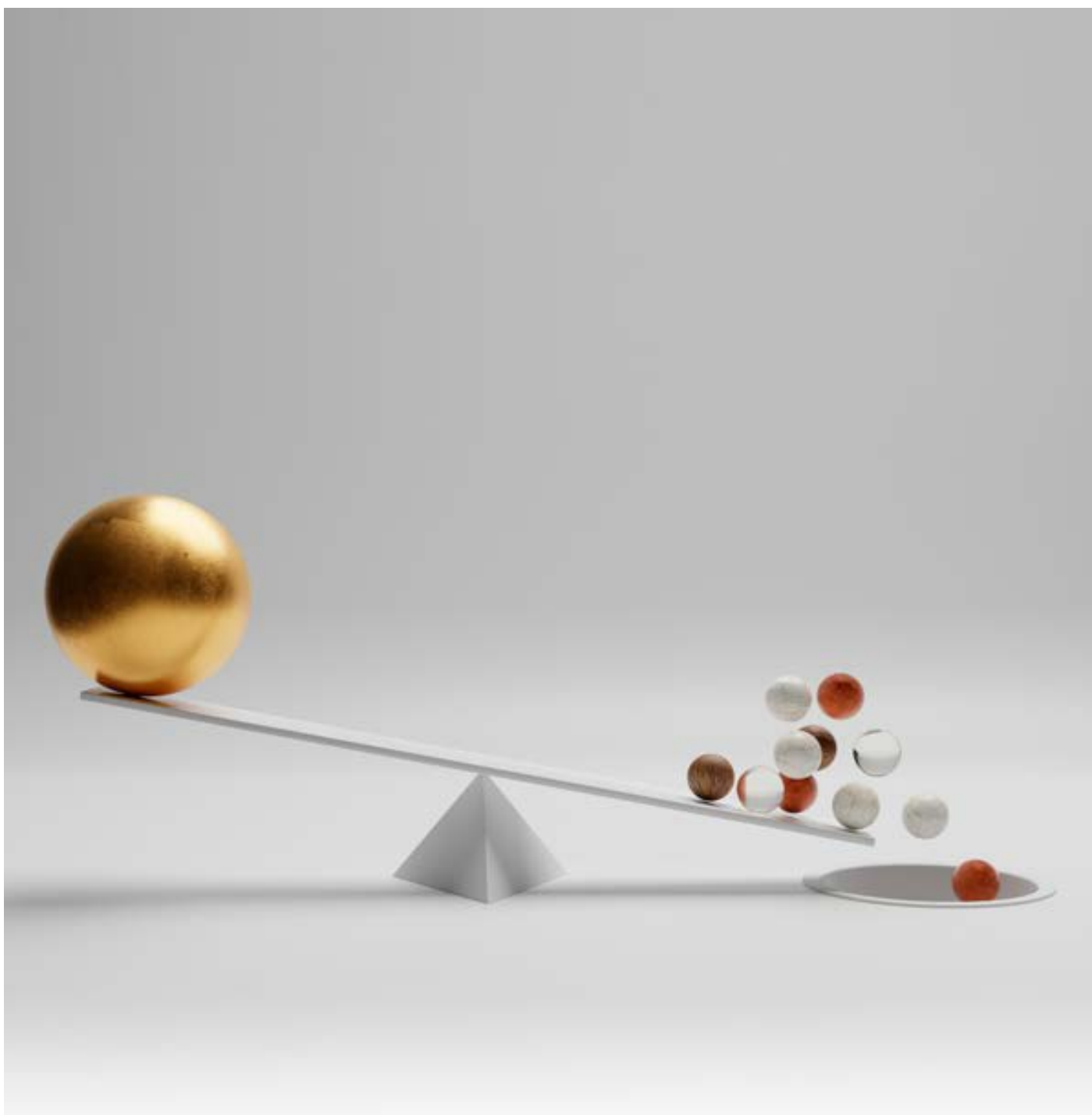


Desigualdad y pacto social

Luis Ayala Cañón
Coordinador

2022



Créditos

ISBN: 978-84-9900-312-2
Desigualdad y pacto social

Dirección científica

Coordinador:

Luis Ayala, *UNED*

Comité científico:

Lidia Brun, *ULB*

Olga Cantó, *UAH*

Sara de la Rica, *ISEAK*

Víctor Lapuente, *UG*

Marga León, *UAB*

Jorge Onrubia, *UCM*

Leire Salazar, *UNED*

Coordinación del proyecto,

diseño gráfico y maquetación:

Knowledge Sharing Network, SL KSNET

www.ksnet.eu

Diseño de portada:

La Diferencia

www.ladiferencia.tv

Diseño gráfico:

www.bernatfont.com

Revisión de textos y traducción:

Discobole, SL

www.discobole.eu

**Con la colaboración de
El Observatorio Social
de la Fundación “la Caixa”**

La Fundación “la Caixa” no se identifica necesariamente con la opinión de los autores de esta publicación.

elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org

Índice

- 4** **Introducción**
Luis Ayala, *coordinador*
- 9** **Radiografía de la desigualdad en España**
Luis Ayala, *UNED* y Olga Cantó, *Universidad de Alcalá*
- 25** **Desiguales ante el empleo**
Sara de la Rica, Lucía Gorjón y Gonzalo Romero, *Fundación ISEAK*
- 42** **La baja intensidad laboral, en la raíz de la desigualdad**
Manuel Alejandro Hidalgo Pérez, *Universidad Pablo de Olavide* y *ESADE EcPol*
- 59** **Inestabilidad y problemas de acceso a la vivienda, una realidad cada vez más extendida**
Juan A. Módenes, *Centre d'Estudis Demogràfics* y *Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona*
- 76** **La igualdad pendiente: persistencia de la desigualdad de oportunidades tras la expansión educativa**
Miguel Requena y Leire Salazar, *Departamento de Sociología II Universidad Nacional de Educación a Distancia*
- 93** **¿Se adapta el sistema fiscal español a la demanda social de redistribución?**
José María Durán Cabré y Alejandro Esteller Moré, *Universidad de Barcelona* e *Instituto de Economía de Barcelona*
- 111** **Fortaleciendo la capacidad redistributiva del sistema fiscal**
Julio López Laborda, *Universidad de Zaragoza* y *FEDEA*; Jorge Onrubia Fernández, *Universidad Complutense de Madrid – ICEI* y *FEDEA* y María del Carmen Rodado Ruiz, *Universidad Rey Juan Carlos*
- 132** **El fraude fiscal genera desigualdad**
Sara Torregrosa Hetland, *Universidad de Lund*
- 149** **La sociedad española demanda mayor igualdad económica**
Inés Calzada, *Universidad Complutense de Madrid*; Eloísa del Pino, *CSIC* y Antonio M. Jaime-Castillo, *UNED*
- 165** **Una cultura política poco acostumbrada al diálogo**
Margarita León, Manuel Alvaríño y Llorenç Soler, *Universidad Autónoma de Barcelona*
- 181** **La importancia de la cultura y la calidad institucional para la consecución de acuerdos sociales**
Pablo Simón Cosano, *Universidad Carlos III de Madrid*

Introducción

Luis Ayala Cañón, coordinador

El objetivo general de este libro es ofrecer un retrato preciso de la extensión de la desigualdad en España, sus factores determinantes y las políticas necesarias para su reducción. Compartiendo esta meta con otros trabajos previos, su principal contribución es la construcción de un relato para explicar a la sociedad cómo hemos llegado hasta aquí. En sus diferentes capítulos hemos querido plasmar qué se puede hacer y cuáles son las dificultades para que nuestra sociedad llegue a un pacto social que permita afrontar el problema de la desigualdad con las medidas adecuadas.

Para abordar esta tarea, fui invitado por el Observatorio Social de la Fundación “la Caixa” a coordinar el trabajo de algunos de los principales especialistas en estudios sobre desigualdad y pacto social, en colaboración con un comité científico formado por Lidia Brun, Olga Cantó, Sara de la Rica, Víctor Lapuente, Margarita León, Jorge Onrubia y Leire Salazar. La tarea de este comité consistió en identificar las temáticas concretas de las que debían partir los trabajos de investigación y supervisar los avances.

Se establecieron cinco áreas temáticas que sirvieron para definir los contenidos de los trabajos encargados. Esas áreas se pueden resumir en forma de pregunta de investigación: ¿Cuál es la radiografía de la desigualdad en España? ¿Qué desigualdades genera el mercado y cómo pueden reducirse? ¿Cómo realiza esa tarea el estado del bienestar? ¿Cómo financiar el estado del bienestar para poder desarrollar el modelo de redistribución deseado? ¿Cómo podría organizarse nuestra sociedad para conseguir un nuevo pacto social que permita reducir la desigualdad?

Con el fin de dar respuesta a estas preguntas desde diferentes perspectivas se encargó la investigación a algunos de los estudiosos con mayor experiencia en el tema. Fruto de su trabajo son los capítulos que componen este volumen. El lector podrá apreciar en ellos un formato común y un tono similar, marcado por el objetivo de acercar el análisis a un público interesado, pero no necesariamente especializado.

¿Por qué debería importarnos la desigualdad social y económica?

De los distintos retos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas, uno de los más urgentes es el aumento de las diferencias económicas entre la población. Estos niveles excesivos de desigualdad pueden dar lugar a problemas sociales importantes:

- En los países que menos han conseguido moderar esas diferencias la cohesión social también es menor.
- Cuando la desigualdad alcanza una magnitud elevada puede erosionar la calidad de las instituciones de los países democráticos. Además, conduce a una mayor polarización política y las reglas de decisión colectiva funcionan peor.
- Las desigualdades de hoy suponen una mayor fragmentación social futura. La transmisión de la pobreza entre generaciones reduce la igualdad de oportunidades y provoca una pérdida de eficiencia, al impedir que el talento de un segmento de la sociedad pueda dar sus frutos.

- Cuando la desigualdad alcanza un elevado nivel tiene un efecto negativo en el crecimiento económico: los datos más recientes muestran que los países más igualitarios crecen de manera más sostenida y estable.

¿Cuáles son las causas de la desigualdad actual?

La amplia variedad de consecuencias que conlleva la desigualdad hace relevante la reflexión y el debate sobre los determinantes del problema.

Las desigualdades económicas y sociales pueden estudiarse desde prismas muy diversos. Pese a la variedad de conceptos y dimensiones, la mayoría de las aproximaciones coinciden en mostrar que la desigualdad actual en los países ricos es diferente de la que conocíamos hasta fechas relativamente recientes. Su alcance ha aumentado y el ascensor social parece haberse frenado. Preocupa, de manera especial, que las situaciones de mayor vulnerabilidad social se han vuelto más crónicas y que su incidencia es mayor en los grupos de edad más jóvenes. Las causas de este nuevo patrón distributivo son varias:

- La globalización de la actividad económica, con un crecimiento intenso de los flujos internacionales de bienes y servicios y de capital y trabajo, ha dado lugar a cambios importantes en la demanda –a la baja– de los trabajadores menos cualificados.
- Este desplazamiento de la demanda de los trabajadores con menores salarios ha sido reforzado por el cambio tecnológico en los procesos productivos y la digitalización creciente de las actividades económicas.
- Los procesos de desregulación –del mercado de trabajo, pero también en otros ámbitos– y la cesión a la iniciativa privada de parcelas ocupadas tradicionalmente por el sector público, como sucede con algunos servicios básicos de bienestar social, ha mermado la función correctora de la intervención pública.
- La capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones ha ido reduciéndose con el tiempo.

En el caso español, a todos estos procesos presentes en la mayoría de los países de renta alta se añaden algunas singularidades propias. Entre los factores que explican el mayor nivel de la desigualdad en España y su persistencia en el tiempo están las características de la estructura productiva, con un peso mayor de las actividades que requieren costes laborales bajos para poder competir, el doble problema de desempleo y subempleo en el mercado de trabajo y la debilidad de las políticas redistributivas.

¿Qué vamos a encontrar en este libro?

La suma de los distintos capítulos es un retrato ajustado del alcance de la desigualdad en España, sus factores determinantes, las políticas que podrían reducirla y las posibilidades y límites para alcanzar acuerdos sociales que permitan avanzar en su moderación. La combinación de las distintas piezas ofrece una de las aproximaciones más completas al problema de la desigualdad en España de un modo sintético e intuitivo, que sin duda será una referencia básica en el debate social y académico. Aunque los capítulos se pueden leer de manera independiente, una gran ventaja respecto a otros estudios es que ofrecen un relato conjunto.

El volumen se inicia con la radiografía de medio siglo de desigualdad en España, un trabajo de Luis Ayala y Olga Cantó. En este primer capítulo, se analizan los datos que explican por qué España ha sido en las últimas décadas uno de los países europeos con mayor desigualdad. Como explican los autores, su evolución está muy marcada por las fases del ciclo económico,

con rápidos crecimientos cuando la economía está en recesión y lentas reducciones cuando se expande. Observan también que una de las razones principales del aumento de la desigualdad es la menor capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones sociales.

Los tres capítulos siguientes se ocupan de analizar las desigualdades que genera el mercado y cuáles podrían ser las estrategias para reducirlas. El trabajo de Sara de la Ríca, Lucía Gorjón y Gonzalo Romero analiza las desigualdades relacionadas con el empleo. Al centrar la atención en la relación entre el mercado laboral y la desigualdad de ingresos, con un acento importante en la perspectiva intergeneracional, comprueban que el empleo a tiempo parcial y el desempleo son fundamentales para entender la desigualdad de ingresos y que esta afecta de manera especial a mujeres, jóvenes y a las personas con un bajo nivel educativo.

En el tercer capítulo, Manuel Hidalgo se ocupa de los efectos que el cambio tecnológico y la estructura productiva y salarial tienen en la desigualdad en España. El aumento de la desigualdad salarial en los años de la Gran Recesión colocó a España entre los países con mayores niveles de Europa. Entre otras razones, destaca el aumento de los contratos temporales y parciales, determinado a su vez por las particularidades de la estructura productiva. El autor advierte también del aumento de la polarización salarial por el efecto del cambio tecnológico, que podría ser parcialmente contrarrestado con una adecuada política de formación orientada a las nuevas necesidades del mercado.

En el cuarto capítulo, Juan Antonio Módenes estudia la inestabilidad y los problemas de acceso a la vivienda, dificultades que también se acentuaron con la Gran Recesión del 2008. España es uno de los países europeos donde los jóvenes tienen más problemas relacionados con esta dimensión del bienestar, principalmente en el acceso a la vivienda. Sin embargo, la principal novedad es que en los últimos años los cambios en los sistemas residenciales también han afectado a la estabilidad de la vivienda en edades más avanzadas.

En el capítulo quinto, Miguel Requena y Leire Salazar se centran en el estudio de las desigualdades educativas, abriendo una ventana a cómo puede reducir nuestro estado del bienestar las desigualdades derivadas del mercado. Aunque la expansión del sistema educativo español hizo que aumentara el nivel formativo de las generaciones más jóvenes, especialmente en el caso de las mujeres, persisten algunas desigualdades educativas. Los autores encuentran una clara relación entre las condiciones socioeconómicas de los hogares y diversas variables educativas, como la probabilidad de escolarización temprana, el abandono escolar o la oportunidad de cursar estudios terciarios.

Un tercer bloque de capítulos se dedica al estudio del papel del sistema tributario en la reducción de la desigualdad. En el capítulo sexto, José María Durán y Alejandro Esteller analizan la demanda de redistribución de la renta en España y cómo se adapta a ella el sistema fiscal. Los autores muestran cómo la combinación de una menor presión fiscal y un sistema fiscal poco progresivo hace que la desigualdad después de impuestos y prestaciones sea de las mayores de la UE. Tal realidad contrasta con las preferencias de los ciudadanos españoles, más favorables que en otros países europeos a que el Gobierno adopte medidas para reducir la desigualdad.

En el séptimo capítulo, Julio López Laborda, Jorge Onrubia y María del Carmen Rodado analizan la progresividad y la redistribución de la imposición en España. En el contexto europeo, España se ubica en una posición rezagada, que se explica por la dimensión, más reducida, de su sistema fiscal. Advierten también que la regresividad de los impuestos indirectos aumenta la desigualdad y reduce el efecto redistributivo conjunto de las cotizaciones y de los impuestos directos, aunque las consecuencias son menores respecto a otros países por el menor peso recaudatorio de la imposición indirecta.

En el capítulo octavo, Sara Torregrosa examina la naturaleza y los efectos sobre la desigualdad del fraude fiscal, centrándose en el IRPF. Sus estimaciones la llevan a concluir que el fraude contribuye notablemente a la desigualdad, al ser mayor en las fuentes de renta más importantes para los contribuyentes con mayores ingresos. Como advierte la autora, la extensión del fraude suscita un creciente rechazo en la opinión pública y puede provocar mermas en la confianza institucional, tan necesaria para la consecución de pactos sociales.

En el último bloque del libro se examinan las condiciones para conseguir un nuevo pacto social que permita reducir la desigualdad. En el noveno capítulo, Inés Calzada, Eloísa del Pino y Antonio Manuel Jaime-Castillo estudian las actitudes hacia la desigualdad y la redistribución. Revelan que el apoyo social a la redistribución es muy amplio y que la mayoría de la población cree en la necesidad de los impuestos, aunque desconfía de la justicia del sistema fiscal. La población también muestra su apoyo a las políticas de sanidad, pensiones, educación y desempleo. No se observan fracturas entre grupos sociales sobre la necesidad de las políticas sociales y fiscales, pero sí diferencias en el apoyo a medidas específicas, lo que se convierte en un obstáculo para la reducción de la desigualdad.

En el penúltimo capítulo, Margarita León, Manuel Alvariño y Llorenç Soler abordan el estudio de los condicionantes políticos de un posible pacto social contra la desigualdad. En España, los acuerdos en ámbitos como impuestos, desempleo, pensiones o rentas mínimas han sido amplios. Sin embargo, los ejes de la división política son múltiples y la polarización en torno a temas morales empuja en sentido opuesto y dificulta alcanzar consensos en materia de igualdad. Advierten, además, que una opinión pública dividida y un diseño institucional que facilita gobernar en solitario y sin acuerdos también desincentivan el pacto.

En el capítulo que cierra el libro, Pablo Simón analiza la importancia de la cultura y la calidad institucional para la consecución de acuerdos sociales. Las carencias en estos ámbitos pueden dificultar que las demandas de redistribución se traduzcan en un pacto social efectivo. La revisión de los datos permite al autor comprobar que la satisfacción de los españoles con el funcionamiento de la democracia es baja, pero se otorga a la vez una gran importancia a la justicia social. Respecto a la calidad institucional, el autor destaca el margen de mejora de la eficiencia del Estado, un legislativo con poca incidencia en las políticas públicas, una justicia percibida como politizada y un estado de las autonomías que requiere ajustes en el área de gobierno compartido.

Agradecimientos

Este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación “la Caixa”. No podemos dejar de agradecer a la Fundación el esfuerzo realizado, a través de su Observatorio Social, por llevar al primer plano la discusión sobre la desigualdad desde unas bases sólidas de conocimiento.

Radiografía de la desigualdad en España

Características y factores que explican que España sea uno de los países más desiguales de Europa

Luis Ayala, UNED

Olga Cantó, Universidad de Alcalá

- 10 Resumen
- 11 Ideas principales
- 12 España permanece entre los países más desiguales de la Unión Europea
- 13 La desigualdad ha crecido en la mayoría de los países desarrollados en las últimas décadas
- 14 La desigualdad en España crece más en las recesiones de lo que se reduce en las expansiones
- 15 Desde la crisis de 2008 los ingresos de los sectores de renta más baja han mostrado la peor evolución
- 16 El crecimiento de la desigualdad en España se debe a la evolución de las rentas del trabajo y de capital, y a la limitada capacidad redistributiva de los impuestos y las prestaciones
- 17 Las rentas del trabajo por cuenta propia y las de capital son las que se distribuyen de manera más desigual
- 18 Las rentas del trabajo son las que más contribuyen a la desigualdad, por su mayor peso en la renta total
- 19 El grupo de población con rentas medias se va reduciendo, y su peso es hoy menor que hace treinta años
- 20 El grupo de rentas medias en España es considerablemente más pequeño que en los países europeos ricos
- 21 La pobreza en España se está cronificando, especialmente en los hogares más jóvenes con menores a cargo
- 22 España es el país de la UE-27 donde más habría aumentado la desigualdad durante la pandemia
- 23 Conclusiones
- 24 Actuaciones propuestas

Resumen

Cuando la desigualdad de un país es elevada, también lo es su inestabilidad social y, en consecuencia, la probabilidad de conflicto, ya que amplias capas de la población quedan excluidas de los frutos del crecimiento económico. Si esos altos niveles de desigualdad se mantienen en el tiempo, las posibilidades de poner en marcha políticas de redistribución se reducen por la resistencia de las élites económicas al trasvase de recursos. Además, las desigualdades de hoy pueden transformarse en aún mayores desigualdades futuras, sobre todo si afectan a los menores de edad y aumentan la transmisión intergeneracional de la pobreza. Ello puede conllevar la acumulación de cada vez mayores problemas sociales en el ámbito de la salud, la vivienda o la educación. Finalmente, una mayor desigualdad reduce las tasas de crecimiento económico.

Uno de los problemas sociales y económicos más importantes de España es el alto nivel de desigualdad en la distribución de ingresos, sensiblemente mayor que en la mayoría de los países europeos. Una de las razones principales de esta realidad es la menor capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones sociales. Esta gran desigualdad persiste en el tiempo y hace que nuestro país sea más vulnerable ante posibles *shocks* económicos. La evolución de la desigualdad en España está muy marcada por las fases del ciclo económico, pues crece rápidamente cuando la economía está en recesión y se reduce poco cuando se expande. Cuando la economía se desacelera y crece el desempleo, el impacto sobre los hogares con rentas bajas es muy negativo.

La intensidad y duración de la crisis que se inició en 2008 provocó un importante aumento de la desigualdad en las rentas percibidas por los hogares, sobre todo las procedentes del trabajo, y dio lugar a una importante caída del porcentaje de población perceptora de rentas medias. Esta tendencia negativa no se vio compensada por el crecimiento económico experimentado desde 2014, magro y muy desigual, por lo que muchos hogares se encontraban en una situación de notable vulnerabilidad cuando llegó la crisis de la covid-19. Si esta dinámica no se revierte, la pobreza en España, que históricamente se caracterizaba por ser recurrente pero transitoria, corre el riesgo de cronificarse, lo que provocaría que los efectos de los *shocks* transitorios persistan en el tiempo.



Ideas principales

1

España ha sido en las últimas décadas uno de los países europeos con mayor desigualdad. Entre 2015 y 2019 fue el quinto país más desigual de la UE-27.

2

La evolución de la desigualdad está marcada por el ciclo económico: las diferencias de renta crecen más durante las recesiones de lo que se reducen durante las expansiones.

3

Desde la crisis de 2008, la peor evolución la han registrado las rentas más bajas, y la mejor, las más altas. España es el país de la UE donde más aumentaron las diferencias entre las rentas más altas y las más bajas en esa crisis.

4

El crecimiento de la desigualdad en España en las últimas décadas se debe a la evolución de las rentas del trabajo y de capital, y a la limitada capacidad redistributiva de impuestos y prestaciones, que apenas aumentó entre 2015 y 2019.

5

El 20% más rico de la población recibe más del 43% de las rentas del trabajo por cuenta ajena. El mayor peso de estas rentas en el total de ingresos hace que sean las que más contribuyen a la desigualdad.

6

El grupo de población con rentas medias se está reduciendo. Su peso es hoy menor que hace treinta años, e inferior al que tiene en los países europeos ricos.

7

Desde 2010, la pobreza en España se ha vuelto más crónica, especialmente en los hogares más jóvenes con menores dependientes. En los últimos quince años, se ha duplicado el porcentaje de niños en hogares sin empleo.

8

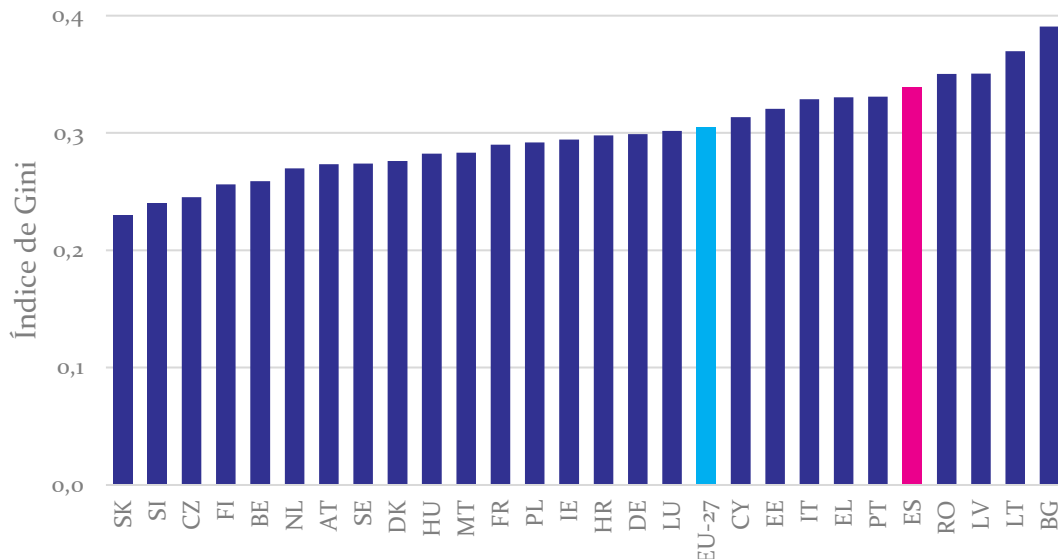
Las primeras evidencias sobre los efectos económicos de la pandemia apuntan a un aumento de la desigualdad y la pobreza mayor al del resto de los países de la UE-27.

1 España permanece entre los países más desiguales de la Unión Europea

Los primeros estudios con datos internacionales comparables realizados en los años setenta del siglo pasado mostraban que las diferencias de renta entre los hogares españoles eran muy superiores a las de los países de renta alta. Con datos inmediatamente previos al inicio de la pandemia, España, junto con algunos países de Europa del Este, permanecía entre los países de la Unión Europea donde la desigualdad es mayor. Existe cierto consenso en que las principales razones que explican este problema son la estructura productiva –con un menor peso de las ramas de alta tecnología que en los países europeos de mayor renta–, el alto nivel de desempleo, la notable incidencia del trabajo de bajos salarios y el reducido tamaño del sistema de impuestos y prestaciones monetarias.

Entre aquel punto en el tiempo y la actualidad se han sucedido etapas de distinto signo en la evolución de la desigualdad. La reducción más importante se dio en los años ochenta del siglo pasado, cuando un importante aumento del gasto social amplió los efectos positivos de la expansión de la economía. Sin embargo, esto no volvió a suceder en periodos posteriores de crecimiento. La etapa de mayor aumento de la desigualdad fue la que tuvo lugar como consecuencia de la Gran Recesión.

Gráfico 1: España es el país de renta alta de la Unión Europea donde la desigualdad es mayor
Reparto de ingresos entre los hogares, índice de Gini, UE-27, media 2015-2019



Fuente: elaboración propia a partir de EU-SILC (Eurostat).

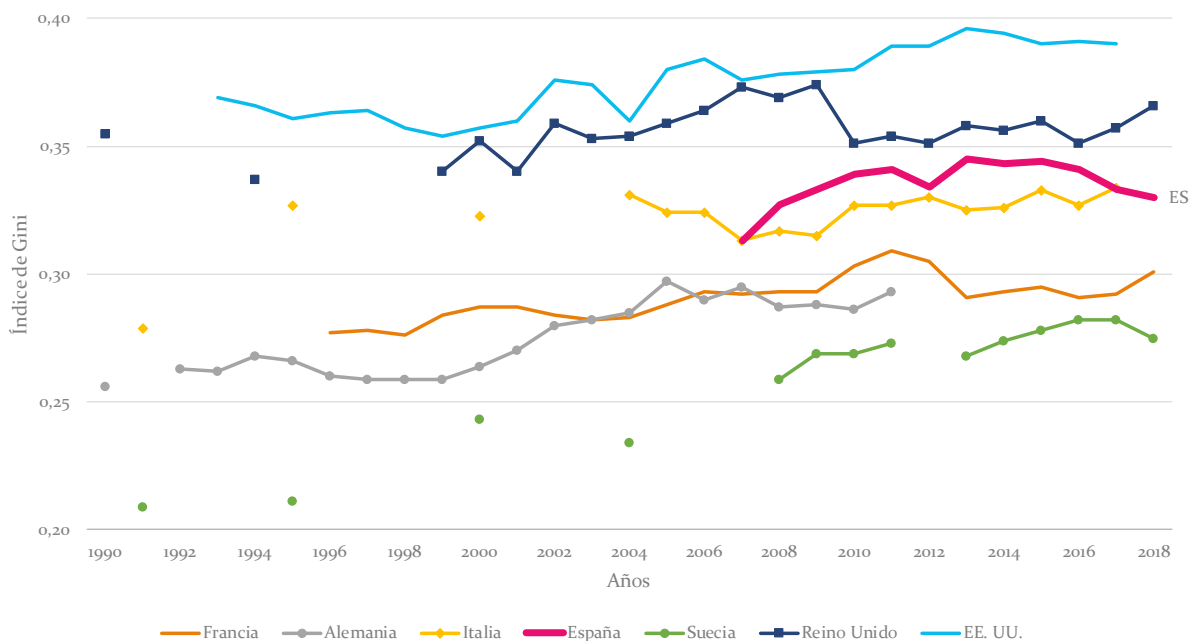
2 La desigualdad ha crecido en la mayoría de los países desarrollados en las últimas décadas

En la gran mayoría de los países de la OCDE la desigualdad en la distribución de la renta ha aumentado desde los años ochenta del pasado siglo (la experiencia española fue en esa década una excepción, ya que la desigualdad se redujo). Las razones que explican esta tendencia son varias, aunque en casi todos los países ha aumentado la concentración de las rentas del trabajo y de capital en los tramos más altos de la escala de ingresos.

Una de las causas es el impacto de la globalización sobre la demanda de trabajadores menos cualificados, que han visto caer sus remuneraciones al aumentar el peso económico de las importaciones de países con salarios más bajos. Destaca también la intensificación del cambio tecnológico en el conjunto del sistema productivo, que ha desplazado la demanda laboral hacia los trabajadores con mayor cualificación. A la vez, la creciente desregulación de los mercados de trabajo ha ido reduciendo el efecto de algunos de los elementos institucionales que mayor capacidad tenían para contener el aumento de la desigualdad de las rentas del trabajo: los salarios mínimos, los costes de despido o la extensión de la negociación colectiva, entre otros. También ha aumentado la desigualdad de las rentas de capital, cuya contribución a la desigualdad total ha crecido en la mayoría de los países. Todos estos cambios no han podido ser compensados por el efecto redistributivo del sistema de impuestos y prestaciones con la misma fuerza que en las décadas previas, principalmente por la reducción generalizada de los tipos impositivos y la contribución decreciente de las prestaciones monetarias.

Gráfico 2: La desigualdad de ingresos ha crecido en las tres últimas décadas en los países de renta alta

Reparto de ingresos entre los hogares, índice de Gini, 1990-2018



Fuente: Income Distribution Database (OCDE).

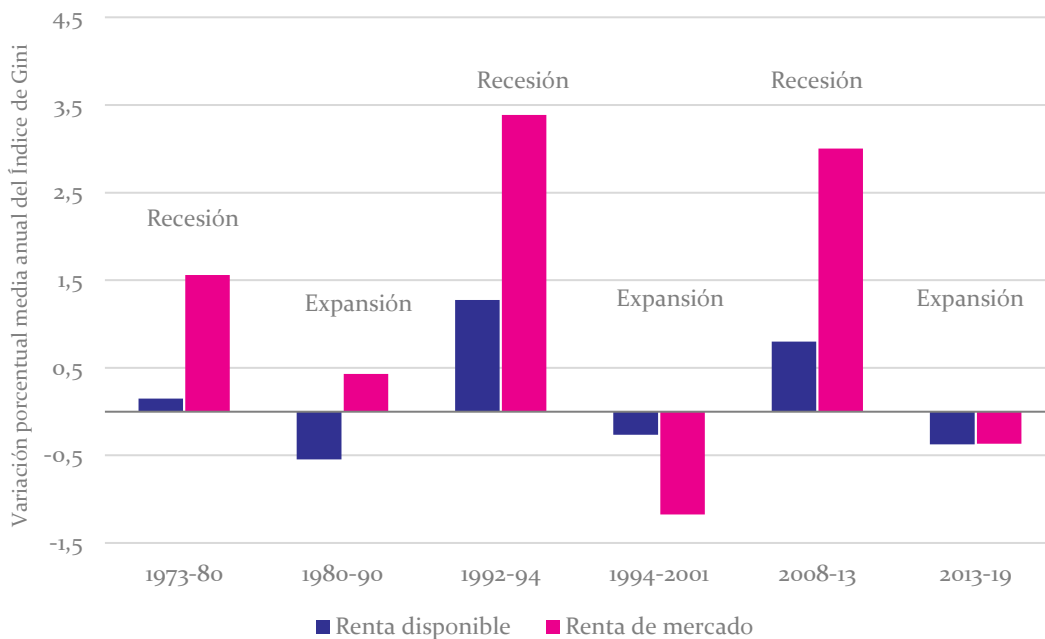
3 La desigualdad en España crece más en las recesiones de lo que se reduce en las expansiones

En España, el efecto de las expansiones y recesiones económicas sobre la desigualdad no es simétrico. Salvo en la profunda y prolongada crisis de los años setenta del pasado siglo, en todos los periodos de contracción de la economía la desigualdad creció considerablemente. En las etapas expansivas, sin embargo, con la excepción de los años ochenta, la desigualdad disminuyó solo levemente. En los dos periodos citados como excepciones, la razón de ese comportamiento más moderado de la desigualdad se encuentra, sobre todo, en el aumento de la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones. El papel de este sistema ha sido diferente en cada fase expansiva. En los años ochenta tuvo el gran efecto de contención ya mencionado; entre 1994 y 2001, en cambio, tuvo un efecto contrario al de la dinámica de reducción de la desigualdad en las rentas primarias; finalmente, entre 2013 y 2019 su incidencia fue casi neutra.

El aumento de la desigualdad se debe, sobre todo, a cambios estructurales en los factores que determinan la distribución de las rentas primarias, especialmente aquellos de tipo tecnológico, comercial e institucional. Común a todos ellos es la creciente internacionalización de la economía, que ha aumentado la relevancia que tiene para los países su capacidad de competir en los mercados globales. Estos cambios también han afectado a las características del ciclo económico y la capacidad distributiva de las políticas públicas.

Gráfico 3: La desigualdad en España crece más en las recesiones de lo que se reduce en las expansiones

Variación porcentual de la media anual del índice de Gini para cada periodo, 1973-2019



Fuente: elaboración propia a partir de las Encuestas Básicas de Presupuestos Familiares, el Panel de Hogares de la UE y la Encuesta de Condiciones de Vida.

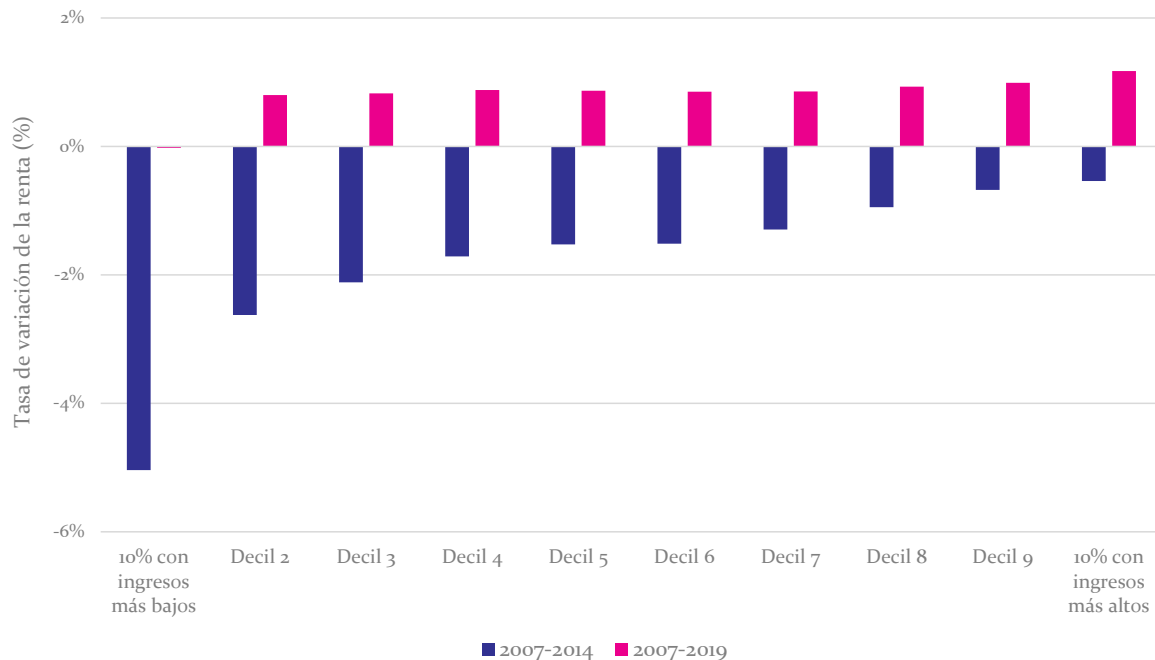
4 Desde la crisis de 2008 los ingresos de los sectores de renta más baja han mostrado la peor evolución

La evolución de la distribución de la renta en la última década y media ha estado marcada por el empeoramiento de la situación económica de los hogares con rentas más bajas. En contraste con esta evolución, en ese mismo periodo los ingresos de los hogares de mayor renta tuvieron un comportamiento significativamente mejor que la media. Especialmente destacada fue la caída de las rentas más bajas a causa de la Gran Recesión, que lastró sus posibilidades posteriores de recuperación. España, sin ser donde más cayó la renta media de la población, fue el país de la UE donde más lo hicieron las rentas del 10% más pobre respecto al 10% más rico.

Desde el inicio de la crisis de 2008 hasta el de la recuperación en 2014, todos los grupos de renta vieron caer sus ingresos, pero estas pérdidas fueron mayores para los grupos más pobres. La recuperación posterior hasta la pandemia permitió moderarlas, aunque el crecimiento se repartió de manera desigual, beneficiando más a los grupos de renta más alta.

Gráfico 4: Desde el comienzo de la crisis de 2008, la evolución de los ingresos de los hogares más pobres ha sido la más desfavorable del conjunto de la población

Variación media anual de la renta por decil de ingresos, años 2007-2014 y 2007-2019, en %



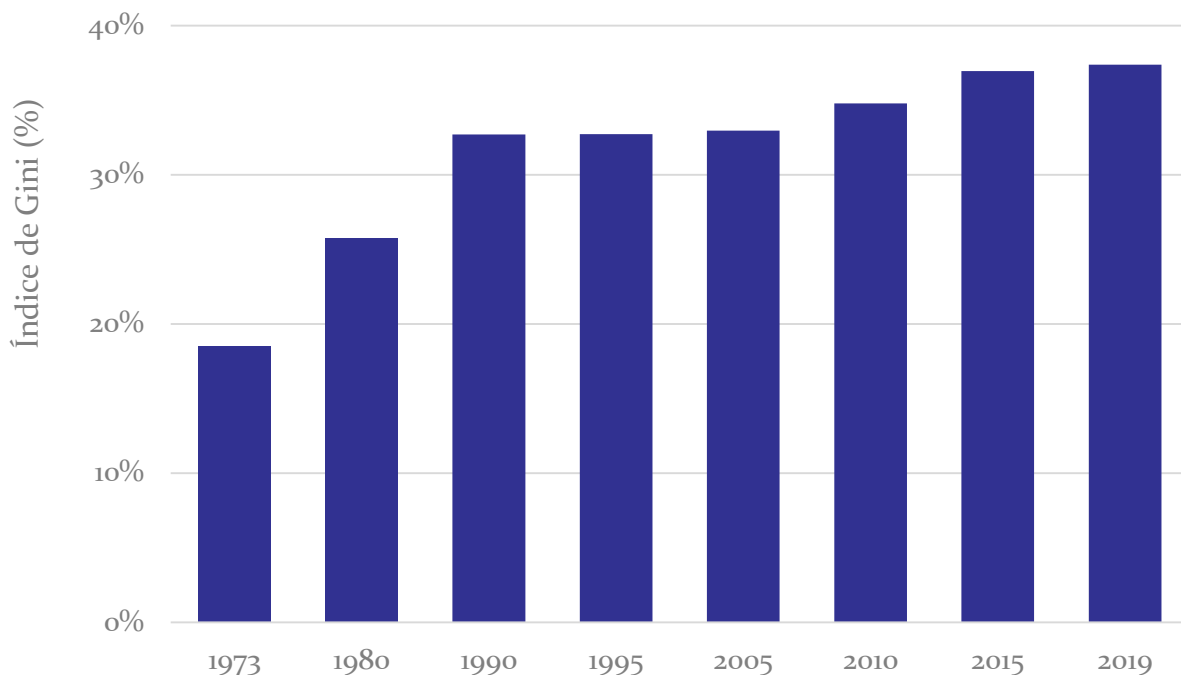
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

5 El crecimiento de la desigualdad en España se debe a la evolución de las rentas del trabajo y de capital, y a la limitada capacidad redistributiva de los impuestos y las prestaciones

La desigualdad en la distribución de las rentas del trabajo y de capital, las llamadas rentas primarias, es elevada en el caso de España debido a las características de la estructura productiva. Destaca en esta el alto peso de las actividades de bajo contenido tecnológico, que no requieren empleados de alta cualificación y favorecen, por lo tanto, relaciones laborales marcadas por la temporalidad y la parcialidad, sobre todo en las fases de ralentización de la actividad económica.

El desarrollo de algunos instrumentos básicos del estado de bienestar en las últimas décadas del siglo pasado dio lugar a importantes aumentos de la capacidad de corrección de la desigualdad, pero su impacto redistributivo ha mejorado muy poco desde entonces. Así, el alcance del sistema de impuestos y prestaciones no es suficiente para evitar que los aumentos de la desigualdad de las rentas primarias dejen de traducirse en incrementos de la desigualdad de la renta disponible en las fases recesivas.

Gráfico 5: La capacidad redistributiva del sistema de prestaciones e impuestos en España aumentó menos en las primeras décadas del siglo XXI que en los años 70 y 80 del siglo XX
Reducción del índice de Gini que consigue el sistema de impuestos y prestaciones, en %, 1973-2019



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares, el Panel de Hogares de la UE y la Encuesta de Condiciones de Vida.

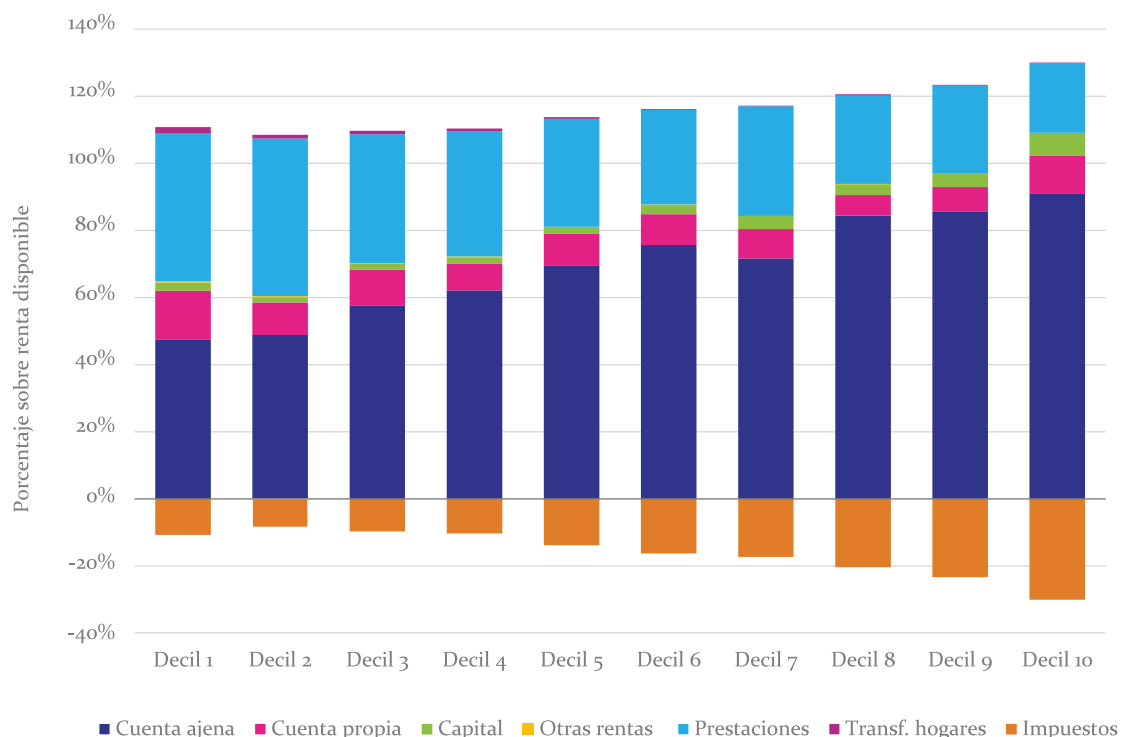
6 Las rentas del trabajo por cuenta propia y las de capital son las que se distribuyen de manera más desigual

La fuente de renta con más peso en los hogares españoles es la que procede del trabajo asalariado (más de tres cuartas partes del total). No obstante, el peso de cada fuente varía considerablemente según cuál sea el nivel de renta disponible de cada hogar. Mientras que casi la mitad de la renta de los hogares más pobres procede de prestaciones sociales, las rentas del trabajo por cuenta ajena y de capital aumentan su peso relativo según aumenta también el nivel de renta de los hogares. Así, el 20% más rico concentra más del 43% de las rentas del trabajo asalariado y más de la mitad de las rentas de capital.

La distribución del gasto en prestaciones monetarias es más igualitaria, pero no logra compensar suficientemente la desigualdad de las rentas primarias. Una singularidad de la estructura de rentas de los hogares españoles es el distinto peso de las rentas del trabajo por cuenta propia en cada grupo de renta. Los mayores porcentajes corresponden a los primeros deciles y al decil más alto. Este resultado está en correspondencia con las características de este tipo de empleo. En España, los trabajadores por cuenta propia o autónomos son un elevado porcentaje de la masa laboral, pero la mayoría de ellos son profesionales liberales o propietarios de pequeños negocios de comercio minorista, a diferencia de otros países, en los que corresponde más a emprendedores de negocios industriales. Aun así, más de una cuarta parte de estas rentas las reciben los hogares del decil más alto.

Gráfico 6: Las prestaciones sociales son una fuente importante de ingresos para los hogares con rentas bajas, mientras que el peso de las rentas de capital aumenta notablemente con el nivel de ingresos de los hogares españoles

Composición de la renta disponible de los hogares por niveles de renta, 2019, en %



Nota: la contribución de los impuestos a la renta disponible es negativa.

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

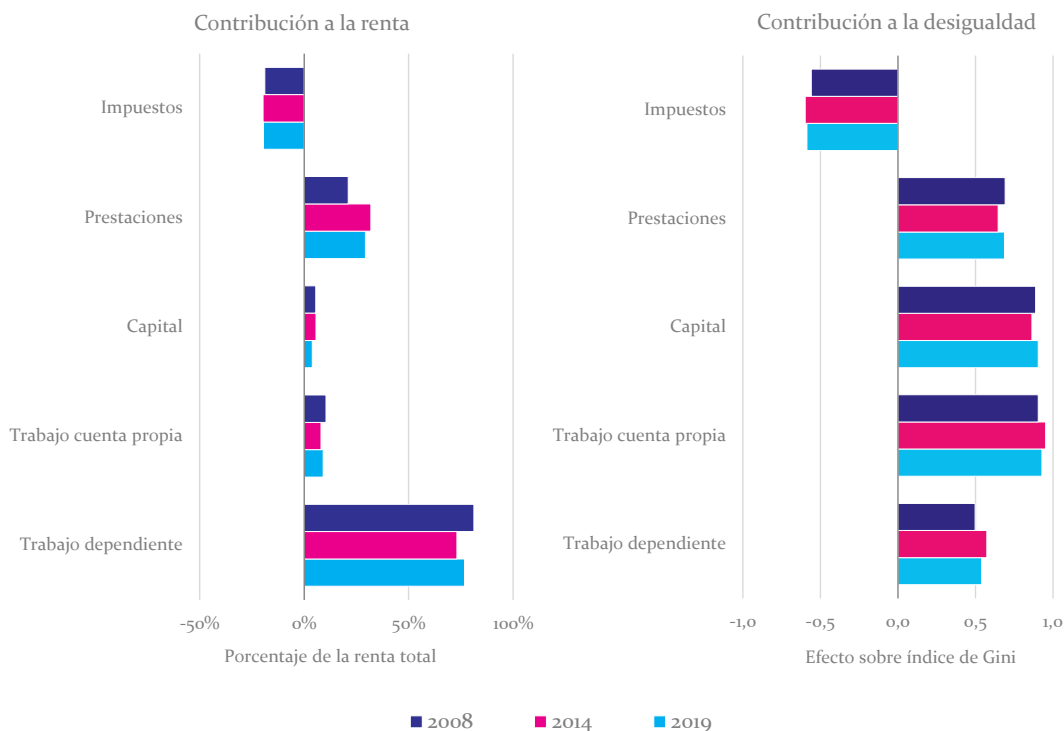
7 Las rentas del trabajo son las que más contribuyen a la desigualdad, por su mayor peso en la renta total

Del conjunto de rentas que reciben los hogares, las del trabajo asalariado son, por su dimensión, las que más contribuyen a la desigualdad de las rentas primarias en España. Esa contribución, además, se mantiene constante en el tiempo, ya que era una realidad destacada antes de la Gran Recesión, se mantuvo así mientras la crisis se prolongó y no se ha modificado durante la recuperación previa a la pandemia. Sin embargo, son las rentas del trabajo por cuenta propia y las rentas de capital las que se distribuyen más desigualitariamente. España es, de hecho, uno de los países de la Unión Europea donde la desigualdad en las rentas de capital es mayor. Algunos trabajos han estimado un aumento considerable, en varios países, de la importancia de la desigualdad en estas rentas para explicar la desigualdad total desde mediados de los años ochenta.

La contribución a la desigualdad de las rentas del trabajo dependiente tiene un cierto componente cíclico. Aumentó durante la crisis de 2008 y disminuyó, aunque moderadamente, en los años posteriores. La razón de este comportamiento es la alta sensibilidad al ciclo económico de sectores como el de la construcción, donde el salario total depende más de las horas trabajadas que del salario por hora. En las etapas expansivas, los trabajadores de estos sectores experimentan una importante mejora de unas rentas que, en otra situación, serían sensiblemente inferiores.

Gráfico 7: El trabajo por cuenta ajena es la fuente principal de ingresos de los hogares, y las rentas de capital y por cuenta propia son las más desiguales

Peso de cada fuente de renta en el total de ingresos y contribución a la desigualdad en el reparto de cada una de ellas, 2008, 2014 y 2019



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

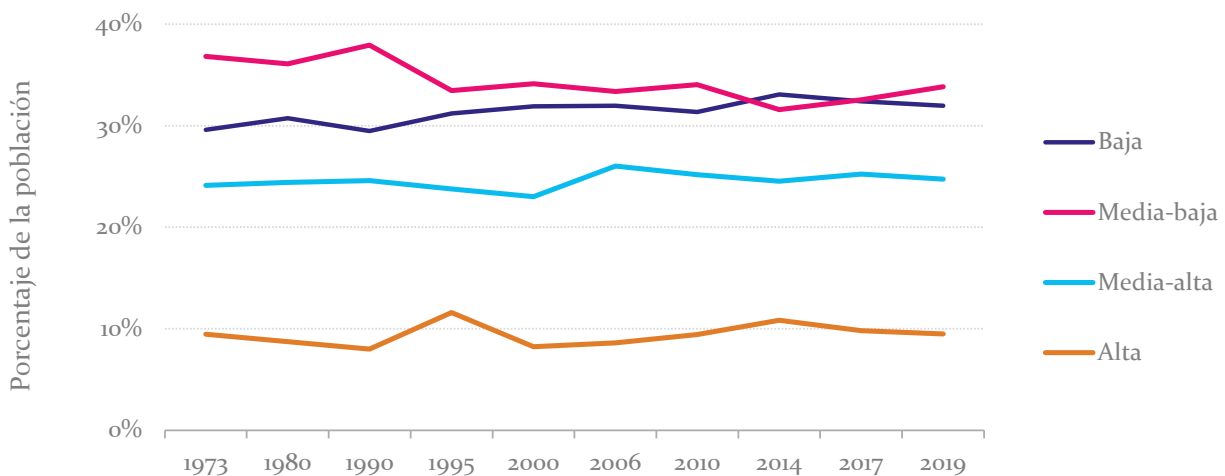
8 El grupo de población con rentas medias se va reduciendo, y su peso es hoy menor que hace treinta años

Desde la consolidación de la democracia hasta el comienzo de los años noventa se registró un proceso de crecimiento del segmento de población con rentas medias, sobre todo el de rentas medias-bajas. Por el contrario, el grupo con rentas altas fue perdiendo peso hasta llegar a un valor mínimo del 8% a comienzos de la década de 1990. Este proceso se explica por varios factores, como el desarrollo tardío del estado de bienestar en España, el crecimiento del nivel educativo de la población, el aumento de la actividad laboral remunerada femenina, la mejora de algunas ocupaciones y el propio incremento de las rentas salariales. Especialmente importante, como en otros países, fue la expansión del sistema de prestaciones e impuestos, dada la mayor incidencia de las prestaciones sociales en las rentas medias y bajas y el efecto moderador de las rentas más altas que tiene la imposición progresiva.

