasmar esta realidad mediante un análisis sistemático, claro y técnicamente impecable.

Luis Ayala Cañón

Documentación

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

In It Together: Why Less Inequality Benefits All

OECD. 2015

Este Informe es el tercero de una serie de publicaciones de la OCDE sobre las tendencias, causas y soluciones al crecimiento de la desigualdad. El informe de 2008, ¿Crecimiento desigual?: distribución del ingreso y pobreza en los países de la OCDE (*Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries),* documenta y analiza los principales rasgos y características de las tendencias en la desigualdad del ingreso en los países de la OCDE. El de 2011, *Estamos divididos: ¿Por qué la desigualdad sigue aumentando? (Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising),* analiza las razones profundas del aumento de la desigualdad en las economías avanzadas y en la mayoría de las economías emergentes. En este tercer Informe, ***Todos Juntos: ¿Por qué menos desigualdad nos beneficia? (In It Together: Why Less Inequality Benefits All)***[1], se destacan las áreas clave en las que se originan las desigualdades y dónde se requieren nuevas aproximaciones políticas, incluyendo las consecuencias de las políticas de consolidación actuales, los cambios estructurales del mercado laboral con el aumento del trabajo informal y la polarización del empleo, la persistencia de las brechas de género, el reto de la alta concentración de la riqueza, y el papel de las políticas de redistribución.

El Informe está realizado por un equipo de la División de Política Social de la OCDE de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales y al que han contribuido diversos expertos, así como de los miembros del Grupo de Trabajo sobre Política Social y el Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE, y expertos de la Comisión Europea, además de la estrecha colaboración con la Dirección de Estadísticas de la OCDE y de otros departamentos. Los análisis se basan en la *base de datos de distribución de ingresos de la OCDE* y se pueden encontrar en el sitio web de la desigualdad de la OCDE (www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm). Utiliza además otros datos, en particular los micro datos del Estudio de Ingresos de Luxemburgo (LIS) (www.lisproject.org) y un nuevo conjunto de datos sobre la riqueza de los hogares recogidos por la Dirección de

1 http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en

Estadísticas de la OCDE. La metodología de datos y otros materiales de apoyo para este informe se pueden encontrar en el sitio web www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm.

El Informe, a lo largo de sus siete capítulos, contribuye de forma significativa al análisis de las tendencias de la desigualdad. El capítulo 1 propone una visión general de la evolución de las desigualdades, y analiza los principales resultados de esta evolución. Pone luz a la pregunta de cómo las desigualdades han afectado al crecimiento económico y a través de qué canales; las repercusiones del empleo de las mujeres y la evolución de los tipos de empleos sobre las desigualdades; y documenta los niveles de concentración de la riqueza y de endeudamiento. Examina también las orientaciones que deberían seguir las políticas en cuatro aspectos principales: participación de las mujeres, medidas a favor del empleo y de la calidad del empleo, competencias y educación, y las trasferencias prestaciones. Se trata de un capítulo que proporciona una visión general y es un capítulo preparado por todo el equipo del Informe.

El capítulo 2 analiza el impacto de las desigualdades del ingreso sobre el crecimiento económico futuro. Considera las consecuencias para el crecimiento de las desigualdades del ingreso en diversos niveles, entre la cima y la base de su distribución. Y examina el capital humano como uno de los principales canales por el que las desigualdades tienen impacto en el crecimiento económico. El capítulo 3 aborda las desigualdades del ingreso durante la crisis y el período de saneamiento de las finanzas públicas y analiza los factores de las desigualdades de remuneración. Examina, también, la redistribución de los ingresos a través de los impuestos y las prestaciones, así como el rol de estabilizador automático de estos últimos. Considera también las tasas de pobreza relativa y de pobreza anclada, y repasa las reformas de impuestos y prestaciones en diez países de la OCDE.

El capítulo 4 trata del trabajo atípico y de la polarización del empleo y de las desigualdades. Y demuestra que, en la mayoría de los países de la OCDE, han desaparecido los empleos standard en la mitad de la distribución de los salarios y de las competencias, mientras que los empleos atípicos contribuyen a una progresión del empleo en los extremos de la distribución, estando menos remunerados en el extremo inferior. El capítulo 5 está dedicado al trabajo y a las desigualdades de ingreso de las mujeres. Su análisis muestra la dispersión de salarios entre quienes trabajan a tiempo pleno. Y examina el efecto de la evolución de la intensidad y de la cualificación del trabajo de las mujeres en las desigualdades de ingresos en los hogares.