Antes de la crisis de 2008, la población con rentas medias suponía casi dos tercios del total. Como consecuencia de esta crisis, se produjo una importante caída del peso de este grupo en pocos años, paralela al crecimiento del grupo de rentas bajas –casi uno de cada seis hogares pasó al estrato de rentas más bajas– y del segmento con mayor renta. Tal cambio afectó a las desigualdades internas en cada grupo de renta, con un importante aumento de la desigualdad dentro de los hogares con rentas medias. Ese proceso se invirtió, de nuevo, durante la recuperación previa a la pandemia, cuando se volvió a un cuadro muy similar al que había antes de la crisis.

Gráfico 8: El grupo de rentas medias ha ido perdiendo peso sobre el total, mientras que ha aumentado el de hogares con renta baja

Distribución de la población por grupos de renta, 1973-2019, en % de la población



Nota: renta baja: inferior al 75% de la mediana; renta media-baja: entre el 75 y el 125% de la mediana; renta media-alta: entre el 125 y el 200% de la mediana; renta alta: superior al 200% de la mediana.

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares, la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, el Panel de Hogares de la UE y la Encuesta de Condiciones de Vida.

9 El grupo de rentas medias en España es considerablemente más pequeño que en los países europeos ricos

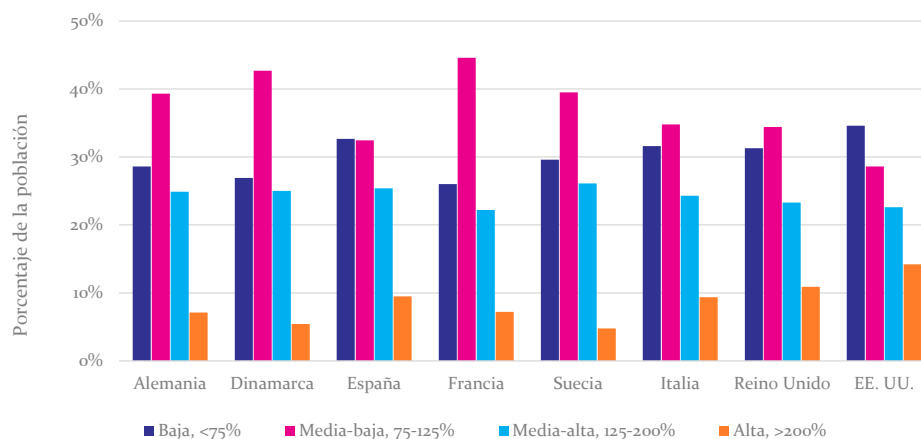
España presenta algunas singularidades en la distribución de la población según el nivel de renta (un 32,0% en el estrato de rentas bajas, un 58,5% en el segmento intermedio y un 9,5% en el grupo de renta alta). Esa segmentación se aleja notablemente de la de los países nórdicos y centroeuropeos. De los países de mayor renta, solo en Estados Unidos las rentas medias tienen un peso inferior, cercano al 50% de la población.

El hecho que más determina la diferente extensión de las rentas medias en cada país es la combinación entre un segmento de rentas medias-bajas extenso y un estrato de rentas medias-altas más contenido. Dentro de esta caracterización, España se sitúa más cerca de los modelos anglosajones que de los centroeuropeos y nórdicos, por el limitado peso del estrato de rentas medias-bajas (33,8% del total).

Hay algunos rasgos sociodemográficos que diferencian también al grupo de renta media en España. En comparación con otros países, se trata de una población de mayor edad, con un menor nivel educativo, que en una proporción importante tiene que trabajar a tiempo completo para acceder a este nivel de renta, y lo hace, sobre todo, a través de ocupaciones medias, a diferencia de otros países, donde una parte importante de las clases medias tiene ocupaciones que pueden considerarse de mayor cualificación y mejor remuneradas. Estos rasgos sugieren importantes diferencias intergeneracionales en España, donde parece que las generaciones que se incorporaron en las dos últimas décadas al mercado laboral han tenido menos oportunidades, debido a un estancamiento generalizado de la productividad y la pérdida estructural de calidad en el empleo. En otros países, estas generaciones más jóvenes han tenido mejores oportunidades para acceder a las rentas medias.

Gráfico 9: La principal singularidad de la estructura de rentas en España es el menor peso del grupo de rentas medias-bajas y el mayor peso del de rentas bajas

Distribución de la población de algunos países de renta alta por grupos de renta, 2019, en % de la población



Nota: renta baja: inferior al 75% de la mediana; renta media-baja: entre el 75 y el 125% de la mediana; renta media-alta: entre el 125 y el 200% de la mediana; renta alta: superior al 200% de la mediana. Los datos de Italia y Reino Unido corresponden a la EU-SILC 2018.

Fuente: elaboración propia a partir de EU-SILC y «Current Population Survey».

10

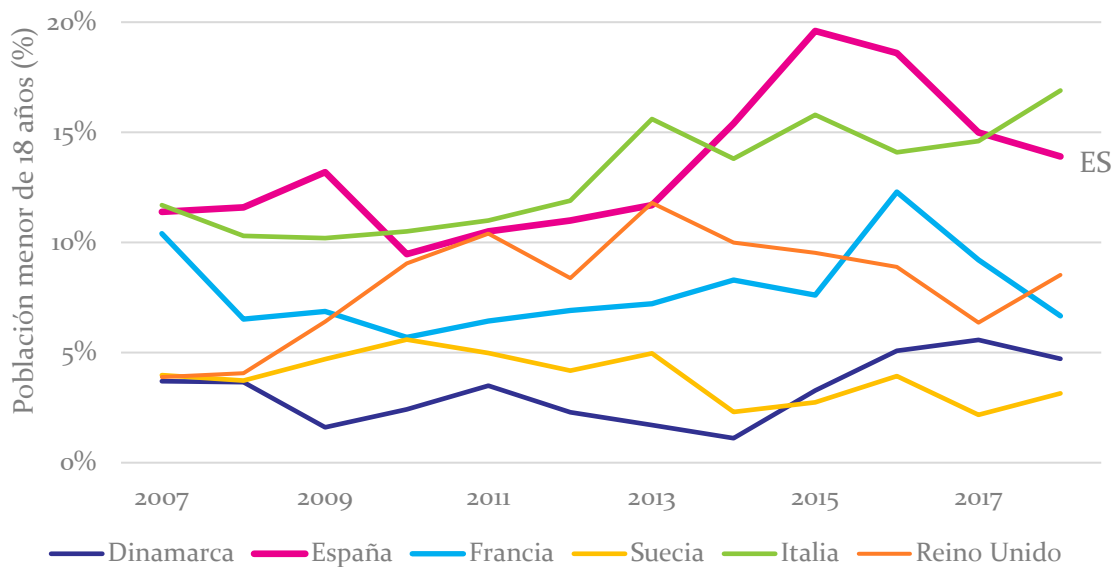
La pobreza en España se está cronificando, especialmente en los hogares más jóvenes con menores a cargo

Durante los años noventa del pasado siglo y la primera década del presente, la pobreza en España se caracterizaba por ser más transitoria que crónica, aunque recurrente. Desde la Gran Recesión, en cambio, la pobreza se está cronificando, especialmente en los hogares más jóvenes y con menores dependientes. Durante los últimos quince años se ha duplicado el porcentaje de niños que viven en un hogar en el que ninguno de los miembros activos está empleado. Esta situación incide decisivamente sobre su renta disponible, dado el bajo peso de las políticas familiares en el conjunto de las políticas sociales en España (menos de la mitad que en otros países de la UE). Antes de la pandemia, casi un 14% de los menores llevaban tres o más años en la pobreza, mientras que esto le sucedía en menor medida al conjunto de la población.

Se ha demostrado que, cuanto mayor es la duración del desempleo y la pobreza, más difícil resulta revertir ambas situaciones. Si esas dificultades persisten de generación en generación, se traducen en una alta dependencia de las rentas de los progenitores y en una menor movilidad social de los estratos de bajo nivel socioeconómico. Esta situación limita la posibilidad de alcanzar un nuevo contrato social.

Gráfico 10: La pobreza se está cronificando, especialmente en los hogares con menores dependientes

Menores de 18 años que pasan 3 años consecutivos por debajo del umbral de la pobreza, 2007, en %



Fuente: elaboración propia a partir de la EU-SILC longitudinal.

11

España es el país de la UE-27 donde más habría aumentado la desigualdad durante la pandemia

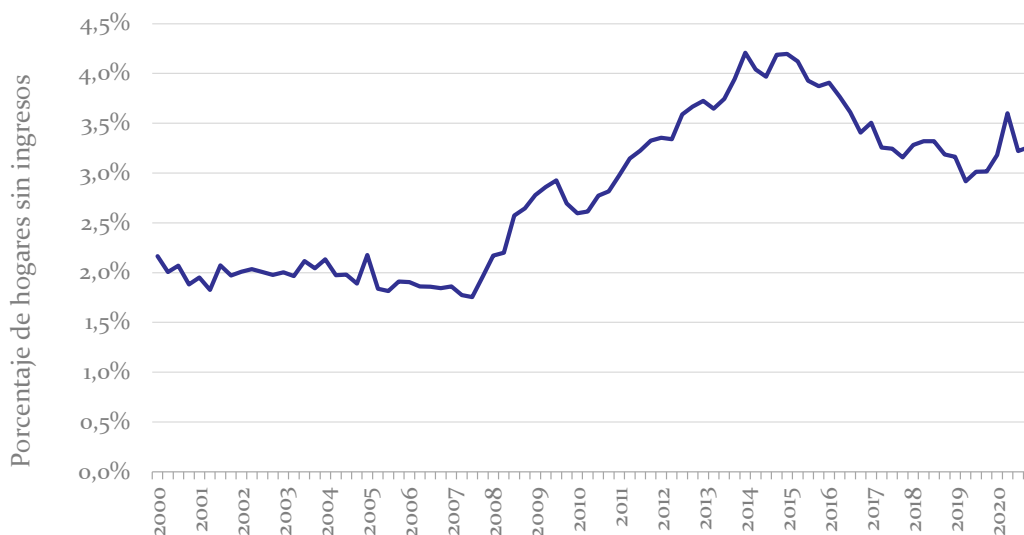
La caída de las rentas desde el inicio de la pandemia invita a anticipar un efecto importante sobre la distribución de la renta. Las restricciones de actividad dejaron al descubierto las debilidades en las rentas del trabajo, principal fuente de ingresos de los hogares. Las diferentes posibilidades de acceso al teletrabajo agudizaron las diferencias salariales entre los trabajadores más cualificados y con remuneraciones más estables y los de menor cualificación. La pandemia ha mostrado también que un alto número de hogares viven al día y con muchas dificultades para afrontar gastos imprevistos.

Las proyecciones de la Comisión Europea muestran que España es el país de la UE-27 donde más habría aumentado la desigualdad una vez introducidos los cambios en el sistema de prestaciones e impuestos durante la pandemia. Algunos indicadores indirectos ofrecen una evolución de las diferencias salariales que replica las olas de la pandemia: crecimiento muy rápido durante el confinamiento, estabilidad posterior, leve caída en la desescalada y nuevos repuntes en las sucesivas olas.

El único dato oficial que permite anticipar parte de los efectos redistributivos es el dato de hogares sin ingresos que recoge la Encuesta de Población Activa. Su volumen aumentó muy rápidamente en los primeros cien días de la pandemia, cayó con la recuperación de la actividad durante el verano de 2020 y volvió a crecer en el último trimestre de ese año, recogiendo los efectos de la segunda ola y de parte de la tercera. Un dato muy negativo, por sus posibles consecuencias adversas en el largo plazo, es que el aumento de esta forma de pobreza fue sensiblemente mayor en los hogares con menores de edad. Todos los datos convergen en mostrar un rápido incremento de la desigualdad y la pobreza como consecuencia de la pandemia. El riesgo, como en recesiones anteriores, es que este aumento se vuelva endémico.

Gráfico 11: La pandemia ha provocado un rápido aumento de los hogares sin ingresos, cuando su número seguía siendo mucho mayor que antes de la Gran Recesión

Hogares sin ingresos, 2000-2020, en %



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

Conclusiones

Uno de los problemas sociales y económicos más importantes de España es el alto nivel de desigualdad en la distribución de ingresos. Es una situación que persiste en el tiempo y que nos hace más vulnerables a posibles *shocks* económicos adversos. El análisis de las tendencias muestra que para reducir el problema no es suficiente con que la economía alcance niveles altos de crecimiento, dado que la estructura productiva y las características de las ocupaciones y de nuestro mercado de trabajo tienden a generar empleos de bajo salario, además de una mayor extensión del desempleo. España es, además, uno de los países europeos con un sistema de impuestos y prestaciones con menor capacidad redistributiva.

Esas características estructurales hacen que cuando la economía decrece la desigualdad aumente mucho, normalmente por la vía de un rápido incremento del número de hogares con rentas bajas y la caída del peso relativo del número de hogares con rentas medias. En estas circunstancias, los efectos que cabe esperar de la pandemia son, fundamentalmente, un aumento de la desigualdad y de la pobreza severa, especialmente en los hogares con menores, con el riesgo de que, como sucedió en recesiones anteriores, sus consecuencias se hagan endémicas.



Actuaciones propuestas

1

Cualquier intento de rebajar los altos niveles de desigualdad en España pasa por modificar la distribución de las rentas que reciben los hogares antes de la intervención del sector público. Sin cambios en la estructura productiva, será difícil moderar las diferencias actuales. Existe margen, en cualquier caso, en el ámbito de la regulación, con instrumentos como el salario mínimo, las modalidades de contratación o, a más largo plazo, las políticas educativas, que pueden tener un papel relevante en la mejora de la distribución.

3

Esas posibles acciones deberían incluir tanto los hogares con rentas inferiores al umbral de pobreza como los altamente vulnerables que forman parte de la clase media-baja.

5

Ante circunstancias coyunturales adversas, como la covid-19, son también necesarias medidas de actuación rápida dirigidas a colectivos en riesgo de pobreza con el objeto de evitar la cronificación de la inseguridad y la vulnerabilidad económicas.

2

España es uno de los países de la UE con menor capacidad redistributiva del sistema de prestaciones e impuestos. Para reducir ese diferencial es necesario aumentar el tamaño y la progresividad del sistema fiscal y extender la protección no contributiva, especialmente la dirigida a los jóvenes y a los hogares con menores.

4

Para moderar las diferencias entre los efectos de las expansiones sobre la desigualdad, muy modestos, y los de las recesiones, con un gran impacto, resulta necesaria la extensión de los instrumentos contracíclicos.

Desiguales ante el empleo

La igualdad en el empleo como vía para la igualdad de ingresos

Sara de la Rica, Fundación ISEAK
Lucía Gorjón, Fundación ISEAK
Gonzalo Romero, Fundación ISEAK

| | |
|----|---|
| 26 | Resumen |
| 27 | Ideas principales |
| 28 | En España, la desigualdad de ingresos está muy relacionada con el acceso al empleo |
| 29 | España tiene una de las tasas de desempleo más altas de la UE, en especial entre las personas jóvenes, y un alto nivel de desempleo de larga duración |
| 30 | Ser joven y tener un nivel educativo bajo frena el acceso al empleo, al igual que ser mujer |
| 32 | El acceso al empleo varía notablemente según la comunidad autónoma, y las diferencias se acentúan entre la juventud |
| 33 | La crisis de la covid-19 ha dificultado todavía más el acceso al empleo a las personas jóvenes |
| 34 | La desigualdad de ingresos también está relacionada con las horas trabajadas |
| 36 | El empleo a tiempo parcial afecta sobre todo a las personas jóvenes y a las mujeres |
| 38 | Las personas empleadas en el sector de servicios tienen menor intensidad laboral |
| 39 | Conclusiones |
| 40 | Actuaciones propuestas |
| 41 | Referencias |

Resumen

La recesión económica iniciada en el año 2008 tuvo una serie de graves consecuencias que transformaron radicalmente la realidad socioeconómica. En el caso de España, el mayor impacto de la recesión se produjo en el mercado laboral, con un aumento considerable de la tasa de desempleo, que pasó de un 8,1% en el año 2008 a un 26,1% en 2013. Este estudio analiza la relación entre el mercado laboral y la desigualdad de ingresos en España, así como los factores determinantes del acceso al empleo y del trabajo a tiempo parcial, en una perspectiva intergeneracional. Sus resultados muestran que el empleo a tiempo parcial y el desempleo son fundamentales para entender la desigualdad de ingresos, y que afectan de manera especial a las mujeres, la juventud y las personas con un nivel educativo bajo.



Ideas principales

1

En España, la desigualdad de ingresos está muy relacionada con el acceso al empleo. En el año 2019, un 70,6% de todas las personas en el 10% inferior de renta se encontraba en situación de desempleo.

2

España tiene una de las tasas de desempleo más altas de la UE, en especial entre las personas jóvenes. En 2018, la tasa de desempleo juvenil era del 23,4%. Además, tiene un alto nivel de desempleo de larga duración.

3

Ser joven y tener un nivel educativo bajo frena el acceso al empleo, y este impacto negativo ha crecido con el tiempo. Ser mujer también reduce el acceso al empleo, aunque este impacto negativo ha disminuido con el tiempo.

4

El acceso al empleo varía notablemente según la comunidad autónoma, y las diferencias se acentúan entre la juventud: considerando a las personas de 25 a 29 años, la probabilidad de tener un empleo es de un 92% en Navarra, mientras que en Andalucía es de un 72%.

5

La desigualdad de ingresos también está relacionada con las horas trabajadas. Las personas que trabajan a tiempo parcial suelen percibir salarios bajos, y la mayoría de ellas desearían trabajar más horas.

6

El empleo a tiempo parcial afecta sobre todo a las personas jóvenes y a las mujeres. Una cuarta parte de las personas en el 20% de rentas más bajas son mujeres contratadas a tiempo parcial. La brecha de género en este ámbito aumentó un 55% entre 1999 y 2019.

7

Las personas empleadas en el sector de servicios tienen una menor intensidad laboral. En la sanidad o la hostelería la probabilidad de trabajar a tiempo completo si eres joven no supera el 80%, y en educación es del 55%.

8

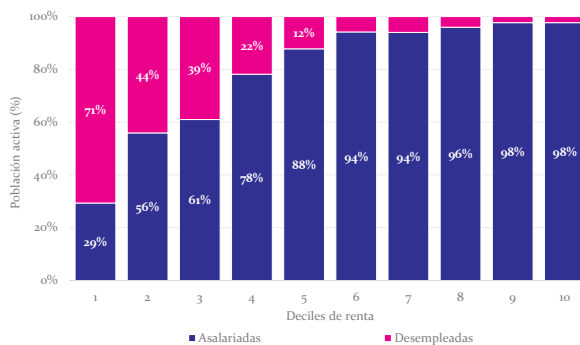
La pandemia de la covid-19 ha dificultado todavía más el acceso al empleo a las personas jóvenes.

1 En España, la desigualdad de ingresos está muy relacionada con el acceso al empleo

La relación entre desigualdad y acceso al empleo se puede observar si se atiende a la situación laboral de las personas ordenadas por deciles de renta. En el año 2019, de todas las personas ubicadas en el grupo de renta más bajo (primer decil), un 70,6% se encontraba en situación de desempleo. La proporción se va invirtiendo a favor de las personas asalariadas a medida que aumenta el nivel de renta. Entre la mitad de la población más rica, apenas encontramos personas en situación de desempleo. Esta correlación positiva entre desempleo y desigualdad también se observa en la evolución de ambos indicadores durante los últimos años. Así, tanto el desempleo como la desigualdad crecieron de manera importante durante la Gran Recesión, y solo a partir de 2014 se pudo apreciar un descenso en ambos indicadores. Con todo, a pesar de la recuperación económica, las tasas de desempleo y desigualdad aún no han recuperado los niveles previos a la crisis.

Gráfico 1: La falta de empleo recae sobre todo en las rentas más bajas

Distribución de la población activa (personas asalariadas y desempleadas) por deciles de renta, 2019

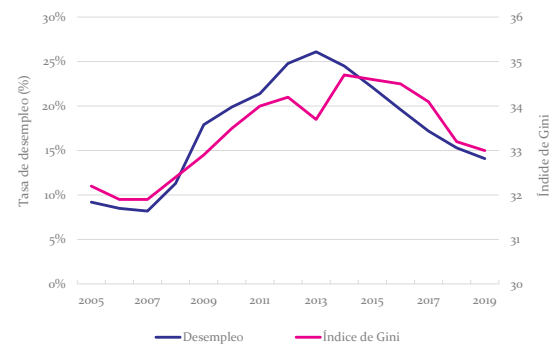


Nota: se tienen en cuenta las rentas de personas asalariadas (monetarias y no monetarias) y las prestaciones por desempleo, en términos netos. La desigualdad se mide por el índice de Gini, teniendo en cuenta el ingreso disponible equivalente, que permite comparar los ingresos de hogares de diferente tamaño.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019, INE.

Gráfico 2: La evolución de la desigualdad está positivamente relacionada con la falta de empleo

Tasa de desempleo e índice de Gini (ingreso disponible equivalente) en España, 2005-2019



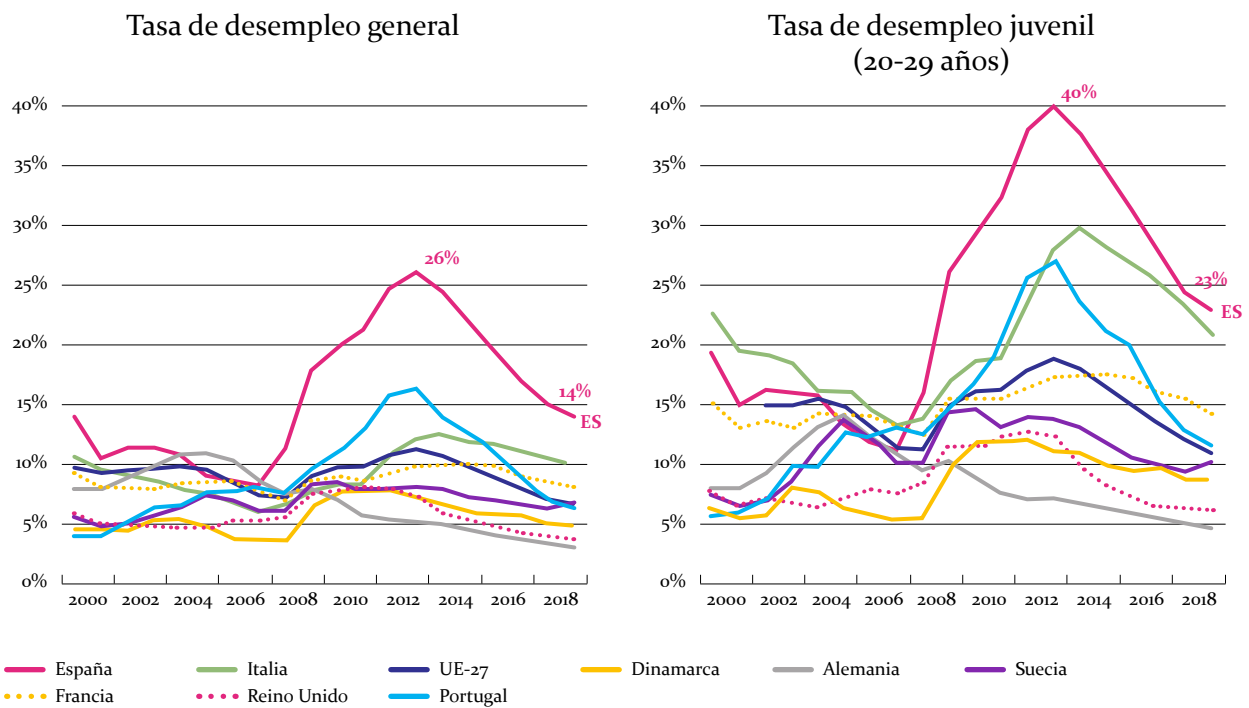
Fuente: Eurostat.

2 España tiene una de las tasas de desempleo más altas de la UE, en especial entre las personas jóvenes, y un alto nivel de desempleo de larga duración

A raíz de la Gran Recesión, la tasa de desempleo en España se situó entre las más altas de la UE, donde se ha mantenido a pesar de la recuperación económica posterior. Especial mención merece el desempleo juvenil, que en 2013, en el punto álgido de los efectos de la crisis, llegó a afectar al 40,1% de las personas jóvenes en edad de trabajar.

Gráfico 3: El acceso al empleo en España es mucho más difícil y volátil que en el resto de Europa, en especial para las personas jóvenes

Tasas de desempleo y desempleo juvenil (20-29 años), 2000-2019

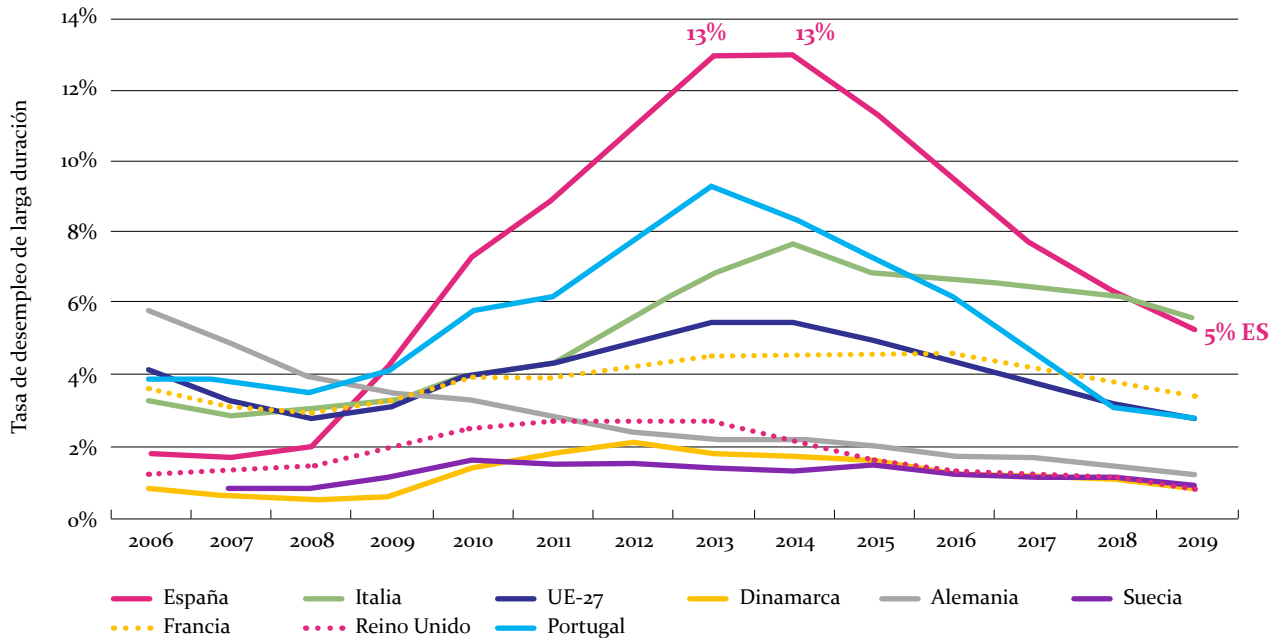


Fuente: Eurostat.

Además, España se caracteriza por sufrir una alta cronificación del desempleo. En los peores momentos de la Gran Recesión, el 13% de la población activa llevaba más de un año en situación de desempleo, frente al 5,5% de la media europea. Las dificultades para encontrar un trabajo aumentan a medida que se prolonga la situación de desempleo, por lo que su persistencia en el tiempo puede desembocar en una cronificación de la desigualdad.

Gráfico 4: España es un país con un nivel alto de desempleo de larga duración, lo que eleva el riesgo de que la desigualdad se cronifique

Desempleo de larga duración, 2006-2019



Fuente: Eurostat.

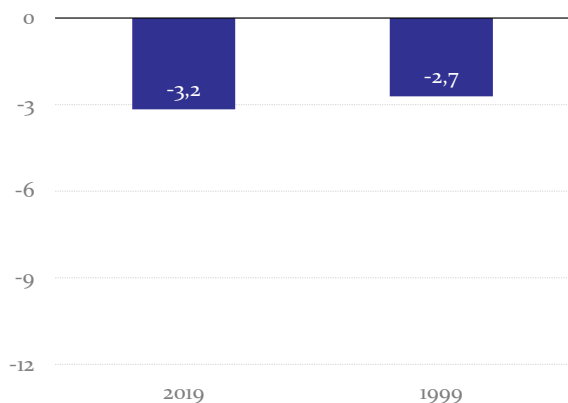
3

Ser joven y tener un nivel educativo bajo frena el acceso al empleo, al igual que ser mujer

La probabilidad de las personas jóvenes (25-29 años) de estar empleadas es 3 puntos porcentuales inferior a la de las personas de mediana edad (30-45 años). También existe una brecha de género: dadas unas mismas características, las mujeres tienen una probabilidad 5,4 puntos porcentuales menor que los hombres de acceder a un empleo. Sin embargo, es importante señalar que esta brecha se ha reducido sustancialmente, ya que 20 años atrás era de 9,7 puntos.

Gráfico 5: Las personas jóvenes conforman el grupo de edad con mayor dificultad para acceder al empleo

Efecto en la probabilidad de tener empleo, personas jóvenes (25-29 años), 1999 vs. 2019

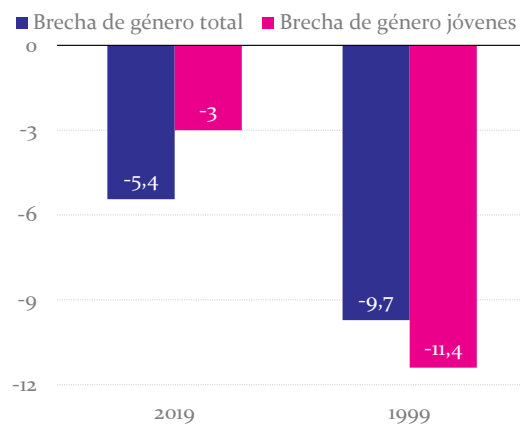


Nota: efectos marginales medios. Colectivo de referencia: personas de 30 a 45 años.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), INE.

Gráfico 6: En comparación con los hombres, las mujeres tienen más dificultades a la hora de acceder a un empleo, aunque la brecha es menor que hace 20 años

Efecto en la probabilidad de tener empleo, total de mujeres y mujeres jóvenes (25-29 años), 1999 vs. 2019



Nota: efectos marginales medios. Colectivo de referencia: hombres.

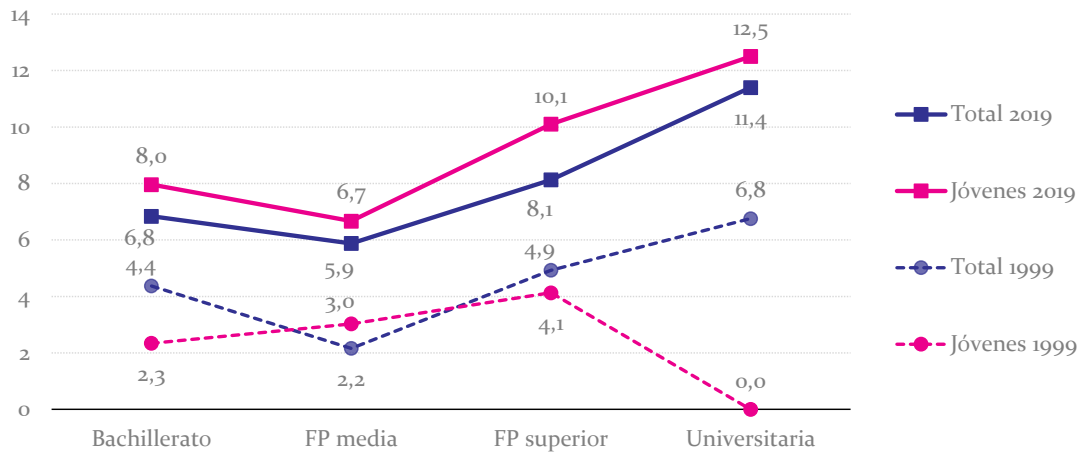
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), INE.

La probabilidad de acceder a un empleo crece a medida que aumenta el nivel educativo, especialmente entre los jóvenes¹. La educación es más importante hoy que hace 20 años, con un efecto positivo mayor para todos los niveles educativos en comparación con el grupo de personas que tienen un nivel educativo igual o inferior a la educación secundaria obligatoria (ESO).

¹ Exceptuando la educación universitaria en el caso de las personas jóvenes en 1999, que no tiene un efecto significativamente distinto de cero. Una posible explicación de este resultado podría ser el poco tiempo transcurrido entre la finalización de los estudios universitarios y la búsqueda activa de empleo.

Gráfico 7: A la hora de acceder a un empleo, el nivel educativo ayuda más hoy que hace 20 años, especialmente a las personas jóvenes

Efecto en la probabilidad de tener empleo según el nivel educativo, total de población y personas jóvenes (25-29 años), 1999 vs. 2019



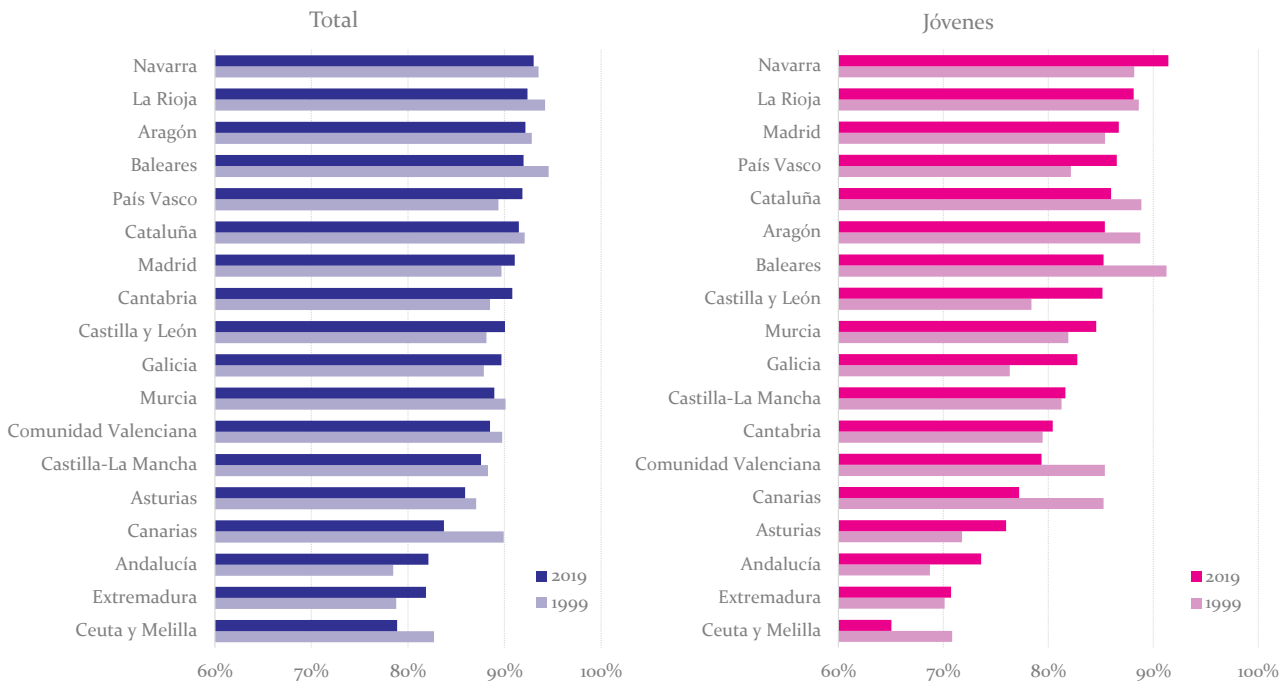
Nota: efectos marginales medios. Colectivo de referencia: personas con un nivel educativo igual o inferior a la ESO.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), INE.

4 El acceso al empleo varía notablemente según la comunidad autónoma, y las diferencias se acentúan entre la juventud

Navarra, La Rioja y Aragón destacan por ser las regiones donde una persona tiene mayor probabilidad de estar empleada, mientras que en Andalucía, Extremadura y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla la probabilidad de acceder a un empleo es menor. En el caso de las personas menores de 30 años, las diferencias entre las comunidades con mayor y menor probabilidad de acceder a un empleo son aún más acusadas. En cuanto a su evolución en el tiempo, se observa que hay comunidades en las que la probabilidad de acceder a un empleo ha aumentado en los últimos 20 años, como es el caso del País Vasco, Madrid o Andalucía (entre otras), mientras que en el caso de, por ejemplo, Baleares, Canarias o la Comunidad Valenciana, se ha producido el efecto contrario, especialmente entre la población joven.

Gráfico 8: El acceso al empleo experimenta grandes diferencias entre regiones
Probabilidad de estar empleado, según la comunidad autónoma, para el total de la población activa (25-60 años) y los jóvenes (25-29 años), 1999 vs. 2019



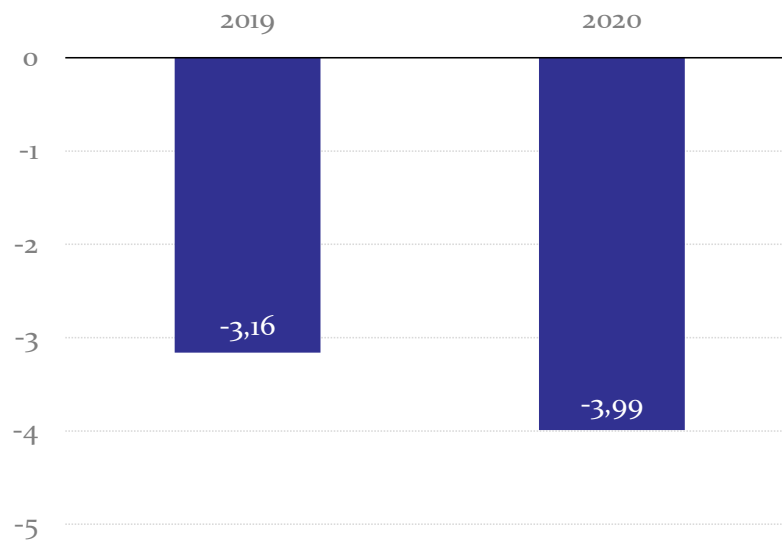
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), INE.

5 La crisis de la covid-19 ha dificultado todavía más el acceso al empleo a las personas jóvenes

La pandemia de la covid-19 ha provocado un parón en la actividad económica que ha afectado de lleno al mercado laboral. Sin embargo, este impacto no ha afectado de la misma manera a toda la población, y ha sido especialmente duro en el caso de las personas más jóvenes. Esto es así porque hablamos de un colectivo altamente afectado por la contratación temporal y, por lo tanto, más proclive a sufrir los ajustes del mercado laboral en épocas de recesión. En este sentido, el efecto negativo en la probabilidad de las personas jóvenes de acceder a un empleo se incrementó en 2020 hasta rozar los 4 puntos porcentuales.

Gráfico 9: La crisis de la covid-19 ha dificultado aún más el acceso de las personas jóvenes al empleo

Efecto en la probabilidad de tener empleo, personas jóvenes (25-29 años), 2019-2020



Nota: efectos marginales medios. Colectivo de referencia: personas de entre 30 y 45 años.

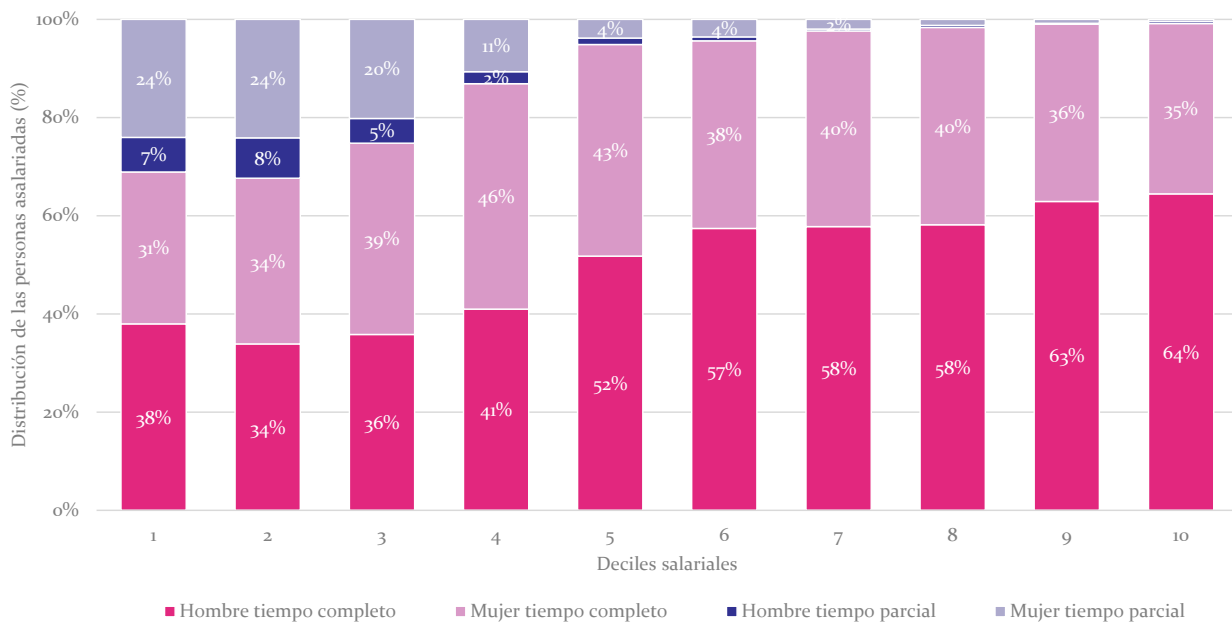
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), INE.

6 La desigualdad de ingresos también está relacionada con las horas trabajadas

La precariedad laboral cobra especial relevancia cuando se consideran las diferencias entre personas empleadas. En concreto, el análisis pone el foco en la desigualdad entre las personas que trabajan a tiempo completo y las que lo hacen a tiempo parcial. El fenómeno del empleo a tiempo parcial recae de manera desigual en la sociedad, y en particular las mujeres presentan tasas de parcialidad (porcentaje de personas que trabajan a tiempo parcial sobre el total de personas ocupadas) mucho más elevadas que los hombres. Debido a que las personas que trabajan a tiempo parcial suelen percibir salarios bajos, esta diferencia explica, en parte, la brecha de género.

Gráfico 10: Las personas que trabajan a tiempo parcial, en su mayoría mujeres, tienen salarios más bajos

Distribución de las personas asalariadas por deciles salariales, según tipo de jornada y género, 2019

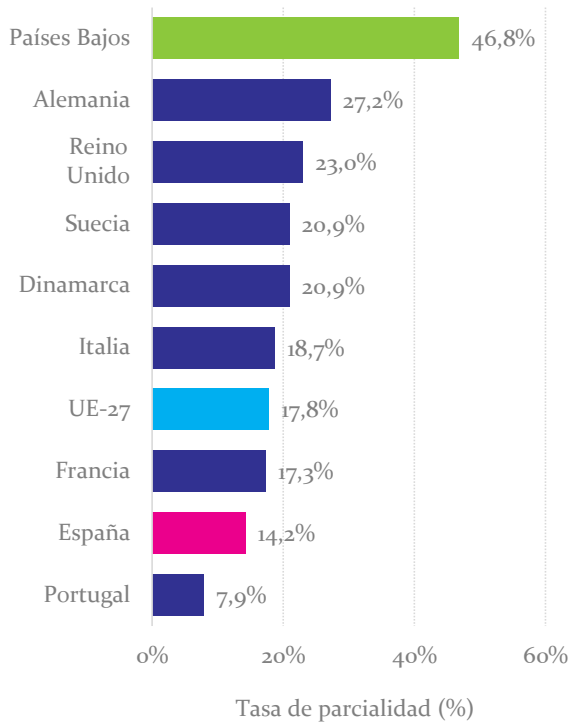


Nota: se tienen en cuenta las rentas de personas asalariadas (monetarias y no monetarias) en términos netos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019, INE.

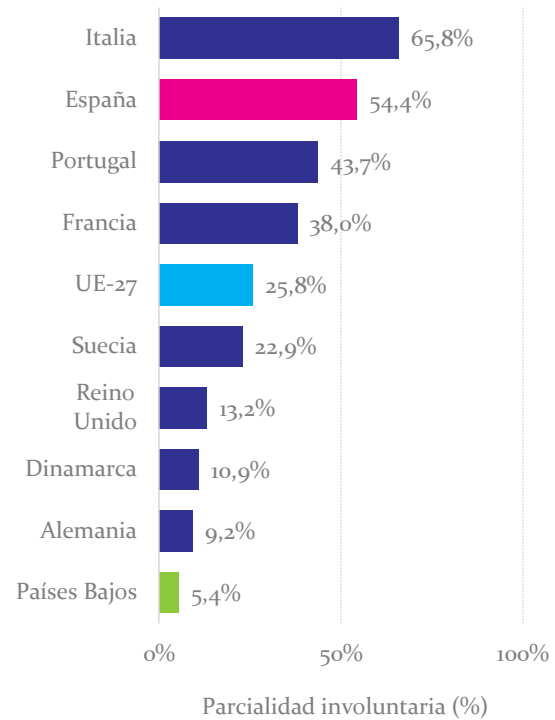
En comparativa europea, la tasa de parcialidad de España, del 14,2%, es inferior a la media. Ahora bien, se trata de un fenómeno mayormente involuntario, ya que más de la mitad de las personas en esta situación trabaja menos horas de las deseadas. Como contrapunto, casi la mitad de las personas empleadas en los Países Bajos trabajan a tiempo parcial, pero tan solo una minoría del 5,4% lo hace de manera involuntaria.

Gráfico 11: En comparativa europea, España tiene una tasa de parcialidad baja
Contratos parciales sobre población empleada, 2019



Fuente: Eurostat.

Gráfico 12: Sin embargo, se trata de una parcialidad en su mayor parte involuntaria
Contratos parciales involuntarios sobre total empleo parcial, 2019



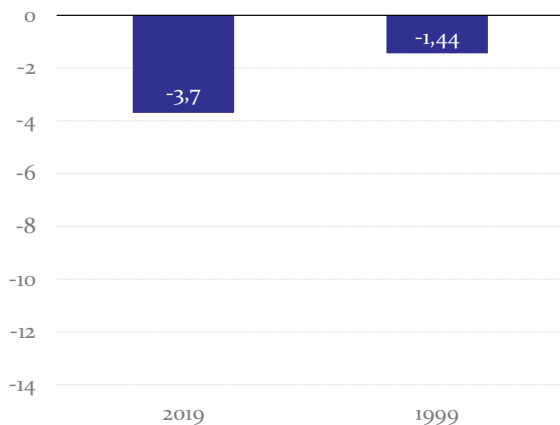
Fuente: Eurostat.

7 El empleo a tiempo parcial afecta sobre todo a las personas jóvenes y a las mujeres

Hay dos colectivos de personas que están más afectados por el empleo a tiempo parcial. Por una parte, las personas jóvenes, que, en comparación con las personas de mediana edad, tienen una probabilidad de estar empleadas a tiempo completo 3,7 puntos porcentuales menor. Esta penalización es mayor que la observada hace 20 años, de 1,44 puntos. Por otra parte, las mujeres, cuya probabilidad de tener una jornada laboral a tiempo completo es 12,6 puntos menor que en el caso de los hombres. Si bien es cierto que la brecha se reduce en el caso de las mujeres jóvenes, el riesgo de trabajar pocas horas es mucho mayor hoy que hace 20 años, tanto para el total de la población activa (4,5 puntos) como para la población joven (1,6 puntos). De hecho, la brecha de género en este ámbito aumentó un 55% entre 1999 y 2019.

Gráfico 13: La parcialidad afecta en mayor medida a las personas jóvenes, que tienen más dificultades para trabajar a tiempo completo que hace 20 años

Efecto en la probabilidad de trabajar a tiempo completo, personas jóvenes (25-29 años), 1999 vs. 2019

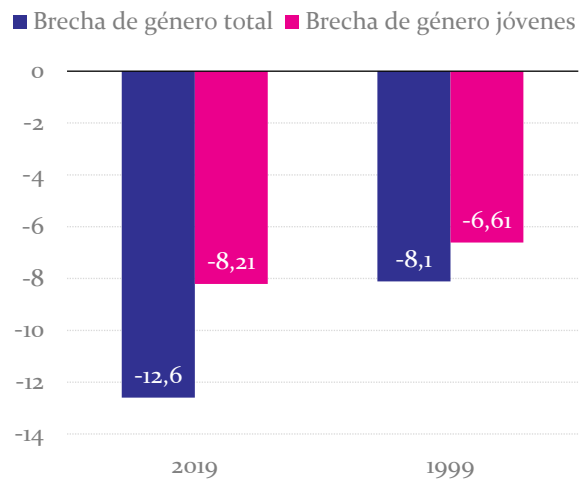


Nota: efectos marginales medios. Colectivo de referencia: personas de 30 a 45 años.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), INE.

Gráfico 14: Las mujeres tienen menor probabilidad de trabajar a tiempo completo. Esta brecha ha crecido notablemente en los últimos 20 años

Efecto en la probabilidad de trabajar a tiempo completo, total de mujeres y de mujeres jóvenes (25-29 años), 1999 vs. 2019



Nota: efectos marginales medios. Colectivo de referencia: hombres.

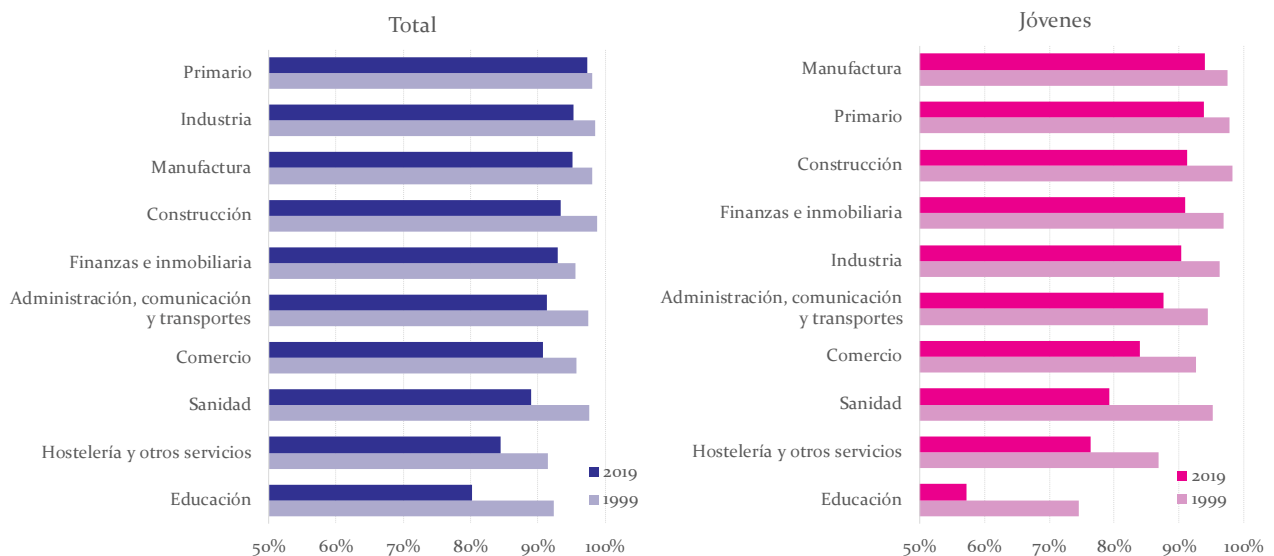
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), INE.

8 Las personas empleadas en el sector de servicios tienen menor intensidad laboral

La probabilidad de trabajar a tiempo completo varía de manera sensible en función del sector de actividad. El sector agrario, la industria y el sector manufacturero conforman el grupo de sectores con mayor probabilidad de trabajar a jornada completa. Son las actividades relacionadas con el sector de servicios –sanidad, educación y hostelería, entre otras– las que presentan una probabilidad más baja de trabajar a tiempo completo. Estas diferencias entre sectores son mucho más grandes cuando el análisis se centra exclusivamente en el grupo de las personas jóvenes. Como apunte adicional, se puede destacar que la probabilidad de trabajar a tiempo completo ha descendido de manera generalizada desde 1999, en particular en el sector de servicios. Por lo tanto, son las actividades relacionadas con este sector las que han experimentado una mayor disminución de la intensidad laboral y, en consecuencia, de los salarios.

Gráfico 15: La parcialidad afecta especialmente a los sectores de la sanidad, la educación o la hostelería

Probabilidad de trabajar a tiempo completo, por sector de actividad, para el total de la población activa (25-60 años) y para las personas jóvenes (25-29 años), 1999 vs. 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), INE.

Conclusiones

Se puede afirmar que, en España, la desigualdad de rentas está muy relacionada con la realidad del mercado de trabajo. En concreto, cabe destacar dos elementos del mercado laboral como origen de este vínculo: la desigualdad en el acceso al empleo, que tiene relación directa con el desempleo, y la desigualdad en el empleo, más ligada a la precariedad laboral y, especialmente, al número de horas trabajadas. El colectivo de las personas jóvenes es uno de los más afectados por esta desigualdad de oportunidades en el mercado laboral, ya que es el que tiene más dificultades para acceder a un empleo y, cuando lo hace, es más probable que trabaje a jornada parcial o que tenga un contrato temporal. Además, se trata de un colectivo que ha sufrido de manera intensa el impacto de la pandemia de la covid-19. Por este motivo, es necesario poner en marcha un plan de empleo centrado en las personas jóvenes que promueva su acceso al empleo y que luche por reducir la precariedad laboral mediante el refuerzo de la figura del contrato estable. Por otra parte, no se puede obviar el hecho de que en el mercado de trabajo existe una brecha de género que también afecta de manera directa a la desigualdad. A pesar de que esta brecha se ha reducido con el paso de los años, la correspondiente a la intensidad laboral no ha dejado de aumentar. Esto es así porque la parcialidad se ha convertido en un fenómeno que afecta de manera mayoritaria a las mujeres. Ante esta realidad, es imprescindible seguir avanzando en materia de conciliación y fomentar un reparto equitativo de tareas entre hombres y mujeres. Por último, hay otros aspectos que también influyen en la desigualdad de oportunidades en el mercado laboral y que conviene paliar, como las diferencias en la educación, entre regiones o entre sectores de actividad.



Actuaciones propuestas

1

Es necesario promover medidas que reduzcan el abandono escolar temprano e incentiven a las personas jóvenes a abordar estudios superiores, ya sean de formación profesional o universitarios.

3

Hay que diseñar un plan de empleo para las personas jóvenes que facilite su acceso al mercado de trabajo. Además, este plan también debería tener como objetivo la reducción de la precariedad laboral, especialmente en los sectores y las regiones donde esta es más preponderante.

2

Las políticas activas de empleo dirigidas a la reinserción laboral de las personas desempleadas deben diseñarse atendiendo a las necesidades del mercado laboral, siguiendo los ejemplos de casos de buenas prácticas internacionales, como Alemania, Francia o Finlandia.

4

Las mujeres absorben la práctica totalidad de los cuidados en el hogar, lo que las obliga a reducir su intensidad laboral. Se hace imprescindible la implantación de medidas que incentiven el reparto equitativo de cargas y tareas entre hombres y mujeres y que favorezcan la conciliación familiar y laboral por igual.



Referencias

Anghel, B.; Basso, H.; Bover, O.; Casado, J. M.; Hospido, L.; Izquierdo, M.; Kataryniuk, I. A.; Lacuesta, A.; Montero, J. M., y Vozmediano, E. (2018). *La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España*. Banco de España: Documentos Ocasionales, n.º 1806.

Ayala, L., y Cantó, O. (2020). *Mercado de trabajo y desigualdad*. Informe España 2020, p. 173-220.

De la Rica, S.; Gorjón, L., y Vega, A. (2019). *Brechas de género en el mercado laboral en Euskadi*. Informe ISEAK 2019/2.

De la Rica, S.; Gorjón, L., y Lizarraga, I. *El contrato en prácticas en España: crónica de un fracaso no anunciado*. Informe ISEAK 2020/2.

Goerlich, F. J. (2016). *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Bilbao: Fundación BBVA.

Gorjón, L.; Osés, A.; de la Rica, S., y Villar, A. (2021). *The long-lasting scar of bad jobs in the Spanish labour market*. Informe ISEAK 2021/3.

OCDE (2013). *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty*. París: OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>.

OIT (2020). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fourth edition*. Disponible en https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impactsandresponses/WCMS_745963/lang--en/index.htm.



La baja intensidad laboral, en la raíz de la desigualdad

Los efectos de la estructura productiva y salarial y del cambio tecnológico sobre la desigualdad en España

Manuel Alejandro Hidalgo Pérez, Universidad Pablo de Olavide y ESADE EcPol

- 43 Resumen
- 44 Ideas principales
- 45 La desigualdad salarial en España ha aumentado desde el inicio de la Gran Recesión
- 47 El aumento de la desigualdad salarial se debe, principalmente, al peso desigual de los contratos de baja intensidad laboral
- 48 Las personas trabajadoras con menores salarios han visto reducidas sus horas totales de trabajo después de la Gran Recesión
- 49 El peso de la contratación temporal explica la mayor parte de las diferencias entre sectores
- 51 La desigualdad entre personas trabajadoras jóvenes y mayores se incrementó entre 2010 y 2018
- 53 La alta temporalidad es una de las causas de que la desigualdad en España se sitúe entre las mayores de la Unión Europea
- 54 El cambio tecnológico incrementa la polarización de salarios, pero la formación puede contrarrestar este efecto
- 55 La pandemia de la covid-19 ha elevado la desigualdad salarial, pero este aumento no parece ser drástico
- 56 Conclusiones
- 57 Actuaciones propuestas
- 58 Referencias

Resumen

La desigualdad salarial en España aumentó en los años que siguieron a la Gran Recesión de 2008. Este aumento coloca a España entre los países con mayor desigualdad salarial de Europa. La principal razón, aunque no la única, fue el aumento de los contratos temporales y parciales entre los que tenían los salarios más bajos y entre las personas trabajadoras más jóvenes. La estructura productiva de la economía española es determinante, ya que la distribución de los diferentes tipos de contrato se corresponde con las particularidades de cada sector. Finalmente, mientras que el cambio tecnológico eleva la desigualdad salarial, la formación la reduce.



Ideas principales

1

La desigualdad salarial en España ha aumentado desde el inicio de la Gran Recesión. Este aumento se debe, principalmente, al incremento de los contratos temporales y parciales entre aquellos con menores salarios.

2

Las personas trabajadoras con menores salarios han visto reducidas sus horas totales de trabajo después de la Gran Recesión, aunque no se observan cambios significativos en el salario por hora.

3

Entre 2014 y 2018 este incremento de la desigualdad es más intenso, motivado por el mayor aumento de los salarios entre los que más ganan en comparación con los que menos ganan.

4

El peso de la contratación temporal y a tiempo parcial explica la mayor parte de las diferencias entre sectores en cuanto a desigualdad.

5

La desigualdad entre trabajadores jóvenes y mayores se incrementó entre 2010 y 2018. Los mayores de 30 años vieron aumentar su salario medio bruto mensual un 1,5%, mientras que los menores de 30 años lo vieron caer un 8,1%.

6

La alta temporalidad es una de las causas de que la desigualdad en España se sitúe entre las mayores de la Unión Europea.

7

El cambio tecnológico incrementa la polarización de salarios en el mercado laboral. Este efecto sobre la desigualdad salarial puede ser parcialmente contrarrestado por la formación.

8

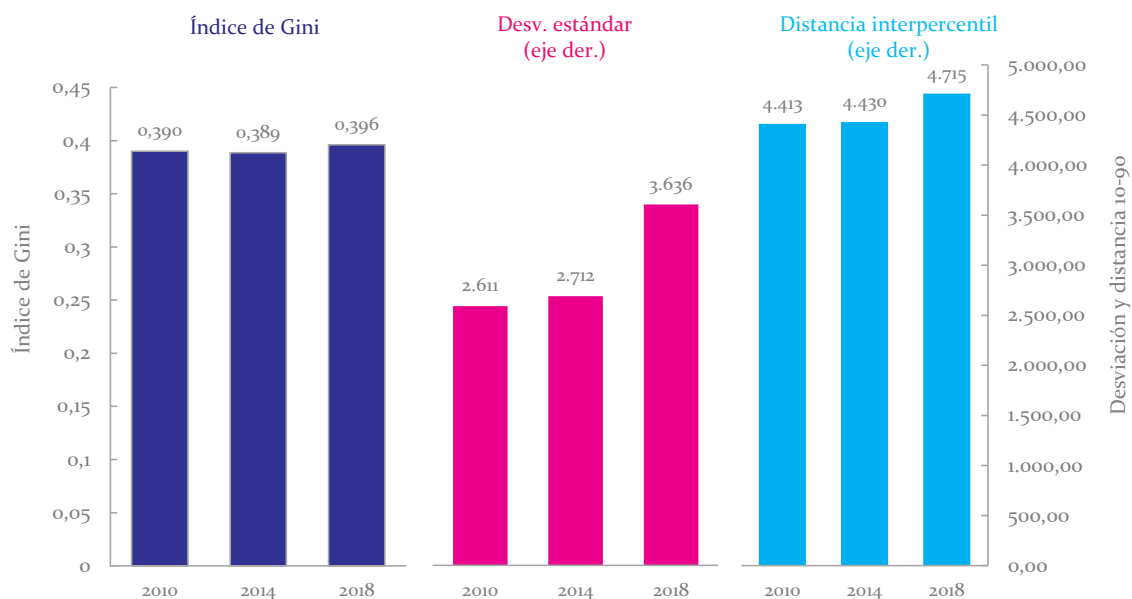
La covid-19 no parece haber generado un gran aumento de la desigualdad salarial. Esto se explicaría por dos tendencias contrarias que en buena parte se compensan: por un lado, los ERTE habrían elevado la desigualdad; por el otro, el aumento del desempleo la habría reducido.

1 La desigualdad salarial en España ha aumentado desde el inicio de la Gran Recesión

Los indicadores disponibles para la economía española en la última década muestran un aumento de la desigualdad salarial. Este aumento, sin embargo, es el resultado de un comportamiento diferencial entre dos periodos diferentes: el primero, entre 2010 y 2014, y el segundo, el tiempo que resta hasta 2018. Aunque en el primer periodo se observa un leve aumento de la desigualdad en términos absolutos (euros), es entre 2014 y 2018 cuando este incremento es más intenso, motivado por el mayor aumento de los salarios entre los que más ganan en comparación con los de los que menos ganan.

Gráfico 1: Diversos indicadores revelan un aumento de la desigualdad entre 2010 y 2018, y muy especialmente en los últimos cuatro años

Evolución de diferentes medidas de dispersión del salario bruto mensual: índice de Gini de la distribución salarial, desviación estándar y distancia entre los percentiles 10 y 90, años 2010, 2014 y 2018

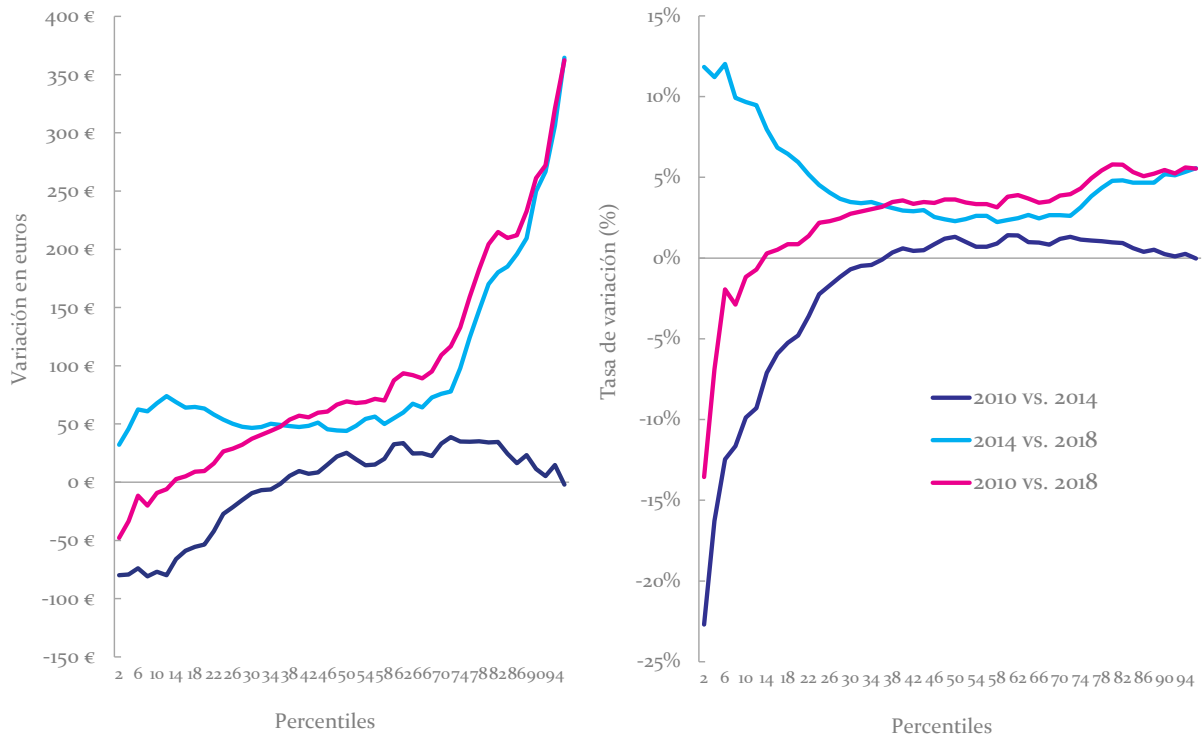


Nota: la desviación estándar indica qué tan dispersos están los salarios con respecto a la media salarial. Cuanto mayor sea la desviación estándar, mayor será la dispersión. La distancia entre percentiles se mide como la diferencia entre los salarios que representan el percentil 10 y el percentil 90 para cada año. En otras palabras, entre el salario que deja a su izquierda solo el 10% de los salarios y el que deja a su izquierda el 90% de los salarios. El eje izquierdo muestra los valores del índice de Gini, y el derecho, los valores de la desviación estándar y la distancia entre percentiles.

Fuente: elaboración a partir de los datos de la Encuesta de Estructura Salarial, 2010, 2014 y 2018, INE.

Gráfico 2: La desigualdad ha aumentado debido al menor crecimiento de los salarios en los percentiles más bajos

Variación absoluta (euros) y tasa de variación (%) del salario bruto mensual, por percentiles de la distribución de salarios, años 2010, 2014 y 2018



Nota: las líneas mostradas corresponden a las diferencias entre los percentiles de la distribución de los salarios entre los años indicados, en euros en el panel de la izquierda y en tasas de variación en el de la derecha. Por ejemplo, en euros, la diferencia entre el percentil 10 del año 2014 y el del año 2010 fue de -76,9 euros (panel de la izquierda) o de un -9,9% (panel de la derecha).

Fuente: elaboración a partir de los datos de la Encuesta de Estructura Salarial, 2010, 2014 y 2018, INE.

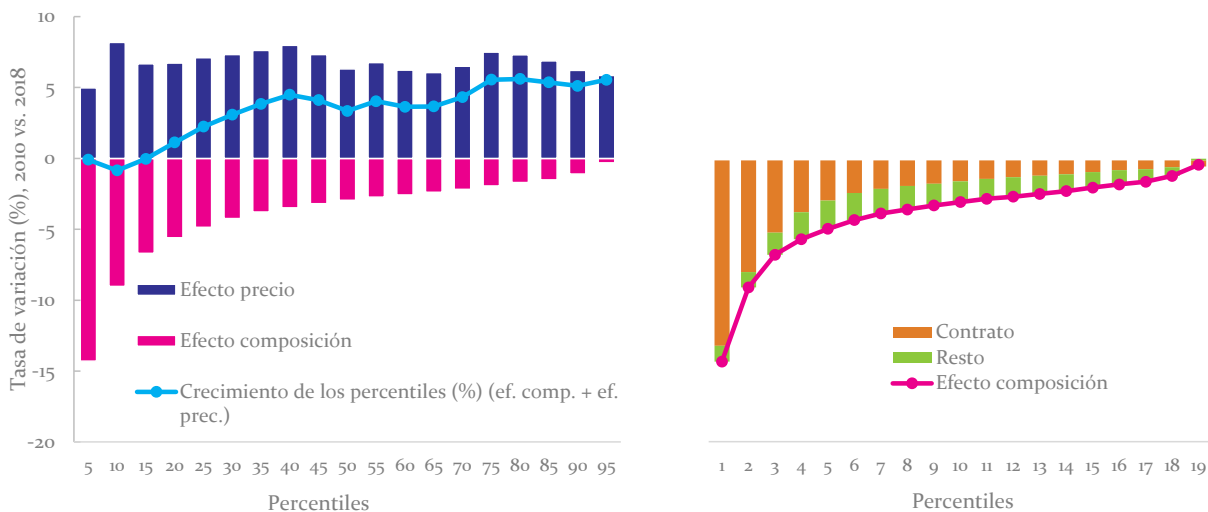
2 El aumento de la desigualdad salarial se debe, principalmente, al peso desigual de los contratos de baja intensidad laboral

Los trabajadores tienen asociadas una serie de características (por ejemplo, experiencia, nivel educativo, tipos de contrato, etc.) y, en el mercado de trabajo, cada característica se remunera de forma diferente. Por lo tanto, la remuneración total de un grupo de trabajadores puede variar por un cambio en el precio de las características (lo que se denomina «efecto precio») o por un cambio en las características del grupo (lo que se denomina «efecto composición»).

En este caso, la desigual variación salarial entre percentiles parece explicarse por cambios en la composición de las características. Concretamente, entre dichas características, es el aumento del peso de los contratos de tipo temporal o a tiempo parcial sobre el total lo que explicaría una elevada proporción del cambio en la desigualdad salarial entre 2010 y 2018. Por lo tanto, el menor crecimiento de los salarios bajos no se debe tanto a que se remunere menos a los trabajadores con ciertas características, sino a que se cambiaron las características de ese grupo. Este grupo pasó a tener una mayor proporción de contratos temporales, o una menor intensidad laboral.

Gráfico 3: El efecto precio ha tenido un impacto positivo, y similar en todos los niveles, pero el efecto composición ha afectado negativamente sobre todo a los salarios más bajos

Variación porcentual del salario bruto mensual, según percentiles, entre 2010 y 2018 (panel izquierdo) y desagregación del efecto composición (panel derecho)



Nota: la suma del efecto composición y del efecto precio da como resultado el crecimiento para cada percentil en porcentaje entre 2010 y 2018 (panel izquierdo). El efecto composición se desgrena en el panel derecho. Por ejemplo, mientras que el percentil 10 caía casi un 1% entre 2010 y 2018, el percentil 90 crecía un 5,1%. Este diferente comportamiento se explica, casi en su totalidad, por el cambio en las características de los empleos y las personas trabajadoras por percentiles. Por ejemplo, en el percentil 10 la caída por el efecto composición fue del 9,0%, mientras que en el percentil 90 apenas llegó a ser del 1%.

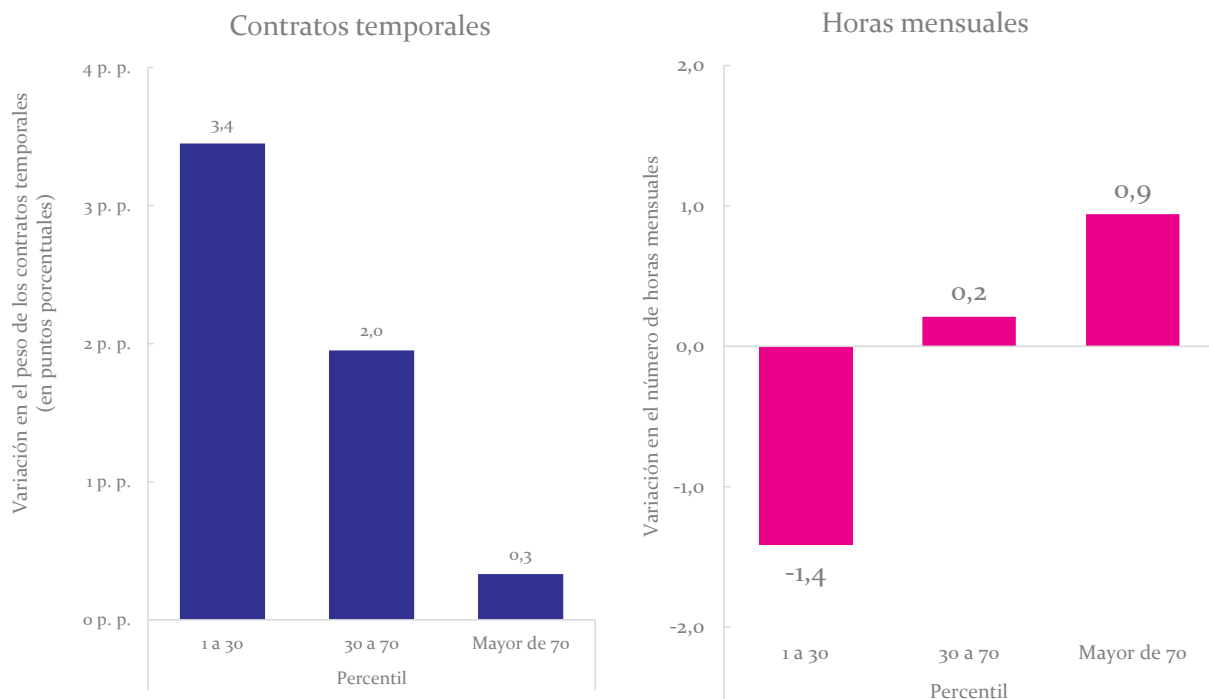
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Estructura Salarial, 2010 y 2018, INE.

3 Las personas trabajadoras con menores salarios han visto reducidas sus horas totales de trabajo después de la Gran Recesión

El aumento de la temporalidad y el mayor uso de los contratos a tiempo parcial entre los trabajadores con menor salario han jugado un importante papel en el aumento de la desigualdad salarial en esta última década. Así, entre 2010 y 2018, aumentó de forma más intensa el peso de los contratos temporales, mientras que cayó el peso de los contratos indefinidos. Esto provocó una caída media de las horas trabajadas por trabajador en la parte baja de la distribución de salarios y, por ello, los salarios brutos mensuales de este grupo se redujeron. Esta caída de las horas explica buena parte del aumento de la desigualdad salarial, en lugar de una caída del salario por hora.

Gráfico 4: El peso de los contratos temporales aumentó entre las personas con salarios bajos más que en el resto de grupos

Evolución del peso de los contratos temporales y las horas trabajadas por tramos de la distribución, años 2010 vs. 2018



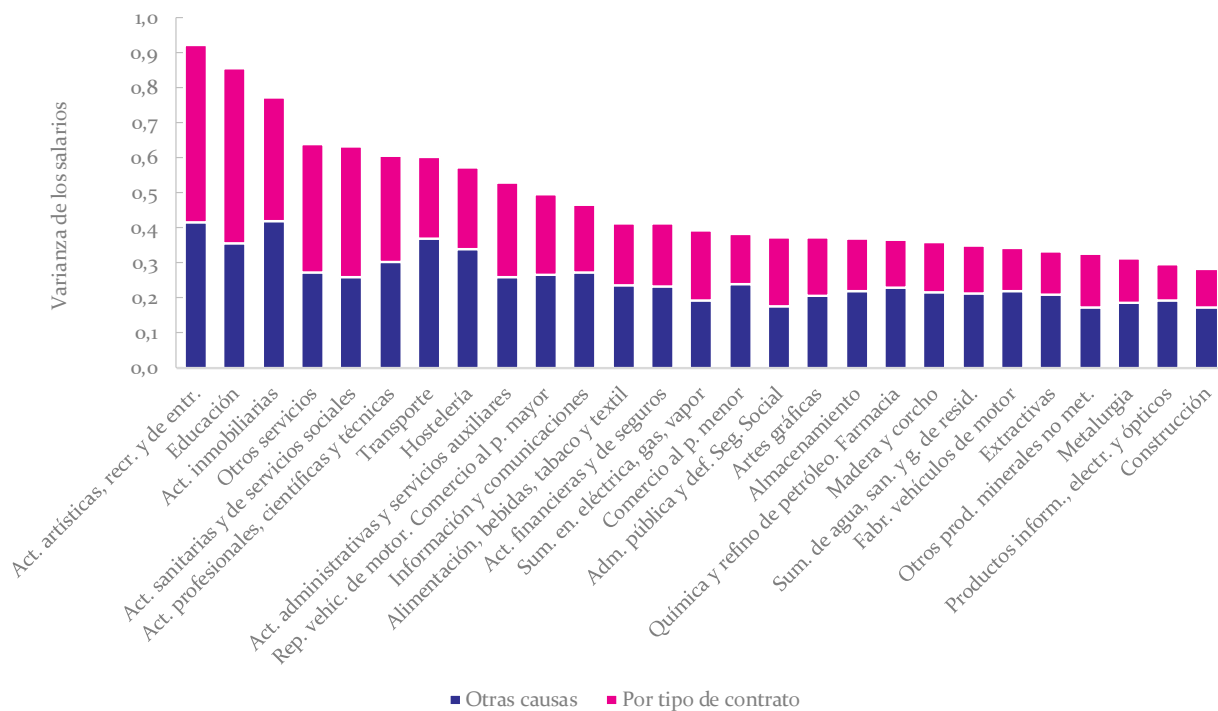
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Estructura Salarial, 2010 y 2018, INE.

4 El peso de la contratación temporal explica la mayor parte de las diferencias entre sectores

Las diferentes características de las empresas de cada sector productivo las llevan a utilizar diferentes tipos de contrato para cubrir sus necesidades de plantilla. Sin embargo, la regulación española incentiva, además, el abuso de la contratación temporal, incluso en sectores en los que las causas productivas y estacionales de la actividad no lo justifican. A ello se le ha unido, en los últimos años, un mayor uso de la contratación a tiempo parcial, que, según la EPA, es en buena parte involuntaria. Por tanto, la distribución de la desigualdad salarial entre los diferentes sectores está muy relacionada con el uso de este tipo de contratos. En efecto, la estructura productiva aporta poco a la desigualdad salarial entre sectores, ya que, si se «descuenta» el efecto que generan los contratos y la ocupación, esta se reduce hasta un 60%.

Gráfico 5: El tipo de contrato explica la mayor parte de la desigualdad salarial dentro de cada sector

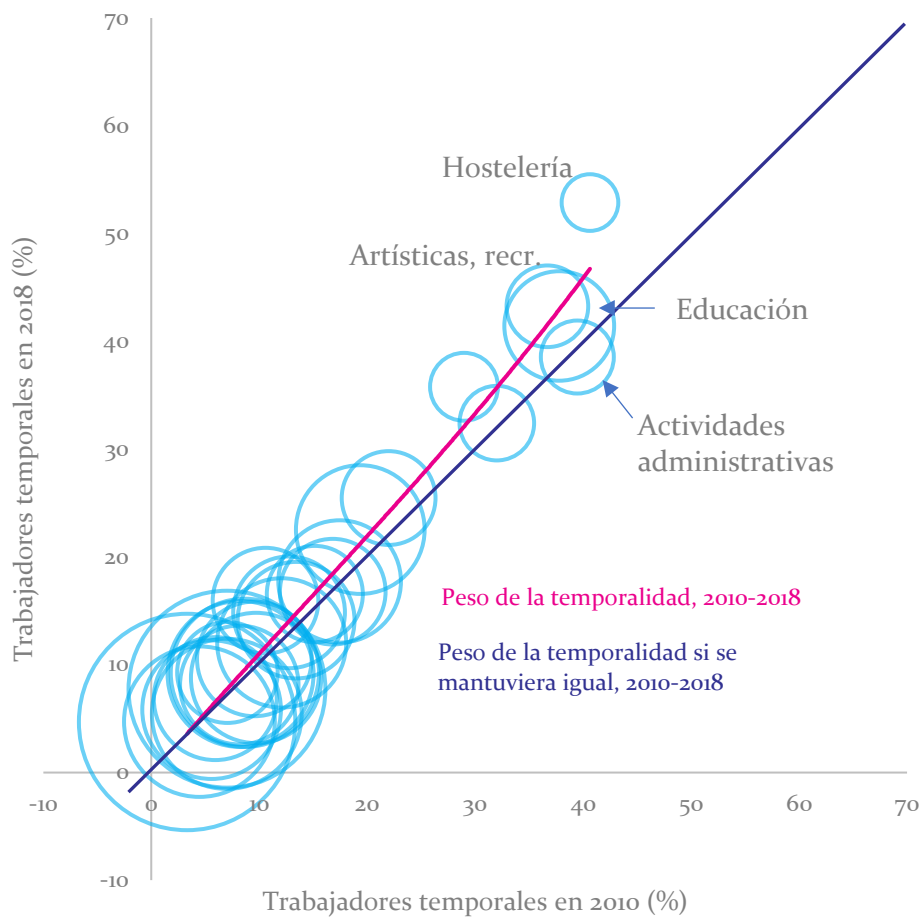
Varianza del logaritmo de los salarios brutos mensuales según el sector, por tipo de contrato, 2018



Fuente: elaboración a partir de la Encuesta de Estructura Salarial, 2018, INE.

Concretamente, el peso de la contratación temporal aumentó en la mayor parte de los sectores (21 de 27). Además, en aquellos sectores en los que la temporalidad ya era alta, aumentó aún más.

Gráfico 6: El aumento de la contratación temporal fue mayor en aquellos sectores que ya contaban con una mayor intensidad de la temporalidad, como la hostelería o la educación
Porcentaje de personas trabajadoras con contrato temporal, por sectores, años 2010 y 2018



Nota: en el gráfico se relacionan los pesos de la temporalidad de cada sector en 2010 con los de 2018. El tamaño del círculo refleja el peso del sector en términos de empleo en 2018. Estar sobre la línea azul implica que el peso de la temporalidad en un sector en 2010 sería el mismo en 2018. Estar por encima, que en 2018 el peso de la temporalidad sería mayor que en 2010. Finalmente, la línea rosa es una aproximación no lineal a la relación entre los pesos sectoriales de la temporalidad para ambos años y por sectores. Que se aleje de la línea azul cada vez más desde el origen indica que aquellos sectores con mayor peso de la temporalidad en 2010 también lo incrementaron más en estos años.

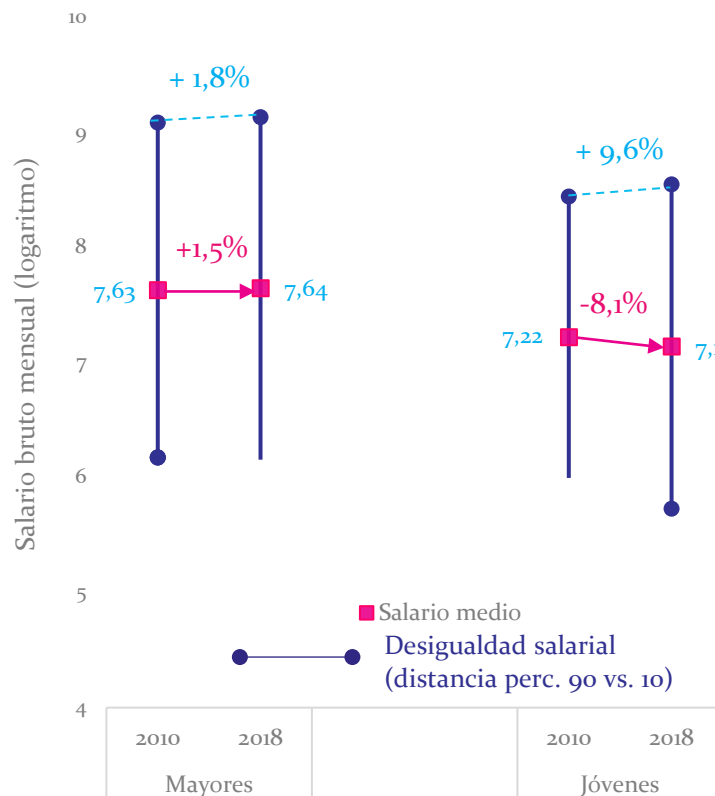
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Estructura Salarial, 2018, INE.

5 La desigualdad entre personas trabajadoras jóvenes y mayores se incrementó entre 2010 y 2018

Entre 2010 y 2018, el salario medio bruto mensual de las personas trabajadoras de más de 30 años aumentó un 1,5%, mientras que el de las menores de 30 años cayó un 8,1%. Esto implica un aumento de la desigualdad entre jóvenes y mayores. Además, la desigualdad dentro de cada uno de los dos grupos evolucionó de forma diferente. Mientras que entre los mayores aumentó un 1,8%, lo hizo un 9,6% entre los jóvenes. Los resultados de las estimaciones señalan la contratación como principal explicación. Este aumento de la desigualdad entre grupos, sumado al crecimiento de las diferencias dentro de cada grupo, en especial entre los jóvenes, contribuyó a elevar la desigualdad salarial en España.

Gráfico 7: Mientras que entre los mayores de 30 años la media salarial y la amplitud de la desigualdad salarial crecieron moderadamente, entre los jóvenes, el salario medio cayó intensamente y la desigualdad salarial aumentó

Logaritmo del salario medio bruto mensual y de los percentiles 10 y 90 por grupo de edad, años 2010 y 2018



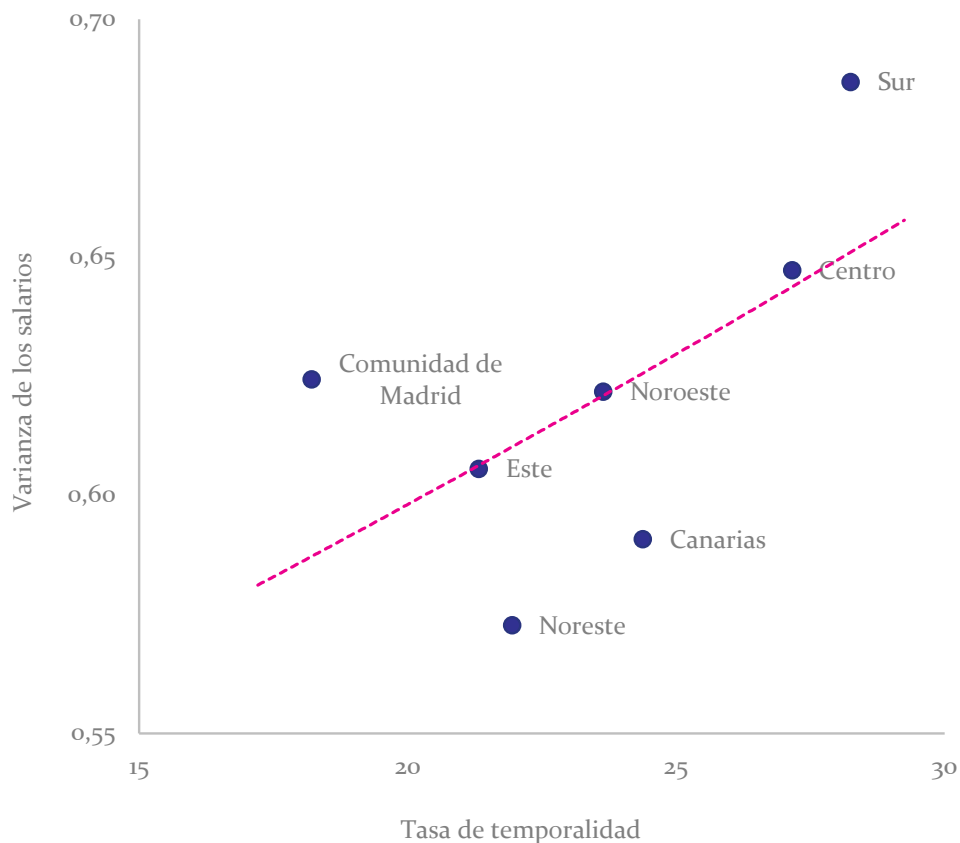
Nota: el gráfico muestra la evolución del salario bruto mensual medio (en logaritmo) para dos grupos de personas trabajadoras por edad (jóvenes menores de 30 años y personas de 30 años o más). También incluye la distancia entre el percentil 10 y el del percentil 90 para cada grupo. El segmento refleja dicha distancia entre percentiles.

Fuente: Encuesta de Estructura Salarial, 2010 y 2018, INE.

En cuanto a las regiones, el mayor peso de la temporalidad también sugiere una relación entre su uso y una mayor desigualdad salarial. De nuevo, la existencia de diferencias en la estructura productiva entre regiones afectaría a las diferencias en la desigualdad salarial entre estas. Sin embargo, el principal factor que influye es que los diferentes sectores hacen un uso diferenciado de los posibles tipos de contrato.

Gráfico 8: La asociación entre temporalidad y desigualdad salarial también se ve reflejada territorialmente

Relación entre tasa de temporalidad y varianza del logaritmo de los salarios medios brutos mensuales por agrupaciones regionales, 2018



Nota: la disponibilidad de los datos para la realización de este trabajo no identifica las comunidades autónomas en todo su detalle por razones de secreto estadístico. Se llega solo a las agrupaciones reflejadas en el gráfico. Sur: Andalucía y Murcia; Este: Comunidad Valenciana, Cataluña e Islas Baleares; Centro: ambas Castillas y Extremadura; Noroeste: Asturias, Cantabria y Galicia; Noreste: Aragón, Navarra y País Vasco.

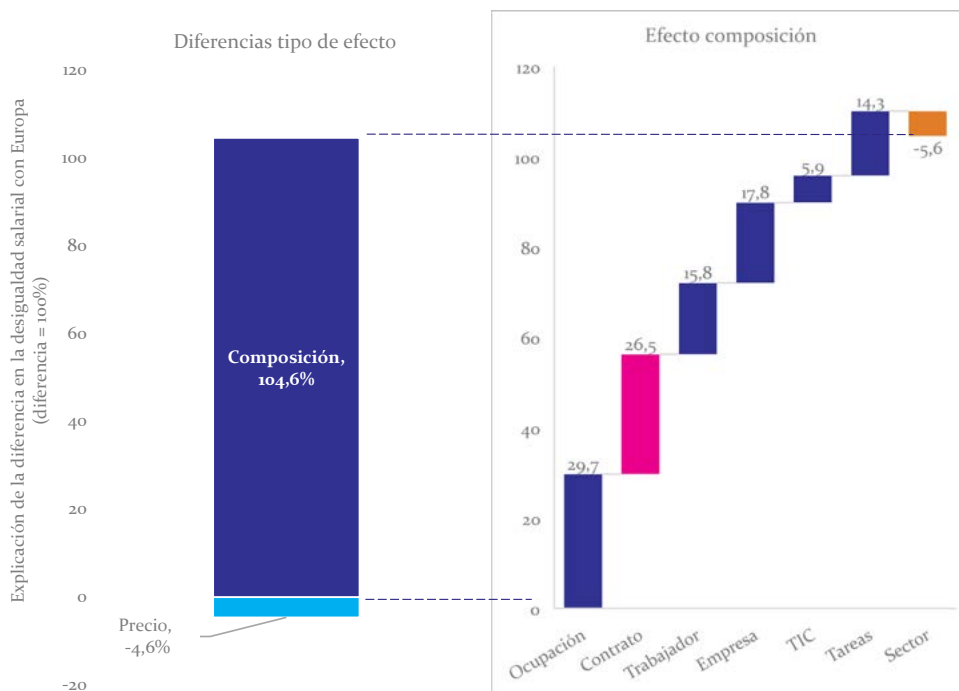
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Estructura Salarial, 2018, INE.

6 La alta temporalidad es una de las causas de que la desigualdad en España se sitúe entre las mayores de la Unión Europea

Al comparar la desigualdad salarial en España con la del resto de Europa, hay que destacar dos cuestiones. En primer lugar, España se sitúa entre los países con mayor desigualdad. En segundo lugar, cuando se analizan las causas en comparación con un grupo de países seleccionados (Alemania, Francia e Italia), resulta que la tipología de los contratos explica una cuarta parte de estas diferencias. Otras causas importantes son las diferencias en las tipologías medias de las empresas (posiblemente relacionadas con la productividad), en la ocupación o en las características propias de las personas trabajadoras.

Gráfico 9: La tipología de contrato es una variable importante a la hora de explicar las diferencias en la desigualdad entre España y otros países de la UE

Diferencia en la varianza de los logaritmos del salario medio bruto mensual entre España y Europa por tipo de efecto, y explicación del efecto composición



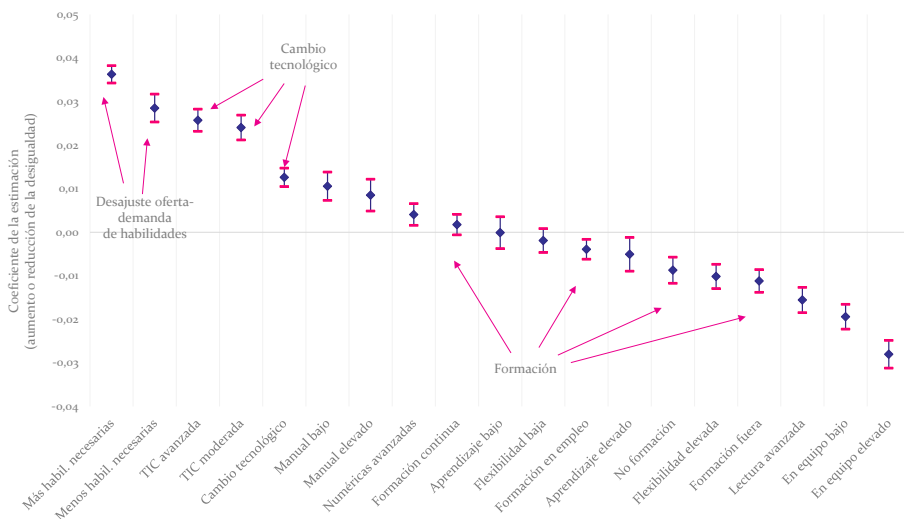
Nota: en el panel de la izquierda se muestran las aportaciones del efecto precio y el efecto composición a la diferencia con Europa en términos de desigualdad salarial. La suma, igual a 100, es la diferencia en la varianza de los salarios (en logaritmos) entre España y los países seleccionados (mayor en España en un 12%). En el panel de la derecha se descompone la aportación de cada grupo de factor al efecto composición. En concreto, se incluyen la ocupación, el tipo de contrato, las características personales del trabajador (como educación o sexo), la tipología de la empresa (como tamaño o titularidad), si usa o no nuevas tecnologías (TIC), las tareas que el trabajador realiza en su puesto de trabajo o el sector en el cual la empresa desempeña su actividad. La suma de todos estos efectos es igual al efecto composición.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CEDEFOP, 2014.

7 El cambio tecnológico incrementa la polarización de salarios, pero la formación puede contrarrestar este efecto

El cambio tecnológico tiene distinto efecto en los salarios en función de las tareas realizadas. Así, en aquellos empleos con tareas cuyo desempeño se complementa con el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC), y que normalmente tienen salarios más altos, el cambio tecnológico fomenta el crecimiento de las retribuciones. Por el contrario, en aquellos empleos donde las TIC sustituyen a personas trabajadoras, el efecto sobre sus salarios es el de reducirlos. Este proceso de sustitución de tareas ha afectado más a aquellas personas trabajadoras que se situaban en la zona media de la distribución de salarios, en buena parte porque la automatización ha afectado principalmente a la industria, donde los salarios se sitúan en particular en dicha zona. Por esta razón, el cambio tecnológico sustituye a las personas que cobran salarios medios y beneficia a aquellas con remuneraciones más elevadas, mientras que no afecta a quienes se sitúan en el escalafón más deprimido de la distribución salarial. El efecto total es una polarización del mercado de trabajo que concentra a las personas trabajadoras en los extremos. Esto explicaría el motivo por el cual el cambio tecnológico podría elevar la desigualdad salarial. No obstante, el hecho de que el cambio tecnológico eleve la desigualdad puede compensarse mediante la adquisición de capacidades y habilidades tecnológicas por parte de las personas trabajadoras. La formación, por lo tanto, reduce la desigualdad, especialmente si se adecúa a las habilidades demandadas en los empleos.

Gráfico 10: El cambio tecnológico, y el desfase entre la oferta y la demanda de habilidades tecnológicas, aumentan la desigualdad. La formación de los trabajadores puede reducirla
Efecto sobre la varianza de los salarios brutos mensuales de diversas características de los trabajadores y los puestos de trabajo



Nota: coeficientes e intervalos de confianza al 10% obtenidos en la regresión sobre la RIF de la varianza de los salarios brutos mensuales en logs para un conjunto de variables. El coeficiente estimado mide el efecto de cada una de las variables incluidas en el eje horizontal sobre la desigualdad de los salarios. Si es positivo, aumenta la desigualdad; si es negativo, la reduce. Es importante que el segmento esté separado del eje horizontal que cruza el vertical en el valor 0 (cero). En ese caso diremos que ese efecto sobre la desigualdad es significativo estadísticamente.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Estructura Salarial, 2018, y el CEDEFOP.

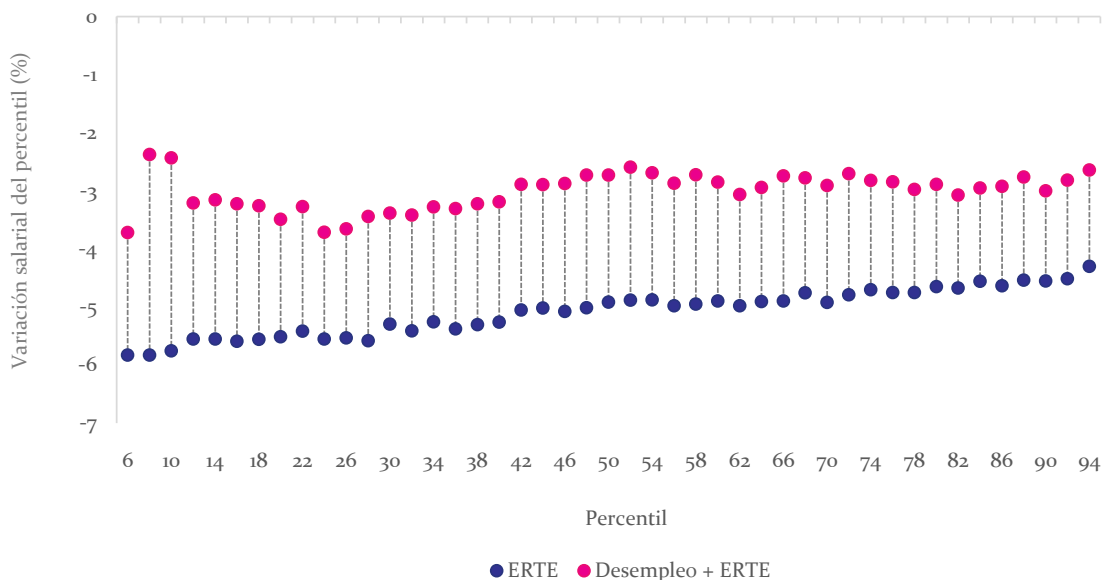
8 La pandemia de la covid-19 ha elevado la desigualdad salarial, pero este aumento no parece ser drástico

Las consecuencias de la pandemia sobre la desigualdad en el mercado de trabajo hasta el momento son complejas, aunque destacan dos de ellas: el aumento del desempleo y la aplicación de ERTE masivos. En el primer caso, el aumento del desempleo ha reducido la desigualdad salarial entre trabajadores en activo. Esto se podría explicar porque la probabilidad de ser despedido suele ser mayor entre aquellas personas trabajadoras con peores «características», quienes, a su vez, suelen tener peores salarios. Además, por el hecho de que la probabilidad de ser despedido es mayor entre personas con contrato temporal, su salida del mercado de trabajo eleva el salario medio de las personas trabajadoras con menores salarios al elevarse la intensidad laboral. Por el contrario, por su propia definición, quienes se acogen a un ERTE ven reducida su nómina hasta el 70% de lo que ingresan cada mes (según la Ley 8/2020). Si, de nuevo, la probabilidad de acogerse a un ERTE no es la misma para todas las personas trabajadoras –puesto que es mayor entre aquellas con menores salarios–, los ERTE habrían elevado la desigualdad salarial.

A todo ello habría que sumar, además, el probable papel del cambio tecnológico en las consecuencias de la covid-19 en la desigualdad salarial. Así, sabemos que las posibilidades de teletrabajar o de reajustar la actividad productiva al nuevo escenario no han sido iguales para todos, y que la situación ha sido más compleja y difícil para aquellas personas trabajadoras menos cualificadas y, por ello, con menores salarios.

Gráfico 11: La covid-19 habría elevado la desigualdad salarial

Tasa de variación salarial (%) de los percentiles de las distribuciones simuladas

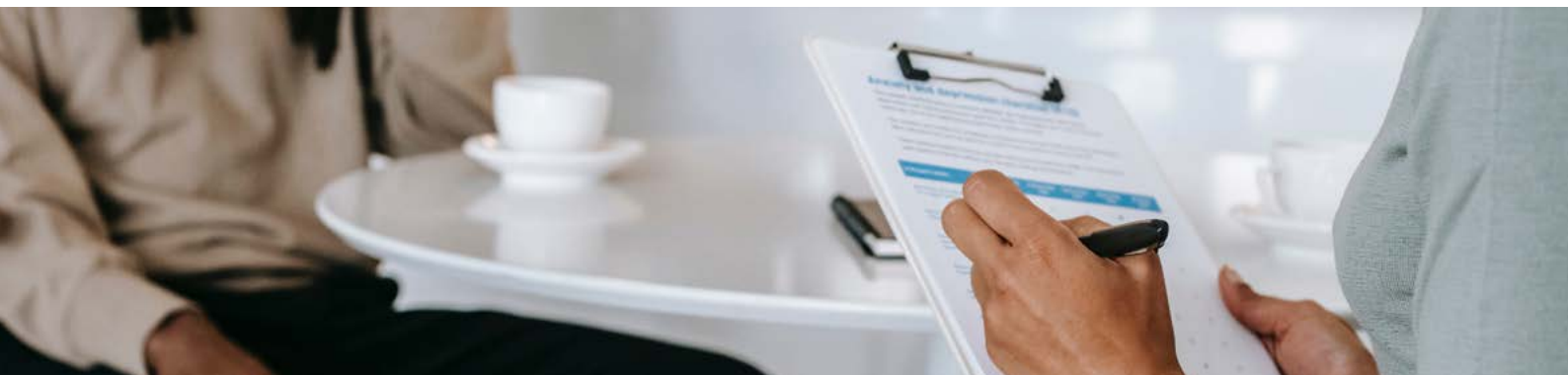


Nota: simulación de la variación de los percentiles de la distribución de los salarios a través de la combinación de datos de la EPA para los trimestres I a IV de 2020 y la estructura de los salarios en 2018 según la Encuesta de Estructura Salarial del INE. Por ejemplo, en el percentil 10, el efecto de la caída de las remuneraciones por causa de los ERTE sería de un -5,9%. Sin embargo, el despido de personas trabajadoras con menores salarios hace que, finalmente, esa caída se reduzca hasta el -2,5%.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Estructura Salarial y la Encuesta de Población Activa, INE, 2018 y 2020, respectivamente.

Conclusiones

Buena parte de la desigualdad salarial en España proviene de la distribución de las diferentes tipologías de contrato. El aumento de la contratación temporal y de los empleos a tiempo parcial habría reducido la intensidad laboral entre aquellos que menos ganan, por lo que su salario medio bruto mensual habría caído, frente a las subidas en los salarios de aquellos que más ganan. Como cada sector hace un uso diferenciado de los diversos tipos de contrato, se constata que las diferencias salariales entre ellos son heterogéneas. Por ejemplo, la desigualdad ha aumentado en aquellos sectores que tradicionalmente presentaban mayor temporalidad, debido a que han elevado todavía más el uso de este tipo de contratación. Este aumento de la temporalidad ha afectado especialmente a los jóvenes, que han visto reducida aún más su intensidad laboral con respecto a los mayores. En cuanto a las diferencias con Europa en términos de desigualdad salarial, si bien se explican en parte por la tipología contractual, obedecen a otras causas igualmente significativas, concretamente a las diferencias en productividad de las empresas. Finalmente, el cambio tecnológico y la covid-19 habrían elevado la desigualdad salarial.



Actuaciones propuestas

1

Dado que buena parte de la desigualdad salarial proviene de la particular distribución de la contratación en España, cualquier reforma que reduzca esta dispersión ayudará a alcanzar el objetivo de disminuirla. Algunas posibles medidas serían reducir las diferencias en los costes del despido para cada tipo de contrato, desincentivar la elevada rotación entre contratos y, en general, clarificar aspectos de la contratación temporal, tales como las causas de despido, con el objetivo de impedir su abuso.

3

Además, siempre será necesario el apoyo a las rentas de las personas trabajadoras cuyos salarios permanecen bajo niveles mínimos. Será fundamental un adecuado diseño de transferencias de rentas, y también perfeccionar tanto las rentas mínimas de inserción ya existentes en las comunidades autónomas como el recientemente aprobado ingreso mínimo vital.

2

Aunque es cierto que un mayor fomento de las tecnologías eleva la desigualdad en el corto y medio plazo, también podría reducir la precariedad a largo plazo si fuera acompañado de una adecuada política de formación orientada a las nuevas necesidades del mercado. Esta política se podría implementar tanto en los tramos de educación obligatoria como no obligatoria. En particular, la formación debe concentrarse en el diseño de itinerarios formativos individualizados teniendo en cuenta las necesidades identificadas por empresas y administraciones. Asimismo, deben evaluarse los programas formativos y estudiar su adaptación a las necesidades de las empresas.

4

Por último, sería necesario evaluar la pertinencia o no de otros instrumentos, como pueden ser los créditos fiscales a personas trabajadoras con salarios bajos.

Referencias

Ayala, L., y Paniagua, M. (2019). «Impact of InWork Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain».

Cengiz, D.; Dube, A.; Lindner, A., y Zipperer, B. (2019). «The effect of minimum wages on low-wage jobs». En: *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405-1454. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz014>.

Conde-Ruiz, J. I.; García, M.; Puch, L. A., et al. (2019). «Calendar effects in daily aggregate employment creation and destruction in Spain». En: *SERIEs*, 10, 25-63 (2019). <https://doi.org/10.1007/s13209-019-0187-7>.

De la Rica, S., y Gorjón, L. (2018). «El impacto de la renta de garantía de ingresos en Euskadi». En: *Papeles de Economía Española*, 156, 110-126.

Dube, A. (2019). «Minimum wages and the distribution of family incomes». En: *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 268-304. DOI: 10.1257/app.20170085.

Felgueroso, F.; García-Pérez, J. I.; Jansen, M., et al. (2018). «The Surge in Short-Duration Contracts in Spain». En: *The Economist*, 166, 503-534 (2018). <https://doi.org/10.1007/s10645-018-9319-x>.

Hidalgo-Pérez, M. A.; O’Kean, J. M., y Rodríguez-López, J. (2016). «Labor demand and ICT adoption in Spain». En: *Telecommunications Policy*, volumen 40, número 5, mayo de 2016, 450-470. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2015.07.004>.