El capítulo 6 describe las desigualdades de patrimonio de los hogares en los países de la OCDE, comparando su grado de concentración entre los países. Su análisis pone a la luz las características demográficas de los hogares que tienen

patrimonio, la composición de sus activos, y su nivel de endeudamiento El séptimo y último capítulo se interesa por las desigualdades y la redistribución por la fiscalidad en los países emergentes. En primer lugar, se describe la evolución de la desigualdad, los gastos sociales y la fiscalidad y se les compara con los habitualmente considerados en la zona OCDE. Y en segundo lugar, se analiza la redistribución en siete países (África del Sur, Brasil, Chile, Colombia, Indonesia, México y Perú), y se estudia el efecto redistributivo y el efecto sobre la pobreza de la política fiscal.

Teniendo presente esta riqueza de análisis, el Informe concluye que la desigualdad de ingresos ha aumentado en los buenos y en los malos tiempos. La brecha entre ricos y pobres sigue aumentando. En las décadas anteriores a la gran recesión, el crecimiento económico ha beneficiado de manera desproporcionada a los grupos de ingresos más altos, mientras que los hogares de menores ingresos se quedaron atrás. Desde la crisis, las disparidades se ampliaron y en muchos países de la OCDE la desigualdad está hoy en su nivel más alto desde que se inició el registro de datos. Durante la crisis, la desigualdad de ingresos continuó en aumento, principalmente debido a la baja en el empleo. La redistribución a través de impuestos y transferencias son factores que compensan en parte la desigualdad. Sin embargo, en el extremo inferior de la distribución de ingresos, el ingreso familiar real bajó de manera sustancial en los países más afectados por la crisis. En la mayoría de los países, la brecha entre ricos y pobres se encuentra en su nivel más alto desde hace 30 años.

Este aumento de largo plazo en la desigualdad de ingresos no sólo plantea problemas sociales y políticos, sino también económicos, porque más allá de su impacto sobre la cohesión social, la creciente desigualdad lesiona el crecimiento económico de largo plazo, ya que la desigualdad del ingreso tiende a arrastrar hacia abajo el crecimiento del PIB. El Informe estima que el aumento en la desigualdad de ingresos entre 1985 y 2005 redujo en 4.7 puntos porcentuales el crecimiento acumulativo entre 1990 y 2010, cifra media en los países de la OCDE para los cuales se cuenta con datos recopilados durante largo tiempo. El factor impulsor clave es la creciente brecha entre las familias con ingresos más bajos —el 40% de la población ubicado en los sitios inferiores de la distribución— y el resto de la población.

En este informe se presta atención particular a estas familias, al investigar algunos de los factores que han debilitado su situación económica y la gama de opciones de políticas públicas que pueden ayudar a combatir la creciente desigualdad. Las personas de menores ingresos no pueden desarrollar su potencial de capital humano, lo que es malo para la economía en su conjunto, porque un mecanismo importante de transición entre la desigualdad y el crecimiento es la inversión en capital humano. Si bien hay una brecha en cuanto

a resultados educativos entre personas de diferentes entornos socioeconómicos, dicha brecha se amplía en los países con una alta desigualdad, a medida que los miembros de familias desfavorecidas se esfuerzan por tener acceso a educación de calidad. Esto implica grandes cantidades de potencial desperdiciado y una menor movilidad social.

El debate de cómo frenar mejor esta tendencia y promover oportunidades para todos, se han convertido en objetivo prioritario en la agenda política de muchos países. Debate y generación de oportunidades que deben alcanzar a revertir la tendencia a consolidar los empleos atípicos, que no están siendo un trampolín a un empleo estable y están consolidando la polarización social. Y que exige afrontar con rigor el impacto de una proporción más alta de mujeres con un empleo de tiempo completo y mayores salarios relativos para las mujeres, pues de no ser así se añade otro freno de un punto porcentual.