Hoynes, H. W., y Rothstein, J. (2017). «Tax policy toward low-income families». En: Auerbach, Alan J., y Smetters, Kent (ed.). *The Economics of Tax Policy*. Nueva York (Estados Unidos): The Oxford University Press.

Hoynes, H. W., y Patel, A. J. (2018). «Effective policy for reducing poverty and inequality? The Earned Income Tax Credit and the distribution of income». En: *Journal of Human Resources*, 53(4), 859-890.

Palomino, J. C.; Rodríguez, J. G., y Sebastian, R. (2020). «Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe». En: *European Economic Review*, 129, 103564. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103564>.



Inestabilidad y problemas de acceso a la vivienda, una realidad cada vez más extendida

Evolución reciente de las desigualdades demográficas y sociales en el acceso y la estabilidad residenciales

Juan A. Módenes, Centre d'Estudis Demogràfics y Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona

- 60 Resumen
- 61 Ideas principales
- 62 Menos del 70% de los jóvenes de entre 30 y 34 años se ha emancipado, lo que constituye el primero, y quizás el más importante, de los problemas residenciales de España
- 63 De los jóvenes de 30-34 años emancipados, un 70% lo ha hecho en viviendas con una alta exposición al mercado
- 64 Más del 60% de los adultos de 45-49 años viven en régimen de alquiler de mercado o de propiedad con hipoteca
- 65 España se ha alejado del modelo residencial del sur de Europa, basado en una alta estabilidad residencial
- 66 La mayoría de los hogares jóvenes de Cataluña y la Comunidad de Madrid viven en alquiler
- 67 En los últimos años se ha incrementado el peso del alquiler en todos los niveles socioeconómicos, no solo en los hogares más modestos
- 68 Casi el 50% de los menores de 35 años que viven en alquiler experimentan una situación de sobre esfuerzo económico para pagar su vivienda
- 69 Casi el 80% de los hogares en alquiler con menos ingresos realizan un sobre esfuerzo económico para pagar su vivienda
- 70 España se sitúa a la cabeza de los países europeos donde los jóvenes tienen más problemas económicos relacionados con la vivienda
- 71 La crisis de la covid-19 estalla en un país con más inquilinos, con un perfil menos joven y, por lo tanto, más inseguro residencialmente
- 72 Conclusiones
- 73 Actuaciones propuestas
- 74 Características del estudio
- 75 Referencias

Resumen

A raíz de la crisis económica iniciada en 2008, se han acentuado los cambios en materia de acceso y estabilidad en el sistema residencial español. La novedad respecto a anteriores procesos de modificación de los sistemas residenciales es que en esta ocasión los cambios no solo afectan al acceso a la vivienda de los jóvenes, sino que también conciernen a la estabilidad en edades más avanzadas. Aunque los principales problemas son compartidos por el conjunto de la población, existen elementos importantes de diversidad y de desigualdad, que probablemente la crisis de la covid-19 no ayudará a reducir.



Ideas principales

1

Menos del 70% de los jóvenes de 30-34 años se ha emancipado, lo que constituye el primero, y quizás el más importante, de los problemas residenciales de España.

3

Más del 60% de los adultos de 45-49 años viven en régimen de alquiler de mercado o de propiedad con hipoteca.

5

La mayoría de los hogares jóvenes de Cataluña y la Comunidad de Madrid viven en alquiler.

7

Casi el 50% de los menores de 35 años que viven en alquiler experimentan una situación de sobreesfuerzo económico para pagar su vivienda.

9

España es uno de los países europeos donde los jóvenes tienen más problemas económicos relacionados con la vivienda.

2

De los jóvenes de 30-34 años emancipados, un 70% lo ha hecho a través de alquiler de mercado o propiedad con hipoteca.

4

España se ha alejado del modelo residencial tradicional del sur de Europa, basado en una alta estabilidad residencial.

6

En los últimos años se ha incrementado el peso del alquiler en todos los niveles socioeconómicos, no solo en los hogares más modestos.

8

Entre los hogares con menos ingresos, el 80% de los que viven en alquiler realizan un sobreesfuerzo económico para pagar su vivienda.

10

La crisis de la covid-19 estalla en un país con más inquilinos, con un perfil menos joven, y, por lo tanto, más inseguro residencialmente.

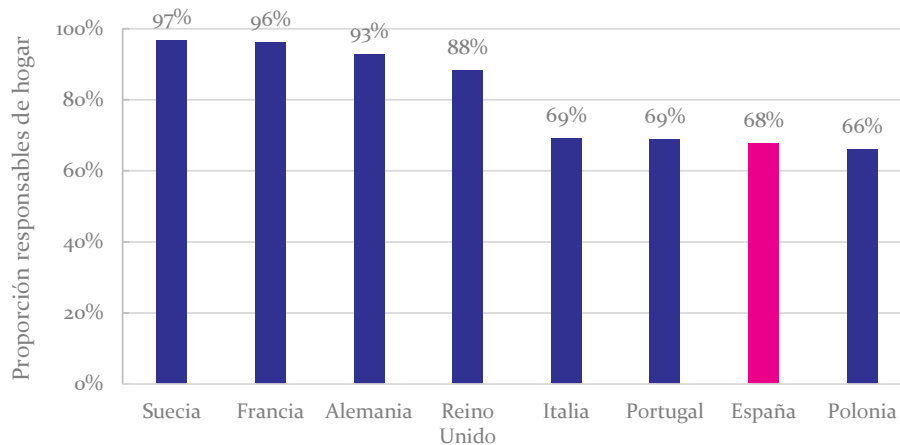
1 Menos del 70% de los jóvenes de entre 30 y 34 años se ha emancipado, lo que constituye el primero, y quizás el más importante, de los problemas residenciales de España

España se caracteriza desde hace algunas décadas por un proceso de emancipación residencial muy tardío. La causa de este retraso debe buscarse en las condiciones socioeconómicas, que impiden que los jóvenes puedan independizarse. Las dificultades de acceso a la vivienda se erigen en uno de los principales escollos en este proceso.

El retraso temporal en la emancipación de los jóvenes no es exclusivo de España. Otros países mediterráneos, e incluso del este de Europa, comparten el mismo problema. Mientras que en estos países menos del 70% de las personas de entre 30 y 35 años de edad son responsables del hogar donde viven, esta cifra normalmente supera el 90% en los países del norte de Europa. En España, el proceso de emancipación residencial –y, en general, el de constitución familiar– va más allá del límite de los 30 años, tomado como referente internacional del final de esta etapa vital.

Gráfico 1: La independencia residencial de los jóvenes en España es tardía, como en otros países del sur y el este de Europa

Proporción de personas de 30-34 años de edad que son responsables de su hogar, diversos países europeos, 2019



Nota: los datos de Reino Unido e Italia son de 2018.

Fuente: Eurostat, European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2019.

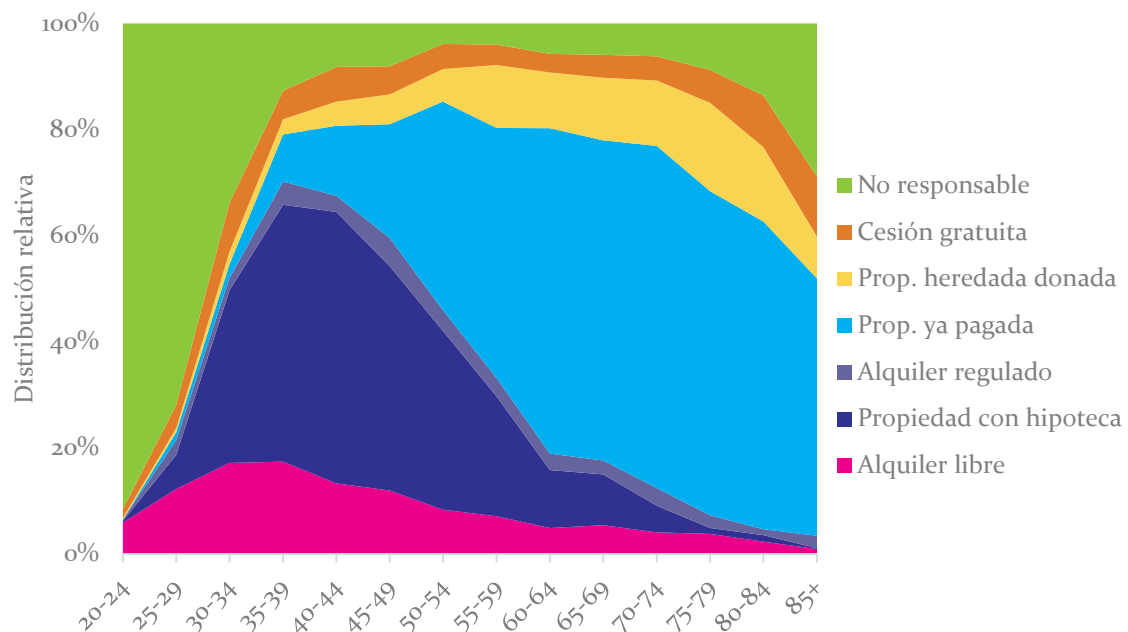
2 De los jóvenes de 30-34 años emancipados, un 70% lo ha hecho en viviendas con una alta exposición al mercado

Una vez se emancipan, las opciones residenciales que se abren a los jóvenes se limitan casi exclusivamente al alquiler de mercado y a la propiedad con hipoteca. Estas dos opciones, reguladas principalmente por el mercado, obligan a pagos importantes con regularidad mensual, en un contexto de fuerte precariedad e inestabilidad laboral y sin políticas públicas eficientes que protejan a los hogares en dificultades. Las alternativas más seguras a largo plazo son minoritarias. El alquiler con algún tipo de protección oficial o con rentas reducidas es muy poco frecuente entre los jóvenes, así como en el resto de las edades. La propiedad sin hipoteca empieza a ser mayoritaria una vez superada la barrera de los 50 años de edad. Normalmente se accede a este tipo de tenencia tras haber adquirido previamente la vivienda mediante una hipoteca. Mucho menos frecuente es el acceso a la propiedad sin pagos directamente por herencia o por una donación.

Se puede argumentar que existe una relación explicativa entre el retraso en la emancipación y la alta exposición al mercado de las opciones residenciales de los jóvenes. En efecto, que solo el 68% de los jóvenes de 30-34 años se haya emancipado seguramente tiene que ver con que casi un 70% de estos deba afrontar un alquiler de mercado o los pagos de una hipoteca. La inseguridad laboral de los jóvenes no haría más que agravar su inestabilidad residencial.

Gráfico 2: Frecuentemente los jóvenes tienden a vivir en viviendas en régimen de alquiler libre o bien en hipoteca al inicio de su ciclo de vida

Distribución de las personas según la responsabilidad en el hogar y el tipo de tenencia, por edad



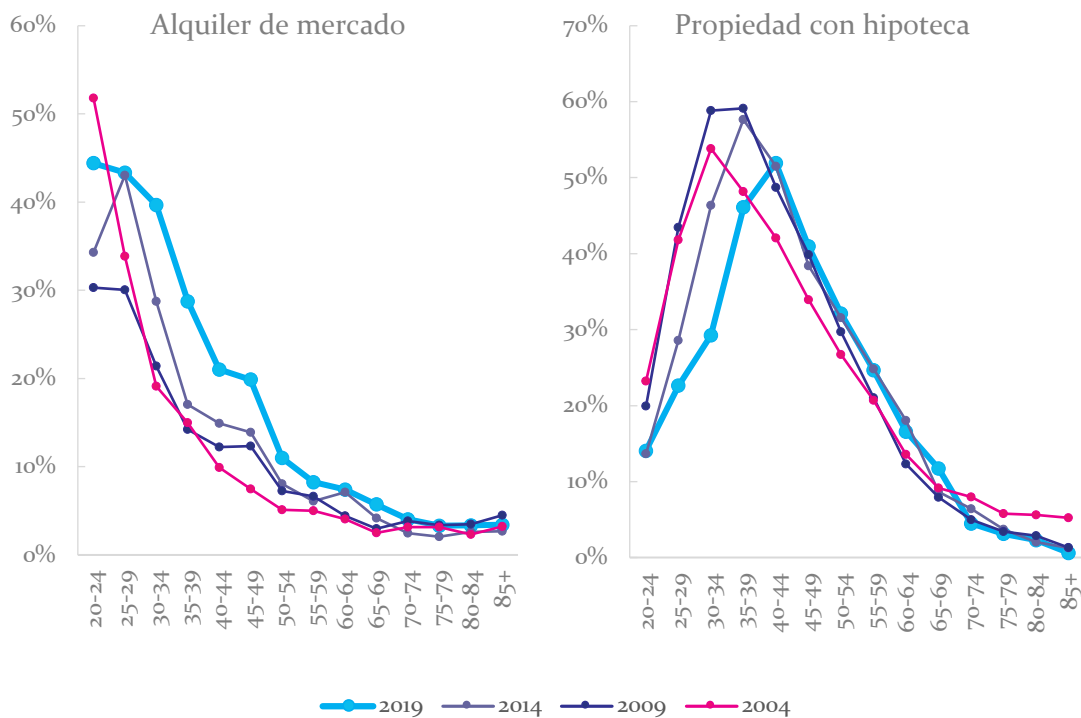
Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias, 2017.

3 Más del 60% de los adultos de 45-49 años viven en régimen de alquiler de mercado o de propiedad con hipoteca

Aunque la emancipación tardía es un rasgo estable de nuestro sistema residencial desde hace décadas, en los últimos años sí se ha modificado significativamente el peso que tienen el alquiler y la propiedad en la vivienda de los jóvenes. Mientras que el alquiler de mercado se ha ido incrementando progresivamente, el acceso a las hipotecas se ha reducido drásticamente.

Pero existen otros cambios generacionales en marcha. Por un lado, los jóvenes que han ido entrando en alquiler en los últimos años tienden a permanecer bastante más tiempo en esta opción de tenencia, por lo que se puede prever un aumento futuro del porcentaje de inquilinos en edades más maduras. Por otro lado, los hogares jóvenes que accedieron mayoritariamente a una hipoteca hace 10 o 15 años se constituyen en una especie de burbuja que se irá desplazando en el eje de las edades conforme envejeczan.

Gráfico 3: El alquiler de mercado sustituye la propiedad con hipoteca entre los hogares jóvenes, y ambos sustituyen la propiedad totalmente pagada en edades más avanzadas
Proporción de personas responsables de un hogar que viven en régimen de alquiler de mercado y propiedad con hipoteca por edad, según el año



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, diversos años.

4 España se ha alejado del modelo residencial del sur de Europa, basado en una alta estabilidad residencial

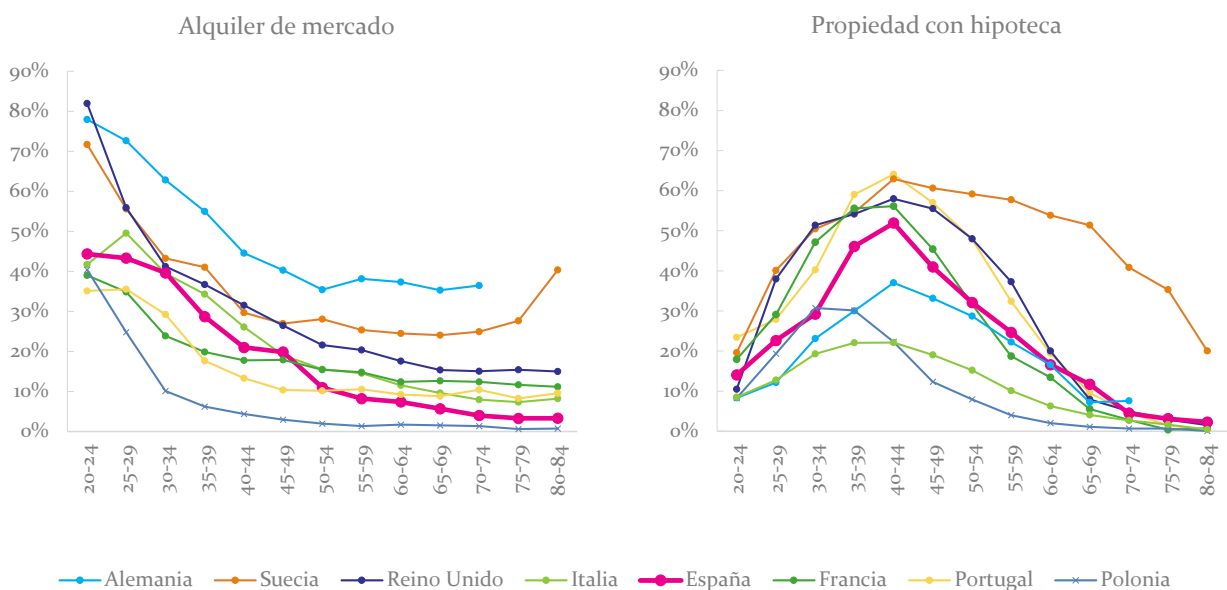
Los cambios recientes en el sistema de acceso a la vivienda de los hogares españoles muestran un alejamiento respecto a las pautas de los países del sur de Europa. En efecto, en estos países las opciones residenciales poco expuestas al mercado, sin obligaciones de pago, son más frecuentes. Las viviendas cedidas o las viviendas en propiedad sin pagos pendientes tienen, en lugares como Italia, un peso mucho más importante.

Ello es así a pesar de que los jóvenes de los países del sur de Europa también se emancipan relativamente tarde. Esto, aparentemente, pondría en cuestión la relación entre emancipación tardía y alta exposición al mercado. En realidad, no hay tal. En otros países del sur, los jóvenes pueden acceder a viviendas que son facilitadas por la red familiar o que se pueden adquirir con ayuda de sus recursos. Esto era algo habitual en nuestro sistema, pero se ha ido perdiendo progresivamente. En España está fallando el recurso a la ayuda familiar como sustituto de las ausentes políticas de vivienda social.

El descenso del peso de las hipotecas entre los jóvenes todavía nos mantiene alejados del nivel de esta categoría en Italia, mientras que el que representa en edades más avanzadas, alrededor de los 40 años, nos acerca todavía a los máximos alcanzados en países como Reino Unido o Suecia. En definitiva, el peso alcanzado por las opciones más expuestas a las vicisitudes del mercado nos sitúa en una media europea que, como veremos, no se acompaña por niveles parecidos de seguridad y estabilidad en la vivienda.

Gráfico 4: España se ha situado en una posición intermedia en Europa en cuanto al peso del alquiler de mercado y la propiedad con hipoteca

Proporción de personas responsables de un hogar en régimen de alquiler de mercado y propiedad con hipoteca por edad, según el país de residencia



Nota: los datos de Reino Unido e Italia son de 2018.

Fuente: Eurostat, European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2019.

5 La mayoría de los hogares jóvenes de Cataluña y la Comunidad de Madrid viven en alquiler

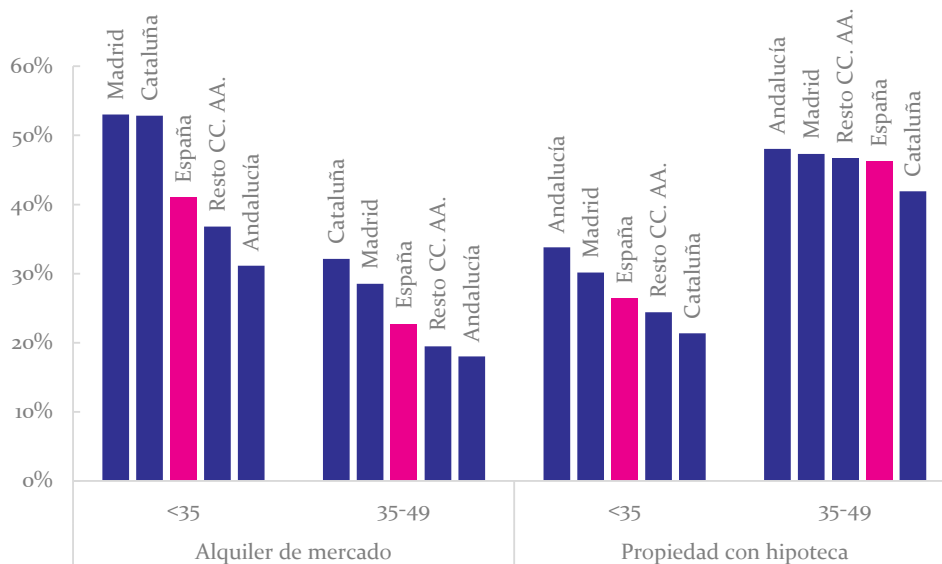
Aunque dentro de un marco común del sistema residencial, en España se han desarrollado y mantenido tradicionalmente importantes diferencias regionales. Por ejemplo, en Cataluña se mantuvo un considerable parque de vivienda en alquiler tanto en los centros consolidados de las ciudades como en determinadas áreas rurales. Por el contrario, en Madrid el parque de alquiler urbano disminuyó bastante más.

Sin embargo, podemos destacar que más de la mitad de los jóvenes menores de 35 años viven en alquiler en la Comunidad de Madrid, lo que contrasta con apenas el 30% alcanzado en Andalucía. Estas diferencias no se deben a distintas proporciones entre población urbana y rural en las regiones. Al seleccionar solo los jóvenes independientes que residen en las zonas muy pobladas, la jerarquía apuntada se mantiene.

Todo ello confirma que, en los grandes espacios metropolitanos de España, el acceso habitual de los jóvenes a la vivienda cuando se emancipan ya se produce en alquiler de mercado.

Gráfico 5: Existen diferencias regionales en el acceso a la vivienda

Proporción de personas responsables de un hogar en régimen de alquiler de mercado y propiedad con hipoteca según la comunidad autónoma (menores de 50 años por gran grupo de edad)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2019.

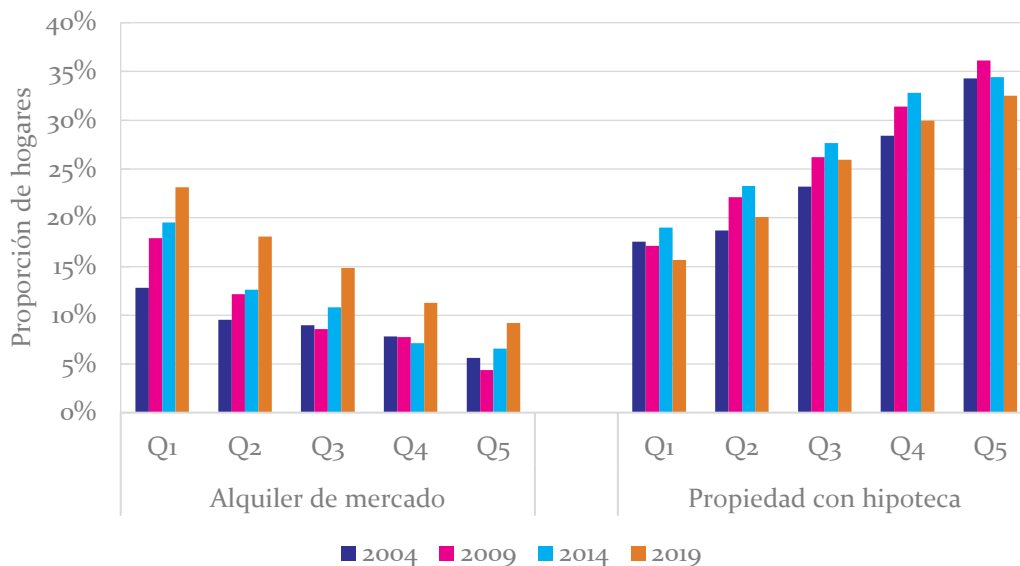
6 En los últimos años se ha incrementado el peso del alquiler en todos los niveles socioeconómicos, no solo en los hogares más modestos

Existe una fuerte relación entre el nivel de renta de los hogares y el peso del alquiler o de la propiedad con hipoteca. A más capacidad económica del hogar, la proporción de hogares en alquiler de mercado disminuye y aumenta el porcentaje de hogares en propiedad con hipoteca. Este esquema de heterogeneidad social en el acceso a la vivienda, aunque estable, ha tenido algunos cambios significativos en los últimos años. Todavía es pronto para confirmar si estamos ante verdaderos cambios estructurales, o si simplemente estamos observando la resaca de la crisis de 2008, que la crisis de la covid-19 podría reforzar y alargar en el tiempo.

En primer lugar, el aumento del peso del alquiler se inició en los hogares más modestos, pero recientemente se ha generalizado a todo el espectro social. Por otro lado, la disminución del peso de la propiedad con hipoteca se ha producido en todos los quintiles de renta. Finalmente, mientras que en el pasado los hogares con más posibilidades económicas vivían más frecuentemente en alquiler o con hipoteca, en la actualidad este rasgo de heterogeneidad social se está desdibujando.

Gráfico 6: El alquiler y las hipotecas tienen distribuciones opuestas según el nivel de renta; sin embargo, el reciente incremento del alquiler es generalizado

Cambio temporal en la proporción estandarizada de personas responsables de un hogar en régimen de alquiler de mercado y propiedad con hipoteca por quintil de renta disponible equivalente



Nota: las proporciones han sido estandarizadas por grandes grupos de edad. Los quintiles se han calculado en función de la distribución de los hogares según su renta disponible equivalente.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, diversos años.

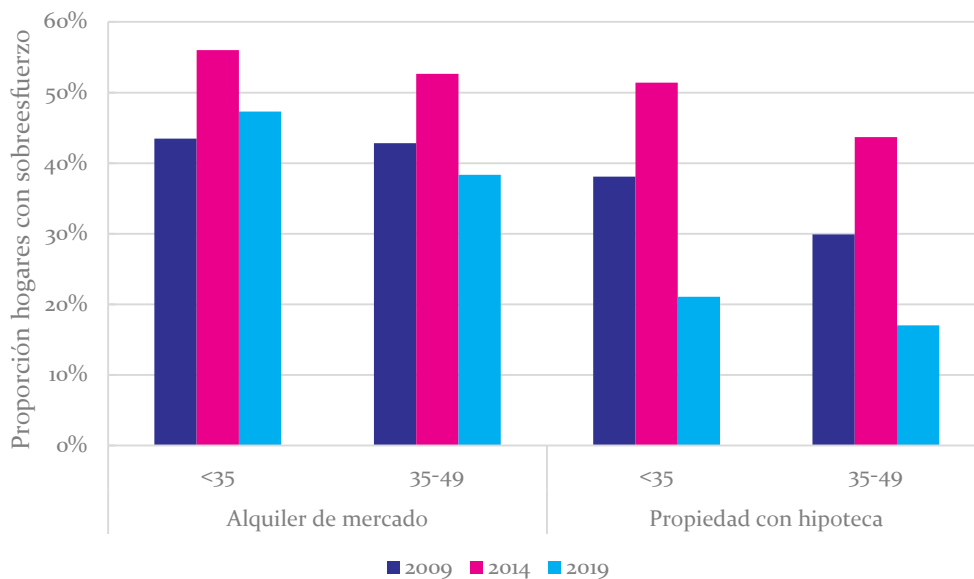
7 Casi el 50% de los menores de 35 años que viven en alquiler experimentan una situación de sobre esfuerzo económico para pagar su vivienda

El incremento del peso del alquiler no conlleva una disminución del esfuerzo económico que deben realizar los hogares. Por lo tanto, se puede argumentar que la variación en los pesos del alquiler de mercado y la propiedad con hipoteca tiene que ver más con determinantes de la oferta (por ejemplo, criterios más restrictivos en la concesión de hipotecas) que con un cambio fundamental en las preferencias de la demanda de los hogares españoles, aunque tal vez tenga que ver con sus condiciones de solvencia.

Alrededor de un 50% de los hogares encabezados por menores de 50 años en régimen de alquiler de mercado o propiedad con hipoteca debían realizar un sobre esfuerzo económico para hacer frente a los pagos mensuales de la vivienda en 2014. Se llegó a este nivel como consecuencia de la gran crisis financiera, y aunque el sobre esfuerzo disminuyó a partir de ese momento, actualmente se mantiene en niveles altos por lo que respecta al alquiler de mercado. La disminución del sobre esfuerzo en relación con las hipotecas tiene que ver con la selectividad positiva de los hogares que acceden a una hipoteca (endurecimiento de los criterios de concesión, por ejemplo), más que con una mejora de la situación de los hogares.

Gráfico 7: El sobre esfuerzo económico es mayor en el alquiler de mercado y alcanzó su máximo tras la gran crisis financiera

Cambio temporal en la proporción de hogares en régimen de alquiler de mercado y propiedad con hipoteca que deben realizar un sobre esfuerzo económico, por edad de la primera persona de referencia



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, diversos años.

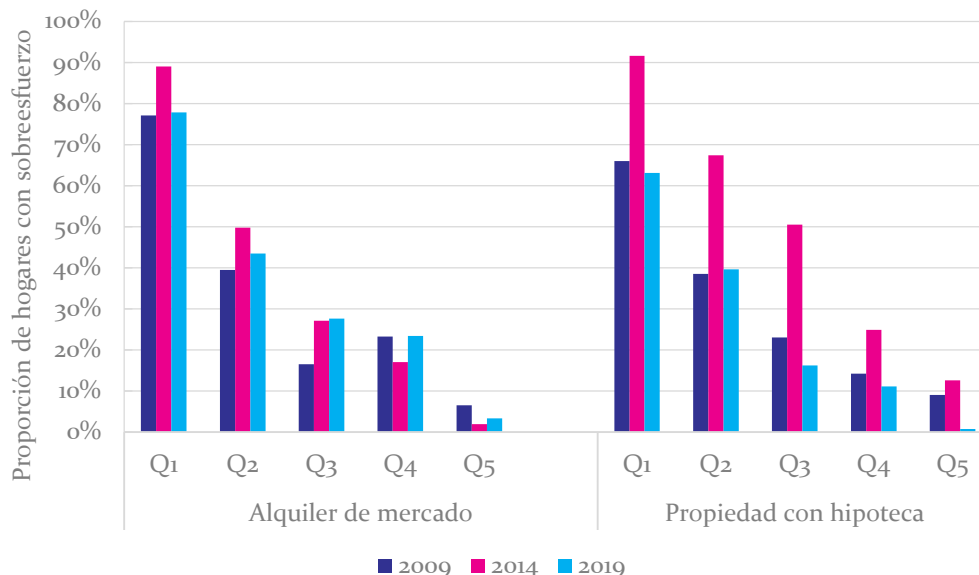
8 Casi el 80% de los hogares en alquiler con menos ingresos realizan un sobreesfuerzo económico para pagar su vivienda

Existe una intensa relación positiva entre nivel de ingresos y porcentaje de hogares que deben realizar un sobreesfuerzo económico. Esta relación fundamental no se ha visto alterada por la sucesión de las diferentes coyunturas económicas. El sobreesfuerzo relacionado con el alquiler de mercado es mucho más estable e indiferente a las coyunturas económicas que el relacionado con la propiedad con hipoteca, situación que se reproduce en todos los quintiles de renta.

Vale la pena fijarse en el primer quintil de ingresos. Un 80% de los hogares en alquiler de este quintil deben realizar un sobreesfuerzo. Es decir, tener bajos ingresos, vivir en alquiler y contar con un elevado nivel de inseguridad residencial es todo uno. Actualmente hay una intensa endogeneidad entre las tres características. Casi ningún hogar en el quintil quinto, de mayores ingresos, se ve obligado a realizar un sobreesfuerzo.

Gráfico 8: El sobreesfuerzo económico es estructural en el alquiler, mientras que es más sensible a la coyuntura en la propiedad con hipoteca

Cambio temporal en la proporción de hogares en régimen de alquiler de mercado y propiedad con hipoteca que deben realizar un sobreesfuerzo económico, según quintil de ingresos



Nota: los indicadores están estandarizados por edad de las personas de referencia.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, diversos años.

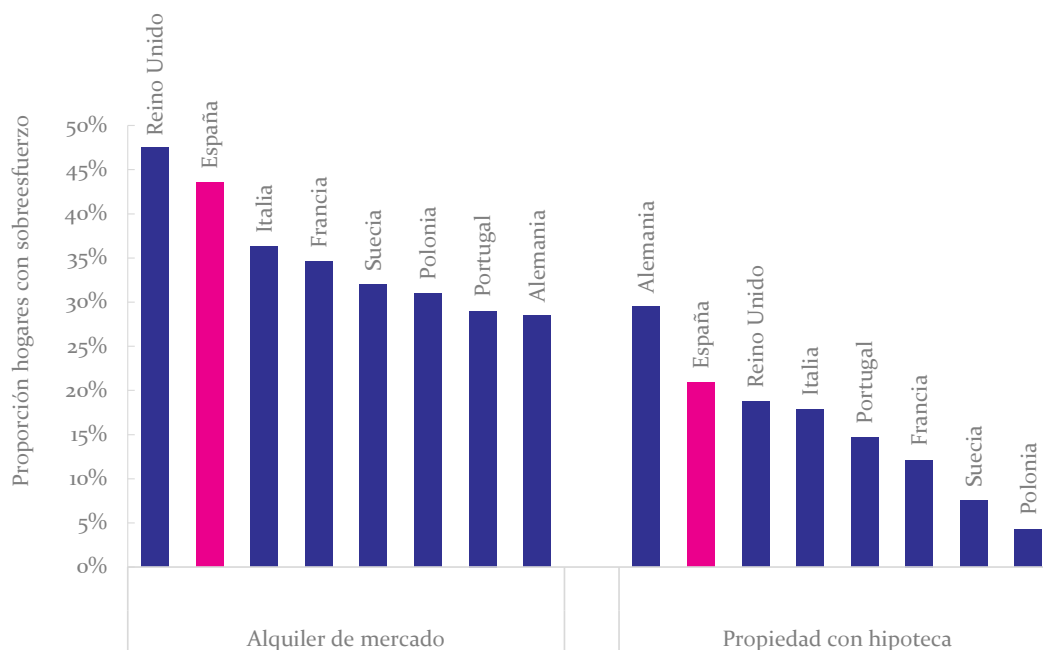
9 España se sitúa a la cabeza de los países europeos donde los jóvenes tienen más problemas económicos relacionados con la vivienda

El sobreesfuerzo residencial es fruto de la combinación de bajos ingresos (como se ha visto en el apartado anterior) y falta de opciones de vivienda más asequibles, especialmente en lo tocante al alquiler. Por lo tanto, concurren problemas de demanda y de oferta. La expansión del alquiler de las últimas décadas, junto con la falta de protección efectiva de los hogares más vulnerables, apunta a que la gravedad del sobreesfuerzo residencial que observamos en España no se produce en otros países donde la regulación y la protección del acceso a la vivienda por parte de los poderes públicos están más desarrolladas. No sorprende constatar que España está a la cabeza de los países analizados en nivel de sobreesfuerzo, tanto en alquiler de mercado como en propiedad con hipoteca.

Otros rasgos de la heterogeneidad del sobreesfuerzo económico son compartidos. En los países analizados, el sobreesfuerzo normalmente es más elevado entre los hogares que viven en alquiler de mercado que entre los que viven en régimen de propiedad con hipoteca. La excepción es Alemania, donde el bajo nivel de sobreesfuerzo en el alquiler es igualado por el nivel de sobreesfuerzo de los hogares con hipoteca.

Gráfico 9: España presenta un elevado sobreesfuerzo económico tanto en alquiler de mercado como en propiedad con hipoteca en comparación con otros países europeos

Proporción de hogares en régimen de alquiler de mercado y propiedad con hipoteca que deben realizar un sobreesfuerzo económico, según el país



Nota: los datos de Reino Unido e Italia son de 2018. Los indicadores están estandarizados por edad de las personas de referencia.

Fuente: Eurostat, European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2019.

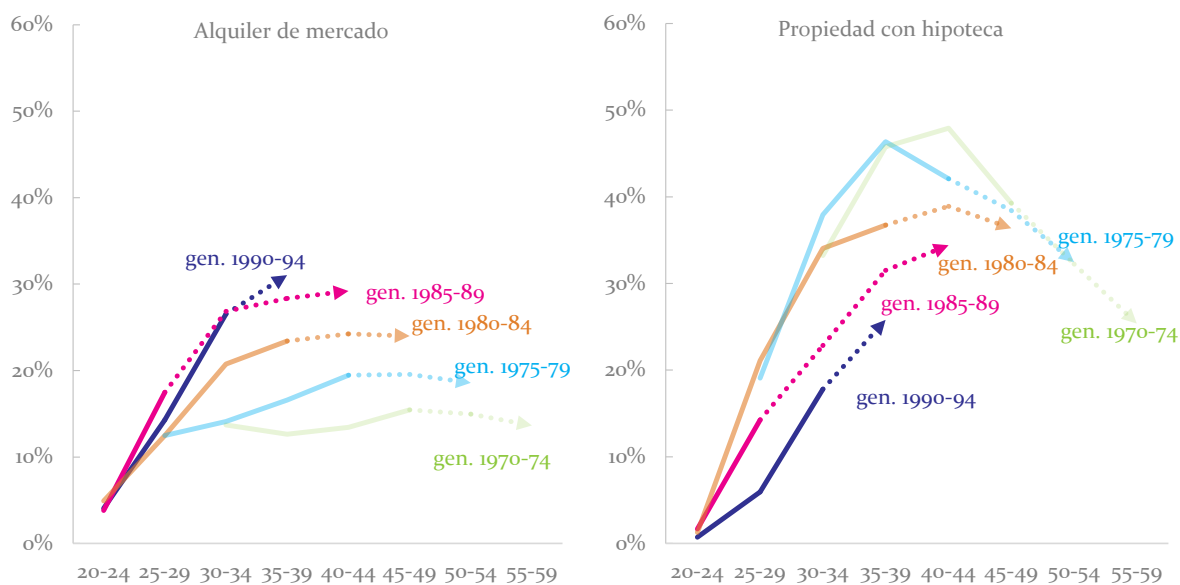
10 La crisis de la covid-19 estalla en un país con más inquilinos, con un perfil menos joven y, por lo tanto, más inseguro residencialmente

En 2019, por primera vez en muchas décadas, una generación de jóvenes se adentraba en la treintena con mayor proporción de inquilinos en alquiler de mercado que en propiedad con hipoteca. Se trata de la generación nacida entre 1985 y 1989, incluida en la denominada «generación milenial». Si proyectamos las trayectorias generacionales desde 2004 hasta 2029, podemos deducir que esta situación se repetirá en generaciones más jóvenes, como se puede ver en aquella nacida entre 1990 y 1994 (la cual también está afectada por un nivel más bajo de emancipación residencial). Sucesivas generaciones, ya dentro de la llamada «generación Z», alcanzarán niveles más altos de alquiler de mercado y los mantendrán más tiempo (con baja protección y sobre esfuerzo alto).

Si las tendencias del pasado reciente y del presente se consolidan en el futuro, habrá que dejar de hablar de España como un país de propietarios, como mínimo en el caso de la población joven y madura-joven. Este será el contexto en el cual habrá que ofrecer alternativas de protección pública a una población probablemente muy afectada por la crisis económica derivada de la covid-19.

Gráfico 10: El peso del alquiler se incrementa en cada nueva generación

Trayectorias generacionales previsibles (de 2004 a 2029) de la proporción de personas que encabezan un hogar en régimen de alquiler de mercado y propiedad con hipoteca, por edad*



Nota: las secciones punteadas corresponden a los indicadores proyectados.

(*) Numerador: personas de cada edad responsables de un hogar en una u otra tenencia. Denominador: total de personas de cada edad.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, diversos años, y elaboración propia.

Conclusiones

Hay cuatro tendencias básicas de cambio en el sistema residencial español en los últimos años:

1. Se abandona el modelo de acceso rápido a la propiedad por uno basado en el acceso inicial a través del alquiler de mercado, con tendencia a extenderse a edades más avanzadas.
2. España se consolida como un país de emancipación tardía. Este retraso estructural en la independencia residencial de los jóvenes es relativamente independiente de unas coyunturas económicas más o menos favorables.
3. Los hogares españoles están más expuestos al mercado, especialmente los hogares jóvenes y maduros-jóvenes que viven en las regiones más urbanizadas de España. Aunque disminuye el peso de la propiedad con hipoteca entre los jóvenes, se mantiene una burbuja que afectará a un número importante de hogares hasta edades relativamente avanzadas. La anterior predominancia del acceso vía hipoteca se ha sustituido por la dependencia del alquiler de mercado.
4. En España, la exposición al mercado se asocia a un alto esfuerzo económico por parte de los hogares. Por lo tanto, a los habituales problemas de acceso, típicos del sistema residencial español, se ha unido recientemente un gran problema de inestabilidad e inseguridad residenciales, el cual es especialmente grave, porque afecta más a las capas más desfavorecidas de la sociedad.

Ante este panorama de la situación residencial, hay que actuar políticamente de manera decidida; en algunas ocasiones, innovando fuera de los lugares comunes. El diseño de las medidas puede variar en función de posiciones ideológicas y disponibilidades económicas. Sin embargo, se debería incidir en aquellos ámbitos que producirán beneficios en diferentes grupos de edad y en las relaciones intergeneracionales.



Actuaciones propuestas

1

Fomentar la emancipación residencial, mediante ayudas directas (en el mercado de la vivienda) o indirectas (en el mercado laboral), satisface un derecho individual, pero también tiene interés general. Por ejemplo, animaría la actividad económica mediante el incremento de la demanda residencial directa e indirecta.

3

Es necesario transitar de políticas de vivienda centradas en el estímulo de la construcción residencial a políticas centradas en la gestión del parque existente. La demanda residencial de origen demográfico se satisfará crecientemente por las viviendas que dejarán libres en el futuro los hogares disueltos de personas mayores debido al envejecimiento de la pirámide de población, por lo que la nueva construcción se limitará básicamente a reponer el parque obsoleto y cubrir el incremento provocado por la llegada periódica de flujos migratorios. Gestionar políticamente el parque ya existente debe tener, por lo tanto, dos objetivos claros:

- Facilitar la reutilización del parque vacante (por mortalidad de sus miembros o movilidad residencial) para el uso demográfico de los hogares más jóvenes, limitando la fricción en la transmisión.
- Reducir la inestabilidad e inseguridad residenciales que acarrea la alta exposición al mercado.

2

Hay que dejar de pensar las políticas de vivienda como vehículo para fomentar la inserción residencial de los nuevos hogares y ampliarlas para poner en el foco principal la estabilidad y la seguridad de los hogares ya constituidos. La estabilidad residencial de los hogares constituidos beneficia la constitución familiar, y por lo tanto incide, entre otras cosas, en el nivel de fecundidad. Al mismo tiempo, fomenta la solidaridad intergeneracional al permitir el retraso de la emancipación de los hijos en situaciones de crisis.

4

Las políticas de gestión del parque residencial deben favorecer a los colectivos más vulnerables. Además, hay que superar las políticas públicas centradas en la construcción de un parque residual de vivienda de alquiler social, ya que el déficit acumulado no podría ser actualizado en un tiempo razonable. Una posible actuación alternativa sería aprovechar aquellas viviendas que queden libres y tengan difícil salida en el mercado normal para vehicularlas a los colectivos más necesitados.

Características del estudio

Los datos utilizados en este estudio provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida, su equivalente europeo (European Union Statistics on Income and Living Conditions) y la Encuesta Financiera de las Familias. Estos datos solamente llegan hasta el año 2019, justo antes del inicio de la crisis de la covid-19, por lo que es imposible captar los grandes cambios que ha comportado la pandemia. A pesar de ello, se constata que la población española entró en este periodo lleno de incertidumbres con algunos parámetros claramente preocupantes, como se ha expuesto. Sucesivas ediciones de estas encuestas permitirán seguir esta evolución.

El nuevo censo de población y vivienda previsto para el año 2021, que combinará diferentes fuentes de información, profundizará todavía más en el análisis de la situación residencial de la población española, especialmente en las dimensiones regionales y locales.

Este estudio no aborda directamente la cuestión de la «inseguridad residencial» expresada como opinión subjetiva de la estabilidad en la vivienda de los hogares. Esto ha sido así porque en la fuente escogida no aparece esta información, y por cuestiones de coherencia se ha optado por abordar el esfuerzo económico, otra dimensión de la estabilidad. En la bibliografía se han apuntado algunas referencias bibliográficas personales que sí abordan directamente la inseguridad residencial.

Se deja constancia también de que este estudio es una exploración descriptiva de la realidad residencial de nuestro país. El análisis causal de estos procesos requeriría otro tipo de enfoque y metodología que abordasen los elementos individuales y contextuales que coadyuvan al cambio en el comportamiento residencial.



Referencias

López-Colás, J.; Azevedo, A.; Módenes, J. A. (2020). «Análisis de la diversidad de la inseguridad residencial. España y los países mediterráneos en el contexto de los regímenes residenciales europeos». En: Cortés, Carlos, et al. (eds.) *Población y territorio. España tras la crisis de 2008*. Granada: Comares.

Módenes, J. A.; Azevedo, A. (2017). «Más alquiler, ¿también más inseguridad residencial? Nuevas tendencias en los hogares jóvenes españoles tras la crisis». En: *Revista de Estudios de Juventud*, 116, 0095-109.

Módenes, J. A.; Fernández-Carro, C.; López-Colás, J. (2013). «La formación de hogares y la tenencia de vivienda de los jóvenes en la reconfiguración de los sistemas residenciales europeos». En: *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 17, 460.

Módenes, J. A.; López-Colás, J. (2014). «Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial?». En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 148(1), 103-133.



La igualdad pendiente: persistencia de la desigualdad de oportunidades tras la expansión educativa

La persistencia de la desigualdad de oportunidades tras la expansión educativa

Miguel Requena y Leire Salazar, Departamento de Sociología II Universidad
Nacional de Educación a Distancia

- 77 Resumen
- 78 Ideas principales
- 79 La pauta histórica de desventaja femenina en educación se ha invertido en prácticamente todos los niveles de enseñanza
- 80 Casi el 40% de los niños menores de 3 años está escolarizado, aunque hay muchas diferencias entre comunidades autónomas y por edades
- 82 Los hogares con más recursos educativos o económicos escolarizan más a los niños de entre 0 y 3 años
- 83 España lidera el abandono educativo temprano en la UE, especialmente entre los varones
- 84 Los recursos familiares, tanto culturales como económicos, están muy relacionados con el abandono educativo temprano
- 85 España es uno de los países de la UE con mayor número de matrículas en educación terciaria, con especial presencia de las mujeres
- 86 La matrícula en educación terciaria, que incluye los ciclos superiores de la formación profesional, se relaciona claramente con los recursos familiares
- 87 La expansión del sistema educativo ha producido mucha movilidad educativa, pero no ha eliminado los obstáculos para rebasar el nivel de los padres
- 89 Conclusiones
- 90 Actuaciones propuestas
- 91 Características del estudio
- 92 Referencias

Resumen

El sistema educativo español experimentó una gran expansión, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Esta expansión ha aumentado el nivel formativo de las generaciones más jóvenes, especialmente en el caso de las mujeres. Sin embargo, aunque ha reducido las desigualdades educativas, no las ha erradicado. Hoy día se sigue constatando una clara asociación entre las condiciones socioeconómicas y culturales de los hogares y la probabilidad de escolarización temprana de la infancia, la tasa de abandono escolar y la oportunidad de los hijos e hijas de cursar estudios terciarios. Particularmente preocupante es la situación de sectores sociales con escasa formación y rentas bajas, que se enfrentan a grandes dificultades a la hora de evitar que sus hijos obtengan resultados educativos desfavorables.



Ideas principales

1

La histórica desventaja femenina en educación se ha invertido en casi todos los niveles de enseñanza. Mientras que solo uno de cada tres titulados universitarios nacido antes de 1940 era mujer, esta composición se ha invertido entre los nacidos después de 1980.

2

Casi el 40% de los niños menores de 3 años está escolarizado, por encima de la media europea. Sin embargo, hay diferencias notables entre las comunidades autónomas que van disminuyendo con la edad de los niños.

3

Los hogares con más recursos educativos o económicos escolarizan más a los niños de entre 0 y 3 años: los hijos pequeños de los hogares de alto nivel educativo están hasta un 28% más escolarizados que los de los hogares de bajo nivel.

4

Los recursos familiares, tanto culturales como económicos, están muy relacionados con el abandono educativo temprano, que, dentro de la UE, lidera España, especialmente entre los varones.

5

La matrícula en educación terciaria se relaciona claramente con los recursos familiares: a mejor estatus socioeconómico de los progenitores, mayor acceso de sus hijos a ese nivel de enseñanza.

6

La expansión del sistema educativo ha producido mucha movilidad educativa, pero no ha eliminado los obstáculos para rebasar el nivel de los padres: casi la mitad de los hijos de padres con bajo nivel educativo permanecen en ese nivel.

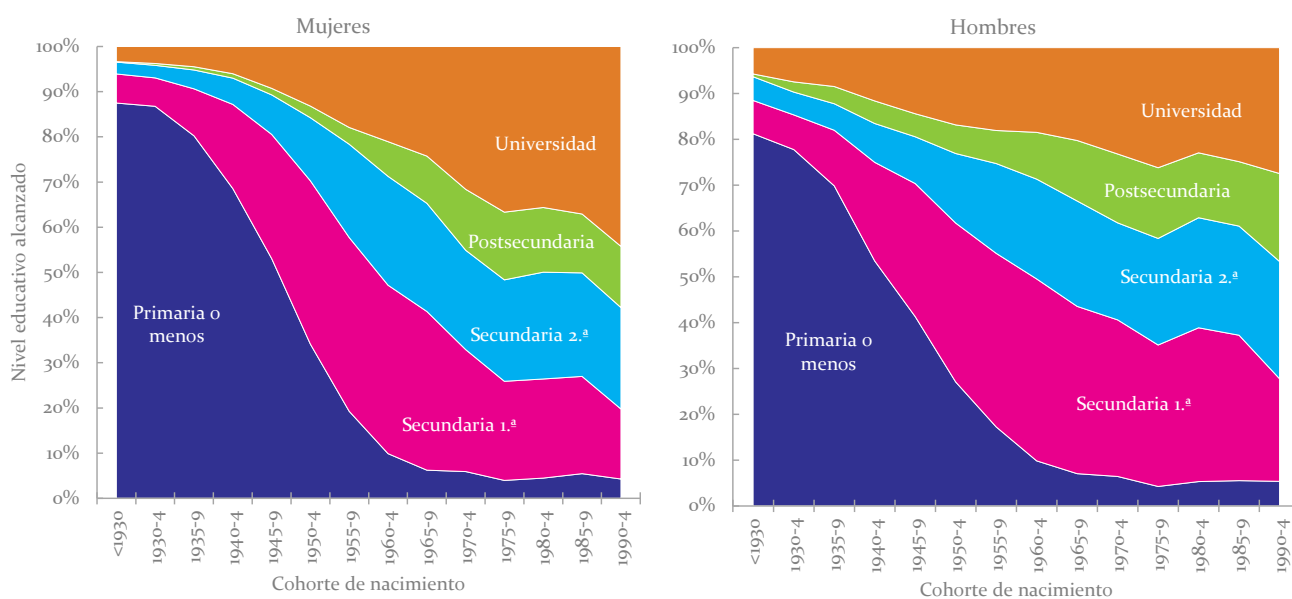
7

La evidencia disponible sugiere que la asistencia remota a clase durante los confinamientos provocados por la pandemia de la covid-19 ha intensificado las desigualdades educativas.

1 La pauta histórica de desventaja femenina en educación se ha invertido en prácticamente todos los niveles de enseñanza

España vivió, particularmente durante la segunda mitad del siglo XX, una auténtica revolución educativa cuyo resultado ha sido una elevación considerable y casi continua del nivel educativo medio del país y el acercamiento a los niveles educativos de las sociedades avanzadas. A menudo se escucha que las generaciones más jóvenes son las más formadas de nuestra historia. Una característica destacada de este cambio generacional es que ha revertido las seculares desigualdades educativas de género hasta situar a las mujeres en posición de ventaja. Este fenómeno se aprecia, sobre todo, en el desempeño universitario: si entre los nacidos antes de 1940 había alrededor de 2 universitarios por cada universitaria, la proporción pasa a ser de 1,5 en sentido contrario cuando se considera a los nacidos después de 1980.

Gráfico 1: La expansión de la educación española en el siglo XX ha sido muy profunda
Porcentaje de personas según el nivel educativo, por cohorte de nacimiento y sexo, en España



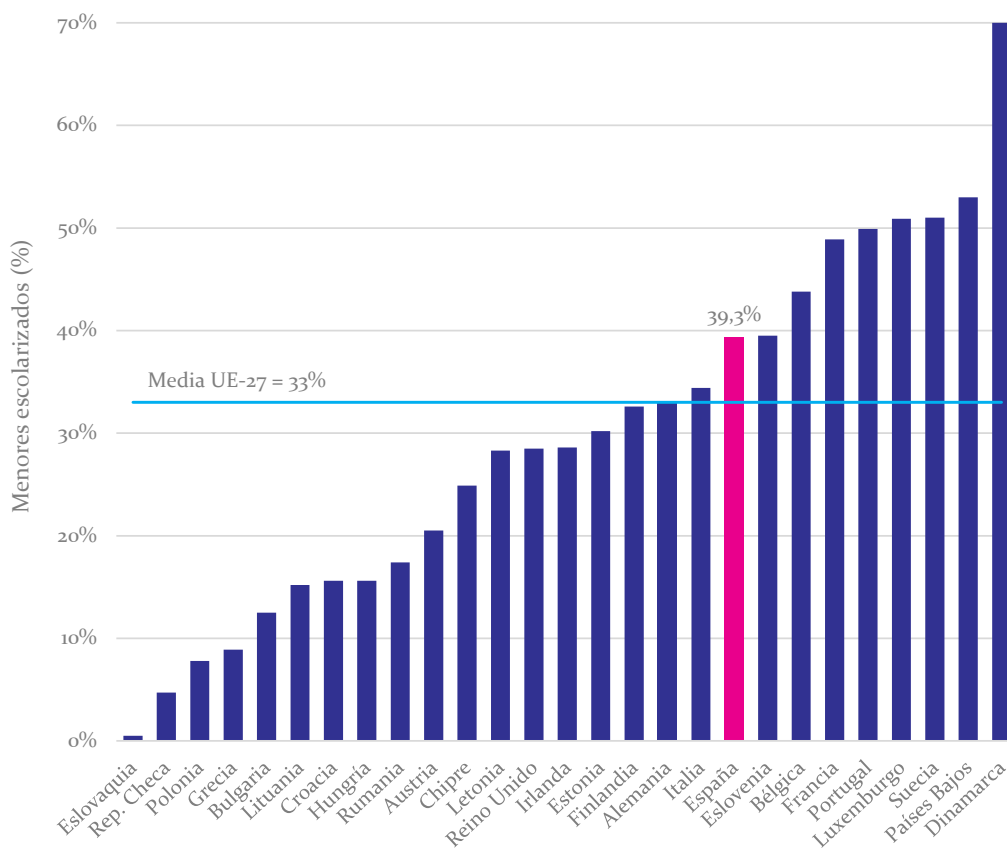
Fuente: elaboración propia usando datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) 2019, INE.

2 Casi el 40% de los niños menores de 3 años está escolarizado, aunque hay muchas diferencias entre comunidades autónomas y por edades

En España, la escolarización y el cuidado profesional de los niños de 0 a 3 años no son obligatorios ni gratuitos. Sin embargo, los primeros años de vida son cruciales para el desarrollo posterior de capacidades cognitivas y de otro tipo (sociales, actitudinales, emocionales) que mejoran las trayectorias educativas, previenen el fracaso y el abandono escolar, potencian el rendimiento académico y, en definitiva, elevan el logro educativo de la población adulta. Hasta hace poco, nuestro país presentaba bajos niveles relativos de escolarización o cuidados profesionales en esta etapa temprana, pero en los últimos años se han alcanzado cotas similares, e incluso superiores, a las de los países europeos. Por ejemplo, mientras que en 2016 el promedio de la UE-27 se situaba en un 33% de escolarización o cuidados profesionales a estas edades, España había alcanzado ya el 39,3%. Puesto que ya estamos situados en este nivel, ahora uno de los retos es garantizar que la ampliación de la cobertura pública no se logre a costa de empobrecer la calidad del servicio.

Gráfico 2: España está por encima de la media de la UE en escolarización temprana

Porcentaje de menores de 3 años inscritos en educación infantil o en cuidados profesionales en los países de la UE, 2016

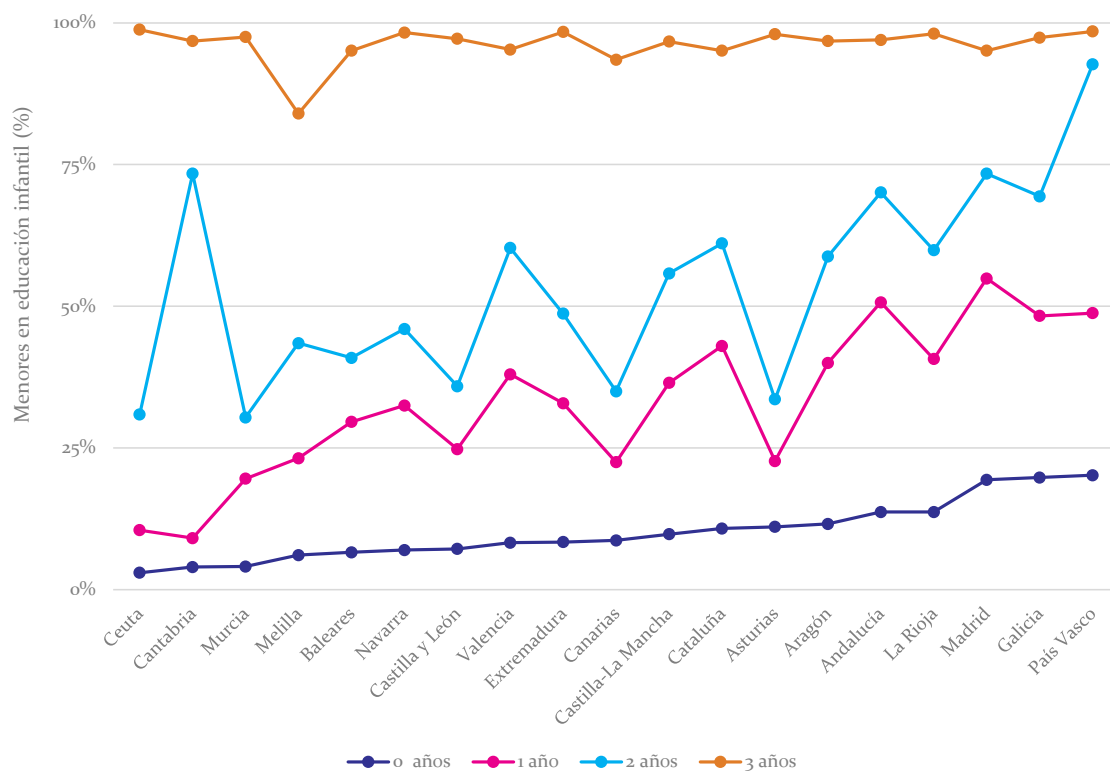


Fuente: Flisi y Blasko (2019), usando datos de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) 2016.

En cuanto al detalle por edades y regiones, se observa que a los tres años la escolarización está ya ampliamente generalizada; a los dos años, las proporciones fluctúan ampliamente en torno al 50%; entre los niños de un año, las oscilaciones son igualmente acusadas, con un amplio rango de variación que va del 10% al 50%, y por debajo del año, las diferencias se encuentran entre un 3% y un 20%. La variación entre las distintas comunidades autónomas es muy notable, aunque no se observan pautas claras.

Gráfico 3: Las diferencias entre comunidades autónomas en cuanto a escolarización temprana son notables, aunque disminuyen con la edad de los niños

Porcentaje de menores de 3 años inscritos en educación infantil según la comunidad autónoma, por edad, 2019



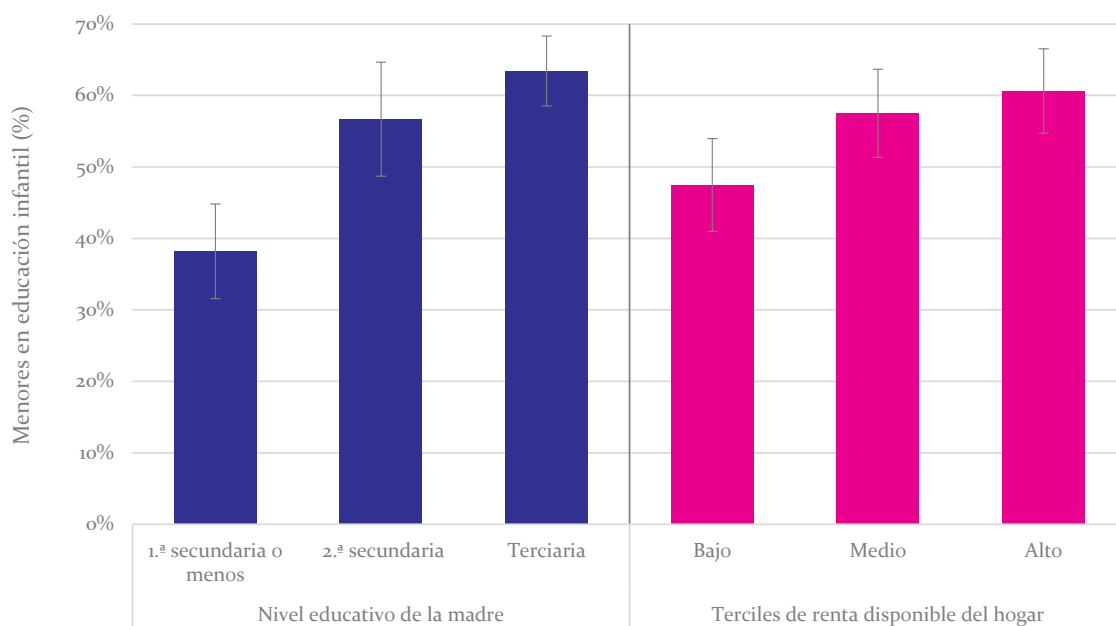
Fuente: elaboración propia usando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019.

3 Los hogares con más recursos educativos o económicos escolarizan más a los niños de entre 0 y 3 años

El acceso de los niños menores de 3 años a la escolarización o a cuidados profesionales en España depende, en importante medida, del estatus socioeconómico de sus hogares. Si se toman los estudios maternos como indicador, se constata que los hijos de 0 a 3 años de madres con educación terciaria tienen un 70% más de probabilidades de estar escolarizados que sus análogos de madres con educación secundaria de primera etapa o nivel inferior, y un 12% más que los hijos de madres con educación secundaria de segunda etapa. La brecha asociada a la posición económica del hogar es menor, pero también relevante: los niños de los hogares en el tercil superior de renta disponible tienen un 28% más de probabilidades de estar escolarizados o bajo cuidados profesionales que los del tercil inferior, porcentaje que se reduce hasta el 5% cuando se los compara con los del tercil medio. A su vez, los niños de hogares en el tercil medio tienen un 21% más de probabilidades de escolarización o cuidados profesionales tempranos que los del tercil bajo. Ya se defina la posición socioeconómica mediante factores educativos o económicos, las diferencias más relevantes en esta fase preescolar se dan entre las posiciones bajas y el resto. Esto crea una situación contraria al objetivo de reducir la desigualdad de oportunidades educativas: son esos niños en desventaja los que más necesitan los estímulos (que desde la escuela infantil pueden paliar o compensar los déficits educativos de sus familias de origen), pero los que menos acceso tienen a ellos.

Gráfico 4: A mejor estatus socioeconómico, mayor escolarización temprana

Porcentaje de niños de menos de 3 años en educación infantil, por posición socioeconómica, 2019



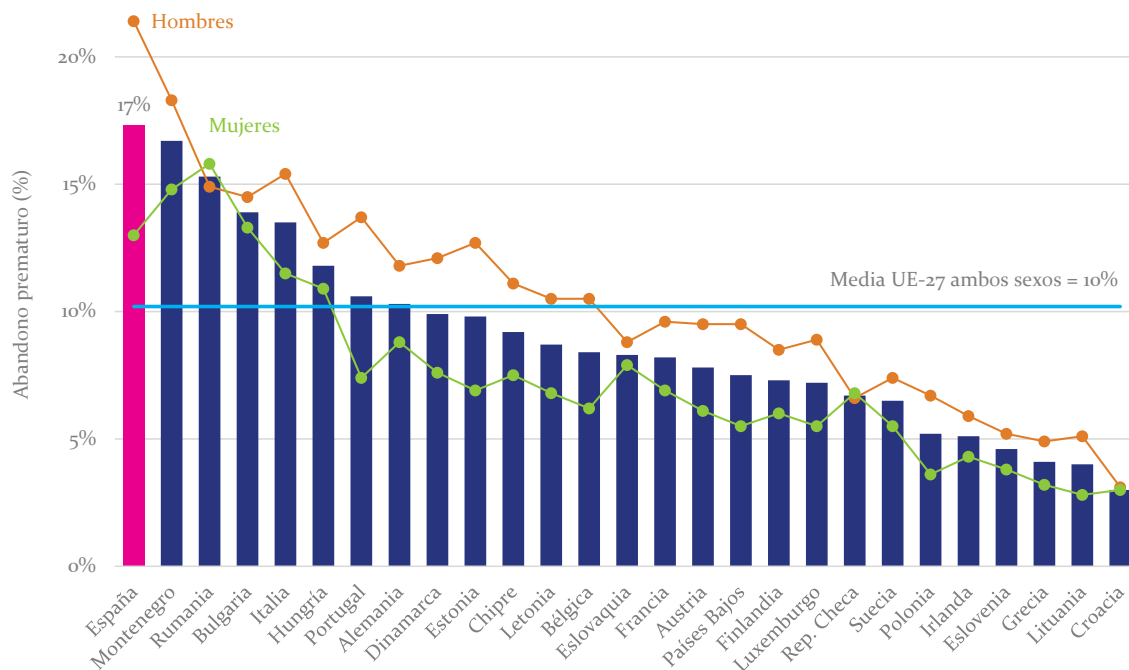
Fuente: elaboración propia usando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019, INE.

4 España lidera el abandono educativo temprano en la UE, especialmente entre los varones

España es el país europeo con mayor prevalencia de abandono educativo temprano (AET). Uno de cada seis jóvenes de entre 18 y 24 años no ha finalizado ningún curso de al menos igual nivel a la ESO y no está cursando ningún otro tipo de formación reglada. Esta mala posición, muy alejada del promedio europeo –en España hay un 70% más de estos jóvenes en situación de AET–, continúa persistiendo pese a la reducción de las tasas de abandono de los últimos años. Con toda probabilidad, dicha reducción tuvo que ver, entre otros factores, con la drástica disminución de la oferta de empleos de baja cualificación en los sectores de la construcción, restauración y agricultura que trajo la Gran Recesión y la consiguiente caída de los costes de oportunidad de seguir estudiando. Refuerza este argumento el hecho de que el AET haya caído mucho durante la pandemia de la covid-19. Aunque el AET está más extendido entre los varones en prácticamente todos los países europeos, esta circunstancia es especialmente notoria en España, donde más de uno de cada cinco chicos (21,4%) se encontraba en 2019 en esa situación, la cifra más alta de la UE. Así, un varón español es un 60% más propenso a experimentar AET que una mujer, frente al 40% de la media europea. Solo Portugal, los Países Bajos, Polonia, Estonia y Lituania tienen un déficit educativo masculino relativo comparable en este indicador. Se trata de un fenómeno complejo que, en parte, obedece a la particular estructura del mercado de trabajo español, a la cual se sumaría un amplio abanico de otros factores: psicosociológicos, institucionales, etcétera.

Gráfico 5: España tiene el peor registro de abandono educativo temprano de Europa

Porcentaje total y por sexos de personas que abandonan prematuramente la educación en los países de la UE, 2019



Nota: se produce AET cuando una persona de entre 18 y 24 años no finaliza los niveles superiores a la ESO y no cursa otra formación reglada.

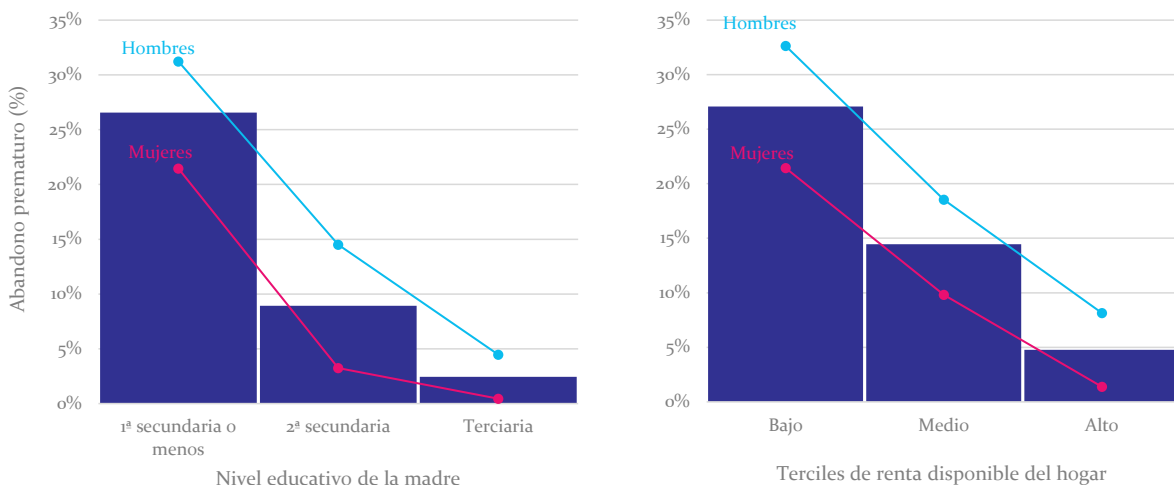
Fuente: elaboración propia usando datos de la Eurostat EU Labour Force Survey (LFS) 2019.

5 Los recursos familiares, tanto culturales como económicos, están muy relacionados con el abandono educativo temprano

El AET no se distribuye por igual entre todos los sectores sociales, sino que está asociado a los recursos educativos, culturales y económicos del hogar de origen. Los hijos de madres con nivel educativo bajo (primera etapa de secundaria o inferior) tienen casi 11 veces más probabilidades de incurrir en AET que el resto. Asimismo, los hijos de hogares situados en el tercil inferior de renta abandonan prematuramente los estudios con una probabilidad 6 veces mayor. Estos condicionantes socioeconómicos afectan a ambos sexos: entre las hijas de madres con nivel educativo alto, por ejemplo, el AET apenas existe. Como ya se observaba en la fase preescolar, el diferencial del AET es más pronunciado entre los segmentos sociales bajos y los medios que entre estos y los altos.

Gráfico 6: A más estatus socioeconómico, menos abandono educativo temprano

Porcentaje total y por sexos de personas que incurrir en AET según el nivel educativo de la madre y los terciles de renta disponible del hogar, 2019



Fuente: elaboración propia usando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019, INE.

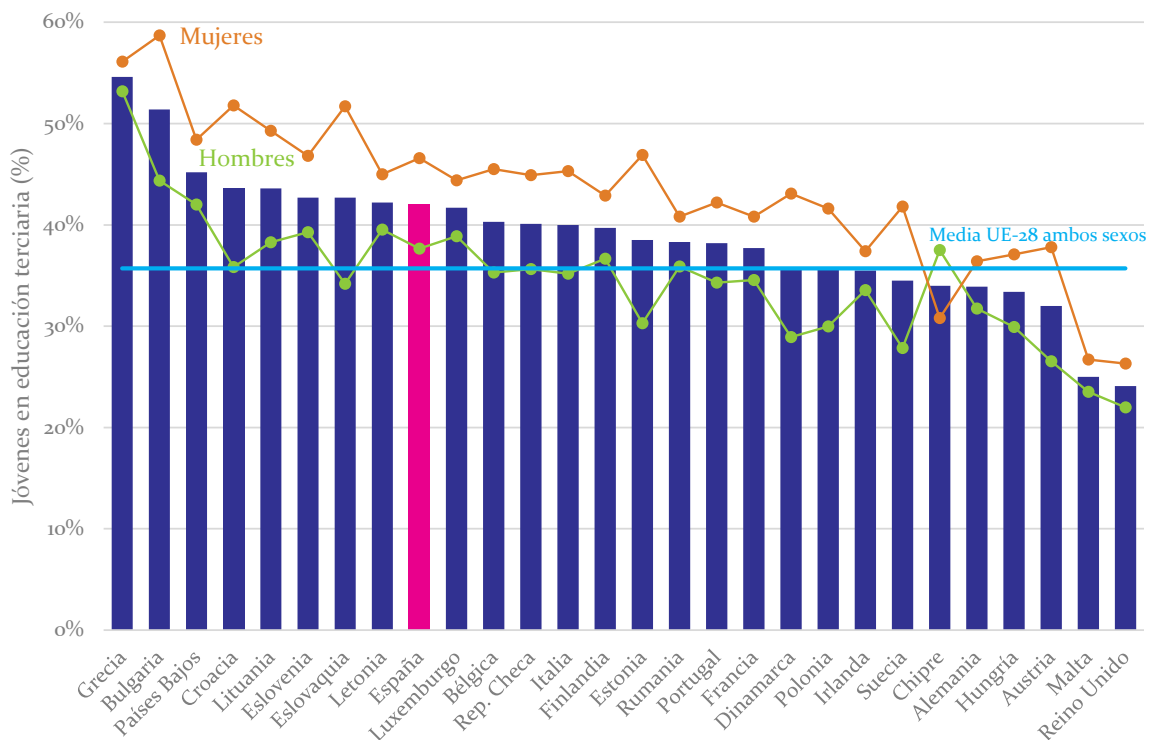
Además de las causas de abandono ya vistas, las importantes diferencias entre comunidades autónomas –tasas bajas en el País Vasco, Asturias, Cantabria, Madrid o Navarra y muy altas en Ceuta, Melilla, Andalucía y Baleares– apuntan a otros factores específicos de cada región. La desigual distribución de recursos socioeconómicos en las diversas zonas, las pautas históricas diferenciales en la alfabetización de la población, ciertos elementos del diseño de las enseñanzas y del diseño institucional más general, la desigual demanda de empleo para este segmento de edad en diversos sectores y los diversos patrones de especialización productiva contribuyen sin duda a explicar estas diferencias.

6 España es uno de los países de la UE con mayor número de matrículas en educación terciaria, con especial presencia de las mujeres

Otro de los efectos de la expansión del sistema educativo en España ha sido la ampliación de la enseñanza terciaria y, en particular, la universitaria. En 2019, más de cuatro de cada diez jóvenes españoles (42,2%) estaban cursando estudios de nivel terciario, por encima de la media europea (35,7%) y en la franja alta de países con mayor acceso a este nivel de educación, junto con Grecia, Bulgaria, los Países Bajos, Croacia y Lituania. También en la educación terciaria se repite, tanto en España como en el resto de Europa (con la única excepción de Chipre), la pauta de mayor logro educativo femenino. Así, por cada diez mujeres españolas que cursan estudios terciarios lo hacen solo ocho hombres.

Gráfico 7: España ocupa una buena posición en la clasificación europea de jóvenes que cursan educación terciaria

Porcentaje total y por sexos de la población de 20-24 años que cursa educación terciaria en varios países europeos, 2019



Nota: porcentaje de población de entre 20 y 24 años que cursa estudios terciarios (nivel 5 y superior en la International Standard Classification of Education [ISCED 2011]).

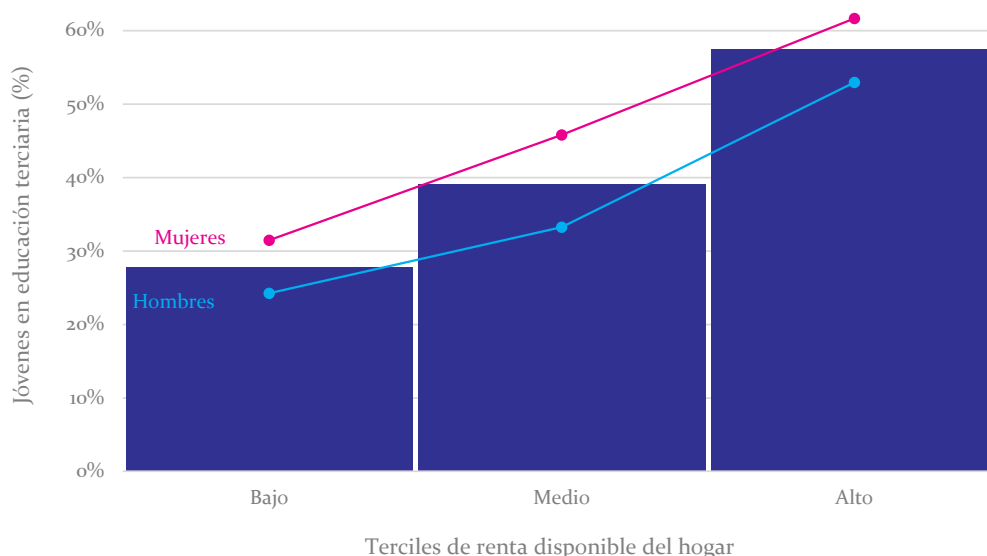
Fuente: elaboración propia usando datos de Eurostat, EU Labour Force Survey (LFS) 2019.

7 La matrícula en educación terciaria, que incluye los ciclos superiores de la formación profesional, se relaciona claramente con los recursos familiares

La notable expansión del sistema educativo español en los niveles superiores de enseñanza no significa que hayan desaparecido las desigualdades a la hora de acceder a ellos. De hecho, cuanto mejor es el estatus socioeconómico de los padres, mayor es el acceso de sus hijos e hijas a la enseñanza terciaria. En 2019, una persona procedente de un hogar con ingresos altos tenía el doble de probabilidades de cursar educación terciaria que otra de un hogar con ingresos bajos. Esta ventaja educativa de los segmentos de altos ingresos sobre los de ingresos medios es similar a la de los sectores de ingresos medios sobre los de ingresos bajos (algo más de un 40% mayor en cada caso).

Gráfico 8: A más renta disponible en el hogar, más probabilidades de cursar educación terciaria

Porcentaje total y por sexos de población de 20 a 24 años que cursa educación terciaria en España, por terciles de renta disponible del hogar, 2019



Fuente: elaboración propia usando datos de Eurostat, EU Labour Force Survey (LFS) 2019.

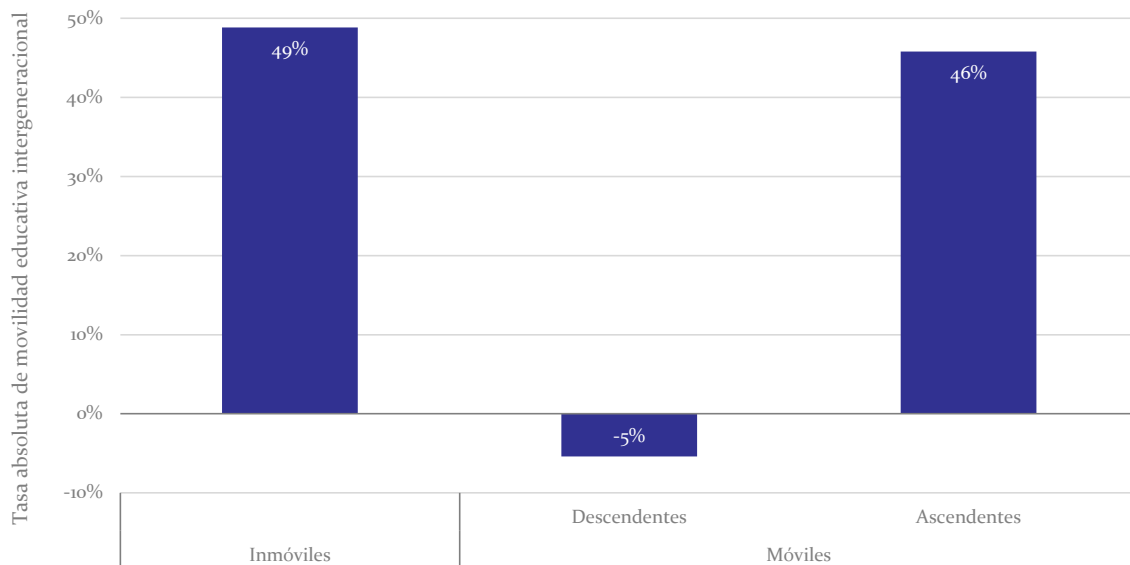
Estos diferenciales educativos asociados a los recursos materiales se pueden observar por igual entre hombres y mujeres, si bien las segundas cursaban en 2019 enseñanzas terciarias en mayor medida que los primeros, con independencia del nivel de ingresos familiar.

8 La expansión del sistema educativo ha producido mucha movilidad educativa, pero no ha eliminado los obstáculos para rebasar el nivel de los padres

La gran expansión del sistema educativo español y, en particular, el creciente acceso a los niveles más altos de formación han supuesto una considerable movilidad, en su mayoría ascendente. Así, de los españoles nacidos entre 1970 y 1994, aproximadamente el 50% alcanzó un nivel educativo superior al paterno; un porcentaje similar, el mismo que el paterno, y solo el 5% se quedó en uno inferior.

Gráfico 9: Entre quienes tienen un nivel educativo distinto al de sus padres, la mayoría lo superan

Porcentaje de la cohorte de hijos con un nivel de estudios igual al de sus padres (inmóviles), inferior (descendentes) o superior (ascendentes), 2019



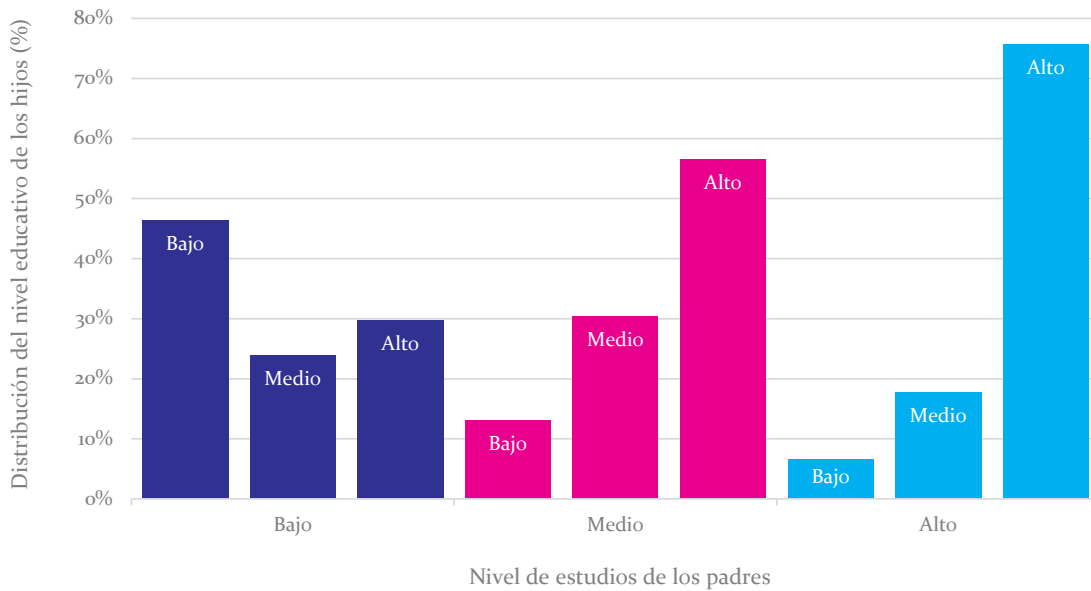
Nota: población de 25 a 59 años exclusivamente. Se considera como nivel de estudios de los padres el más alto del padre o la madre.

Fuente: elaboración propia usando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019, INE.

A pesar de este grado de movilidad educativa, ocasionado por la expansión del sistema, el acceso a los títulos sigue dependiendo del estatus socioeconómico de la familia de origen. Así, alrededor de la mitad de los hijos de orígenes educativos bajos permanecen en ese nivel, mientras que hasta tres de cada cuatro hijos de origen educativo alto consiguen mantenerse en esa categoría. Los hijos de hogares de origen bajo son 3,5 veces más propensos a quedarse en un nivel bajo de estudios que los de hogares de origen medio, y hasta 7 veces más propensos que los de hogares de origen alto.

Gráfico 10: La movilidad educativa depende del origen social

Porcentaje de la cohorte de hijos con un nivel de estudios bajo, medio y superior según el nivel de estudios de los padres, 2019



Nota: población de 25 a 59 años exclusivamente. Nivel bajo = educación secundaria de 1.ª etapa o inferior; nivel medio = educación secundaria de 2.ª etapa; nivel alto = educación superior.

Fuente: elaboración propia usando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019, INE.

Conclusiones

Pese a los indudables beneficios que le ha supuesto a la sociedad española, la expansión del sistema educativo que arrancó a mediados del siglo pasado y ha continuado hasta nuestros días no ha erradicado por completo las desigualdades educativas asociadas al estatus socioeconómico. A pesar de que las sucesivas generaciones han ido alcanzando claramente mayores niveles formativos que las anteriores, los recursos económicos y culturales de las familias siguen condicionando de manera evidente las oportunidades de avance en el sistema escolar. En todos los niveles educativos, desde la etapa infantil no obligatoria hasta la universitaria, los hijos de familias con más recursos están más escolarizados. El abandono prematuro está también enormemente influido por los recursos de las familias y es especialmente acusado entre los varones. Aunque en la España de las últimas décadas ha predominado el ascenso social, el suelo al que se enfrentan en la actualidad los hijos de familias con menos recursos es especialmente pegajoso. Estos resultados nos recuerdan que existe todavía margen para diseñar políticas públicas que profundicen en la igualdad de oportunidades educativas, dado que estas siguen constituyendo la mejor vía para acceder a otros recursos socialmente deseables (por ejemplo, salud, trabajo y renta).

Por último, no contamos de momento con hallazgos consolidados sobre los efectos de la pandemia de la covid-19 en las desigualdades educativas. Sin embargo, los trabajos disponibles sugieren que el cierre de las escuelas y la asistencia remota a clase durante los confinamientos han podido intensificarlas. Carretero *et al.* (2021) apuntan la posibilidad de que el uso masivo de medios digitales haya podido agravar la situación de los estudiantes de bajo estatus socioeconómico, a quienes su mayor grado de exclusión digital les dificulta el acceso a la enseñanza en línea. Un reciente estudio danés (Jæger y Blaabæk, 2020) sobre el uso de los recursos de las bibliotecas muestra que la pandemia de la covid-19 aumentó la desigualdad en las oportunidades de aprendizaje, porque las familias acomodadas recurrieron de forma más sistemática e intensiva a las bibliotecas que las familias en desventaja. Un estudio británico sobre el uso del tiempo (Andrew *et al.*, 2020) muestra que es muy probable que el tiempo dedicado por las familias a las prácticas de aprendizaje de los niños (4-15 años) agudice la brecha en logro educativo entre familias con diferente estatus socioeconómico. Durante el cierre de las escuelas en Inglaterra, los hijos de los hogares más acomodados dedicaron un 30 % más de tiempo cada día a actividades de aprendizaje; tuvieron más acceso a recursos individualizados como chats o clases particulares, y disponían en sus hogares de más y mejor equipamiento para la educación en línea que los hijos de las familias del quintil inferior de ingresos. Al margen de las cuestiones relacionadas con el tiempo y los recursos específicos que las familias han dedicado a actividades formativas, las posibilidades de mantener el empleo y de teletrabajar no se han repartido homogéneamente por origen social durante la crisis sanitaria.



Actuaciones propuestas

1

Reducir sustancialmente los costes de matrícula, comedor y extensión de jornada, así como aumentar la oferta de centros de calidad en zonas vulnerables, con el objetivo de estimular el acceso de las familias con menos recursos a la educación en el tramo 0-3.

3

Promover intervenciones de prevención en el ámbito escolar (detección temprana de necesidades especiales, programas de refuerzo, entre otras), sobre todo en los varones, para reducir el abandono temprano.

5

Ofrecer a los estudiantes con menos recursos «segundas oportunidades» y «pasarelas» hacia la educación terciaria para reducir el abandono temprano del sistema educativo.

2

Promover opciones públicas de cuidado flexibles en la fase 0-6 que permitan compatibilizar el cuidado parental y el profesional.

4

Aumentar la inversión en becas en todas las etapas de la educación formal para aumentar el acceso de los estudiantes con menos recursos a niveles superiores.

6

Reforzar el prestigio y la deseabilidad social de la formación profesional para reducir su sesgo por origen socioeconómico y erigirla en alternativa válida a los estudios universitarios.



Características del estudio

El principal propósito de este estudio es descriptivo. Persigue, básicamente, ofrecer un mapa de las desigualdades educativas asociadas al estatus socioeconómico que caracterizan la participación en varias de las fases del ciclo formativo: la etapa preescolar, el tramo final de la educación obligatoria y el acceso a la enseñanza terciaria. También se propone establecer el grado de persistencia intergeneracional de esas desigualdades entre los españoles nacidos en los años setenta, ochenta y noventa del pasado siglo. No entra, sin embargo, a precisar los mecanismos que generan las desigualdades detectadas en cada uno de los niveles ni a contrastar su relevancia. El objetivo es más modesto, aunque esperamos que no carente de utilidad: identificar los segmentos sociales en los que se concentran los cuellos de botella asociados al estatus socioeconómico que hacen difícil progresar en el sistema educativo y terminan por mermar la igualdad de oportunidades en el trascendental ámbito de la educación. Es precisamente en estos sectores desaventajados donde deberían focalizarse las actuaciones para asegurar que la educación pueda promover la fluidez social.



Referencias

Andrew, A.; Cattan, S.; Costa Dias, M.; Farquharson, C.; Kraftman, L.; Krutikova, S.; Phimister, A., y Sevilla, A. (2020). *Learning during the lockdown: Real-time data on children's experiences during home learning*. Institute for Fiscal Studies (IFS), nota informativa BN288, <https://www.ifs.org.uk/publications>.

Bernardi, F., y Requena, M. (2007). «Expansión del sistema educativo y reducción de la desigualdad de oportunidades en España». En: *Panorama Social*, 6, 74-91.

Carretero Gomez, S.; Napierala, J.; Bessios, A.; Mägi, E.; Pugacewicz, A.; Ranieri, M.; Triquet, K.; Lombaerts, K.; Robledo Bottcher, N.; Montanari, M., y Gonzalez Vazquez, I. (2021). *What did we learn from schooling practices during the COVID-19 lockdown?*, EUR 30559 EN. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Cebolla-Boado, H.; Radl, J., y Salazar, L. (2017). «Preschool education as the great equalizer? A cross-country study into the sources of inequality in reading competence». En: *Acta Sociológica*, 60(1), 41-60.

Flisi, S., y Blasko, Z. (2019). *A note on early childhood education and care participation by socio-economic background*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Jæger, M. M., y Blaabæk, E. H. (2020). «Inequality in learning opportunities during Covid-19: Evidence from library takeout». En: *Research in Social Stratification and Mobility*, 68.

León, M.; Ranci, C.; Sabatinelli, S., e Ibáñez, Z. (2019). «Tensions between quantity and quality in social investment agendas: working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain». En: *Journal of European Social Policy*, 29(4), 564-576.

Merino, R.; Martínez García, J. S., y Valls, O. (2020). «Efectos secundarios y motivaciones de las personas jóvenes para escoger formación profesional». En: *Papers: Revista de Sociología*, 105(2), 259-77.

Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021). Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa, año 2020, 23 de febrero de 2021.



¿Se adapta el sistema fiscal español a la demanda social de redistribución?

¿Se adapta el sistema fiscal español a la demanda social de redistribución?

José María Durán Cabré y Alejandro Esteller Moré, Universidad de Barcelona e Instituto de Economía de Barcelona

| | |
|-----|---|
| 94 | Resumen |
| 95 | Ideas principales |
| 96 | La desigualdad en España antes de la intervención del sector público es menor que la media de la UE-28 |
| 97 | Desde 2008, se observa en España una disminución del impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias monetarias |
| 99 | La desigualdad de la renta después de la intervención del sector público aumentó entre 2004 y 2017, y se sitúa por encima de la media comunitaria |
| 100 | El sector público español muestra una baja capacidad redistributiva en comparación con los países de referencia |
| 101 | El nivel de presión fiscal en España se encuentra alejado de la media de los países de la UE-28, lo que limita su capacidad redistributiva |
| 103 | El aumento de la presión fiscal derivado de una mayor imposición sobre el consumo no ha logrado incrementar la redistribución |
| 104 | La sociedad española tiene una demanda de redistribución muy por encima de la media de la UE-28, y su nivel resulta muy estable a lo largo del tiempo |
| 106 | La redistribución en España no se adapta a la demanda de la sociedad |
| 108 | Conclusiones |
| 109 | Características del estudio |
| 110 | Referencias |

Resumen

La desigualdad en la renta antes de impuestos, transferencias y demás gasto público en España se sitúa en una posición intermedia en la UE-28 y en comparación con los países de referencia de este estudio. Sin embargo, la desigualdad de la renta final, esto es, después de la actuación del sector público, tiende a ser de las mayores. El efecto redistributivo de los impuestos y las transferencias monetarias disminuye desde 2008, hasta situarse por debajo de la media comunitaria, y es el menor de los países considerados. Este resultado se explica, en cierta medida, por la combinación de una menor presión fiscal y un sistema fiscal poco progresivo, en el cual la imposición sobre el consumo ha ido ganando peso desde 2010. Sin embargo, los ciudadanos españoles se muestran favorables a que el Gobierno tome medidas para reducir las desigualdades, demanda, además, que es elevada en comparación con los demás países y estable a lo largo del tiempo.



Ideas principales

1

La desigualdad en España antes de la intervención del sector público es menor que la media de la UE-28 y se sitúa en una posición intermedia en comparación con los países de referencia (Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia).

3

La desigualdad de la renta después de la intervención del sector público aumentó entre 2004 y 2017, y supera la media comunitaria. De los países considerados, España es el que presenta mayor desigualdad, solo superado por Portugal.

5

El nivel de presión fiscal en España se encuentra alejado de la media de los países de la UE-28, lo que limita su capacidad redistributiva.

7

La sociedad española tiene una demanda de redistribución muy por encima de la media de la UE-28, y su nivel resulta muy estable a lo largo del tiempo.

2

Desde 2008, se observa en España una disminución del impacto redistributivo derivado de la actuación del sector público, en particular de la redistribución generada por los impuestos y las transferencias monetarias.

4

El sector público español muestra una baja capacidad redistributiva en comparación con los países de referencia, y desde 2013 España es el país con menor nivel de redistribución, muy por debajo de la media comunitaria.

6

A partir de 2010, el aumento de la presión fiscal no ha logrado incrementar la redistribución, lo cual puede deberse a la mayor importancia dada a la imposición sobre el consumo.

8

En definitiva, la redistribución en España no se adapta a la demanda de la sociedad. Esto es, en comparación con la redistribución llevada a cabo por los países de referencia, nuestro país redistribuye menos a pesar de que la demanda social de redistribución es mayor.

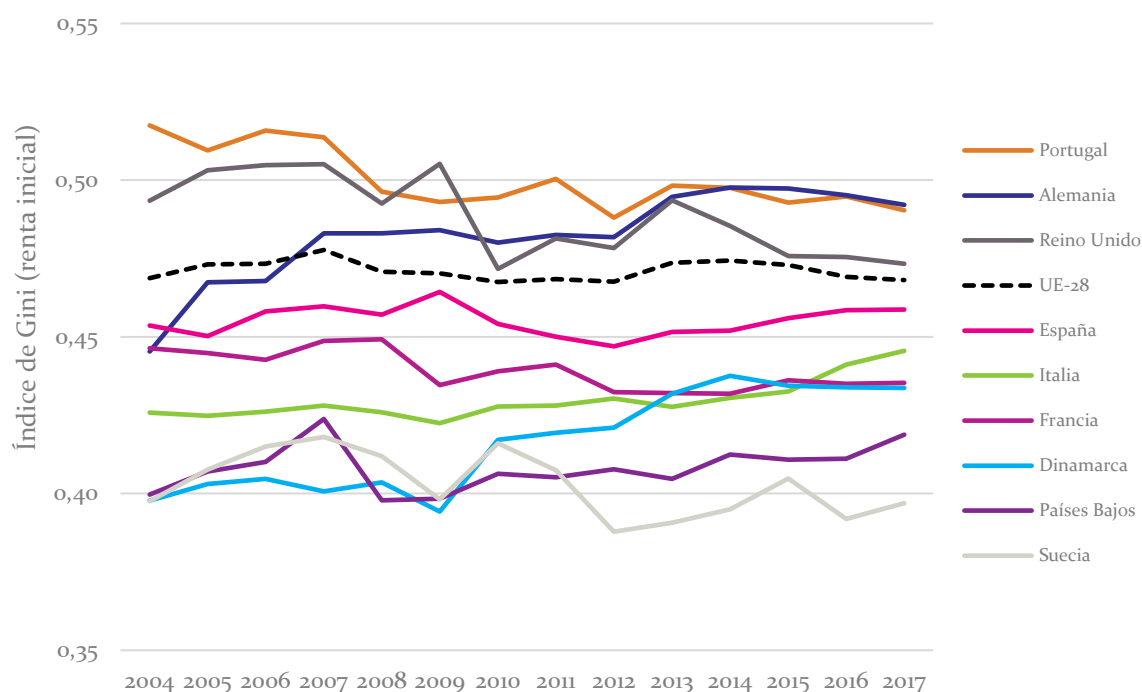
1 La desigualdad en España antes de la intervención del sector público es menor que la media de la UE-28

El grado de desigualdad de la renta inicial, esto es, antes de la actuación del sector público a través de impuestos y gasto público, aunque incluyendo las pensiones, varió considerablemente entre los países de la UE-28 durante el periodo 2004-2017. El nivel de desigualdad inicial en España, medido con el índice de Gini, se situó por debajo de la media de la UE-28 durante todo el periodo, y en una posición intermedia al compararlo con el conjunto de países de referencia de este estudio (Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia).

La desigualdad inicial permaneció relativamente estable en España, sin que pudiera identificarse un efecto claro del ciclo económico sobre su nivel. En efecto, el valor más elevado del índice de Gini se obtuvo en 2009, año con una fuerte caída del PIB del 3,8%, mientras que el menor valor corresponde al año 2012, en el cual el PIB también cayó un 3%. A partir de ese año, la desigualdad inicial tendió a aumentar paulatinamente, a pesar de experimentarse un claro crecimiento económico a lo largo del periodo 2014-2017.

Gráfico 1: La desigualdad de la renta en España antes de impuestos, prestaciones y demás gasto público es similar a la de otros países europeos

Evolución del índice de Gini de la renta inicial en España y otros países europeos, 2004-2017



Nota: índice de Gini de la renta inicial, que incluye las pensiones públicas, por hogares y con distribución proporcional de la renta entre los adultos de cada hogar.

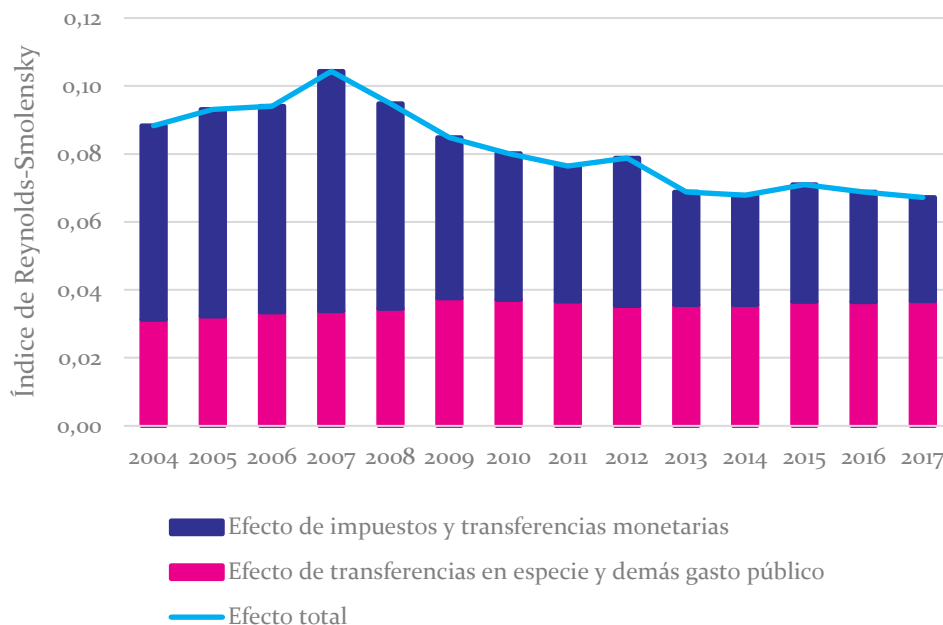
Fuente: elaboración propia a partir de la World Inequality Database, 2004-2017.

2 Desde 2008, se observa en España una disminución del impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias monetarias

La actuación del sector público a través de los impuestos y el gasto público permite reducir, como cabría esperar, la desigualdad en la distribución inicial de la renta. Para medir su impacto redistributivo, se utiliza el índice de Reynolds-Smolensky (R-S), que mide la diferencia entre el índice de Gini antes y después de la actuación del sector público. Por lo tanto, cuanto mayor sea el valor de este índice, mayor habrá sido la reducción de la desigualdad inicial.

El impacto redistributivo derivado de los impuestos y las transferencias monetarias aumentó en España entre 2004 y 2007, pero a partir de 2008 comenzó a disminuir, tendencia que se mantuvo el resto del periodo. En cambio, el impacto redistributivo que generan las transferencias en especie (principalmente, sanidad y educación) y el resto del gasto público (justicia, defensa, seguridad interior, etc.) permaneció muy estable a lo largo de todo el periodo. Esto provoca que el efecto redistributivo total alcance su máximo en 2007, y que el mínimo se dé en 2017, el último año del periodo analizado.

Gráfico 2: El efecto redistributivo de la actuación del sector público en España disminuye a lo largo del periodo, en particular, el derivado de los impuestos y las transferencias monetarias
Evolución del efecto redistributivo del sector público en España, medido con el índice de Reynolds-Smolensky, 2004-2017



Nota: índice de Reynolds-Smolensky medido como la diferencia entre el Gini de la renta inicial y el de la renta final.

Fuente: elaboración propia a partir de la World Inequality Database, 2004-2017.

A priori, el impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias monetarias debería depender del ciclo económico. Esto implicaría que, cuando la economía crece, la importancia de los impuestos aumenta y la de las transferencias disminuye, en aras de estabilizar la economía. En coherencia con este objetivo estabilizador, en épocas de crecimiento, los impuestos actuarían de manera procíclica, por lo que su efecto redistributivo sería mayor, y a la inversa en épocas de crisis. Así sucede con claridad entre 2004 y 2008, época de fuerte crecimiento, y entre 2009 y 2013, años de recesión. Sin embargo, a pesar del fuerte crecimiento de la economía española entre 2014 y 2017, el efecto redistributivo derivado de los impuestos y las transferencias monetarias se mantiene constante durante este periodo, e incluso disminuye ligeramente.

También se observa que el efecto redistributivo de los impuestos y las transferencias monetarias es muy superior al del gasto público al inicio del periodo. Sin embargo, este disminuye, e incluso se sitúa levemente por debajo a partir de 2013, cuando se introducen políticas de contención del gasto público global. Por consiguiente, parece que estas políticas tendrían un impacto significativo sobre la capacidad redistributiva del sector público.

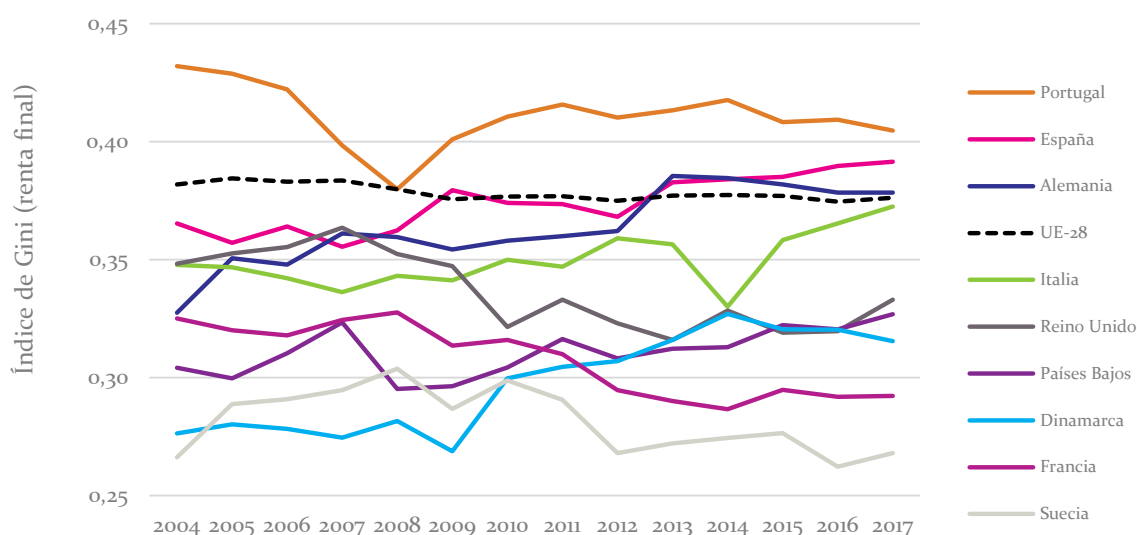
3 La desigualdad de la renta después de la intervención del sector público aumentó entre 2004 y 2017, y se sitúa por encima de la media comunitaria

El menor impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias monetarias, junto con un cierto incremento de la desigualdad inicial, hace que la desigualdad en la distribución de la renta final en España aumente entre 2004 y 2017. El índice de Gini de la renta final aumentó un 7,2% entre 2004 y 2017 como consecuencia de un ligero incremento en la desigualdad de la renta inicial (+1,1%) y, en especial, un incremento en la desigualdad de la renta disponible (casi un 8%), esto es, la renta después de impuestos y transferencias monetarias. La desigualdad final aumenta de manera continuada en España desde 2013.

Así, aunque el nivel de desigualdad inicial se sitúa por debajo de la media comunitaria, la desigualdad final, después de tener en cuenta ingresos y gasto público, es mayor, y con tendencia a ir alejándose de dicha media. De los países considerados, España es aquel con mayor desigualdad, solo superado por Portugal, pero, a diferencia de lo que ocurre en este, recientemente la desigualdad final tiende a aumentar. Esto es, el nivel de desigualdad final en España tiende a igualarse con el de Portugal.

Gráfico 3: El nivel de desigualdad de la renta final en España tiende a aumentar con el tiempo y se sitúa por encima de la media europea

Evolución del índice de Gini de la renta final en España y en los países de referencia de la UE-28, 2004-2017



Nota: índice de Gini de la renta final de los hogares, esto es, renta inicial (incluidas las pensiones) menos impuestos y más transferencias monetarias, transferencias en especie y demás gasto público.

Fuente: elaboración propia a partir de la World Inequality Database, 2004-2017.