Por ello, el Informe se posiciona en la necesidad de diseñar paquetes de políticas públicas para combatir la alta desigualdad y promover oportunidades para todos. Para lo cual, es esencial que haya una confianza sólida en las instituciones y un diálogo social eficaz. Para reducir la división entre ricos y pobres, en continuo aumento, y promover oportunidades para todos, el Informe requiere políticas públicas en cuatro áreas principales:

- Participación de las mujeres en la vida económica: es necesario que los gobiernos establezcan políticas públicas para eliminar el trato desigual a hombres y mujeres en el mercado laboral y para eliminar barreras al empleo y los avances profesionales de éstas.
- Promoción del empleo y de empleos de alta calidad: es necesario que las políticas públicas hagan hincapié en el acceso al empleo y la integración en el mercado laboral. Resolver la segmentación del mercado laboral es un elemento importante para mejorar la calidad del empleo y combatir la desigualdad.
- Competencias y educación: para combatir las diferencias socioeconómicas en educación, es fundamental centrarse en la niñez temprana, así como en las necesidades de las familias con niños en edad escolar. Se requiere trabajar más para dotar a los jóvenes de las competencias que requieren para tener un buen comienzo en el mercado laboral.
- Sistemas fiscales y de transferencias para una redistribución eficaz: una redistribución diseñada de manera adecuada, a través de impuestos y transferencias, es un instrumento poderoso para contribuir a impulsar una mayor igualdad y un mayor crecimiento. Es necesario que las políticas garanticen que las personas más ricas, lo mismo que las empresas muiltinacionales, paguen su parte de la carga fiscal. Las pérdidas persis-

tentes de los grupos de bajos ingresos subrayan la necesidad de contar con políticas públicas de apoyo al ingreso y un gasto social contracíclico bien diseñadas.

Evaluadores

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

La *Revista Española del Tercer Sector* agradece la inestimable colaboración por la evaluación anónima realizada a los trabajos recibidos para esta revista en el período 2012, 2013 y 2014 a:

Alberich	Tomás	Universidad de León
Alguacil	Julio	Universidad Carlos III de Madrid
Alonso	David	Entreculturas
Ballesteros	Carlos	Universidad Pontificia de Comillas
Berruga	Beatriz	Consultora de Forética
Castellano	Isabel	Observatorio del Voluntariado de la PVE
Cayo Bueno	Luis	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
de Castro Sanz	Marcos	Ex-Presidente de CEPES
De la cuadra	Fernando	
Domínguez	Rafael	
Espinosa Fajardo	Julia	Universidad Complutense de Madrid
Fanjul	Gonzalo	
Franco Rebollar	Pepa	FOLIA CONSULTORES
Garcia	Alvaro	
Guilló	Clara	consultora social
Helizalde Hevia	Antonio	Sociólogo
Illescas	Elisa	
Laparra	Miguel	Universidad Pública de Navarra
Larrú	José María	Universidad San pablo Ceu de Madrid
Lemonche	Paloma	consultora de Acción 49
López Salas	Emilio	técnico de Cáritas Española
Marbán Gallego	Vicente	UNIVERSIDAD ALCALA DE HENARES
Mateos	Oscar	Universidad Ramón Llull
Moreno	Rafael	consultor de Eticae
de la Red	Natividad	
Rúa Alonso corrales	Enrique	ASOCIACION ESPAÑOLA DE FUNDACIONES
Thayer Correa	Eduardo	
Ureña	Luis	Cáritas Española
Zubero	Imanol	Universidad del País Vasco

Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

N º 21 - 2015 - Cuatrimestre III

Artículos

Paradojas del análisis conceptual de la Responsabilidad Social Empresarial
Alberto Bidazquez Manzano, Mª Isabel Sánchez Hernández, Dolores Gallardo Vázquez

Ética de negocios internacionales, la próxima frontera de la responsabilidad social
Federico Ast

La RSC en la cadena de suministro: ¿riesgo u oportunidad?
Silvia Ayuso, Mercè Roca

La Obra Social en las Cajas de Ahorros: un elemento clave en las políticas de rentabilidad y eficiencia económica del sector
Antonio Carlos Aranda Ruiviejo, Eva María Sotomayor Morales

El papel de las organizaciones sociales en la consolidación institucional de la responsabilidad social empresarial a través de sus relaciones con las compañías y los distintos grupos de interés
María del Mar Maira Vidal

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE

Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es

153

Enero-Marzo 2016

Clara Cortina
Demografía de las parejas homosexuales en España

Miguel del Fresno García, Alan J. Daly y Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo
Identificando a los nuevos influyentes en tiempos de Internet: medios sociales y análisis de redes sociales

Jósean Larrión
¿Qué significa estar bien informado? Retóricas, percepciones y actitudes ante el problema del etiquetado de los alimentos transgénicos