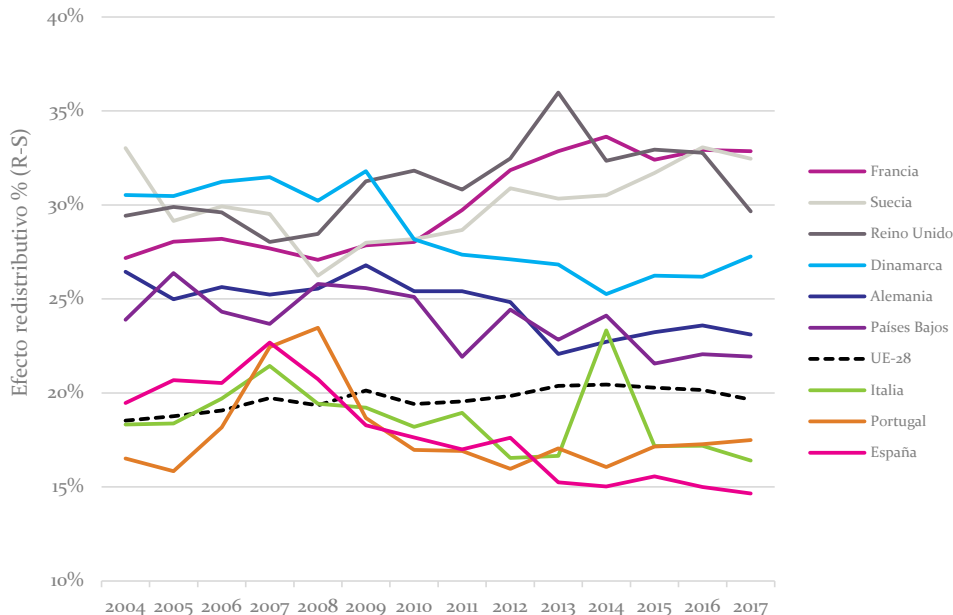
4 El sector público español muestra una baja capacidad redistributiva en comparación con los países de referencia

La actuación del sector público a través de impuestos, transferencias monetarias y demás gasto público consigue disminuir el nivel de desigualdad en la renta final de los hogares europeos, aunque el efecto redistributivo total varía sensiblemente entre países. El elemento más destacable es que, dentro de los países de referencia, España se sitúa en la franja inferior, y desde 2013 tiene el menor impacto redistributivo, claramente por debajo de la media comunitaria.

Durante el periodo se observa cómo el efecto redistributivo en un país puede experimentar variaciones a lo largo del ciclo económico. En el caso español resulta llamativo que el efecto redistributivo total creciera en la fase expansiva del ciclo (2004-2007) y disminuyera a partir de 2008, pero luego permaneciera constante a lo largo del periodo 2014-2017, cuando la economía creció casi un 3% anual.

Gráfico 4: El impacto redistributivo en España tiende a disminuir, y España se sitúa como el país con un menor impacto desde 2013

Comparación del efecto redistributivo derivado de impuestos, transferencias monetarias, transferencias en especie y demás gasto público, medido con la reducción porcentual del índice de Reynolds-Smolensky (R-S), 2004-2017



Nota: el efecto redistributivo se calcula como la reducción porcentual del índice de Reynolds-Smolensky con respecto al índice de Gini de la renta inicial.

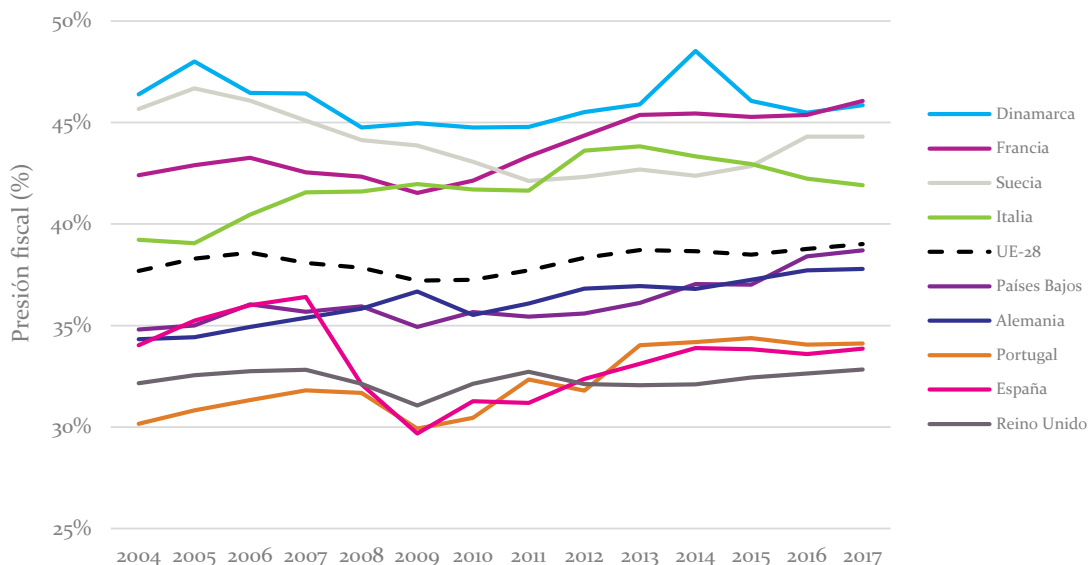
Fuente: elaboración propia a partir de la World Inequality Database, 2004-2017.

5 El nivel de presión fiscal en España se encuentra alejado de la media de los países de la UE-28, lo que limita su capacidad redistributiva

El sector público puede redistribuir la renta a través del gasto –mediante transferencias monetarias o la provisión de servicios– o el ingreso –mediante el sistema fiscal–. Por el lado del ingreso, la redistribución requiere que el sistema fiscal en su conjunto sea progresivo. Así, cuanto mayor sea el nivel de presión fiscal, entendida como el peso de la recaudación fiscal sobre el PIB, mayor será la redistribución. En consecuencia, una condición necesaria para la redistribución es que el sistema fiscal alcance unos niveles de presión fiscal relativamente elevados. En otro caso, aunque exista progresividad, el alcance redistributivo del sistema fiscal será limitado.

Al comparar los países de referencia, Dinamarca y Francia son los que presentan un mayor nivel de presión fiscal, alrededor del 45%. En el otro extremo, tenemos el Reino Unido, España y Portugal, donde la presión fiscal media se sitúa alrededor del 33%. Si se tiene en cuenta que la media de la UE-28 para el periodo analizado se sitúa en el 38%, España presenta un nivel de presión fiscal muy por debajo al de sus socios comunitarios.

Gráfico 5: El nivel de presión fiscal en España se sitúa por debajo de la media comunitaria
Nivel de presión fiscal en España y en los países de referencia de la UE-28, 2004-2017



Nota: la presión fiscal es la ratio entre recaudación impositiva y PIB.

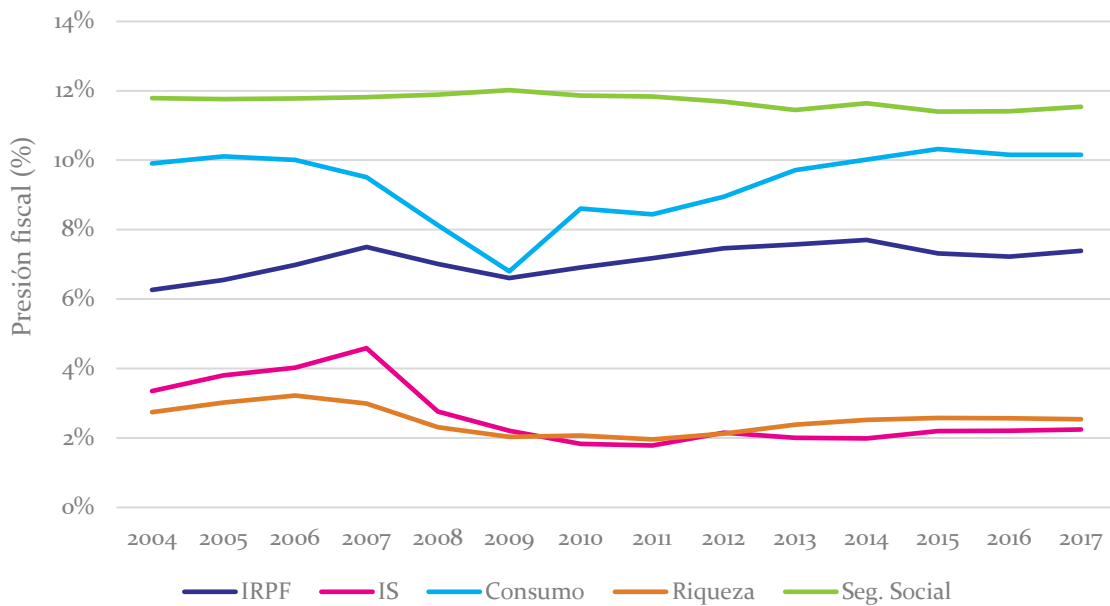
Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas tributarias de la OCDE, 2004-2017.

Ciertamente, que la presión fiscal en España sea baja con relación a los países del entorno no es en sí mismo algo positivo ni negativo, puesto que ese nivel y, por consiguiente, el tamaño del sector público y el grado de redistribución lo deben decidir sus ciudadanos. Ahora bien, esta diferencia limita la capacidad redistributiva del sistema fiscal.

Si se analizan las figuras impositivas que integran la presión fiscal en España, las cotizaciones a la Seguridad Social son el ingreso con mayor importancia en la cesta impositiva; en el otro extremo, se sitúan el impuesto de sociedades y el conjunto de impuestos que gravan la riqueza (el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados). Cabe destacar que, desde 2009, la importancia de la imposición sobre el consumo ha aumentado en 3 puntos porcentuales.

Gráfico 6: Las cotizaciones a la Seguridad Social son el impuesto con mayor importancia en el sistema fiscal

Presión fiscal por impuesto en España, 2004-2017



Nota: cada serie representa la importancia de cada figura impositiva sobre el PIB, de manera que la suma anual de los valores de cada serie acaba siendo igual a la presión fiscal total en España. La serie «Seguridad Social» incluye las contribuciones a cargo del empleado y del empleador; la serie «consumo» agrega la recaudación del IVA y de los impuestos especiales, y «riqueza» hace lo propio con el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el IBI y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas tributarias de la OCDE, 2004-2017.

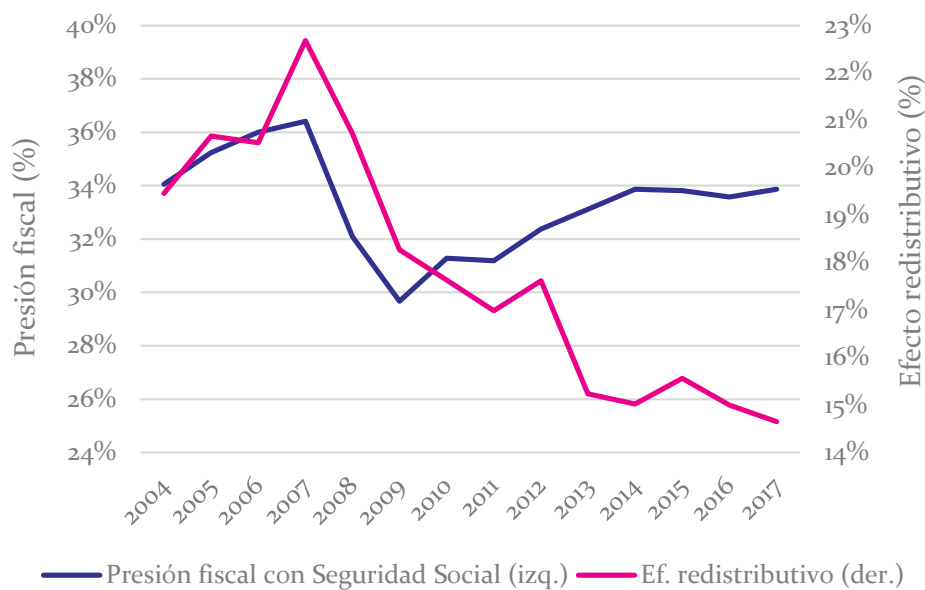
6 El aumento de la presión fiscal derivado de una mayor imposición sobre el consumo no ha logrado incrementar la redistribución

Además de redistribuir, los impuestos juegan un papel estabilizador en la economía. Así, la presión fiscal debe aumentar con el crecimiento económico y disminuir cuando la economía cae. Por lo tanto, en épocas de expansión económica, debería aumentar la redistribución a causa de la prociclicidad de los impuestos, y a la inversa durante las épocas de recesión.

Esta relación entre redistribución (medida, de nuevo, como la reducción porcentual del índice de Reynolds-Smolensky) y estabilización (presión fiscal) se observa claramente hasta 2009. Por un lado, entre 2004 y 2007, época de expansión, la presión fiscal aumenta y así lo hace también la redistribución. Por otro lado, entre 2008 y 2009, época de recesión, la presión fiscal disminuye y también lo hace la redistribución. En cambio, a partir de 2010, a raíz del énfasis en los objetivos de consolidación fiscal (ya sea reduciendo el gasto público o aumentando los impuestos), esta relación se rompe. En concreto, entre 2010 y 2013, los impuestos son contracíclicos (aumenta la presión fiscal a pesar de estar todavía en crisis), mientras que a partir de 2014 el nivel de presión fiscal simplemente se estabiliza (alrededor del 34%) a pesar del crecimiento económico. Mientras que lo ocurrido a partir de 2010 es contradictorio con la estabilización de la economía, el incremento de la presión fiscal no contribuye a la redistribución de la renta personal. Es la forma de tijera que se observa en el gráfico.

Gráfico 7: A partir de 2010, a pesar de que la presión fiscal aumenta, el impacto redistributivo disminuye

Relación entre nivel total de presión fiscal y reducción porcentual del efecto redistributivo, 2004-2017



Nota: el efecto redistributivo se mide a través del índice de Reynolds-Smolensky, que mide la diferencia entre el índice de Gini antes y después de la actuación del sector público.

Fuente: elaboración propia a partir de la World Inequality Database y las estadísticas tributarias de la OCDE, 2004-2017.

¿Qué posible explicación hay para esta circunstancia? Entre 2010 y 2017, como se ha visto, la importancia de la imposición sobre el consumo creció de manera significativa. Esto es, el incremento de presión fiscal producido en España desde 2010 se ha dado principalmente a través de una forma de gravamen regresiva respecto de la renta.

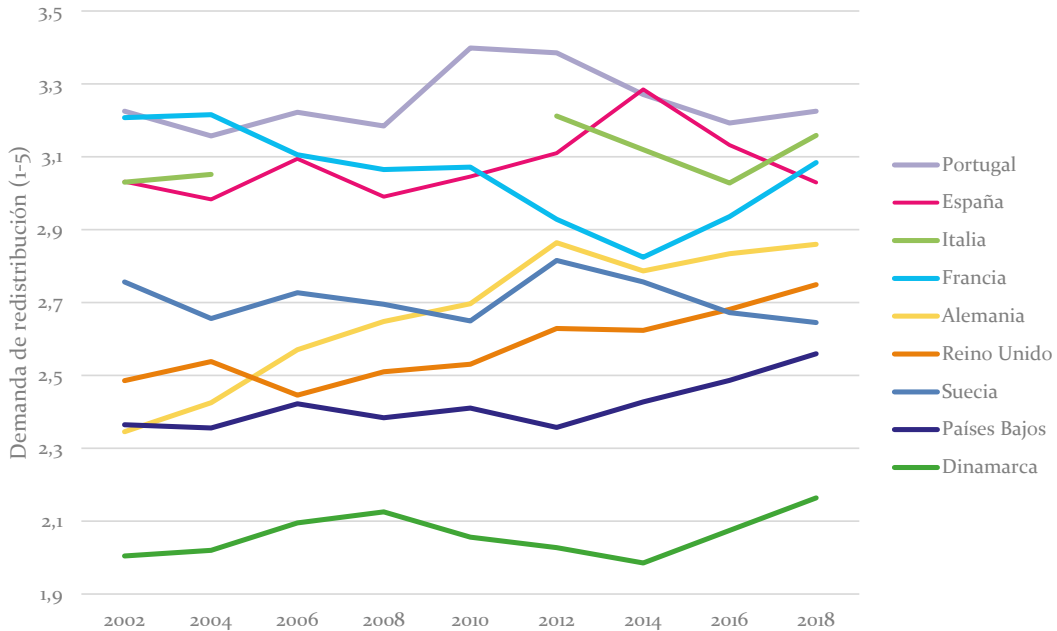
7 La sociedad española tiene una demanda de redistribución muy por encima de la media de la UE-28, y su nivel resulta muy estable a lo largo del tiempo

La demanda de redistribución de la sociedad española se conoce a partir de la Encuesta Social Europea, una encuesta de periodicidad bienal realizada durante el periodo 2002-2018 que consulta a los ciudadanos si el Gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en el nivel de renta. El valor de las respuestas se sitúa entre 1 y 5, de manera que, cuanto mayor es este valor, mayor es la demanda de redistribución. Con una media de 3,08 durante el periodo 2002-2018, en España tal valor se encuentra dentro del rango «está de acuerdo», al igual que la media de la UE-28, donde la demanda es menos intensa, al situarse en 2,89. En concreto, entre los países de la comparativa, España es el país donde la demanda es más intensa, junto con Portugal (3,25), Italia (3,10) y Francia (3,05), que también se sitúan dentro del rango «está de acuerdo»¹. Además, a diferencia de Portugal o Francia, entre los países con una demanda más elevada, España es el país donde esta demanda es más estable a lo largo del tiempo.

¹ El dato de Italia, no obstante, se ha de tomar con precaución, pues la encuesta no está disponible para el periodo 2006-2010 y hemos tenido que interpolar el valor de 2014.

Gráfico 8: La demanda de redistribución en España es una de las mayores de los países de referencia y, además, su nivel apenas varía a lo largo del tiempo

Demanda de redistribución (índice de 1 a 5) para España y los países de referencia de la UE, 2002-2018



Nota: la demanda de redistribución es una media de las respuestas individuales dadas en la encuesta a la pregunta sobre si «el Gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en el nivel de renta». Dejando de lado el «no sabe / no contesta», la codificación es la siguiente: se adjudica el valor 5 si el encuestado responde «totalmente de acuerdo» a la pregunta; 4, si responde «de acuerdo»; 3, si responde «ni de acuerdo ni en desacuerdo»; 2, si responde «en desacuerdo», y 1, si responde «totalmente en desacuerdo». Por lo tanto, cuanto mayor es el valor del índice, más a favor se está de la redistribución. Para Italia no se dispone de datos entre 2006 y 2010 y se ha interpolado para estimar el dato de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Social Europea, 2004-2018.

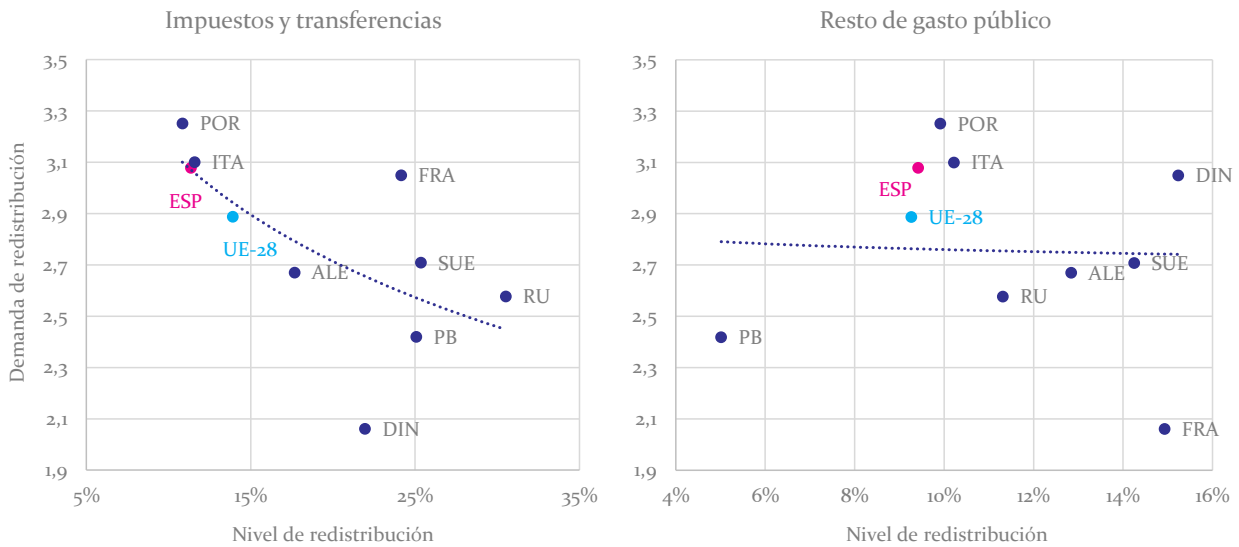
La situación de España es peculiar si la comparamos con la de los países de referencia. No solo es de los países donde la demanda de redistribución es más intensa, sino que esta tiene un marcado componente estructural. El caso antagónico es Dinamarca, donde, si bien la demanda también es estable, es mucho menos intensa. Sin duda, tal asimetría tiene que ver con la diferente intensidad redistributiva del sector público en uno y otro país. Por consiguiente, indirectamente, la posición relativa de España nos está indicando que hay un déficit de redistribución en nuestro país.

8 La redistribución en España no se adapta a la demanda de la sociedad

España es uno de los países de la UE donde de manera estable a lo largo del tiempo la demanda de redistribución es más acentuada. Y, a su vez, es uno de los países donde menor es la redistribución llevada a cabo por el sector público. Esa elevada demanda está siendo provocada, en parte, por el bajo nivel de redistribución. Por lo tanto, al relacionar la demanda media de redistribución a lo largo del periodo con el nivel efectivo de redistribución, deberíamos ver una relación negativa. En concreto, esto se ve claramente cuando se muestra la correlación entre la demanda de redistribución y el impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias monetarias (gráfico izquierdo). Sin embargo, la demanda no guarda relación con la causada por el resto de gasto público (sanidad, educación, etc.), como se muestra en el gráfico de la derecha.

Gráfico 9: La demanda de redistribución disminuye cuando la redistribución a través de impuestos y transferencias es elevada; en cambio, es independiente del nivel de redistribución a través del resto de gasto público

Correlación entre demanda de redistribución y nivel de redistribución a través de impuestos y transferencias monetarias (izquierda) y a través del resto de gasto público (derecha)



Nota: en cada gráfico, cada punto es la combinación del nivel de redistribución (eje horizontal), definido como la reducción porcentual en R-S, y la demanda de redistribución (eje vertical), definida por el índice que va de 1 a 5 para cada país (en cada caso se toman los valores medios del periodo). Para cada gráfico, la línea discontinua es la estimación de la relación entre ambas series de datos, que intenta explicar una relación general entre el nivel de redistribución y la demanda.

Fuente: elaboración propia a partir de la World Inequality Database y la Encuesta Social Europea, 2004-2017.

En España, la elevada demanda de redistribución viene provocada, al menos en parte, por el bajo nivel de redistribución de los impuestos y las transferencias monetarias. A medida que aumentase la redistribución por esta vía, la demanda debería ir disminuyendo. En cambio, no parece que esta demanda se vea afectada por el impacto del resto del gasto público. Por lo tanto, *a priori*, el sector público debería focalizar sus esfuerzos en los impuestos y en las transferencias monetarias para adaptarse a la demanda de redistribución. Este aspecto vale la pena tenerlo en cuenta a la hora de diseñar la política redistributiva.

Conclusiones

A la hora de reducir la desigualdad, el impacto de los impuestos y del gasto público en España es claramente inferior al de sus socios europeos. Además, este déficit relativo tiende a acentuarse a partir de 2013. Esta situación provoca que el nivel de desigualdad en la renta final, esto es, después de la actuación del sector público, sea elevado en comparación con los países de referencia.

La presión fiscal en España se encuentra alejada de la media de la UE-28. Aunque desde 2010 ha aumentado, este incremento no ha producido una mayor redistribución, seguramente por la importancia que ha ganado la imposición sobre el consumo en detrimento del peso del impuesto sobre sociedades.

Sin embargo, España es uno de los países de la UE-28 con una mayor demanda social de redistribución, la cual, en consecuencia, no se ve plenamente compensada por la acción del sector público. La comparación con los países de referencia sugiere que la mayor demanda de redistribución viene provocada, al menos en parte, por el bajo nivel de redistribución de los impuestos y las transferencias monetarias. Cuando la redistribución a través de impuestos y transferencias monetarias es relativamente elevada, la demanda de redistribución tiende a estabilizarse.



Características del estudio

Los datos utilizados para analizar la desigualdad y la redistribución derivada del sector público proceden de las Cuentas Nacionales Distributivas (DINA, por sus siglas en inglés) publicadas en la World Inequality Database. Esta fuente estadística se construye de manera sistemática a partir de datos fiscales, encuestas y la contabilidad nacional, por lo que ofrece una visión mucho más completa de la renta inicial antes de impuestos. Así, por ejemplo, se incluyen los beneficios no distribuidos de las sociedades, mientras que las rentas obtenidas en el extranjero se complementan con estimaciones de aquellas procedentes de paraísos fiscales. Esto es una importante ventaja en comparación con otras fuentes estadísticas, pues, sin duda, son rentas que afectan especialmente a los hogares con mayores ingresos, aunque provoca que los datos sean menos comparables con los de otras encuestas.

En la definición de la renta inicial antes de la actuación del sector público, se incluyen las pensiones para permitir así que la comparación entre países sea homogénea (Guillaud *et al.*, 2020). Si no se incluyeran, los ingresos de los pensionistas podrían ser nulos, de manera que serían considerados pobres, lo que llevaría a sobreestimar la desigualdad global. Cuanto mayor fuera el peso de los pensionistas, mayor sería la sobreestimación de la desigualdad en ese país.



Referencias

Guillaud, E.; Olckers, M., y Zemmour, M. (2020). «Four levers of redistribution: the impact of tax and transfer systems on inequality reduction». En: *Review of Income and Wealth*, 66 (2), 444-466.



Fortaleciendo la capacidad redistributiva del sistema fiscal

Progresividad y redistribución de la imposición en España en el contexto europeo

Julio López Laborda, Universidad de Zaragoza y FEDEA

Jorge Onrubia Fernández, Universidad Complutense de Madrid – ICEI y FEDEA

María del Carmen Rodado Ruiz, Universidad Rey Juan Carlos

| | |
|-----|---|
| 112 | Resumen |
| 113 | Ideas principales |
| 114 | Los impuestos financian el estado del bienestar y contribuyen a reducir la desigualdad |
| 116 | Todos los países corrigen la desigualdad más con prestaciones monetarias que con impuestos |
| 117 | España se sitúa por debajo de la media de la UE-28 en cuanto al efecto redistributivo de los impuestos directos y las cotizaciones sociales |
| 120 | En España, las cotizaciones sociales de trabajadores y autónomos tienen un efecto desigualador, aunque moderado |
| 121 | La imposición indirecta tiene un efecto desigualador, aunque en España su menor tamaño recaudatorio amortigua su elevada regresividad, la más alta de los países comparados |
| 123 | El efecto redistributivo negativo de la imposición indirecta compensa de manera significativa el efecto positivo de la fiscalidad directa |
| 125 | La posición de España en relación con otros países de la UE-28 parece explicarse, sobre todo, por el menor volumen recaudatorio de su sistema fiscal |
| 129 | Conclusiones |
| 130 | Actuaciones propuestas |
| 131 | Características del estudio |

Resumen

En este informe se compara el efecto redistributivo de los impuestos en España con el de otros países de la Unión Europea. La posición rezagada de España parece explicarse, sobre todo, por la dimensión más reducida de su sistema fiscal. Este menor tamaño de los impuestos también explica, al menos en parte, el grave desequilibrio existente en las cuentas públicas. La capacidad recaudatoria del sistema fiscal español podría aumentar combinando la utilización de impuestos directos e indirectos, de forma que no se deteriore la limitada contribución de los impuestos y las cotizaciones sociales a la corrección de las desigualdades de renta entre los hogares españoles.



Ideas principales

1

La presión fiscal desempeña un doble papel: proporcionar recursos suficientes para financiar el estado del bienestar y contribuir a la reducción de la desigualdad.

3

España, como los demás países europeos, corrige las desigualdades existentes en la distribución de la renta de mercado más con prestaciones monetarias que con impuestos directos y cotizaciones sociales.

5

España es de los pocos países de la UE-28 donde las cotizaciones sociales de trabajadores y autónomos se comportan regresivamente, lo que aumenta la desigualdad, al reducir el esfuerzo redistributivo de la imposición directa.

7

La posición rezagada de España en relación con otros países de la Unión Europea, en cuanto a los efectos redistributivos de los impuestos, se explica, fundamentalmente, por el menor tamaño de su sistema fiscal.

2

España es uno de los países de la Unión Europea con mayor desigualdad de la renta de mercado, de la renta bruta (es decir, después de prestaciones monetarias) y de la renta disponible (después de prestaciones e impuestos, directos e indirectos).

4

España se sitúa por debajo de la media de la UE-28 en cuanto al efecto redistributivo de los impuestos directos y las cotizaciones sociales.

6

La regresividad de los impuestos indirectos aumenta la desigualdad, y reduce el efecto redistributivo conjunto de las cotizaciones y de los impuestos directos. Este efecto se amortigua en España con respecto a otros países por el menor peso recaudatorio de la imposición indirecta.

1 Los impuestos financian el estado del bienestar y contribuyen a reducir la desigualdad

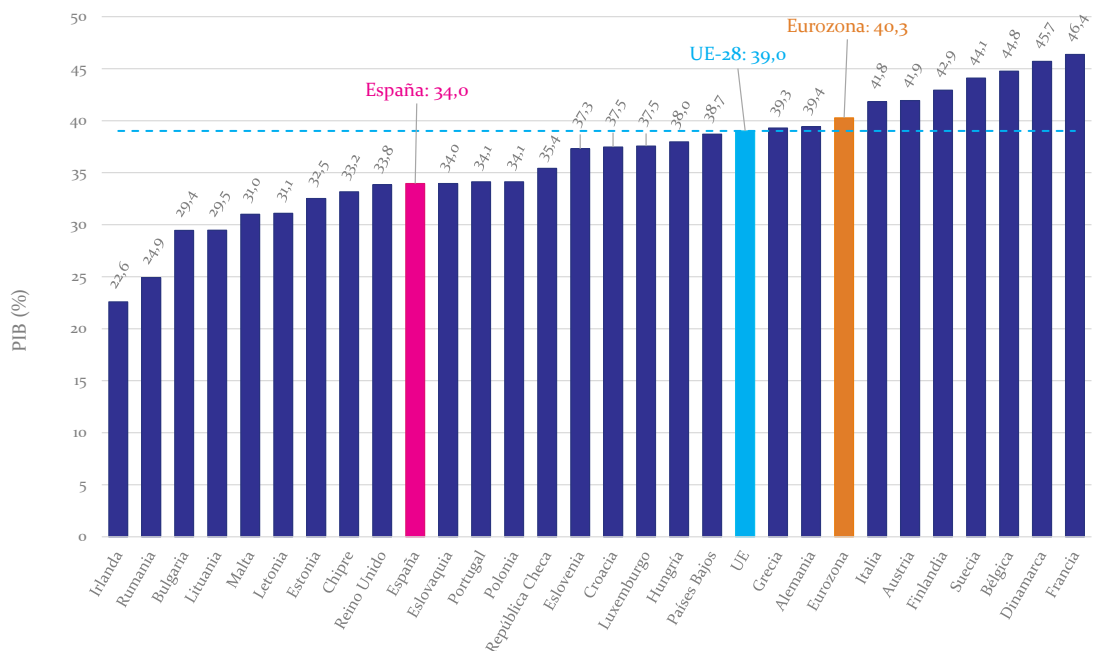
España tiene un problema de desequilibrio en sus cuentas públicas desde hace mucho tiempo: la existencia de una brecha estructural entre gastos e ingresos públicos, que no ha dejado de crecer desde el año 2015 (2,4% del PIB en 2015; 3,7% del PIB en 2019; 4,2% del PIB en 2020). Las previsiones para 2021 y 2022 son del 4,9% y el 5,2% del PIB, respectivamente, cifras que se sitúan bastante lejos del objetivo de equilibrio presupuestario estructural de medio plazo fijado para nuestro país por la Comisión Europea. Esto significa que, al margen del impacto del ciclo económico, nuestras finanzas públicas sufren una insuficiencia permanente de ingresos públicos que, para los últimos años, puede estimarse en una horquilla de entre 45.000 y 65.000 millones de euros. Esta limitación de recursos es crucial para la financiación de las políticas de gasto que conforman el estado del bienestar. Además, este persistente desequilibrio compromete el desempeño eficaz de la política fiscal en situaciones de crisis económica como la desencadenada por la pandemia de la covid-19.

Para cerrar esta brecha estructural, hay que conocer cuál es el nivel de servicios y, por lo tanto, de gasto, que la sociedad desea, y ajustar los ingresos para garantizarlo. Las preferencias reveladas parecen mostrar que son necesarios más ingresos impositivos, además de racionalizar (que no necesariamente recortar) los gastos públicos. Aunque siempre es deseable conseguir mejores resultados en relación con la eficiencia del gasto público, la experiencia comparada muestra que los márgenes presupuestarios derivados de estas mejoras difícilmente pueden cubrir la totalidad de la brecha estructural. En consecuencia, esto sitúa a la sociedad española ante una necesaria elevación de la recaudación fiscal. Puesto que la presión fiscal recoge la proporción de los recursos generados por un país en un año (PIB a precios de mercado) que se detraen coactivamente mediante la aplicación de las diferentes figuras que componen el sistema fiscal, incluidas las cotizaciones sociales, el incremento de la recaudación se traduciría, razonablemente, en un incremento de la presión fiscal. Parece poco realista pensar que la cobertura de las necesidades de gasto demandadas por la sociedad española, no demasiado alejadas de las de los países más desarrollados de la Unión Europea, pudiera conseguirse con un nivel de presión fiscal significativamente inferior al existente en esos Estados.

La presión fiscal de España se situó en 2017 a 5,0 puntos de la media de la Unión Europea y a 6,3 puntos de la media de la Eurozona. Aunque, por razones de homogeneidad con el resto de los datos utilizados en el trabajo, esta comparación hace referencia al año 2017, las diferencias se mantienen prácticamente iguales en 2019, último año con datos definitivos (34,8% en España, frente a unas medias respectivas en la Unión Europea y la Eurozona del 39,1% y el 40,5% del PIB). Por consiguiente, si España igualase su presión fiscal a la media de la Unión Europea o a la de la Eurozona, la recaudación aumentaría, aproximadamente, entre 54.000 y 71.000 millones de euros.

Además de representar una referencia de los ingresos fiscales que permiten financiar el nivel elegido de gasto público en relación con los recursos disponibles en cada país, la presión fiscal permite establecer la dimensión de la redistribución fiscal que se desea alcanzar. Existe un amplio acuerdo en que la redistribución operada por el sector público debe realizarse, fundamentalmente, a través del gasto público, para reducir los costes para la economía (denominados «costes de eficiencia») que podrían derivarse de la utilización de impuestos progresivos. Pero eso no quiere decir que deba desaparecer cualquier contribución de los impuestos a la función redistributiva. Primero, porque los costes de eficiencia de los impuestos progresivos pueden no ser tan elevados como habitualmente se sugiere. Segundo, porque un sistema fiscal progresivo favorece la confianza en las instituciones y la cohesión social y limita la concentración del poder político derivada de la concentración del poder económico. Adicionalmente, en el caso español, la Constitución establece en su artículo 31.1 que «[t]odos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio».

Gráfico 1: La presión fiscal en España es 5,0 puntos inferior a la media de la UE-28 y 6,3 puntos inferior a la media de la Eurozona
Presión fiscal en la UE-28 y en la Eurozona (2017)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

2 Todos los países corrigen la desigualdad más con prestaciones monetarias que con impuestos

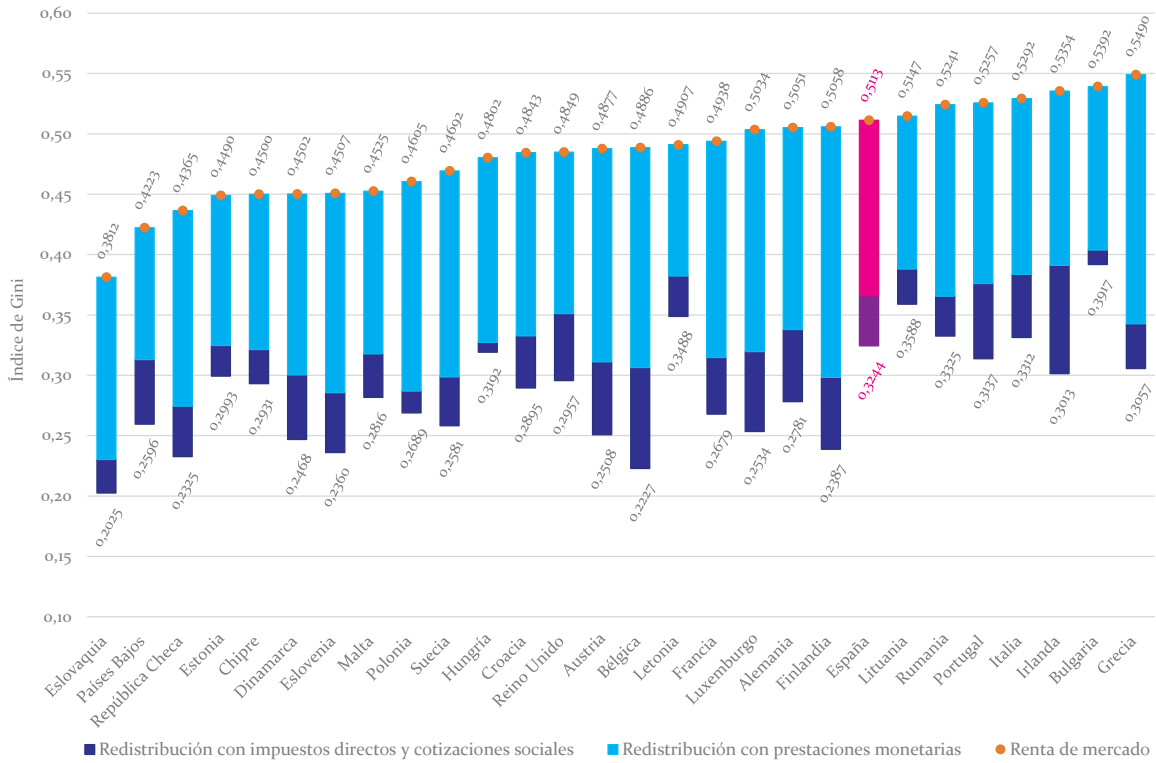
La capacidad redistributiva (o efecto redistributivo) del sector público refleja cómo cambia la desigualdad en la distribución de la renta como consecuencia de la intervención pública. La desigualdad se mide habitualmente usando el denominado índice de Gini, que toma valores entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad). El efecto redistributivo de un impuesto o prestación se suele medir empleando el índice de Reynolds-Smolensky, que no es más que la diferencia entre el índice de Gini antes y después de la aplicación del impuesto o prestación. Salvo mención expresa, en este trabajo consideramos el hogar como unidad de análisis, de manera que todos los índices de desigualdad, redistribución y progresividad han sido calculados aplicando a la magnitud correspondiente la escala de equivalencia de la OCDE modificada (que asigna, a los miembros del hogar, valor 1 al primer adulto, 0,5 al resto de adultos y 0,3 a los menores de 14 años).

Veamos qué importancia tienen los impuestos y las prestaciones monetarias en la capacidad redistributiva de los países de la Unión Europea. Como se aprecia en el gráfico, España es uno de los países con mayor desigualdad en la distribución de la renta de mercado (o primaria).

Considerando solamente los impuestos directos y las cotizaciones sociales a cargo de los trabajadores y autónomos, en 2017, en la UE-28, la redistribución fiscal representaba, de media, un 22% del total, mientras que el 78% restante correspondía a la redistribución mediante prestaciones monetarias. No obstante, como puede verse en el gráfico, existen diferencias notables entre países: desde el 5% de Hungría hasta el 38% de Irlanda. En el caso de España, el peso de la imposición directa y las cotizaciones sociales a cargo de trabajadores y autónomos en la redistribución se sitúa muy cerca de la media, y representa un 22,2% de la corrección total de la desigualdad en la distribución de la renta de mercado. Un resultado adicional observado en la comparación es que el porcentaje de corrección de la desigualdad de la renta de mercado generado por impuestos y prestaciones no depende de cuál sea el nivel de esa renta.

Gráfico 2: Las prestaciones monetarias pesan casi el triple que los impuestos directos y las cotizaciones sociales en la redistribución de la renta de mercado

Redistribución mediante prestaciones monetarias, impuestos directos y cotizaciones sociales en la UE-28 (2017)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Euromod.

3 España se sitúa por debajo de la media de la UE-28 en cuanto al efecto redistributivo de los impuestos directos y las cotizaciones sociales

El efecto redistributivo de un impuesto depende básicamente de dos elementos: la intensidad con que ese impuesto se aleja de la proporcionalidad, que se mide mediante el denominado índice de progresividad de Kakwani (diferencia entre la desigualdad de la distribución de las cuotas impositivas y la desigualdad de la renta), y la recaudación efectiva del impuesto, expresada en términos de su tipo medio efectivo, que es el cociente entre la recaudación y la renta.

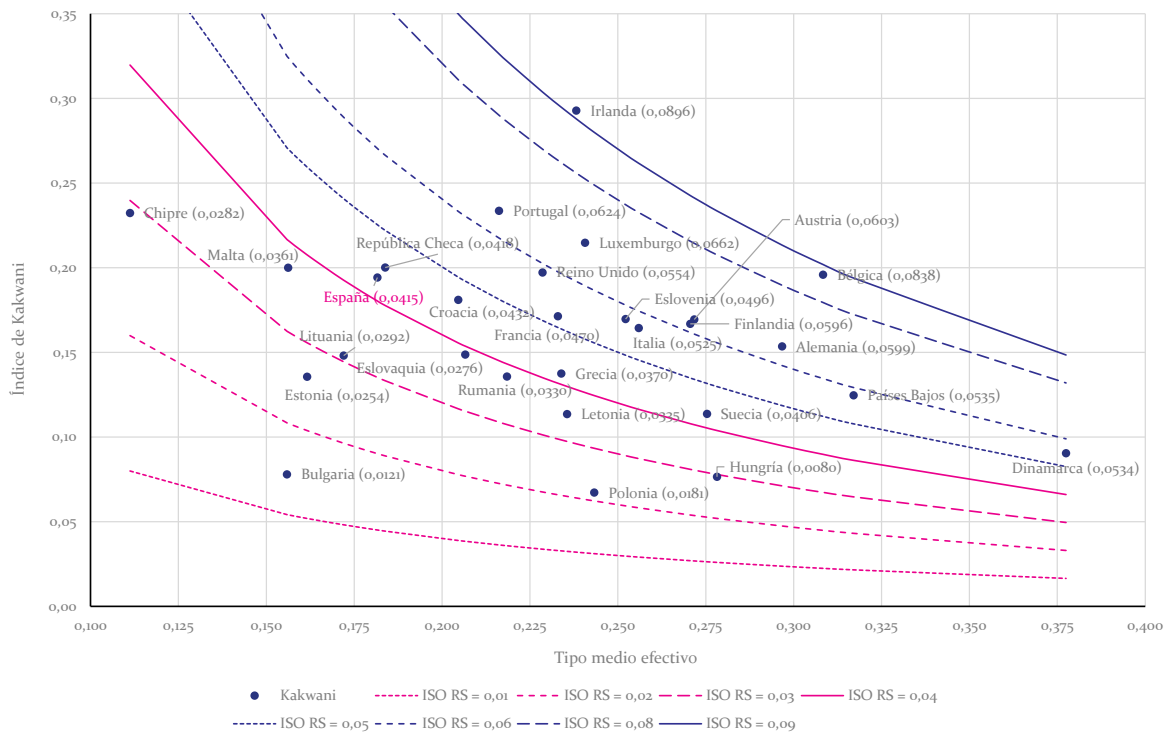
Ciñéndonos, de momento, a los impuestos directos y las cotizaciones sociales de trabajadores y autónomos (para simplificar, hablaremos de «fiscalidad directa»), hemos dibujado, para diferentes niveles de redistribución, todas las combinaciones de progresividad y tipo medio efectivo con las que puede lograrse una misma corrección de la desigualdad de la renta bruta (resultante de añadir a la renta de mercado las prestaciones monetarias). El resultado es un mapa de curvas de «isorredistribución». La ubicación de cada país en ese mapa nos permite identificar diferentes modelos o «estilos redistributivos» de la fiscalidad directa en la Unión Europea, caracterizados por la mayor o menor intensidad con la que se combinan progresividad y nivel de gravamen para alcanzar los respectivos niveles de redistribución.

El efecto redistributivo de la fiscalidad directa en España se sitúa por debajo de la media europea, en niveles similares a los de la República Checa, Croacia, Grecia o Suecia, todos ellos con correcciones de la desigualdad de entre 4 y 5 puntos porcentuales del índice de Gini. Con niveles de redistribución superiores encontramos diferentes grupos de países. Así, con una corrección de la desigualdad de entre 5 y 6 puntos encontramos Francia, Eslovenia, Italia, Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido; con una corrección de entre 6 y 7 puntos aparecen Finlandia, Alemania, Austria, Portugal y Luxemburgo, y, por encima de 8 puntos, alcanzan los mayores esfuerzos redistributivos Bélgica e Irlanda, este último país con una reducción de la desigualdad de prácticamente 9 puntos. Por debajo del grupo en el que se sitúa España, encontramos exclusivamente países que se integraron en la Unión Europea tras las ampliaciones de 2004 y 2008, con correcciones de la desigualdad inferiores a 4 puntos del índice de Gini de la renta bruta. En las posiciones inferiores, de mayor a menor corrección, destacan Polonia, Bulgaria y Hungría, este último país con un efecto redistributivo inferior a un punto.

España obtiene su efecto redistributivo con una progresividad elevada, superior a la media, pero con un tipo medio claramente inferior. Si observamos los países con una redistribución de la fiscalidad directa por encima de la media, podemos diferenciar tres «estilos redistributivos» bien definidos. Por un lado, tres países centran el esfuerzo redistributivo en una progresividad de la fiscalidad directa por encima de la media, con la que compensan unos tipos medios efectivos inferiores a la media: Francia, el Reino Unido y Portugal; por el contrario, otros tres países, Dinamarca, los Países Bajos y Alemania, optan por la combinación opuesta, y consiguen sus niveles redistributivos elevados con tipos medios superiores a la media, pero con una progresividad inferior a la media. Finalmente, un tercer grupo de países, formado por Eslovenia, Italia, Finlandia, Austria, Luxemburgo, Bélgica e Irlanda, alcanza unos altos niveles de redistribución fiscal con unos tipos medios y una progresividad en ambos casos superiores a la media de los países de la UE-28.

Gráfico 3: España combina un tipo medio efectivo de la imposición directa inferior y una progresividad superior a la media de la UE-28

Impuestos directos y cotizaciones sociales en la Unión Europea (2017): redistribución, progresividad y tipo medio efectivo



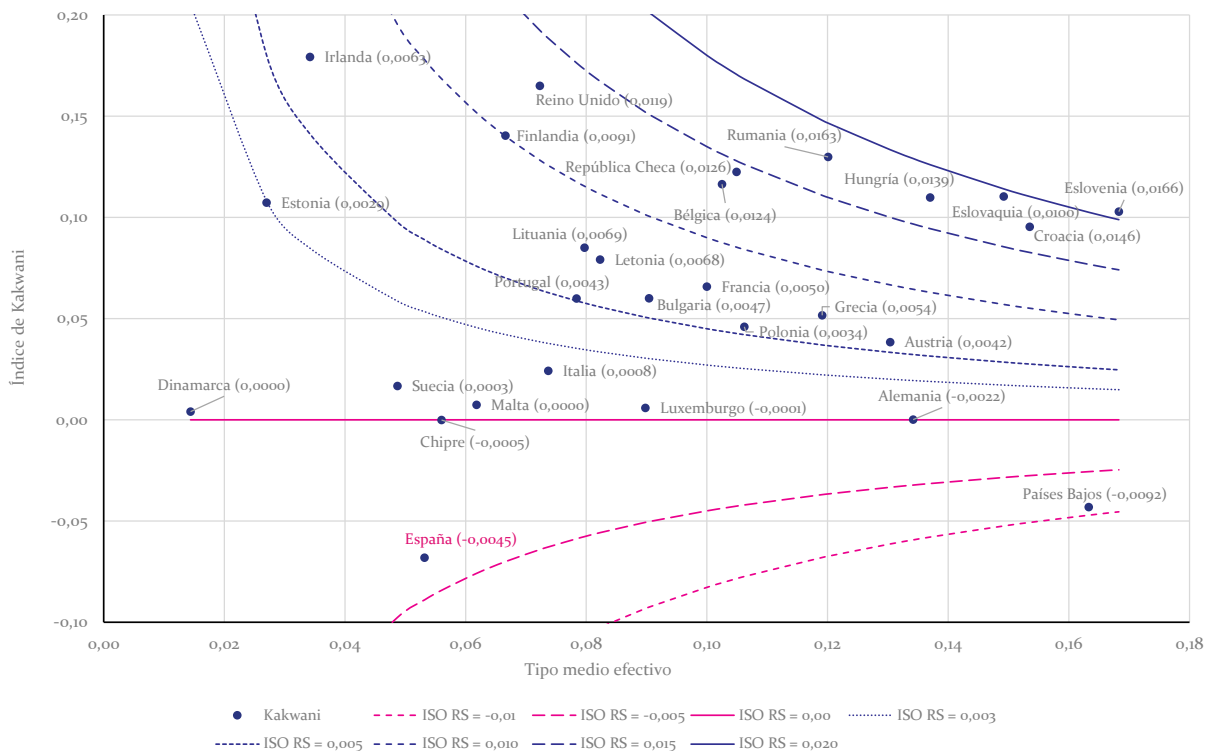
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Euromod.

Más arriba veíamos que España es uno de los países con mayor desigualdad de la renta de mercado. También está entre los que presentan una desigualdad de la renta bruta más elevada. Los datos disponibles de Euromod para la Unión Europea a 28 muestran la existencia de una relación positiva y significativa entre la desigualdad de la renta bruta y el efecto redistributivo de la imposición directa. Con la excepción de Suecia y Grecia, todos los países que presentan esfuerzos redistributivos menores que España se incorporaron a la Unión Europea a partir de 2004, tras su ampliación al este, y de ellos solamente Letonia, Lituania y Bulgaria parten de mayores niveles de desigualdad de la renta bruta. El resto de los países que presentan una mayor desigualdad de la renta bruta (Italia, Portugal e Irlanda) superan significativamente a España en esfuerzo redistributivo.

4 En España, las cotizaciones sociales de trabajadores y autónomos tienen un efecto desigualador, aunque moderado

En relación con la capacidad redistributiva de la fiscalidad directa, resulta interesante diferenciar la aportación de los impuestos directos de la que procede de las cotizaciones sociales a cargo de trabajadores y autónomos (sin tener en cuenta las cuotas a cargo de los empresarios). Cuando nos fijamos en las cuotas de trabajadores y autónomos, en algunos países (Alemania, los Países Bajos y España), estas se comportan regresivamente, aunque de forma muy ligera. Después encontramos un grupo de países (integrado por Chipre, Luxemburgo, Malta, Dinamarca, Suecia e Italia) donde las cotizaciones son prácticamente proporcionales. Para el resto de los países integrantes de la UE-28, este componente de las cotizaciones sociales es progresivo, aunque solamente Estonia, Finlandia, Bélgica, la República Checa, Rumania, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, el Reino Unido e Irlanda presentan valores elevados del índice de Kakwani. No obstante, el impacto en la corrección de la desigualdad, positivo o negativo, es, en general, bastante moderado. En el caso de España, la desigualación generada representa un 10% del esfuerzo redistributivo de los impuestos directos (que alcanza 4,4 puntos de Gini).

Gráfico 4: Las cotizaciones sociales a cargo de trabajadores y autónomos son las más regresivas de la UE-28, pero su tipo medio efectivo es de los más reducidos
Cotizaciones sociales en la UE-28 (2017): redistribución, progresividad y tipo medio efectivo



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Euromod.

5 La imposición indirecta tiene un efecto desigualador, aunque en España su menor tamaño recaudatorio amortigua su elevada regresividad, la más alta de los países comparados

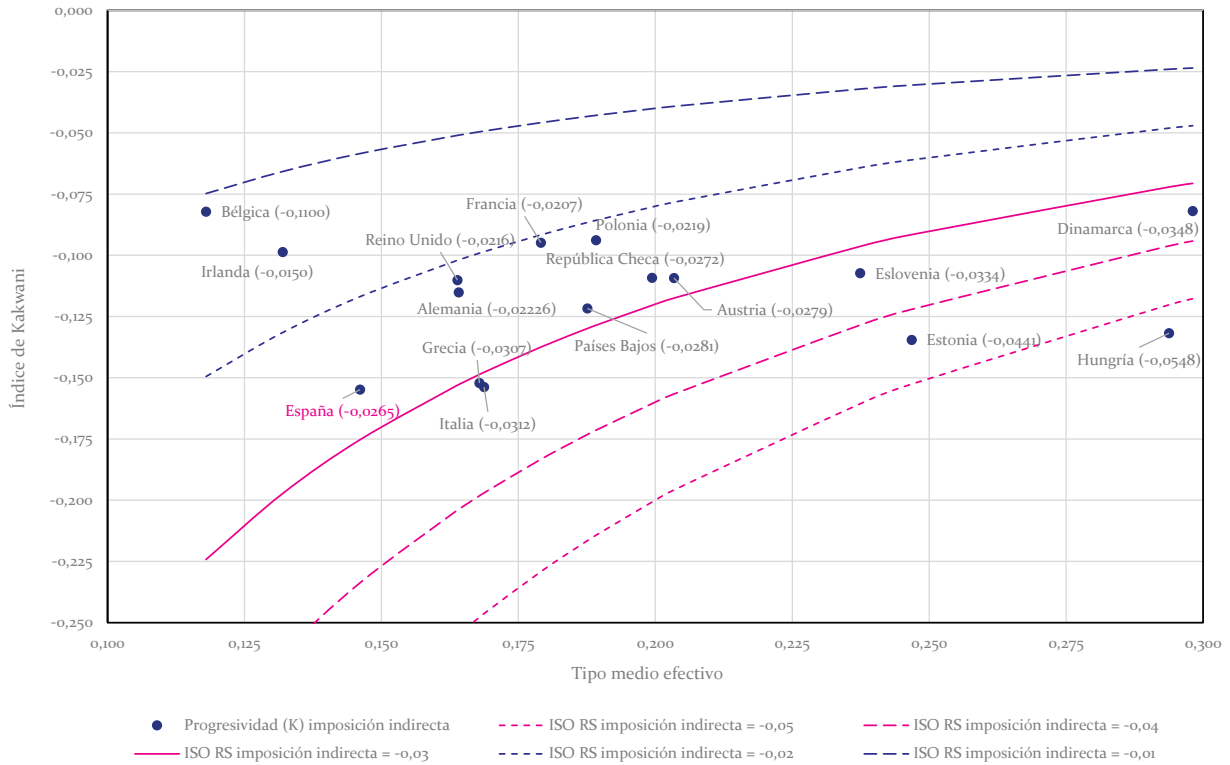
La regresividad de los impuestos indirectos es un resultado habitualmente contrastado en la investigación empírica. Esto es debido, fundamentalmente, a que la parte de renta que destinan los hogares al consumo decrece a medida que aumenta su renta. La existencia de tipos reducidos y exenciones en estos impuestos modera ligeramente esa regresividad, pero no la revierte.

De igual forma que hemos hecho para la fiscalidad directa, hemos dibujado un mapa de curvas de isorredistribución para la imposición indirecta. En el gráfico podemos ver que el efecto redistributivo negativo de la imposición indirecta en España no es muy distinto del de países como Alemania, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Checa, Austria o Polonia, y es menor que el de Italia, Eslovenia o Dinamarca. Las diferencias se deben, principalmente, a la disparidad en los tipos medios efectivos, es decir, en el peso de las cuotas pagadas por estos impuestos en la renta de los hogares. Las diferencias en el grado de regresividad entre países no son demasiado amplias.

España es el país, de los considerados en el análisis, que presenta la mayor regresividad de la imposición indirecta, si bien la desigualación generada por estos impuestos se ve bastante amortiguada por su reducido tipo medio, el tercero más bajo tras Bélgica e Irlanda. La imposición indirecta de estos dos países es también la menos regresiva de la muestra considerada, lo que hace que sea también la menos desigualadora.

Gráfico 5: España combina un tipo medio efectivo de la imposición indirecta inferior y una regresividad superior a otros países de la UE-28

Impuestos indirectos: efecto redistributivo negativo, regresividad y tipo medio efectivo. Selección de países de la UE-28



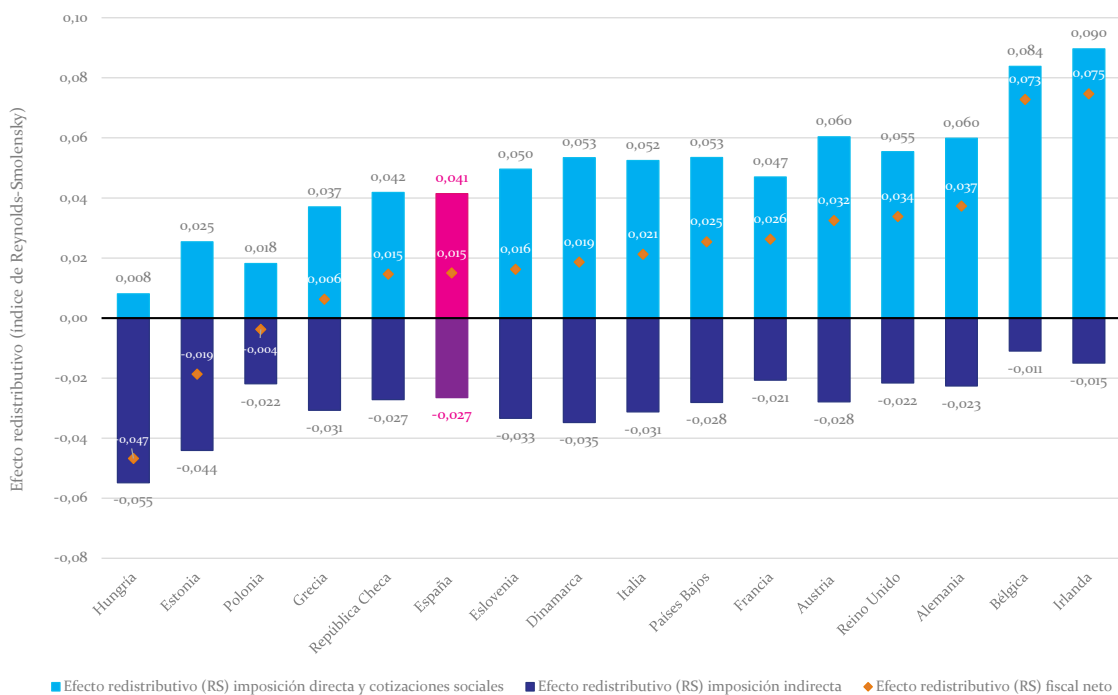
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Blasco, J., Guillaud, E., y Zemmour, M. (2020), «Consumption Taxes and Income Inequality. An International Perspective with Microsimulation», serie de documentos de trabajo del LIS, 785, febrero de 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02735145>, y Blasco, J., Guillaud, E., y Zemmour, M. (2021), «La TVA réduit-elle l'efficacité des systèmes socio-fiscaux de redistribution?», documento de políticas del LIEPP, 51, marzo de 2021.

6 El efecto redistributivo negativo de la imposición indirecta compensa de manera significativa el efecto positivo de la fiscalidad directa

El carácter regresivo de los impuestos indirectos hace que, tras su aplicación, la desigualdad de la renta se incremente. En aproximadamente dos tercios de los países considerados, este efecto desigualador representa más de la mitad del efecto igualador de los impuestos directos y las cotizaciones sociales (en España, un 64%). En Hungría, Estonia y Polonia, el efecto redistributivo negativo de la imposición indirecta es incluso superior al efecto positivo de la imposición directa, lo que lleva a que el conjunto del sistema fiscal de esos países aumente la desigualdad en la distribución de la renta bruta de sus hogares. En el otro extremo, encontramos el caso de Irlanda y Bélgica, países que combinan una menor redistribución negativa de la imposición indirecta con una redistribución elevada de la imposición directa, lo que les permite tener un efecto redistributivo neto de la fiscalidad que, prácticamente, dobla el conseguido por Alemania, país que ocupa la tercera posición tras ellos.

Gráfico 6: El efecto desigualador de la imposición indirecta provoca que, en algunos países de la UE-28, el sistema fiscal aumente la desigualdad de la renta

Aportación a la redistribución de los impuestos directos y las cotizaciones sociales, y de los impuestos indirectos (selección de países de la UE-28)



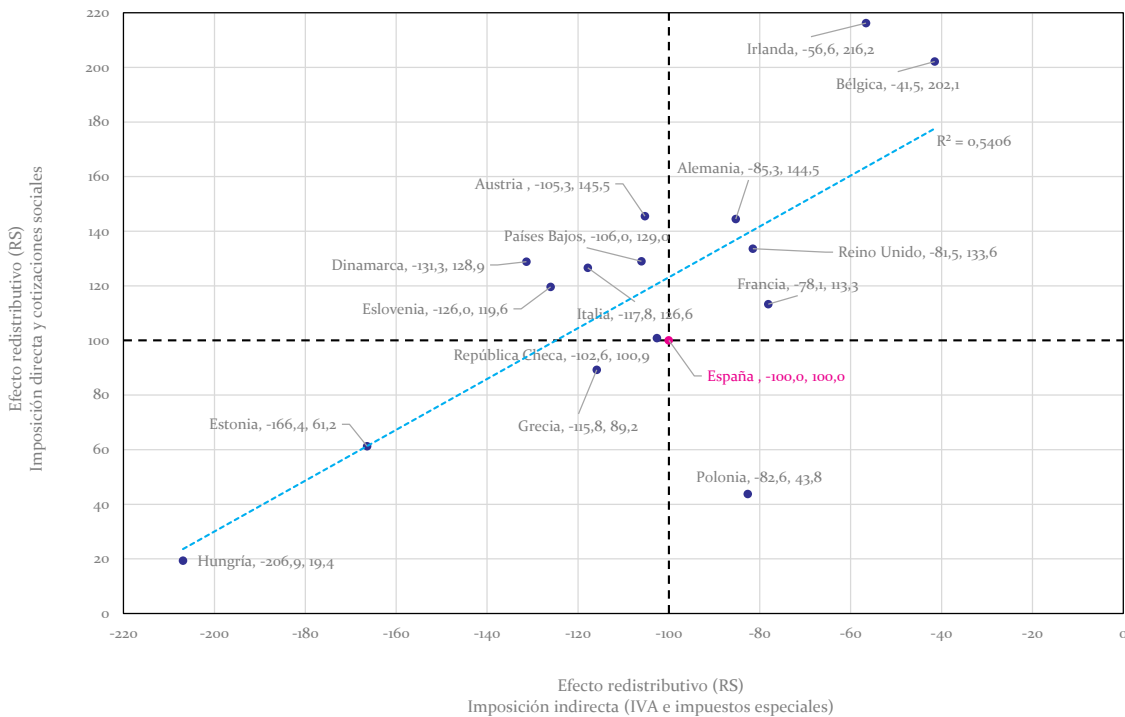
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Euromod, Blasco, J., Guillaud, E., y Zemmour, M. (2020) y Blasco, J., Guillaud, E., y Zemmour, M. (2021).

A continuación, presentamos un gráfico, que complementa el anterior, en el que comparamos los diversos países con España en términos tanto del efecto redistributivo positivo que alcanzan con la fiscalidad directa como del efecto redistributivo negativo asociado a la fiscalidad indirecta. En el cuadrante superior izquierdo se ubican aquellos países que presentan un efecto redistributivo de la fiscalidad directa superior al de España y un mayor efecto desigualador de la fiscalidad indirecta: Austria, los Países Bajos, Dinamarca, Italia, Eslovenia y la República Checa. Salvo en este último país, el saldo neto redistributivo es superior al de España.

Por su parte, en el cuadrante superior derecho aparecen aquellos países que tienen un efecto redistributivo de la fiscalidad directa superior a España y presentan una desigualación menor generada por la imposición indirecta. Esto explica que Francia, el Reino Unido, Alemania, Bélgica e Irlanda presenten un resultado redistributivo neto con respecto a España todavía mejor que cuando solamente consideráramos la fiscalidad directa. En los dos cuadrantes inferiores encontramos los países cuya fiscalidad directa presenta una capacidad redistributiva inferior a la de España: en el lado derecho figura únicamente Polonia, con una menor desigualación de la imposición indirecta, y en el lado izquierdo están Grecia, Estonia y Hungría, con una desigualación mayor. Como ya se observaba en el gráfico anterior, todos estos países presentan peores resultados redistributivos netos que España.

Si comparamos España con los países con un sistema fiscal más redistributivo, observamos lo siguiente: la progresividad de los impuestos directos es elevada en España, pero también lo es la regresividad de los impuestos indirectos. Además, en relación con esos otros países, los impuestos directos tienen un menor peso en el total que los indirectos. La consecuencia es que el conjunto del sistema fiscal español es menos progresivo. Si a eso añadimos que la presión fiscal en España es también notablemente inferior, el resultado es que nuestro sistema fiscal tiene un efecto redistributivo más reducido.

Gráfico 7: Todos los países con un efecto redistributivo fiscal neto mayor que España tienen también un mayor efecto redistributivo de sus impuestos directos y cotizaciones sociales
Efecto redistributivo de los impuestos directos y las cotizaciones sociales vs. los impuestos indirectos (índice de Reynolds-Smolensky, España = 100. Selección de países de la UE-28)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Euromod y de Blasco, J., Guillaud, E., y Zemmour, M. (2020), «Consumption Taxes and Income Inequality. An International Perspective with Microsimulation», serie de documentos de trabajo del LIS, 785, febrero de 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02735145>, y Blasco, J., Guillaud, E., y Zemmour, M. (2021), «La TVA réduite-elle l'efficacité des systèmes socio-fiscaux de redistribution?», documento de políticas del LIEPP, 51, marzo de 2021.

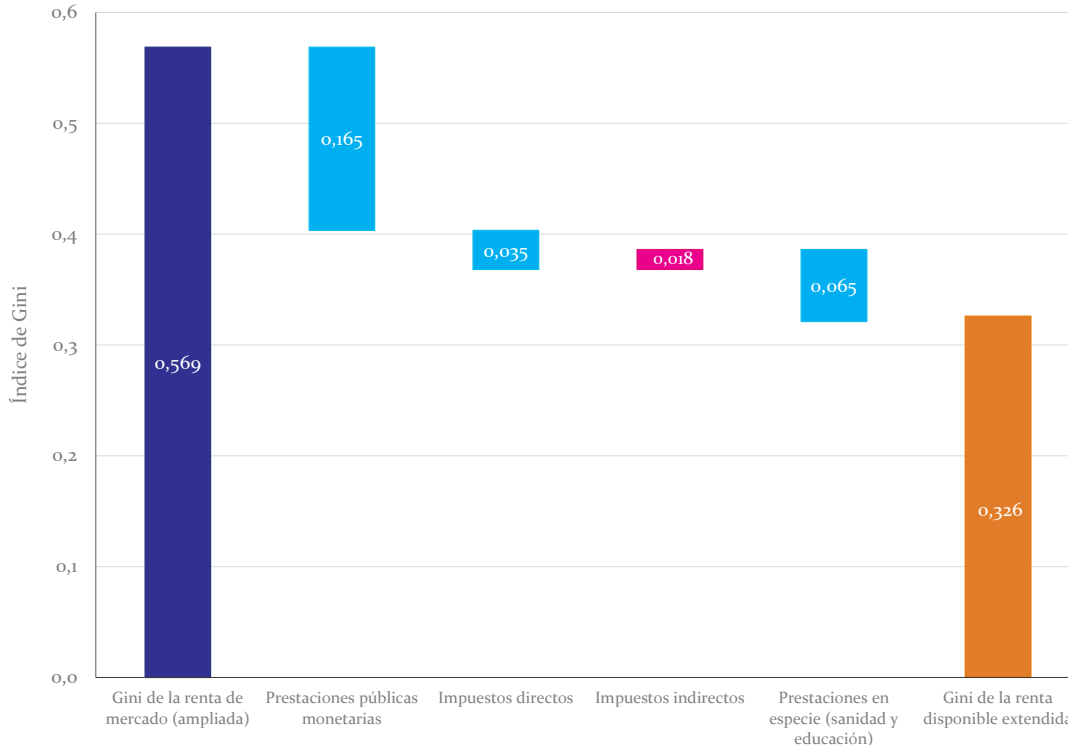
7 La posición de España en relación con otros países de la UE-28 parece explicarse, sobre todo, por el menor volumen recaudatorio de su sistema fiscal

En las secciones anteriores hemos podido situar el poder redistributivo del sector público español en relación con sus socios europeos, utilizando para todos ellos las mismas bases de datos y metodología. Se puede completar la información sobre España ofreciendo algunos resultados recientes sobre el efecto redistributivo de la intervención pública en nuestro país a través de impuestos (indirectos y directos, incluyendo el impuesto sobre sociedades y las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social) y prestaciones, monetarias y en especie (educación y sanidad).

Como se aprecia en el gráfico, en 2018, la intervención pública reduce la desigualdad de la renta de mercado en un 42,7%. De ese porcentaje, un 94,8% se debe al efecto igualador de las prestaciones públicas, tanto monetarias (entre las que el mayor peso corresponde a las pensiones) como en especie (educación y sanidad). Las cifras son muy similares en los años anteriores.

Gráfico 8: Casi un 95% de la reducción de la desigualdad en España se debe al efecto de las prestaciones, monetarias y en especie

Corrección de la desigualdad tras la aplicación de impuestos y prestaciones públicas en los hogares españoles en 2018 (cambios en el índice de Gini)



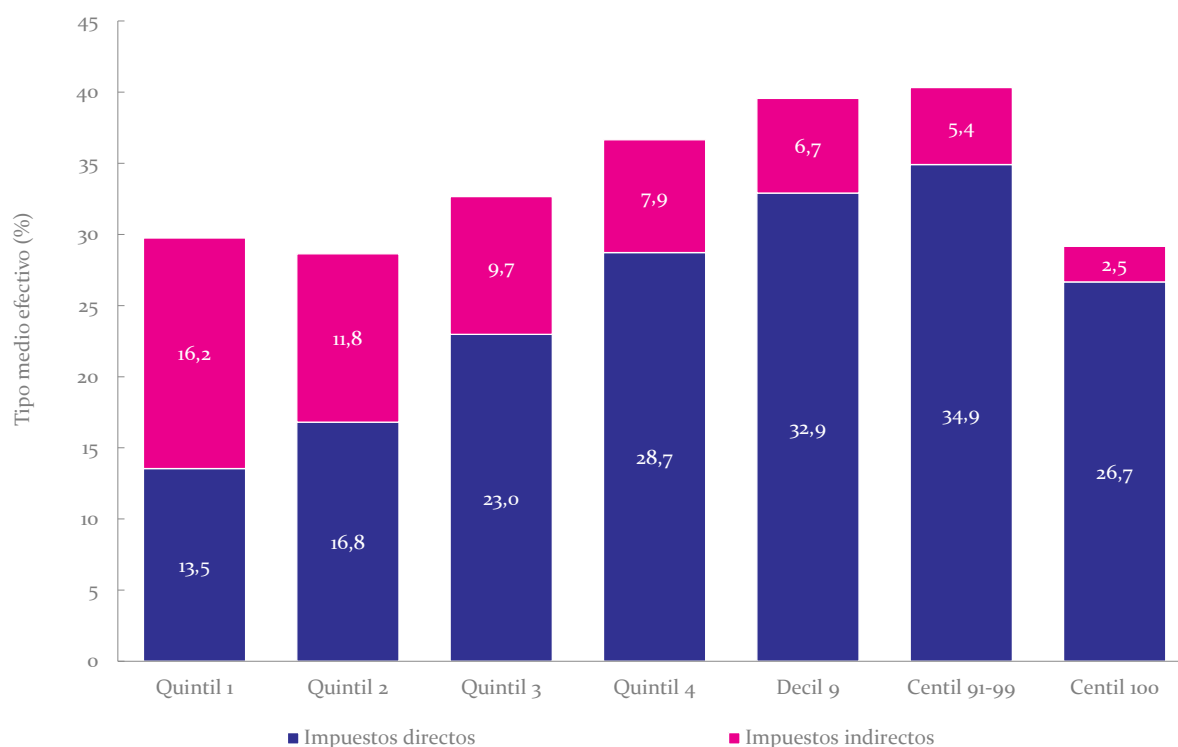
Nota: índices calculados para distribuciones en términos de renta equivalente.

Fuente: López Laborda, J., Marín, C. y Onrubia, J. (2021), «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto Informe - 2017 y 2018», *Estudios sobre la Economía Española*, EEE 2021/33, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf>.

El pequeño efecto redistributivo de los impuestos se debe, sobre todo, al IRPF, aunque también contribuye a la reducción de las desigualdades el impuesto sobre sociedades. Los impuestos indirectos aumentan la desigualdad en la distribución de la renta, como también lo hacen, aunque en una cuantía muy reducida, las cotizaciones sociales: las cuotas de los empresarios tienen un efecto redistributivo positivo, pero el efecto de las cuotas de los trabajadores y los autónomos es negativo. El siguiente gráfico muestra el tipo medio efectivo pagado por los hogares en 2018, para diversas divisiones de su renta bruta, desagregando entre impuestos directos e indirectos. El gráfico refleja bien la progresividad de los primeros, la regresividad de los segundos y la progresividad del conjunto del sistema fiscal, excepto para los hogares situados en el primer quintil de renta, cuyo tipo es ligeramente superior al del segundo quintil, y para los hogares incluidos en el 1% con mayor renta bruta, cuya aportación fiscal es inferior, en términos relativos, a la realizada por el resto de los hogares con menor renta. Este resultado para el «top 1%», aunque no es suficiente para convertir el sistema fiscal español en regresivo, permite ver que la realidad española no es diferente de la que recoge el debate abierto en muchos países sobre los menores impuestos pagados por los «hogares ricos».

Gráfico 9: El sistema fiscal español es globalmente progresivo, salvo para los hogares situados en la parte más baja y la más alta de la distribución de la renta bruta

Composición (tax-mix) de la carga fiscal de los hogares españoles según la distribución de la renta bruta (2018)



Nota: índices calculados para distribuciones en términos de renta equivalente.

Fuente: López Laborda, J., Marín, C. y Onrubia, J. (2021), «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto Informe - 2017 y 2018», *Estudios sobre la Economía Española*, EEE 2021/33, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf>.

A la vista de los resultados presentados a lo largo de este informe, podemos concluir que el problema de la hacienda pública española es, fundamentalmente, de tamaño de sus ingresos. Y ello en un doble sentido. Primero, por la insuficiencia de los ingresos públicos para cubrir el déficit estructural de nuestras cuentas públicas. Y segundo, porque el tamaño más reducido de los impuestos directos en relación con otros países de la UE-28 aleja nuestro país de los resultados redistributivos que estos alcanzan. Ahora bien, también es cierto que el menor tamaño relativo de los impuestos indirectos con respecto a esos países mitiga su potencial desigualador.

Se pueden discutir brevemente las implicaciones de una reforma dirigida a incrementar los impuestos, para contribuir (en su caso, con una posible reducción en algunos gastos) a disminuir la brecha entre gastos e ingresos públicos. Los aumentos de la capacidad recaudatoria del IVA y de los impuestos especiales reducirán, *ceteris paribus*, la progresividad y el efecto redistributivo del sistema fiscal. Por lo tanto, si la sociedad quiere mantener, al menos, la limitada capacidad redistributiva de nuestro sistema fiscal, no parece que deba confiarse exclusivamente a la imposición indirecta el incremento de la presión fiscal. Habrá que atribuir también algún papel a la imposición directa. De lo contrario, sin cambios sustanciales en la desigualdad de la renta primaria y de la renta bruta, la desigualdad de la renta disponible aumentará indefectiblemente.

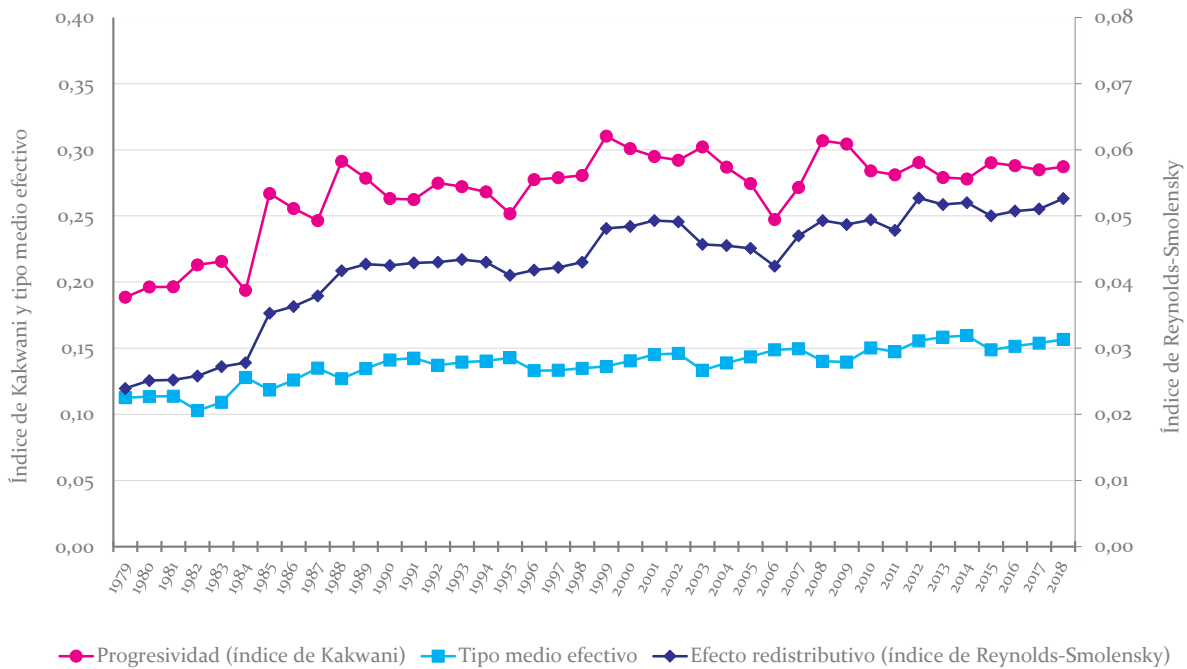
Entre los impuestos directos, el IRPF ha sido siempre, y lo sigue siendo, el principal instrumento redistributivo, como sucede en la totalidad de los países comparados. No obstante, parece que en España los gobernantes hayan renunciado hace tiempo a seguir fortaleciendo su peso en el sistema fiscal y, por ende, su capacidad redistributiva. Como se desprende del siguiente gráfico, al inicio de los años 2000, se alcanzó un máximo en la progresividad y recaudación del impuesto, que los legisladores posteriores no han alterado significativamente, con la salvedad transitoria, por lo que se refiere al tipo medio efectivo, de las tarifas complementarias, implantadas en plena crisis financiera y vigentes entre 2012 y 2014. No obstante, el impuesto aún tiene margen para aumentar su capacidad de generar ingresos, ya que hay diversos elementos de su estructura que pueden ser objeto de revisión, como los beneficios fiscales incorporados, los regímenes simplificados de tributación de las actividades empresariales o las tarifas, en especial, la del ahorro, encargada de gravar los rendimientos del capital de naturaleza financiera y la mayor parte de las ganancias patrimoniales.

También tienen una finalidad claramente redistributiva los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones. Ahora bien, se trata de dos impuestos que languidecen desde hace años (no solo, pero sí muy especialmente, desde que se atribuyeron competencias normativas sobre ellos a las comunidades autónomas de régimen común), plagándose de beneficios fiscales que minan su recaudación y progresividad y que impiden que aquella finalidad se traduzca en un efecto redistributivo significativo. Si la sociedad decide que estos tributos deben seguir formando parte del sistema fiscal español, también pueden mejorar notablemente su capacidad recaudatoria. Para ello, debería revisarse, como en el IRPF, su estructura, además de determinarse si las comunidades autónomas deben seguir ejerciendo sus competencias regulatorias en estos impuestos y, en caso afirmativo, si es necesario fijar algunas condiciones a ese ejercicio (por ejemplo, para evitar la supresión tácita de dichos impuestos).

Finalmente, podría potenciarse la contribución de las cotizaciones sociales (sumando las de trabajadores y empresarios) a la corrección de las desigualdades actuando sobre las bases mínima y máxima de cotización, lo que aumentaría la progresividad. Además, una modificación en esta línea podría contribuir a incrementar su aportación recaudatoria, necesaria para reducir el importante déficit que presenta en los últimos años la financiación de las prestaciones sociales contributivas.

Gráfico 10: El IRPF en España alcanzó un máximo de progresividad y recaudación a principios de los años 2000

Efecto redistributivo, progresividad y tipo medio efectivo del IRPF en España. Evolución desde su implantación en 1979 hasta 2018



Nota: los tres indicadores figuran expresados en tanto por unidad, y se han calculado en términos de renta monetaria (no equivalente).

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de los Paneles de Declarantes de IRPF 1982-1998 y 1999-2016 (IEF) y de las Muestras Anuales de Declarantes de IRPF 2012-2018 (AEAT e IEF).

Conclusiones

Si se compara España con sus socios europeos, en términos de distribución de la renta entre los hogares y corrección de las desigualdades por el sector público, los resultados no son favorables para nuestro país. España es uno de los países, dentro de la UE-28, con mayor desigualdad en la distribución de la renta de mercado, y lo sigue siendo en la distribución de la renta después de la intervención pública con prestaciones monetarias e impuestos.

La corrección de la desigualdad que se consigue con los impuestos en España es inferior a la media de la UE-28. La explicación no está tanto en el grado de progresividad de los impuestos directos o regresividad de los indirectos, sino más bien en el menor tamaño de nuestro sistema fiscal en relación con otros países. Como hemos visto, nuestro país ocupa la posición 16 de 28 en redistribución mediante impuestos directos y cotizaciones de trabajadores y autónomos, es decir, sin tener en cuenta la desigualación de la imposición indirecta. En cuanto a la progresividad, sin considerar la regresividad de los impuestos indirectos, España se sitúa en la posición 9 de 28. Finalmente, por lo que respecta al nivel de gravamen, España se ubica en la posición 23, con solamente cinco países con tipos medios efectivos inferiores.

En consecuencia, un aumento de la presión fiscal podría mejorar la capacidad redistributiva del sistema fiscal español, además de contribuir a cerrar la brecha estructural existente en las cuentas públicas.



Actuaciones propuestas

1

Aumentar la capacidad recaudatoria del sistema fiscal español para contribuir a cerrar (si es preciso, junto con una reducción de algunos gastos públicos basada en criterios de eficiencia) la brecha estructural existente entre los gastos y los ingresos públicos.

3

Entre los impuestos indirectos, intervenir, preferentemente, en el IVA; entre los directos, en el IRPF, el impuesto sobre sucesiones y donaciones y el impuesto sobre el patrimonio, además de las cotizaciones sociales.

2

Para llevar a cabo la actuación anterior, combinar la utilización de impuestos indirectos, más adecuados desde la perspectiva de sus menores costes de eficiencia, y directos para no deteriorar –o, incluso, potenciar– la ya limitada contribución del sistema fiscal a la corrección de las desigualdades de renta entre los españoles.

Características del estudio

La principal limitación es la reducida disponibilidad de datos sobre la progresividad y el efecto redistributivo de la imposición indirecta para todos los países de la Unión Europea. Al tratarse de impuestos cuya recaudación se obtiene a través de las empresas y los profesionales que intervienen en las cadenas de generación de valor añadido, repercutiendo finalmente las cuotas en los precios pagados por los consumidores finales, la mayor parte de los estudios de impacto redistributivo de los sistemas fiscales, tanto de instituciones nacionales como de organismos internacionales (OCDE, Comisión Europea, etc.) no los incluyen. Dada su relevancia, argumentada en el texto del trabajo, hemos optado por utilizar la información sobre aspectos distributivos de la imposición indirecta contenida en los trabajos de Blasco et al. (2020 y 2021) citados en los gráficos correspondientes. Esto nos ha obligado a reducir el número de países para los que se realiza el análisis incluyendo este tipo de fiscalidad.

En este sentido, sería conveniente promover la realización de estudios comparados que incorporasen al análisis distributivo los instrumentos más importantes de la intervención pública, incluyendo los impuestos directos e indirectos, la totalidad de las cotizaciones sociales (empresariales y de trabajadores por cuenta ajena y autónomos), las prestaciones monetarias y los servicios públicos prestados fundamentalmente en especie, como la sanidad y la educación.

Asimismo, para profundizar en este ámbito de estudio, sería deseable llevar a cabo análisis que contemplasen la redistribución desde una perspectiva de ciclo vital, para complementar la información procedente de los estudios que adoptan una perspectiva anual, que son los ahora predominantes.



El fraude fiscal genera desigualdad

Naturaleza y efectos sobre la desigualdad del fraude en el IRPF

Sara Torregrosa Hetland, Universidad de Lund

- 133 Resumen
- 134 Ideas principales
- 135 El fraude fiscal genera desigualdad: es un agravio de los que no cumplen frente a los que sí
- 136 Una parte importante de las rentas procedentes del autoempleo o del capital no se declaran en el IRPF
- 137 El cumplimiento fiscal se reduce al 50-60% en las rentas financieras
- 138 La riqueza oculta en el exterior genera unas rentas no declaradas que podrían alcanzar el 30% de las rentas financieras declaradas totales
- 139 El cumplimiento fiscal es más bajo cuanto más ascendemos en la escala de rentas
- 140 Hasta un 70% de la población considera el fraude no justificable, frente a un 50% aproximadamente que así lo percibía en 1981
- 142 La comparación internacional muestra que la aplicación de retenciones y el suministro de información por parte de terceros son fundamentales
- 144 Conclusiones
- 145 Actuaciones propuestas
- 146 Características del estudio
- 147 Referencias

Resumen

Este informe presenta estimaciones sobre la naturaleza del fraude en el IRPF en España y cómo afecta a la desigualdad. El énfasis en este impuesto obedece a dos motivos. En primer lugar, es el que realiza el grueso de la redistribución de origen impositivo en el país, al combinar una elevada recaudación con un carácter progresivo. Y en segundo lugar, por su visibilidad, determina la percepción pública de la equidad del sistema fiscal en su conjunto. La conclusión fundamental es que el fraude, al ser mayor en aquellos tipos de renta percibidos por los contribuyentes con mayores ingresos, principalmente las rentas financieras, contribuye poderosamente a la desigualdad. Por otro lado, habría que añadir los efectos indirectos, como la reducción del gasto público de naturaleza redistributiva. Además, el creciente rechazo del fraude por parte de la opinión pública y la atribución de culpas a la Administración Tributaria pueden minar la confianza institucional necesaria para la consecución de pactos sociales contra la desigualdad.



Ideas principales

1

El fraude fiscal genera desigualdad: es un agravio de los que no cumplen frente a los que sí.

3

El cumplimiento fiscal ronda el 80% en las rentas del autoempleo y del capital fijo, pero se reduce al 50-60% en las financieras. En los dos primeros casos, el fraude se ha reducido considerablemente en las últimas décadas.

5

Hasta un 70% de la población considera el fraude no justificable, frente a un 50% que así lo percibía en 1981. También es mayoritaria la opinión de que la causa principal del fraude es la ineficacia de la Administración Tributaria.

2

Una parte importante de las rentas procedentes del autoempleo o del capital no se declaran en el IRPF. Aunque representan el 20% de las rentas declaradas en el impuesto, otras medidas apuntan a que su peso real en los ingresos de los hogares es del 30%.

4

El cumplimiento fiscal es más bajo cuanto más ascendemos en la escala de rentas, lo que comporta desigualdad e importantes mermas en la recaudación. El 0,1% más rico oculta en torno al 23% de su renta.

6

La comparación internacional muestra que la aplicación de retenciones y el suministro de información por parte de terceros son fundamentales. Las rentas no sometidas a este control se estancan en un nivel de cumplimiento del 60-70%.

1 El fraude fiscal genera desigualdad: es un agravio de los que no cumplen frente a los que sí

El fraude fiscal es un generador automático de desigualdad entre los que pagan lo que deben y los que no. Dos personas con la misma capacidad económica pueden acabar pagando impuestos muy diferentes si una declara todas sus rentas y la otra oculta una parte. Por otro lado, los efectos del fraude sobre la desigualdad se acentúan si los que no pagan lo que deben son los que más tienen.

El IRPF es el impuesto progresivo y redistributivo por excelencia de nuestro sistema tributario, y por ello este informe se centra en el fraude cometido en él. Precisamente, dado que el fraude se concentra en determinados tipos de renta, y entre los que tienen niveles de renta altos, la progresividad efectiva del impuesto acaba siendo menor. Dicho de otro modo, un sistema sin fraude reduciría más la desigualdad.

En otros impuestos sin finalidades específicamente redistributivas (IVA, impuesto de sociedades, etc.) también hay fraude, y por supuesto también tiene un impacto sobre la desigualdad. Los impuestos están muy relacionados entre sí (por ejemplo, tipos más reducidos en el impuesto de sociedades que en el IRPF pueden incentivar a «trasladar» renta al primero desde el segundo). En todos ellos el fraude impacta sobre la recaudación y, por lo tanto, sobre el gasto público, que en una parte no menor se dedica a la provisión de bienes colectivos con efectos redistributivos (educación, sanidad, etc.).

Desde la Transición, diversos estudios muestran una tendencia a la reducción del fraude fiscal en el IRPF, que alcanzaba un 50% de la base impositiva en los años 1979-86. Otras estimaciones apuntan también a una reducción de la economía sumergida desde mediados de los noventa, con valores cercanos al 20% en la primera década del presente siglo (Pickhardt y Sardá, 2015). Esto parece corresponder a las expectativas de que el desarrollo económico lleva aparejadas mejoras en el cumplimiento fiscal. Pero, como mostraremos en las siguientes páginas, no se trata de una relación directa e inevitable, y existen determinadas áreas en las que el cumplimiento fiscal es muy bajo.

Sin embargo, el fraude fiscal es difícil de medir. Se debe aproximar a partir de algunos indicios, y puede hacer referencia a conceptos más o menos amplios. En lo que sigue, utilizaremos un concepto muy amplio de fraude fiscal, que incluye evasión, elusión y vaciamiento de la base impositiva. La evasión es un comportamiento ilegal del contribuyente (por ejemplo, la no declaración de ciertos rendimientos derivados de la economía sumergida u obtenidos en paraísos fiscales). Por el contrario, los otros dos elementos de la lista no lo son. La elusión busca minimizar el pago de impuestos aprovechando oportunidades dadas por la legislación (por ejemplo, el uso de estructuras de remuneración que explotan los privilegios fiscales del capital). El vaciamiento de la base aparece cuando la normativa fiscal se aproxima de manera deficiente a la renta real (por ejemplo, en el caso de la estimación objetiva de rendimientos). Ahora bien, la distinción entre lo legal y lo ilegal a menudo es difícil de realizar, y existe una amplia área gris que es objeto de controversia judicial. Para los objetivos de este informe, lo fundamental es que tanto evasión como elusión y vaciamiento tienen el mismo objetivo de «ocultar rentas» a efectos del impuesto.

2 Una parte importante de las rentas procedentes del autoempleo o del capital no se declaran en el IRPF

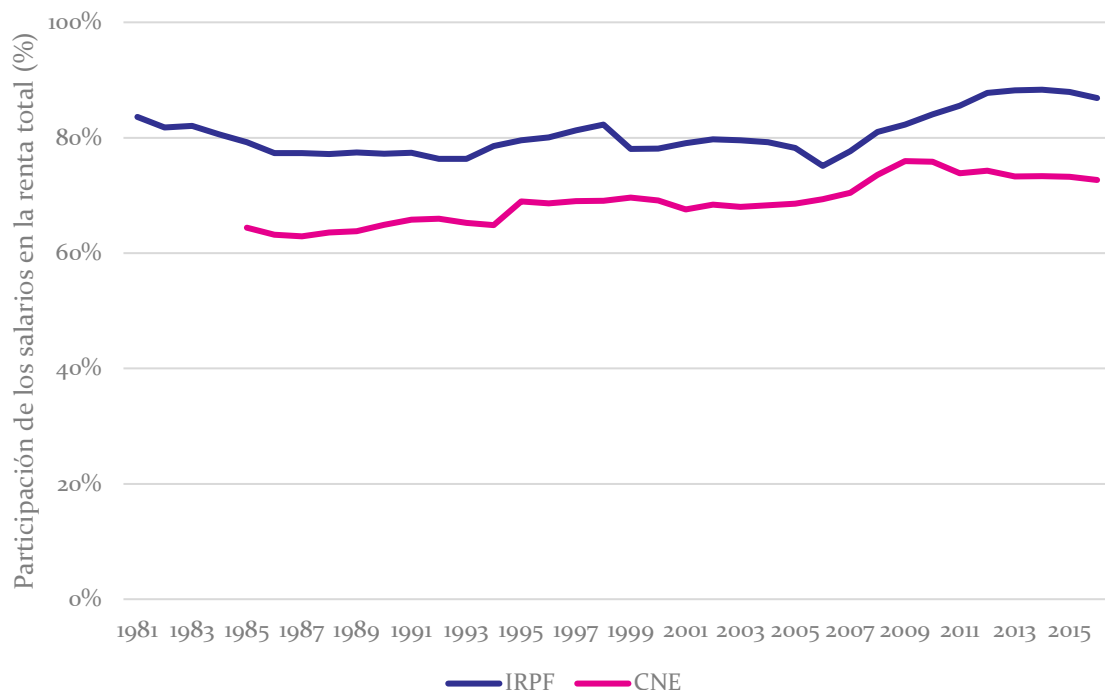
El IRPF empezó a recaudarse en 1979, y desde entonces se ha nutrido, sobre todo, de los salarios. Un motivo para ello es que este tipo de renta se sometió a retención e información en origen desde un principio. Este mecanismo garantiza un buen nivel de cumplimiento fiscal, porque ¿qué sentido tendría declarar a la autoridad tributaria una cantidad menor a la que aquella ya conoce, porque ha sido informada por el pagador?

En la renta del capital, información y retención se introdujeron más tarde y tras muchos obstáculos, entre ellos, la proliferación de productos financieros opacos como los pagarés al portador. Asimismo, la voluntad de abrir la economía española al exterior y potenciar su competitividad impulsó la concesión, en sintonía con las tendencias internacionales, de una serie de privilegios fiscales a la renta del capital. La renta del autoempleo, por su parte, también ha escapado –y escapa– de la información automática, y, en la parte acogida a estimación objetiva, ha sido estimada muy por debajo de su valor real por la normativa tributaria.

Todo ello explica que, aunque la participación del trabajo en la renta declarada en el IRPF ha oscilado alrededor del 80% en los últimos cuarenta años, en la Contabilidad Nacional dicha participación sea de unos diez puntos menos (en torno al 70%). Como la Contabilidad Nacional suele considerarse un marco de referencia fiable, que captura todas las rentas al margen de su tratamiento fiscal, este hecho apunta a que una parte importante de las rentas no salariales no se declaran correctamente en el IRPF.

Gráfico 1: La diferencia entre el IRPF y la Contabilidad Nacional a la hora de medir las rentas no salariales apunta a que una parte importante de ellas no se declara

Renta salarial como porcentaje de la renta total declarada en el IRPF y de la renta total de los hogares en la Contabilidad Nacional (CNE), en %, 1981-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT (Badespe) y la CNE (INE).

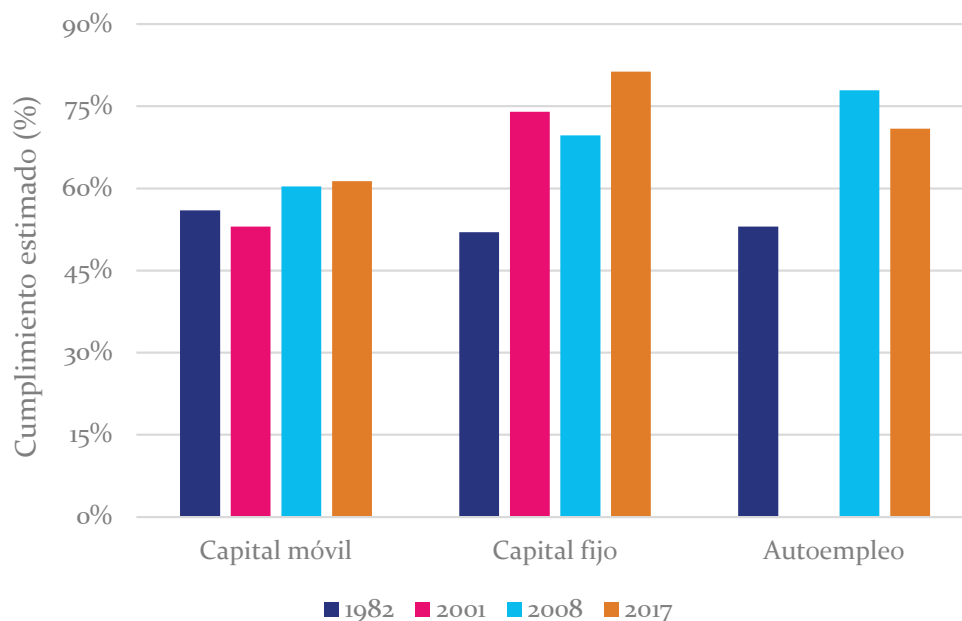
3 El cumplimiento fiscal se reduce al 50-60% en las rentas financieras

En este informe ofrecemos una estimación del fraude por tipos de renta para el año 2017, y la comparamos con resultados previos de 1982, 2001 y 2008. El ejercicio se basa en comparar los donativos realizados por personas con rentas más fáciles de ocultar con aquellos realizados por personas con rentas más difíciles de ocultar. Estas últimas serían las rentas salariales: se les supone el cumplimiento más alto, y por ello se usan como referencia para el resto. Si los que reciben rentas no salariales realizan mayores donativos (para el mismo nivel de renta total), esto puede sugerir la existencia de fraude, en el sentido amplio mencionado anteriormente. Por ejemplo: dos individuos declaran tener renta 1.000, y uno realiza donativos por valor de 10, y el otro, por valor de 20. ¿El segundo es más generoso? ¿O, alternativamente, puede tener una renta real de 2.000? El cálculo, por supuesto, se realiza utilizando un número elevado de declaraciones fiscales y teniendo en cuenta multitud de posibles factores.

Las rentas estudiadas son las del capital móvil (por ejemplo, intereses), las del capital fijo (por ejemplo, alquileres) y las del autoempleo (autónomos). Los resultados muestran que el capital fijo y el autoempleo tienen hoy un nivel de cumplimiento fiscal, es decir, un porcentaje de renta declarada sobre la real, cercano al 80%, lo que supone un aumento desde el 50% de principios de los años ochenta del siglo pasado. En el capital financiero, no obstante, se observa un cierto estancamiento en el cumplimiento, que se sitúa en niveles menores, de entre el 50 y el 60%.

Gráfico 2: El cumplimiento fiscal ha aumentado con los años, pero sigue siendo muy bajo en las rentas del capital financiero

Cumplimiento estimado (renta declarada sobre renta real) de las rentas del capital y del autoempleo, en %. Años 1982, 2001, 2008 y 2017



Nota: el cumplimiento estimado es relativo al de las rentas salariales.

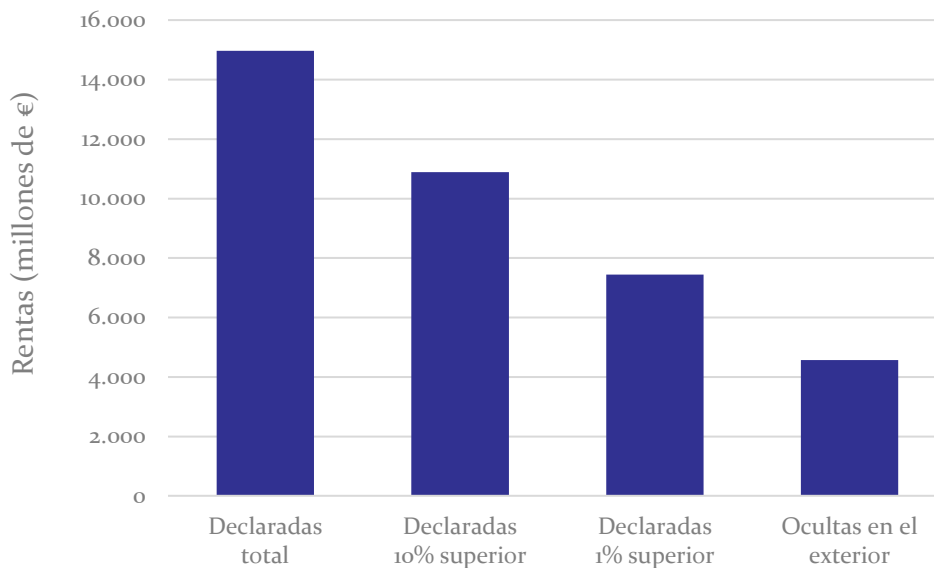
Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del IRPF de 2017. Domínguez *et al.* (2015) para 2008; Torregrosa-Hetland (2020) para 2001, y Torregrosa-Hetland (2015) para 1982.

4 La riqueza oculta en el exterior genera unas rentas no declaradas que podrían alcanzar el 30% de las rentas financieras declaradas totales

Desde el punto de vista de la desigualdad, un tipo de fraude al que merece la pena prestar especial atención es el procedente de los rendimientos de inversiones no declaradas en el exterior, dado que el uso de paraísos fiscales suele estar protagonizado por grandes fortunas. Para 2017, Artola *et al.* (2021) cifraron el patrimonio en el exterior no declarado en 182.666 millones de euros (el 75% del patrimonio total de los españoles en el exterior). Una estimación conservadora del rendimiento generado por esta riqueza oculta lo situaría en un 2,5% (esto es lo sugerido por el estudio de Johannesen *et al.* [2018], con datos de regularizaciones fiscales en Estados Unidos), lo que se traduce en 4.570 millones de euros. Para hacerse una idea de su volumen, baste señalar que esta cifra corresponde al 30% de las rentas financieras positivas declaradas totales, y hasta un 61% de las declaradas por el 1% más rico.

Gráfico 3: Las rentas ocultas en paraísos fiscales podrían alcanzar un 30% de las rentas financieras declaradas totales, y un 61% de las declaradas por el 1% superior

Rentas declaradas del capital financiero (totales, del decil superior de declarantes y del percentil superior de declarantes) y estimación de rentas ocultas en paraísos fiscales, 2017



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del IRPF de 2017, utilizando la estimación de riqueza en el exterior no declarada de Artola *et al.* (2021) e imputando un rendimiento del 2,5% (obtenido por Johannesen *et al.* [2018] a partir de regularizaciones en EE. UU.).

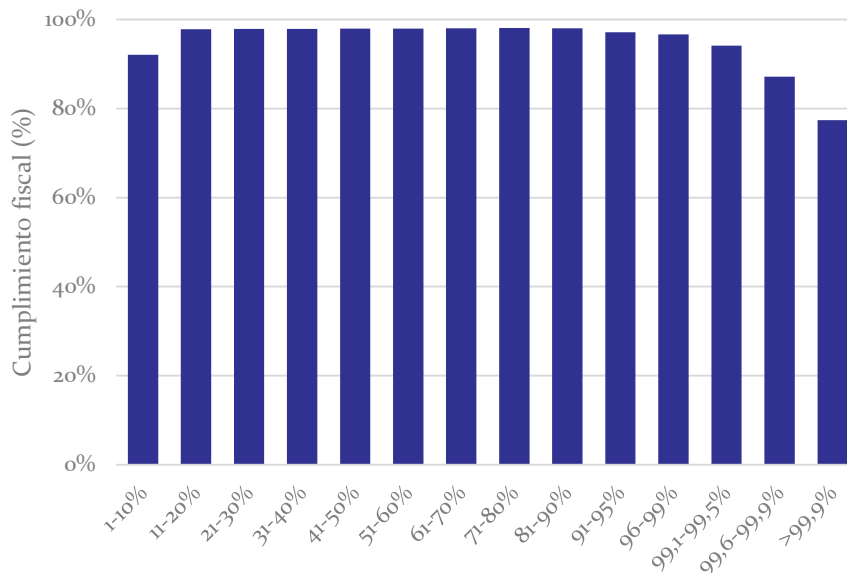
5 El cumplimiento fiscal es más bajo cuanto más ascendemos en la escala de rentas

Para obtener una estimación de las rentas reales, hemos asumido que todos aquellos que reciben un mismo tipo de ingreso (por ejemplo, del autoempleo) ocultan una misma proporción de él. En lo tocante a las rentas ocultas en el exterior, por el contrario, se sigue el consenso de la investigación económica de asignarlas exclusivamente al 1% de declarantes más ricos. Se observa, una vez completado el ejercicio, que el cumplimiento desciende a medida que ascendemos en la escala de rentas, especialmente entre el 5% más rico.

A este efecto directo sobre la desigualdad se añade otro indirecto. Al ser el IRPF un impuesto progresivo, que el fraude se concentre entre la población con más renta conlleva una fuerte pérdida de recaudación. La brecha tributaria asociada se situó en 7.101 millones de euros en 2017, que corresponden a un 9% de la recaudación potencial por IRPF en dicho año y a un 0,7% del PIB. Esta pérdida de recaudación limita forzosamente el gasto público, que en una parte no menor se dedica a la provisión de bienes colectivos con efectos redistributivos (educación, sanidad, etc.).

Gráfico 4: El fraude fiscal es mayor en las rentas altas, tanto más cuanto más elevadas, y se estima en un 23% para el 0,1% más rico de los declarantes de IRPF

Cumplimiento medio estimado (renta declarada sobre renta real) en distintos niveles de renta de la población de declarantes, en %, 2017



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del IRPF de 2017.

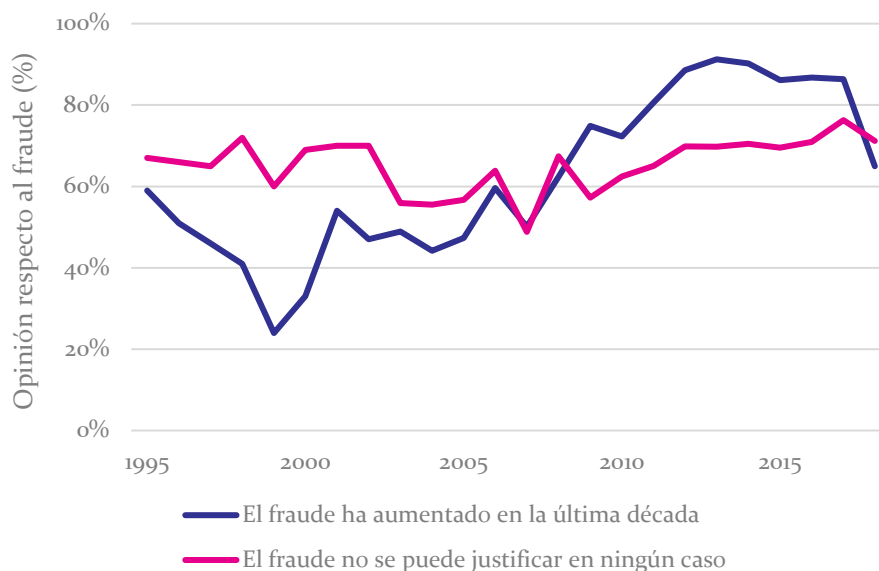
6 Hasta un 70% de la población considera el fraude no justificable, frente a un 50% aproximadamente que así lo percibía en 1981

Pese a que diversas estimaciones apuntan a una reducción del fraude fiscal en las últimas décadas, la percepción pública es que, por el contrario, está creciendo. Así opinaban más del 80% de las personas encuestadas entre 2011 y 2017. Una posible causa es que la población es ahora más consciente de la existencia y las consecuencias del fraude, y lo rechaza de modo mayoritario. Por otro lado, se ha apuntado anteriormente que las percepciones sobre el fraude tienden a ser peores en época de crisis económica que de expansión.