Emmánuel Lizcano y Paloma Herrera-Racionero
Anhelos y recelos alimentarios: su prefiguración en la literatura utópica del siglo XIX

María del Mar Martínez Rosón
Yo prefiero al corrupto: el perfil de los ciudadanos que eligen políticos deshonestos pero competentes

Mª José Morillo y Juan Carlos de Pablos
La «autenticidad» neorrural, a la luz de *El sistema de los objetos* de Baudrillard

Daniel Muriel
Para una sociología de las mediaciones: cartografía impresionista y algunas (breves) reglas de un método sociológico

María Jesús Rodríguez-García y Clemente J. Navarro Yáñez
Gobernanza local comparada: el análisis de los patrones de influencia en los sistemas políticos locales

Director
Félix Requena Santos

Secretaria
Mª Paz Cristina Rodríguez Vela

Consejo Editorial
Inés Alberdi Alonso, Miguel Caínzos López, Teresa Castro Martín, Elisa Chuliá Rodrigo, José Ramón Flecha García, Luis Garrido Medina, Rodolfo Gutiérrez Palacios, Amparo Lasén Díaz, Francisco Llera Ramo, Pablo Oñate Rubalcaba, Carlota Solé i Puig, Benjamín Tejerina Montaña, Cristobal Torres Albero

Edita
Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

Precios
Suscripción anual (4 números)

- Electrónica:
  Instituciones 160 €
  Particulares 50 €
- En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

- Compra de números sueltos en papel:
  Cada número 20 €

CIS
Centro de Investigaciones Sociológicas

Solicitudes de suscripción
EBSCO Subscription Services España, S. L.
Avda. Bruselas, 7. 28109 Alcobendas (Madrid)
Tel.: 91 490 25 02 - Fax: 91 490 23 25
E-mail: ndiaz@ebsco.es - www.ebsco.com

www.ingentaconnect.com

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID

La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Durante el año se editan tres números ordinarios que son monográficos y uno doble extraordinario que recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en nueve áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:
Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 – 28013 Madrid
Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16
revista.economistas@cemad.es
www.colegioeconomistasmadrid.com

Revista Internacional de Sociología

Volumen 73 | Nº 2 | mayo-agosto 2015 | Córdoba (España) | ISSN-L: 0034-9712

Artículos/Articles

Recognition in multicultural societies. Intergroup relations as second-order recognition
Benno Herzog

Secularización y aceleración. Bases teológicas del concepto sociológico de «aceleración social».
Felipe Torres Navarro

¿Quién programa las redes sociales en Internet?
El caso de Twitter en el movimiento #YoSoy132 en México
Luis César Torres Nabel

La interferencia entre el estatus familiar y las características individuales en el nacimiento del primer hijo tras la emigración a España
Alberto del Rey Poveda, Mar Cebrián-Villar, Rafael Grande Martín, José-Ignacio Antón Pérez y Enrique Fernández-Macías

Políticas empresariales de mano de obra y configuración social del empleo en España. Una aproximación desde los trabajos de investigación sociológica
Sofía Pérez de Guzmán Padrón y Carlos Prieto Rodríguez

Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: los casos de España y Portugal
Sergio González Begega y David Luque Balbona

Cómo recuerda la televisión. El pasado evocado en los informativos españoles
Luis Pablo Francescutti

Interview with Aaron Cicourel
Dafne Muntanyola-Saura

Distribuye

Editorial CSIC
Vitruvio, 8. 28006 Madrid (España)
Telf. 34-915612833 / 915681619/ 620/640
Fax. 34-915680173

Digitalia US: http://www.digitaliapublishing.com/ejournals
e-libro Co: http://www.e-libros.net
Torrossa Casalini: http://www.torrossa.it/csic

Edición electrónica: http:// revintsociologia.revistas.csic.es

Edita

IESA CSIC
Instituto de Estudios Sociales Avanzados
Consejo Superior de Investigaciones Científicas
C/ Campo Santo de los Mártires, 7
14004 CÓRDOBA. ESPAÑA
Tlf. 34-957760625/26. Fax. 34-957760153

www.iesa.csic.es
e-mail: ris@iesa.csic.es

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
CSIC Consejo Superior de Investigaciones Científicas
IESA Instituto de Estudios Sociales Avanzados

Normas de publicación

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

Próximos números

NÚMEROS ABIERTOS

La ***Revista Española del Tercer Sector*** invita a investigadores y expertos que deseen presentar artículos académicos a que lo hagan a la secretaría técnica de la misma publicación, a través del correo:

secretaria.rets@luisvives-ces.org

Los artículos que se presenten deberán **seguir las normas de publicación**.

Normas de publicación

PROCEDIMIENTO DE PUBLICACIÓN DE TRABAJOS

El Consejo Científico decide la admisión de los originales recibidos por la Revista, en cuyo caso estos serán enviados a dos evaluadores anónimos, externos a la entidad editora, de reconocida solvencia científica en el campo de estudio sobre el que versen los originales. Con los informes de los evaluadores, el Consejo Científico decide finalmente aceptar o no el trabajo para su publicación en la ***Revista Española del Tercer Sector***. Únicamente se someterán a evaluación externa los artículos. El material para el resto de secciones será evaluado por la dirección de la revista.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

1. Los trabajos para su publicación deben enviarse electrónicamente en formato Microsoft Word a la siguiente dirección de correo electrónico: secretaria.rets@luisvives-ces.org.

2. Dado que el proceso de evaluación es ciego, los autores deberán enviar **dos versiones**. Una de ellas incluyendo el nombre, afiliación, dirección postal, teléfono, número de fax e e-mail y un breve curriculum vitae, y otra sin datos identificativos. Asimismo, se aportará un resumen, en español e inglés, de 150 palabras aproximadamente, así como al menos un código JEL y un máximo de cinco palabras clave.

3. La Revista acusará recibo de los originales y el Consejo Editorial resolverá a la vista de los informes de los evaluadores. Las pruebas serán remitidas a los autores antes de su publicación.

4. Los artículos enviados a la Revista deberán ser inéditos y no estar sometidos a procesos de aceptación o publicación en otro medio.

5. La **extensión del texto** no deberá superar los 570.000 caracteres (contando espacios), lo que aproximadamente son 30 páginas tamaño DIN A 4 a doble espacio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía. Es importante no hacer doble «intro» después de cada punto y aparte.

6. Las **distintas secciones** han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2.,...) y tipo negrita sin mayúsculas, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2.,...) y tipo subrayado sin mayúsculas.

   Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente.

7. **Las notas** se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si éstos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.

8. Todas las **tablas, cuadros, diagramas, gráficos y otras ilusstraciones** irán mnumeradas correlativamente y situados en el lugar que les corresponde dentro del texto. Además en los casos de gráficos, diagramas e ilustraciones deberán incluirse los archivos jpg a 300 ppp de resolución como documento aparte.

9. En caso de entregar un texto destinado a las secciones de «Notas y Colaboraciones», «Herramientas», «Recesiones», «Experiencias» y/o «Documentos», éste deberá tener entre tres y diez páginas. En la sección de **documentos de interés** se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del documento. En el caso de las **recensiones de artículos**, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto. En **notas y colaboraciones** aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.

10. En el caso de resultar el **original aceptado** para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Serán igualmente bien

recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.

11. Las **referencias bibliográficas** se incluirán en el texto indicando el nombre del autor, fecha de publicación, letra y página. La letra, a continuación del año, sólo se utilizará en caso de que se citen obras de un autor pertenecientes a un mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada. Al final del trabajo se incluirá una sección de referencias bibliográficas que contendrá las obras citadas en el texto. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

    Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet «http//» completo y la fecha de acceso.

NORMAS PARA CITAR

Las citas aparecerán en el texto según el formato «autor-fecha» (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula *et al* (Martínez *et al,* 2005).

Articles Publication Guidelines

CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY JOURNAL

The Scientific Council decides the admission of the original received for the magazine, in which case they will be sent to two anonymous reviewers, external to the publishing body of recognized scientific in the field of study that related to the original. With reports of the evaluators, the Scientific Council decides to finally accept or reject the work for publication in the journal of social responsibility of the company. Only be arbitrated and external evaluation articles, the material for the rest of the sections will be evaluated by the direction of the magazine.

The electronic version of the articles will need to be sent by e-mail to **secretaria.rets@luisvives-ces.org** to be considered in the selection process.

NORMAL FOR THE PRESENTATION OF ORIGINALS

1. Works for publication should be sent electronically in Microsoft Word format to the following email address: secretaria.rets@luisvives-ces.org

2. Since the evaluation process is blind, the authors should send two versions:

One of them should includeyour name, affiliation, postal address, phone, fax, e-mail, number and a brief CV; and another one without any identifying information. Also, a summaryof 150 words will be provided in Spanish and English, and at least one JEL code and a maximum of five keywords.

3. The journal will acknowledge receipt of the original and the Editorial Board will resolve in the light of the reports of the referees. Tests will be remitted to the authors before publication.

Revista Española del Tercer Sector. 2016 Nº 32. ISSN: 1886-0400. Madrid (pp. 248-260)

4. Articles sent to the magazine must be unpublished and not be subjected to processes of acceptance or publication in other media.

5. The extension of the text must not exceed 570,000 characters (counting spaces) that are approximately 30 pages DIN A4 size double spaced, including charts, tables, notes and bibliography. It is important not to double « enter» after each stop.

6. The different sections have numbered correlatively following the Arabic numerals (including where appropriate, such as 1 the introduction section) and the corresponding heading in capital letters. Consecutively, the paragraphs of each section is numbered with two digits (1.1, 1.2...) and bold type without capital letters and three digits (1.1.1, 1.1.2...) and type underlined not- capitalized.

Pictures, tables and figures, if any, are numbered consecutively and always with Arabic numerals. Each will have title and source.

7. The notes are numbered consecutively with Arabic numbers, single-spaced and will be located at bottom of page, taking care to correspond with a number flown indicated on the text. Only include the specific bibliographic reference (for example, Internet addresses) and/or a brief annotation, never great texts. If these were necessary, they will be at the end of work.

8. all tables, pictures, diagrams, charts and other illustrations will be numbered consecutively. Also in case of graphics, diagrams and illustrations must be the jpg files at 300 dpi resolution, besides going inserted in the Word document.

9. If you submit a text for the sectioned of « notes and collaborations», «tools»«recession», «experiences» and or « documents», must be between three and ten pages. In the section of documents of interest are specified in the header of the text the author, title of the book, publishing, place and date of publication of the document. In the case of the reviews of articles, indicate the author, title of article, name of the journal, number and year. The reviewer may sign the review at the end of the text. In notes and collaborations will be shown at the top of the text author, Manager and institution or entity you represent.

10. In case the original is accepted for publication, the author/authors undertake to revise the relevant printing proofs with a maximum period of four days of its receipt. They will be equally well received suggestions for themes and other collaborations for any of the sections referred to in the magazine.

11. Bibliographic references will be included in the text indicating the name of the author, date of publication, letter and page. The letter in the following year will be used when citing works by an author belonging to a same year.

Ten letters stored in sequential order from the oldest to the most recent published work. At the end of the work will include references section containing the cited works in the text. References containing the works cited in the text. References must match the containing in the text, and must be ordered alphabetically by the last name of the authors and then by year. According to the following guidelines:

Surname (in capital letters) and name (lowercase) of the author, year of publication (in parentheses and distinguishing a, b, c, etc.) If there are several quotations from the same year), title of the book (italic) or title of the article (in quotation marks), name (italics) magazine or title of the article (in quotation marks), name of journal (in italics) and number, publishing (in books), place of publication, and finally, pages (pp.. xxx).

In the case of unpublished work, will include the link «http//» complete and the date of access.

RULES FOR QUOTE

Quotations appear in the text according to the format « Humanities» (for example, Martinez, 2005) and, where applicable, page (Martínez, 2005:26). The references in the text to include more than two authors will use the formula et al (Martínez et al, 2005).

Normes abrégées de publication

REVUE DE RESPONSABILITÉ SOCIALE DE L´ENTREPRISE

Les articles envoyés à la ***Journal Espagnol Du Tiers Secteur*** doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués par des experts anonymes et externes à la rédaction de la Revue.

L'auteur doit envoyer la version électronique de son article à l'adresse suivante: **secretaria.rets@luisvives-ces.org**.

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous:

1. La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes. Le document doit comprendre des marges de 2,5 cm de chaque côté.

2. La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images inclues).

3. La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.

4. La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.

5. Pour chaque article, l'auteur doit envoyer un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.

6. Les différents chapitres doivent être numérotés en utilisant le numéro «1» pour l'introduction. Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1, 1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex: 1.1 Sous-titre ou 1.1.1 Sous-titre).

7. Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numéroté. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.

8. Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.

9. Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format «auteur - date» (par exemple, «Martínez, 2005»). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005: 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule et al (Martínez et al, 2005).

10. Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique «Références bibliographiques» (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant: Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet «http:// www.» suivie de la date d'accès.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la Revue où l'article sera publié.

Si está interesado en suscribirse a la ***Revista Española del Tercer Sector*** en la versión impresa, por favor complete e imprima el siguiente formulario, entregando la parte inferior a su oficina bancaria y haciéndonos llegar la parte superior a la fundación Acción contra el Hambre, por correo postal a la Calle Duque de Sevilla, 3 (28002-Madrid) o por e-mail secretaria.rets@luisvives-ces.org

☐ 2014 (Nºs 26, 27 y 28)

La suscripción a la versión en papel es gratuita. Los gastos de envío ascienden a la cantidad de 21 euros (sólo para España).

A través de la editorial Sepha se puede adquirir la **versión ePub (0,99€ por número):** :
http://www.editorialsepha.com/n/len/0/cal/23/revistas-de-accion-contra-el-hambre

Datos del suscriptor (envío)

ENTIDAD:		
Nombre y apellidos:		
NIF/ CIF		Teléfono
Dirección		Email:
CP	Localidad	Provincia

Datos de facturación: (solo si son diferentes del suscriptor)

NOMBRE DE LA PERSONA O ENTIDAD:		
Nombre y apellidos:		
NIF/ CIF		Teléfono
Dirección		
CP	Localidad	Provincia

FORMA DE PAGO

☐ Transferencia bancaria (cuenta nº: 2038-1052-45-6000833929 de la Fundación Acción contra el Hambre)
☐ Cheque
☐ Efectivo
☐ Domiciliación. Si elige esta opción, por favor rellene la tabla de Datos Bancarios.

Datos bancarios

Banco/caja
Dirección Sucursal
Localidad
Titular de la c/c
IBAN

En , a de de

Fdo. (envíos por email, firma digital)

IMPRESO PARA LA OFICINA BANCARIA (en caso de que la forma de pago elegida sea domiciliación bancaria)

Ruego carguen a mi cuenta abajo indicada los recibos que en adelante les remita la Fundación Acción contra el Hambre, en concepto de suscripción a la *Revista Española del Tercer Sector*.

En , a de de

Revista Española del Tercer Sector. 2016 Nº 32. ISSN: 1886-0400. Madrid (pp. 248-260)

PROTECCIÓN DE DATOS

A los efectos de lo dispuesto en la Ley 15/99, de Protección de datos de Carácter Personal y en el Real Decreto 1720/2007, le informamos de que sus datos van a formar parte de un fichero titularidad de la Fundación Acción contra el Hambre, que es así mismo el Responsable del citado Fichero que será procesado con el fin de poder prestar los servicios por usted solicitados y que se encuentra debidamente inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos. Con la cumplimentación de sus datos, usted autoriza a la Fundación Acción contra el Hambre para incluir sus datos en el referido fichero, así como su utilización y tratamiento automatizado o no, para la gestión y registro de sus relaciones con la Fundación Acción contra el Hambre.

Asimismo autoriza el tratamiento de sus datos personales para el envío de información sobre actividades y servicios de la Fundación Acción contra el Hambre por cualquier medio, salvo que usted indique expresamente en la casilla correspondiente que no desea recibir ningún tipo de información.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley, la Fundación Acción contra el Hambre se compromete al cumplimiento de su obligación de secreto de los datos de carácter personal, y al deber de guardarlos y adoptará la medias necesarias para evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta en todo momento el estado de la tecnología. Asimismo, establecerá los contratos y compromisos de confidencialidad con aquellos terceros que en función de una relación jurídica accedan a estos datos personales para la gestión del servicio por usted solicitado.

Usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y demás normativa aplicable al efecto, mediante el envió de una solicitud firmada por él, acompañada de una fotocopia del DNI a la siguiente dirección: C/ Duque de Sevilla 3, 28002 Madrid, a la atención de TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, o por cualquier otro medio que permita reconocer la identidad del usuario que ejerza cualquiera de los derechos anteriores. En todo caso, la Fundación Acción contra el Hambre se compromete a comunicar al titular de los datos las variaciones que en éstos se puedan derivar del ejercicio de los anteriores derechos, incluida su cancelación.

La Fundación Acción contra el Hambre se reserva el derecho a modificar unilateralmente y sin previo aviso su política de privacidad, siempre de acuerdo a la normativa vigente. Realizado el cambio, los titulares de los datos serán informados por correo electrónico, o cualquier otro medio equivalente.

- ☐ No deseo recibir información de otros servicios y actividades de la Fundación Acción contra el Hambre

If you are interested in subscribing to the ***Revista Española del Tercer Sector***, please complete and print this form. Please send it to the Fundación Acción contra el Hambre by fax (+34 91 391 53 01), e-mail (secretaria.rets@luisvives-ces.org.) or by post (C/ Duque de Sevilla, 3, 28002, Madrid, Spain).

I would like **to subscribe** to the ***Revista Española del Tercer Sector*** 2013 issues which has an annual cost of 10€ (VAT and postage costs* not included), and I would also like to receive the issues from the following years

- ☐ 2009 (issue 1, 2 and 3)
- ☐ 2010 (issue 4, 5 and 6)
- ☐ 2011 (issue 7, 8 and 9)
- ☐ 2012 (issue 10, 11 and 12)
- ☐ 2013 (issue 13, 14 and 15)

I would like to receive a specific issue of the ***Revista Española del Tercer Sector*** which has a cost per issue of **4€ + postage costs*** (VAT included): _____
(Please indicate the issues you would like to receive)

☐ I would like to subscribe to the **digital edicion journal (for free)**

* When we receive this form we will inform you of the postage costs.

Contact details of subscriber

NAME OF ORGANISATION:		
Name and Surname:		
Tax Identity Number		Telephone
Address		E-mail:
Postal Code	City	
State/Region Country		

Invoicedetails: (only if they are different from the subscriber)

NAME OF PERSON OR ORGANISATION:	
Tax Identity Number	Telephone
Address	
Postal Code	City
State/Region Country	

TYPE OF PAYMENT

☐ Bank account transfer: Bankia. C/ Duque de Sevilla, 3 - 28002 Madrid, Spain. Account holder: Fundación Acción contra el Hambre. IBAN: ES23 2038 1052 4560 0083 3929. BIC (Bank Identifier Code): CAHMESMMXXX

☐ Cheque

☐ Cash

ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE DATA PRIVACY AND PROTECTION POLICY

As provided under Act 15/99 on the Protection of Personal Data and under Royal Decree 1720/2007, we inform you that your data are going to form part of a file owned by the Acción contra el Hambre Foundation, which is likewise the party Responsible for the file mentioned that will be processed in order to be able to provide the services requested by you and that is duly recorded in the Spanish Data Protection Agency. By filling in your data, you authorise the Acción contra el Hambre Foundation to include your data in that file, and to use them and process them in an automated form or otherwise, for managing and recording your relations with the Acción contra el Hambre Foundation.

Likewise you authorise your personal data to be processed for the purpose of sending out information about activities and services of the Acción contra el Hambre Foundation by any means, unless you expressly indicate in the appropriate box that you do not wish to receive any information.

In accordance with what is provided for under the Act, the Acción contra el Hambre Foundation undertakes to fulfil its obligation of secrecy regarding the personal data, and is committed to the duty to keep them and will adopt the necessary measures for avoiding the alteration, loss, processing thereof or non-authorised access thereto, taking into account at all times the state of technology. Likewise it will establish the contracts and confidentiality commitments with those third parties that, on the basis of a legal relationship, gain access to these personal data in order to manage the service requested by you.

You may exercise your rights of access, rectification, cancellation and objection in accordance with the provisions of Constitutional Act 15/1999, of 13 December, and other regulations applicable thereto, by sending a request signed by you, accompanied by a photocopy of your national ID card, to the following address: C/ Duque de Sevilla 3, 28002 Madrid, to the attention of TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, or by any other means that enables the identity of the user who exercises any of the above rights to be recognised. In any event, the Acción contra el Hambre Foundation undertakes to inform the data owner of variations in them that may derive from the exercise of the above rights, including their cancellation.

The Acción contra el Hambre Foundation reserves the right to modify its privacy policy unilaterally and without prior notice, always in accordance with current regulations. Once the change has been made, the owners of the data will be informed by email or any other equivalent means.

- ☐ I do not wish to receive information about other services and activities of the Acción contra el Hambre Foundation.

Revista Española del Tercer Sector. 2016 Nº 32. ISSN: 1886-0400. Madrid (pp. 248-260)