Durante el franquismo el fraude levantaba escaso rechazo social –al fin y al cabo, era fraude frente a un Estado con escasa legitimidad y un sistema fiscal ampliamente considerado injusto–. No obstante, en las décadas posteriores a la Transición, este rechazo fue aumentando. En 1981, quienes pensaban que el fraude fiscal nunca estaba justificado (un típico indicador de «moral fiscal») representaban en torno a la mitad de la población. Esa proporción aumentó hasta el 65% (promedio) en el periodo 1995-2018, con una tendencia ligeramente creciente desde 2007/2009.

Gráfico 5: Una parte cada vez mayor de la población piensa que el fraude está aumentando, y lo rechaza de modo mayoritario

Porcentaje de encuestados que piensan que el fraude ha aumentado y porcentaje que lo consideran un comportamiento no justificable, 1995-2018

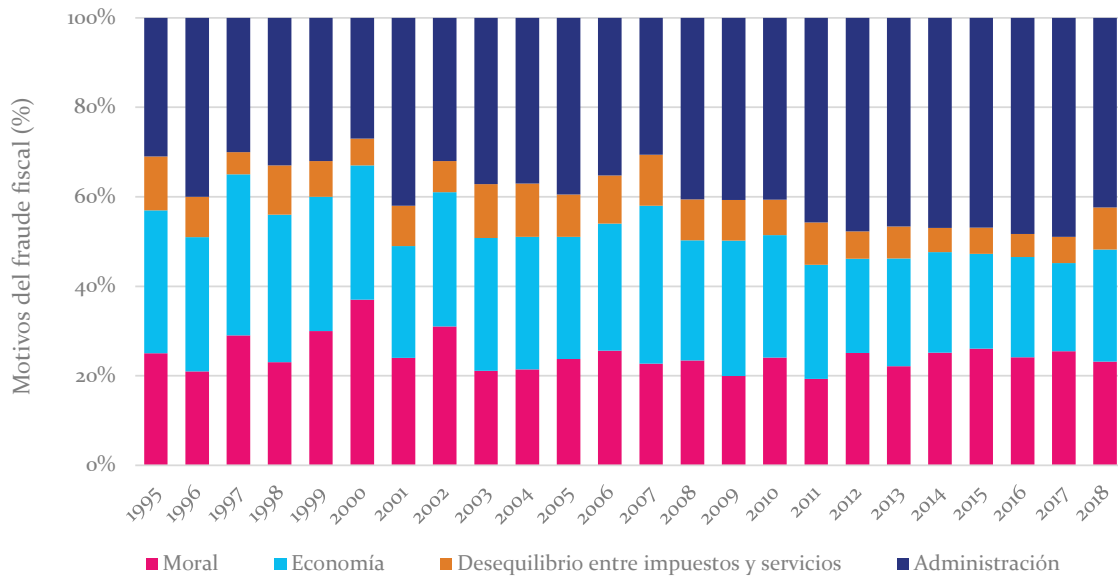


Fuente: barómetros fiscales del Instituto de Estudios Fiscales.

Con el paso del tiempo, cada vez son más los que atribuyen el fraude a una Administración Tributaria que no lo persigue eficazmente. En los últimos veinte años, el porcentaje de población que comparte esta opinión ha pasado de un 30 a un 45% aproximadamente, lo que podría estar indicando también un aumento de las expectativas depositadas en los poderes públicos. La atribución del fraude a causas morales («falta de honradez y conciencia cívica») se sitúa algo por encima del 20%, sin una tendencia clara, mientras que han tendido a reducirse los motivos económicos («los actuales impuestos son excesivos», «a veces hace falta trampear un poco para salir adelante») y la atribución del fraude al desequilibrio entre impuestos y servicios («los servicios y prestaciones no son adecuados a lo que se paga»).

Gráfico 6: De modo creciente, la población apunta a la Administración Tributaria como causa del fraude fiscal

Personas que consideran como causas del fraude fiscal motivos morales, económicos, administrativos o de desequilibrio entre impuestos pagados y servicios recibidos, en %, 1995-2018



Fuente: barómetros fiscales del Instituto de Estudios Fiscales.

7 La comparación internacional muestra que la aplicación de retenciones y el suministro de información por parte de terceros son fundamentales

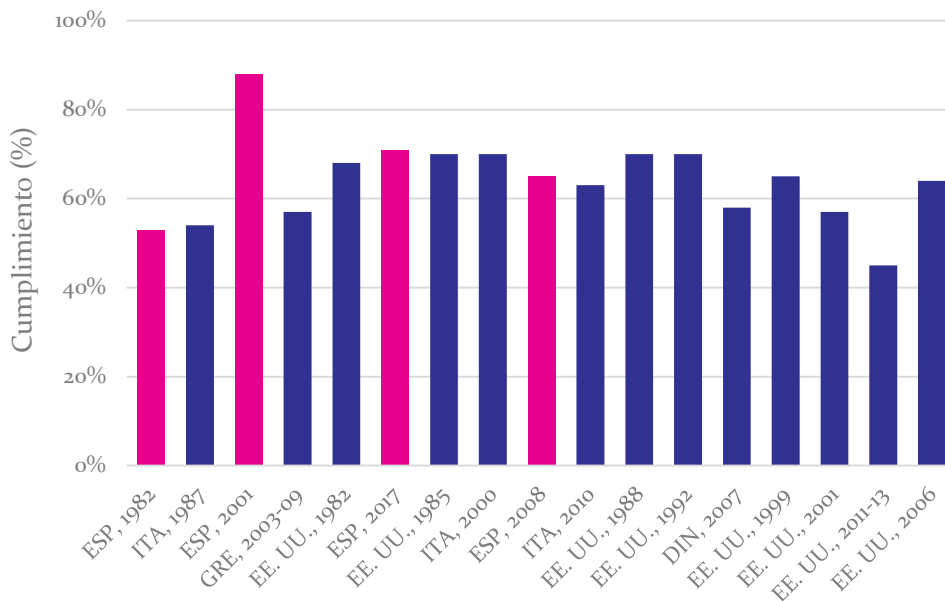
Si miramos hacia nuestros países vecinos, en muchos casos podemos observar niveles de fraude más reducidos. Si bien esto reafirma que el fraude en España es un problema real, debe tenerse en cuenta que dicha comparación a menudo se hace con países de mayor desarrollo económico. En términos históricos, cuando tenemos en cuenta este factor, España no parece una gran anomalía. El cumplimiento fiscal aumenta con el nivel de desarrollo, porque cambian muchos elementos que impactan en él: las capacidades administrativas, la moral fiscal, la estructura económica, etc.

En el caso de las rentas no sometidas a control por parte de terceros (es decir, aquellas en las que el pagador no informa o no retiene para la Administración Tributaria), la imagen es algo diferente, dado que el cumplimiento es reducido en todos los países, con independencia de su desarrollo económico. Para las rentas del capital, el cumplimiento estimado en España era del 61% en el capital móvil y del 81% en el capital fijo en 2017, cifras parecidas a las de, por ejemplo, Suecia.

En cuanto a las rentas de los autónomos, la mayoría de los países occidentales con datos disponibles presentan niveles de cumplimiento en este tipo de rentas cercanos al 60-70%, y no se percibe una mejora clara con el nivel de renta.

Gráfico 7: El cumplimiento en las rentas sin control por parte de terceros es bajo en todos los países y no se observa mejora con el nivel de renta

Cumplimiento en las rentas del autoempleo o en las no informadas por parte de terceros (renta declarada sobre renta real), España y otros países occidentales, varios años



Nota: observaciones ordenadas por la renta real per cápita del año correspondiente, según los datos de Madison Project (2018). En el caso de Dinamarca 2007 y Estados Unidos 2011-13, no se trata solo de autoempleo, sino de todas las rentas sin información por parte de terceros.

Fuente: para España, Esteller-Moré (2011), Domínguez *et al.* (2015) y Torregrosa-Hetland (2015, 2020, 2021). Para el resto de países, Galbiati y Zanella (2012), Artavanis *et al.* (2016), Klepper y Nagin (1989), IRS (1996), Fiorio y D'Amuri (2005), Albarea *et al.* (2020), Kleven *et al.* (2011), Feldman y Slemrod (2007), Johns y Slemrod (2010), IRS (2019) y Black *et al.* (2012).

De esta información se sigue que generalizar los mecanismos de información por parte de terceros podría aumentar considerablemente el cumplimiento. La extensión de las rentas sometidas a este tipo de control, es decir, el aumento de su participación en el total de las rentas recibidas por los hogares, habría sido una parte importante de la explicación histórica de la reducción del fraude fiscal. En Dinamarca, en 2007, las rentas sin este tipo de información tenían una tasa de cumplimiento del 58%, pero suponían solo el 5% del total (Kleven *et al.*, 2011).

Conclusiones

El fraude en el IRPF en España tiene efectos importantes sobre la desigualdad. Pese a ser el impuesto sobre el que recae la mayor parte de la función redistributiva, el fraude (en sentido amplio) limita su generalidad, disminuye su recaudación y su rol en la reducción de la desigualdad.

Existen una serie de aspectos que pueden potenciar o limitar el fraude y sus efectos inequitativos. Por ejemplo, determinadas rentas se tratan de modo diferente según su origen, mediante privilegios fiscales o mecanismos de valoración e imputación deficientes. Estos tratamientos diferenciados generan desigualdad entre los contribuyentes, por mucho que se haga de manera legal.

En segundo lugar, la existencia de diferenciales fiscales entre regiones incentiva cambios en la residencia fiscal de los contribuyentes, como se ha mostrado recientemente en los impuestos sobre la renta y la riqueza (Agrawal y Foremny, 2019; Agrawal *et al.*, 2020). La armonización fiscal podría limitar la competencia que se puede generar entre países o regiones a la hora de ofrecer gravámenes cada vez más bajos. Aunque este informe se centra en el impuesto sobre la renta personal, dinámicas similares afectan también a los impuestos sobre sociedades.

En tercer lugar, el uso de efectivo ha mostrado ser facilitador del fraude, por lo que el impulso de las transacciones electrónicas puede ser un mecanismo eficaz para contrarrestarlo, siempre y cuando esto se traduzca en una potenciación de los flujos automáticos de información. Por una parte, el que va de los agentes económicos a la Administración Tributaria: si se logra reducir el porcentaje de la actividad económica que escapa de él, se reduce paralelamente una parte del fraude. Por otra parte, se requiere una cooperación fluida entre administraciones tributarias, y una explotación decidida de las oportunidades que ofrece la digitalización (Duran y Esteller, 2020), lo cual debería ser factible con los medios tecnológicos disponibles.

Finalmente, la realización de estimaciones periódicas de la brecha tributaria (la diferencia entre los impuestos que deberían recaudarse por ley y los efectivamente recaudados) permite evaluar los sistemas tributarios y su administración. Contamos con el precedente de Duran *et al.* (2019), una aplicación a los impuestos de patrimonio y sucesiones en Cataluña. En otros países como Estados Unidos o el Reino Unido se han llevado a cabo estudios periódicos que incluyen la realización de inspecciones fiscales aleatorias, lo que permite mucha más exactitud que lo presentado aquí. Las aportaciones más recientes inciden, asimismo, en la necesidad de análisis específicos de los contribuyentes más ricos, dada la concentración entre ellos de las rentas y del uso de instrumentos sofisticados de evasión (Guyton *et al.*, 2021).



Actuaciones propuestas

1

Aplicar una definición amplia de la base imponible que limite privilegios fiscales y exenciones. Esto incluye gravar los valores reales de las rentas, por ejemplo, mediante la eliminación de la estimación objetiva y el uso de valores más próximos a los de mercado en las rentas imputadas (incluyendo la de la vivienda habitual).

3

Potenciar los flujos automáticos de información entre los agentes económicos y la Administración, así como entre las administraciones, en los ámbitos tanto nacional como internacional. Ello debe incluir el impulso de las transacciones electrónicas.

2

Impulsar la armonización fiscal, tanto internacional como dentro del estado autonómico, con el objetivo de dificultar la ocultación de rentas en paraísos fiscales y las dinámicas de competencia a la baja.

4

Realizar estimaciones periódicas de la brecha tributaria. Esta información podría servir como herramienta de evaluación del sistema fiscal y de la Administración Tributaria.

Características del estudio

Este estudio considera el fraude en el IRPF en un sentido amplio, e incluye tanto la evasión propiamente como la elusión y el vaciamiento fiscal, a pesar de su distinta consideración legal. Se ha hecho así por la dificultad de distinguir estos aspectos empíricamente, y porque sus consecuencias fiscales son, de hecho, las mismas: aumento de la desigualdad, mermas en la recaudación y rechazo de la opinión pública.

En el informe se incluyen también algunas propuestas, que permitirían acentuar el carácter redistributivo del impuesto (y, por ende, del sistema fiscal) a partir de hacer más amplia y completa la sujeción de la renta de los individuos. No se ha contemplado aquí, no obstante, un análisis de la viabilidad política de dichas propuestas, algo sin duda complejo. Los objetivos de igualdad deberán conciliarse con otros objetivos de la acción política, incluyendo la fiscal.



Referencias

Agrawal, D. R., y Foremny, D. (2019). «Relocation of the rich: Migration in response to top tax rate changes from Spanish reforms». En: *Review of Economics and Statistics*, 101(2), 214-232.

Agrawal, D. R.; Foremny, D., y Martínez-Toledano, C. (2020). «Paraísos fiscales, wealth taxation, and mobility», documento de trabajo de IEB, 2020/15.

Albarea, A.; Bernasconi, M.; Marenzi, A., y Rizzi, D. (2020). «Income underreporting and tax evasion in Italy: Estimates and distributional effects». En: *Review of Income and Wealth*, 66(4), 904-930.

Alognon, A. D.; Koumpias, A. M., y Martínez-Vázquez, J. (2020). «The Impact of Plastic Money Use on VAT Compliance: Evidence from EU Countries». En: *Hacienda Pública Española* (en prensa).

Artavanis, N.; Morse, A., y Tsoutsoura, M. (2016). «Measuring income tax evasion using bank credit: Evidence from Greece». En: *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 739-798.

Artola Blanco, M.; Bauluz, L., y Martínez-Toledano, C. (2021). «Wealth in Spain, 1900-2017: A Country of Two Lands». En: *The Economic Journal*, 131(633), 129-155.

Black, T.; Bloomquist, K.; Emblom, E.; Johns, A.; Plumley, A., y Stuk, E. (2012). «Federal tax compliance research: tax year 2006 tax gap estimation», documento de trabajo de investigación, análisis y estadística del Internal Revenue Service.

Bø, E. E.; Lambert, P. J., y Thoresen, T. O. (2012). «Horizontal inequity under a dual income tax system: principles and measurement». En: *International Tax and Public Finance*, 19(5), 625-640.

Domínguez-Barrero, F.; López-Laborda, J., y Rodrigo-Sauco, F. (2015). «El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios». En: *Revista de Economía Aplicada*, vol. 23, n.º 68, 81-102.

Durán-Cabré, J. M., y Esteller-Moré, A. (2018). «¿Qué hacer para aflorar el fraude fiscal? Diseño tributario y gestión». En: S. Lago Peñas (dir.). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos?, ¿qué podemos hacer?* Madrid: Funcas, 145-168.

Durán Cabré, J. M., y Esteller Moré, A. (2020). «Los retos de la Administración Tributaria en la era de la digitalización». En: *Información Comercial Española*, n.º 917, 167-184.

Durán-Cabré, J. M.; Esteller-Moré, A.; Mas-Montserrat, M., y Salvadori, L. (2019). «The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes». En: *Applied Economic Analysis*, 27(81), 207-225.

Esteller-Moré, A. (2011). «Is the tax administration just a money machine? Empirical evidence on redistributive politics». En: *Economics of Governance*, 12, (3), 275-299.

Feldman, N. E., y Slemrod, J. (2007). «Estimating tax noncompliance with evidence from unaudited tax returns». En: *The Economic Journal*, 117 (marzo), 327-352.

Fiorio, C. V., y D'Amuri, F. (2005). «Workers' tax evasion in Italy». En: *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 64 (2/3), 241-264.

Galbiati, R., y Zanella, G. (2012). «The tax evasion social multiplier: Evidence from Italy». En: *Journal of Public Economics*, 96(5), 485-494.

Guyton, J.; Langetieg, P.; Reck, D.; Risch, M., y Zucman, G. (2021). «Tax Evasion at the Top of the Income Distribution: Theory and Evidence», documento de trabajo de NBER n.º 28542.

IRS (1996). «Federal Tax Compliance Research: Individual Income Tax Gap Estimates for 1985, 1988 and 1992», publicación 1415 (rev. 4-96), Washington, DC.

IRS (2019). «Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2011-2013», publicación 1415 (rev. 9-2019), Washington, DC.

Johannesen, N.; Langetieg, P.; Reck, D.; Risch, M., y Slemrod, J. (2018). «Taxing hidden wealth: The consequences of US enforcement initiatives on evasive foreign accounts», documento de trabajo de NBER n.º 24366.

Johns, A., y Slemrod, J. (2010). «The distribution of income tax noncompliance». En: *National Tax Journal*, vol. 63, n.º 3, 397-418.

Klepper, S., y Nagin, D. (1989). «The anatomy of tax evasion». En: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 5(1), 1-24.

Kleven, H. J.; Knudsen, M. B.; Kreiner, C. T.; Pedersen, S., y Saez, E. (2011). «Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark». En: *Econometrica*, 79(3), 651-692.

Maddison Project Database (2018). Bolt, Jutta; Inklaar, Robert; De Jong, Herman, y Van Zanden, Jan Luiten. «Rebasing “Maddison”: new income comparisons and the shape of long-run economic development», documento de trabajo n.º 10 del Maddison Project.

Martínez-Toledano, C. (2017). «Housing bubbles, offshore assets and wealth inequality in Spain», documento de trabajo de WID.World.

Martínez-Vázquez, J., y Torgler, B. (2009). «The evolution of tax morale in modern Spain». En: *Journal of Economic Issues*, 43(1), 1-28.

Morse, S. C.; Karlinsky, S., y Bankman, J. (2009). «Cash Business and Tax Evasion». En: *Stanford Law and Policy Review*, 20, 37-68.

Pickhardt, M., y Sardà, J. (2015). «Size and causes of the underground economy in Spain: a correction of the record and new evidence from the MCDR approach». En: *European Journal of Law and Economics*, 39(2), 403-429.

Pissarides, C. A., y Weber, G. (1989). «An expenditure-based estimate of Britain's black economy». En: *Journal of Public Economics*, 39(1), 17-32.

Swedish National Tax Agency (2008). «Tax gap map for Sweden: how was it created and how can it be used?», informe 2008: 1B.

Torregrosa-Hetland, S. (2015). «Bypassing progressive taxation: fraud and base erosion in the Spanish income tax, 1970-2001», documento de trabajo de IEB, 2015/31.

Torregrosa-Hetland, S. (2020). «Inequality in tax evasion: the case of the Spanish income tax». En: *Applied Economic Analysis*, 28(83), 89-109.



La sociedad española demanda mayor igualdad económica

Actitudes hacia la desigualdad y la redistribución

Inés Calzada, Universidad Complutense de Madrid
Eloísa del Pino, CSIC
Antonio M. Jaime-Castillo, UNED

| | |
|-----|---|
| 150 | Resumen |
| 151 | Ideas principales |
| 152 | La opinión pública percibe que existe un elevado grado de desigualdad en España |
| 153 | Los españoles tienden a creer que su situación personal es una excepción a la regla |
| 154 | Existe un amplio apoyo a la intervención del Estado en la redistribución de la renta |
| 156 | La inmensa mayoría de la ciudadanía cree que los impuestos son necesarios y sirven para que todos vivamos mejor |
| 158 | La población desconfía enormemente de la justicia del sistema fiscal y cree que hay fraude generalizado |
| 159 | La ciudadanía muestra un importante y sostenido apoyo al gasto público en sanidad, pensiones, educación y desempleo |
| 160 | En ámbitos como la vivienda, la educación o la sanidad emergen diferencias importantes de raíz ideológica |
| 161 | El gran apoyo al ingreso mínimo vital puede estar vinculado al hecho de que fue aprobado durante la pandemia de la covid-19 |
| 162 | Conclusiones |
| 163 | Características del estudio |
| 164 | Referencias |

Resumen

La percepción de que la sociedad española es muy desigual está bastante arraigada en la opinión pública. Esta percepción se corresponde con la realidad, dado que el grado efectivo de desigualdad es alto en comparación con otros países de la Unión Europea. El apoyo social a la intervención pública en la redistribución de los ingresos es muy amplio, sin que se manifiesten grandes diferencias por grupos sociales. En cuanto a los medios para alcanzar el bienestar social, la inmensa mayoría de la población cree en la necesidad de los impuestos, aunque desconfía ampliamente de la justicia del sistema fiscal. Existe, además, una percepción de fraude generalizado en el pago de impuestos. Asimismo, la población muestra un apoyo amplio y sostenido a lo largo del tiempo a la inversión en las políticas de sanidad, pensiones, educación y desempleo. En este aspecto, tampoco se observan fracturas entre grupos sociales, aunque se perciben diferencias en el apoyo a las medidas o los programas específicos en que se concretan algunas políticas sociales. Por lo tanto, el obstáculo para la reducción de la desigualdad no está tanto en la necesidad de intervenir con políticas sociales y fiscales, sino más bien en los desacuerdos sobre las medidas específicas dentro de cada política y su posible utilización partidista.



Ideas principales

1

En España, 9 de cada 10 personas creen que las diferencias de ingresos son demasiado grandes. Esta percepción se ajusta a la realidad en nuestro país, donde la desigualdad es de las más elevadas de Europa.

3

La inmensa mayoría de la ciudadanía cree que los impuestos son necesarios y sirven para que todos vivamos mejor, con muy pocas diferencias por nivel educativo, género, edad u ocupación.

5

La ciudadanía muestra un importante y sostenido apoyo al gasto público en sanidad, pensiones, educación y desempleo, que contrasta con un apoyo más inestable y menos intenso a otras políticas públicas.

7

Aunque existe la percepción generalizada de una sociedad desigual, tanto en el reparto de la riqueza como en el de las oportunidades, los españoles tienden a creer que su situación personal es una excepción a la regla.

2

Existe un amplio apoyo a la intervención del Estado en la redistribución de la renta, con muy pocas diferencias entre grupos sociales o por orientación ideológica.

4

No obstante, la población desconfía enormemente de la justicia del sistema fiscal y cree que hay fraude generalizado.

6

A pesar del gran consenso sobre la necesidad de determinadas políticas, al estudiar en detalle ámbitos como la vivienda, la educación o la sanidad, emergen diferencias importantes de raíz ideológica.

8

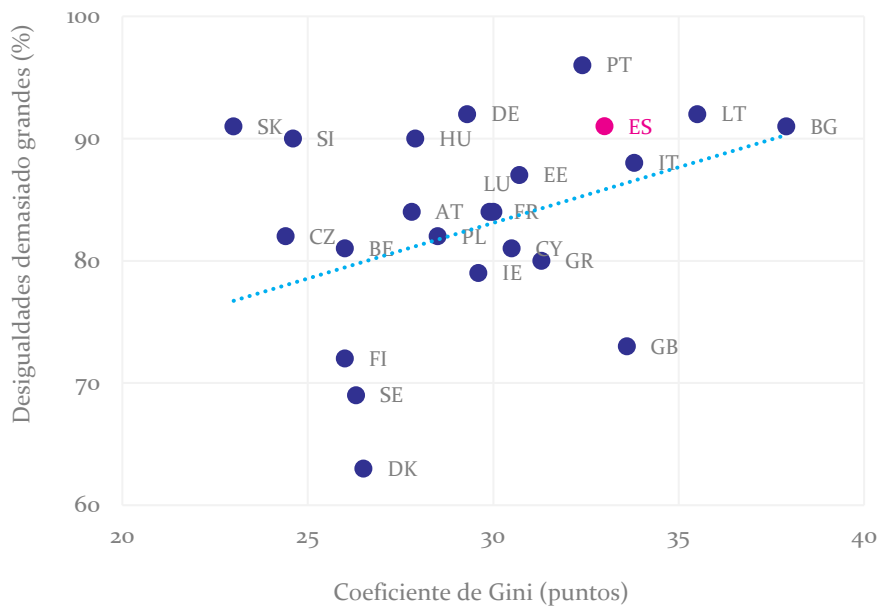
El gran apoyo al ingreso mínimo vital puede estar en parte vinculado al contexto en el que fue aprobado, la pandemia de la covid-19.

1 La opinión pública percibe que existe un elevado grado de desigualdad en España

La creencia de que la sociedad española es poco igualitaria está instalada en la opinión pública. De acuerdo con datos del Eurobarómetro del año 2018, un 91% de los españoles están de acuerdo o totalmente de acuerdo con la idea de que las diferencias de ingresos entre las personas son demasiado grandes en España. Este porcentaje solamente es superado, ligeramente, en el caso de Portugal, Lituania y Alemania. Esta percepción subjetiva se corresponde con la realidad de que España tiene un nivel de desigualdad relativamente alto en el contexto de la Unión Europea. En general, la opinión pública de aquellos países en los que la desigualdad es más elevada tiende a percibir que la desigualdad interna es, en efecto, excesiva, aunque la asociación no es perfecta. Adicionalmente, estudios recientes muestran que la opinión de la sociedad española sobre la evolución de la desigualdad resulta bastante pesimista, pues un 55% de los ciudadanos afirman que va a aumentar en los próximos veinte años.

Gráfico 1: La percepción de la desigualdad está asociada a su nivel real

Porcentaje de personas que está de acuerdo con que las desigualdades son muy grandes, y coeficiente de Gini, 2018

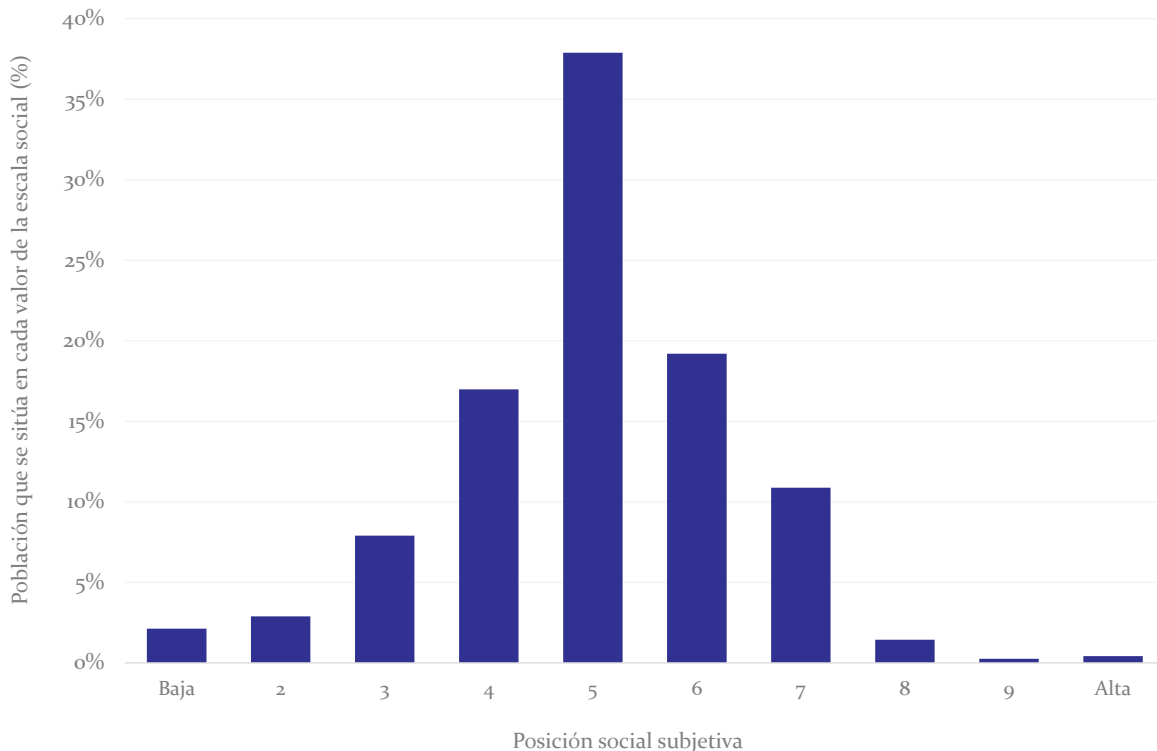


Fuente: Encuesta Social Europea y Eurostat, 2018.

2 Los españoles tienden a creer que su situación personal es una excepción a la regla

La percepción que la ciudadanía tiene de la desigualdad y sus consecuencias es distinta según se pregunte por la sociedad en general o por el caso propio. Ello indicaría que el conocimiento que se tiene sobre los mecanismos que generan la desigualdad es limitado. Por ejemplo, cuando se interroga a la población por la posición que cree ocupar en la escala social, la mayoría se sitúa en un lugar intermedio. Esto no es algo exclusivo del caso español, sino que se da indistintamente en países con mayor o menor nivel de desarrollo económico o con diferentes tradiciones históricas. Esta tendencia hacia el centro se debe a que el grupo de referencia con el que se comparan las personas corresponde a su mismo entorno social, y, por lo tanto, está compuesto por personas de estatus similares. Mayoritariamente, los españoles creen que su posición social es más elevada que la que ocupaban sus padres y abuelos.

Gráfico 2: La mayoría de las personas se ubica en posiciones intermedias de la escala social
Población que se sitúa en cada valor de una escala de 1 a 10 en cuanto a posición social, en %, 2009



Fuente: International Social Survey Programme, 2009.

Las respuestas son diferentes cuando se pide a las personas que se sitúen en una escala de ingresos que va del quintil (es decir, el 20%) más pobre al quintil más rico. Prácticamente la mitad de la población (49%) se sitúa entre los quintiles primero y segundo, los más pobres, frente a uno de cada diez encuestados que se sitúan entre los quintiles cuarto y quinto. En este caso, las personas tienden a verse por debajo del nivel de ingresos al que pertenecen, lo cual también se repite en otros países europeos. La percepción que la ciudadanía tiene de la desigualdad de oportunidades también presenta diferencias en función de qué se valora, si la sociedad en general o la situación propia.

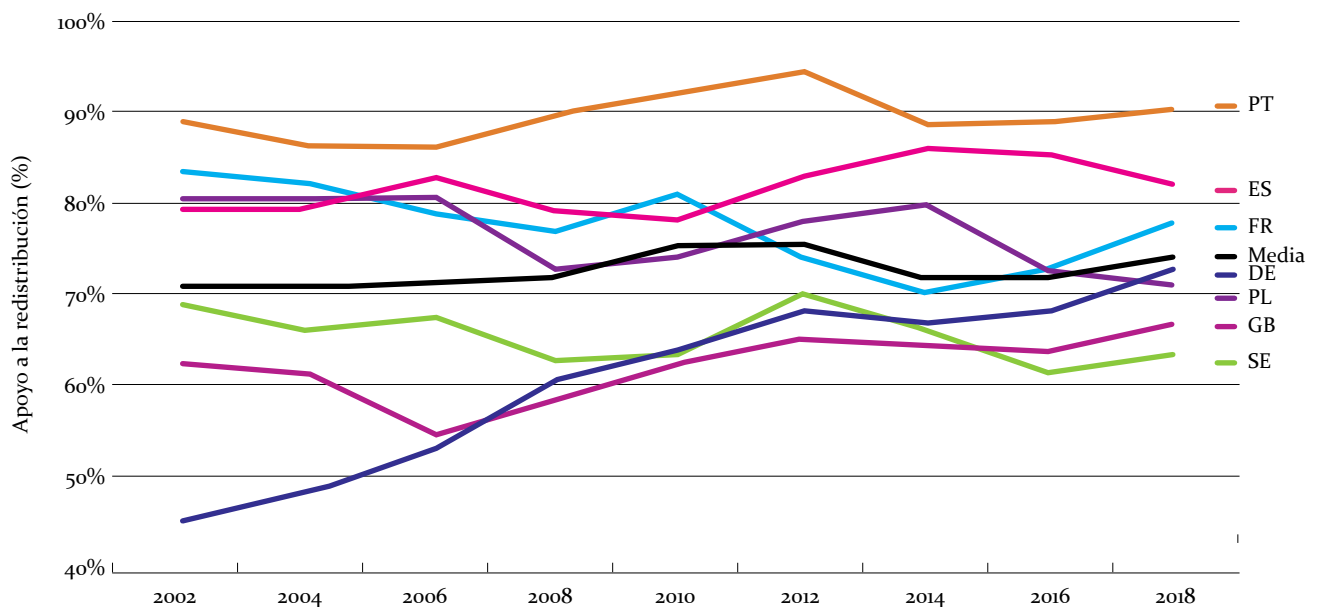
Así, dos tercios de la población española está totalmente o bastante en desacuerdo con la afirmación de que en España existe igualdad de oportunidades, pero menos de un tercio responde lo mismo cuando la pregunta es sobre las oportunidades que se presentan a la persona interrogada. A diferencia de lo que ocurría con la desigualdad de ingresos, la opinión mayoritaria de la ciudadanía es que las oportunidades a su disposición son hoy mayores que hace treinta años. A ello podría estar contribuyendo la sobreestimación sistemática de la probabilidad que tiene una persona de cualquier clase social de llegar a ocupaciones de estatus elevado. Este sesgo convive con otros, como la sobreestimación, también sistemática, de cuán desigual es la distribución de la pobreza.

3 Existe un amplio apoyo a la intervención del Estado en la redistribución de la renta

España, junto con el resto de los países del sur de Europa, se caracteriza por una elevada demanda de redistribución: un 93% de su ciudadanía se muestra partidaria de que el Estado tome medidas para reducir las diferencias de ingresos, porcentaje muy superior al de países como Suecia o el Reino Unido (donde la cifra está en torno al 60%). Este apoyo se ha mantenido en niveles muy elevados desde el año 2002 (entre el 80 y el 90%) tanto en España como, por ejemplo, en Portugal.

Gráfico 3: España está entre los países con un nivel más alto de apoyo a la redistribución

Porcentaje de apoyo a la redistribución de la renta en una selección de países europeos, 2002-2018



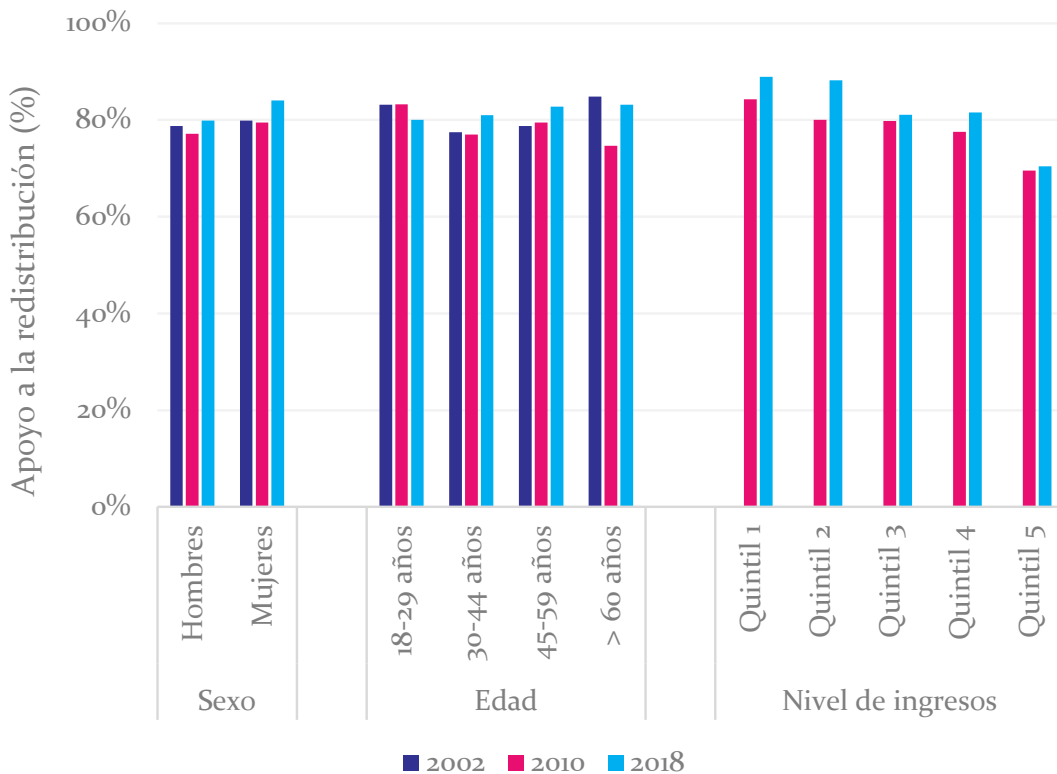
Nota: la media se refiere a la media de los países de la encuesta. Esta incluye países europeos de dentro y fuera de la Unión Europea.

Fuente: Encuesta Social Europea, 2002-2018.

Asimismo, no existen grandes diferencias en la preferencia por la redistribución en función de las distintas variables sociodemográficas (género, edad y nivel de ingresos). En el análisis en función de los ingresos es donde aparece un mayor contraste, en la medida en que el grupo con mayores ingresos aparece sistemáticamente como el menos favorable a la redistribución, si bien dentro de un grado de aceptación de la redistribución en todo momento superior al 70%.

Gráfico 4: Las diferencias en el apoyo a la redistribución por género, edad o nivel de ingresos son pequeñas

Porcentaje de apoyo a la redistribución por género, edad y nivel de ingresos (2002, 2010 y 2018)



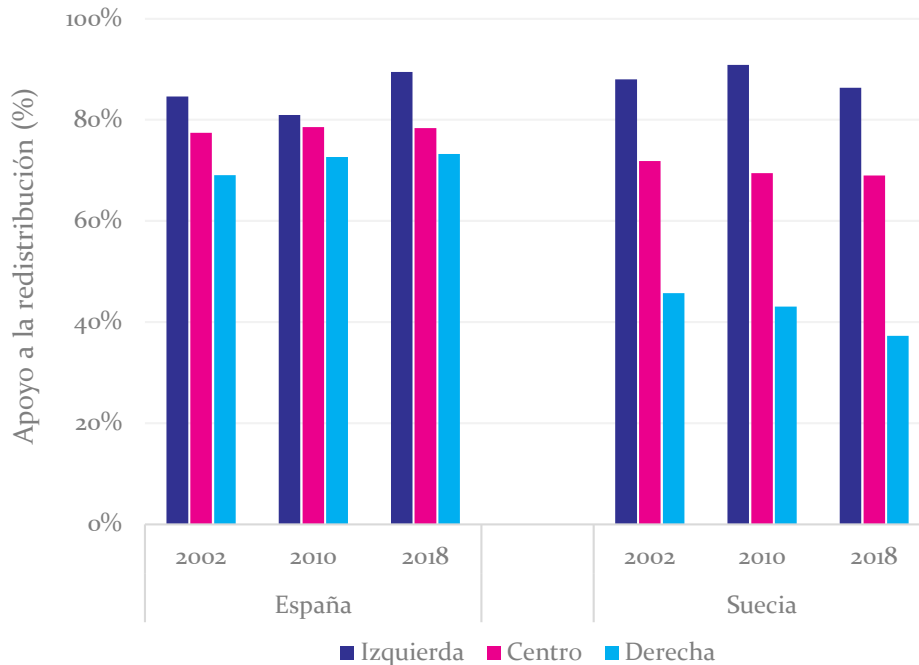
Nota: los datos de ingresos anteriores a 2008 no están recogidos por deciles y, por lo tanto, no se pueden organizar por quintiles para el año 2002.

Fuente: Encuesta Social Europea, 2002-2018.

En el plano ideológico, se puede apreciar que las personas que se identifican con la izquierda tienden a preferir más redistribución, seguidas de las que se identifican con el centro y la derecha. No obstante, aun aquellas que se definen como de derechas son partidarias de la redistribución en porcentajes superiores al 70% durante la mayor parte del periodo analizado. En los países con altos niveles de redistribución, como Suecia, las diferencias de apoyo en función de la ideología son, por lo general, mucho mayores.

Gráfico 5: En España, las diferencias en el apoyo a la redistribución por razones ideológicas son pequeñas

Porcentaje de apoyo a la redistribución según la ideología, España y Suecia (2002, 2010 y 2018)



Fuente: Encuesta Social Europea, 2002-2018.

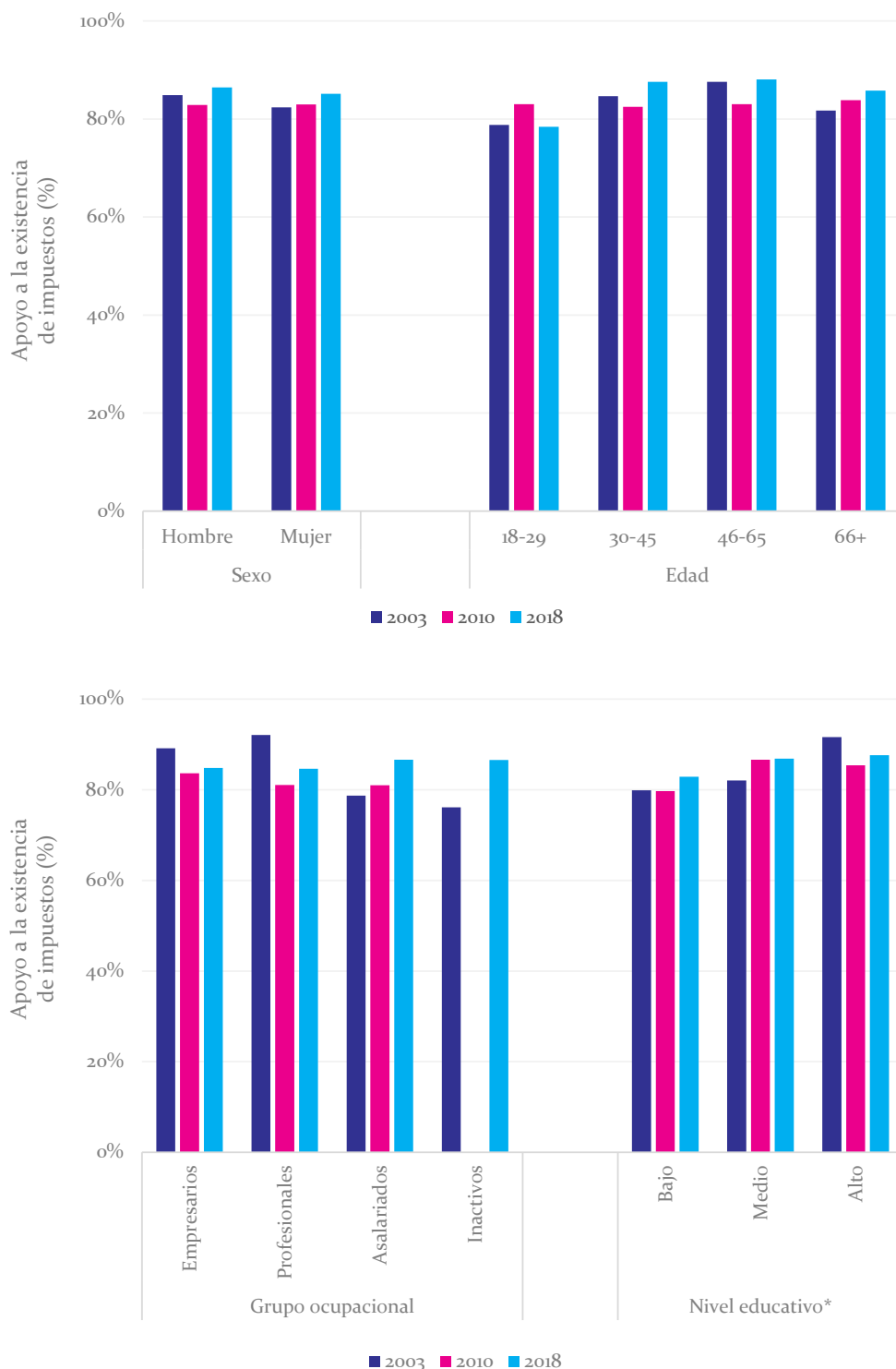
4

La inmensa mayoría de la ciudadanía cree que los impuestos son necesarios y sirven para que todos vivamos mejor

Un porcentaje muy elevado de la ciudadanía opina que los impuestos son importantes para que todos vivamos mejor. Además, un 64% considera que los impuestos son fundamentales para que el Estado pueda prestar servicios públicos, mientras que un 14% los considera, sobre todo, un medio para redistribuir mejor la riqueza. En cambio, un 19% opina que «los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué». Pese a la crisis generada por la pandemia, la ciudadanía es más partidaria de subir impuestos (47%) que de bajarlos (20%), siempre y cuando la subida repercuta en una mejora de los servicios y prestaciones públicas. El apoyo a la existencia de impuestos apenas ha variado en los últimos 20 años, y encontramos muy pocas fracturas en este consenso en función del nivel educativo, el género, la edad o la situación profesional. La juventud y las personas con menos estudios son los dos colectivos que se muestran menos favorables a pagar impuestos, pero la diferencia con el resto es pequeña, y en ningún caso se puede hablar de que las opiniones se estén polarizando a lo largo del tiempo entre grupos de edad o clases sociales. Las actitudes personales, lo que se llama «moral fiscal», son un determinante fundamental del comportamiento ante los impuestos (más incluso que las cuestiones sociodemográficas).

Gráfico 6: Existe un amplio apoyo a la necesidad de que existan impuestos

Porcentaje de apoyo a la existencia de impuestos por grupo de edad, sexo, nivel educativo y situación profesional (2003, 2010 y 2018)



Nota: la afirmación empleada para medir el apoyo a los impuestos fue: «Si no se pagara ningún impuesto, todos viviríamos mejor», y el porcentaje es el de aquellas personas que respondieron: «En desacuerdo».

* Los niveles educativos «bajo», «medio» y «alto» se refieren a «secundaria obligatoria o menos», «secundaria no obligatoria» y «universidad», respectivamente.

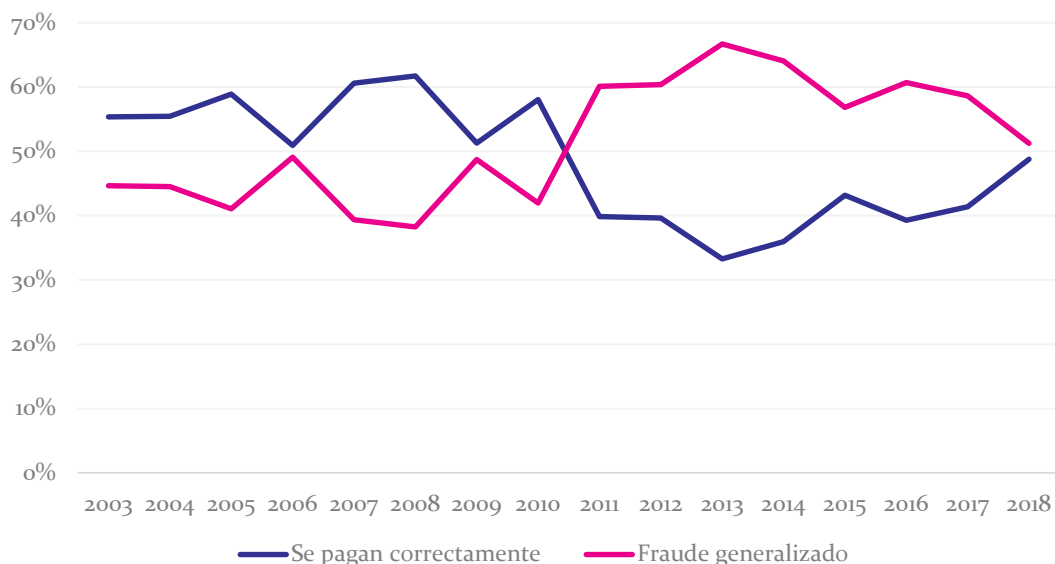
Fuente: Instituto de Estudios Fiscales, 2003-2018.

5 La población desconfía enormemente de la justicia del sistema fiscal y cree que hay fraude generalizado

La aceptación de los impuestos convive con una enorme desconfianza con respecto al funcionamiento del sistema fiscal. Por ejemplo, en 2020, un 77% de la ciudadanía pensaba que los impuestos «no se cobran con justicia», y en ese mismo año una mayoría (62%) creía que los españoles eran «poco» o «nada» responsables en el pago de impuestos. Esta percepción negativa del funcionamiento del sistema fiscal, y de la responsabilidad fiscal ajena, contrasta con la visión que los españoles tienen de su propia responsabilidad o de la de sus conocidos: así, un 93% se consideraba a sí mismo «bastante» o «muy» consciente y responsable en el pago de impuestos, y un 75% decía que «bastante», «toda» o «casi toda» la gente que conoce declaraba todos sus ingresos al hacer la declaración del IRPF. Pero si (casi) todos se consideran personas fiscalmente responsables, ¿de dónde sale la idea de que el sistema fiscal no funciona? Por un lado, de la convicción de que la carga fiscal está distribuida de manera injusta; por el otro, de la existencia de fraude fiscal. En relación con esto último, en 2020, un 90% de la población pensaba que había mucho o bastante fraude, ya fuera por falta de honradez (28%), evasión (26%) o bajos salarios (28%). Estos datos son muy preocupantes, porque lo que creemos que hacen nuestros vecinos y nuestra percepción acerca del funcionamiento de la Hacienda Pública determinan la voluntad de pagar impuestos. De hecho, los niveles de evasión fiscal no se correlacionan con la presión fiscal efectiva, pero sí lo hacen con la percepción de que los impuestos son injustos o de que la clase política es deshonesta.

Gráfico 7: Durante la crisis económica empeora la percepción de fraude en el pago de impuestos

Percepción sobre la forma en la que se pagan los impuestos según la respuesta a la pregunta: «¿Se pagan correctamente los impuestos o el fraude es generalizado?»



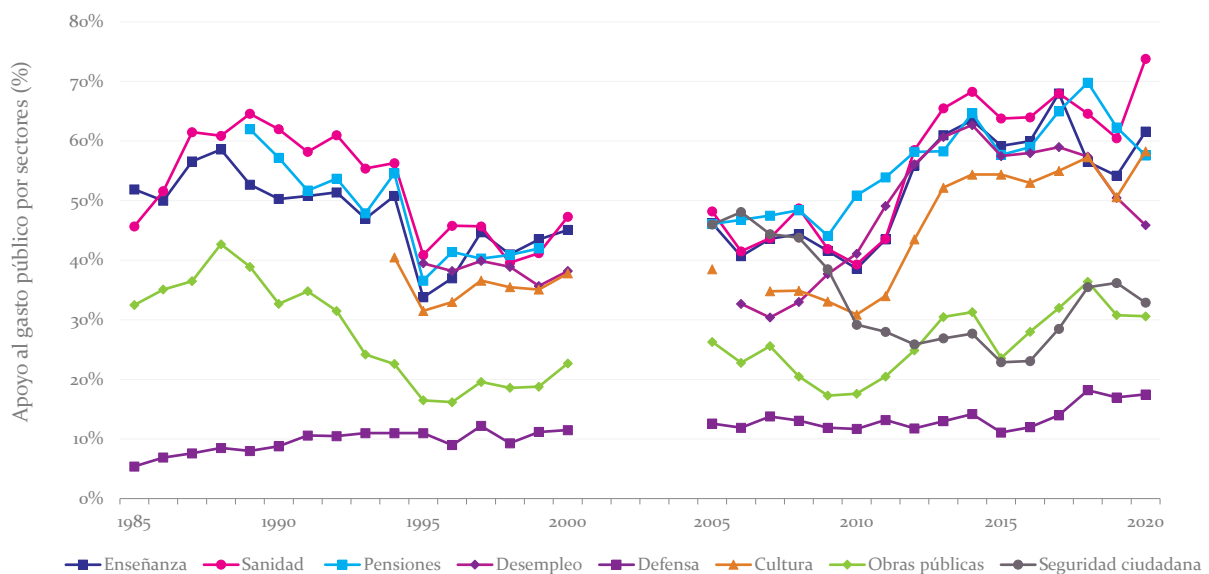
Fuente: Instituto de Estudios Fiscales, 2003-2018.

6 La ciudadanía muestra un importante y sostenido apoyo al gasto público en sanidad, pensiones, educación y desempleo

De forma constante desde 1985, las políticas de protección social –sanidad, educación, pensiones y desempleo– reciben más apoyo que una muestra representativa de otras políticas –defensa, seguridad, obras públicas y cultura–. Desde mediados de los años ochenta hasta los primeros años de la Gran Recesión, entre un 50 y un 60% de la población respondía que los recursos dedicados a sanidad, educación o pensiones eran pocos a pesar de que el gasto no había dejado de crecer en todo el periodo. Entre 2011 y 2012, en un contexto de recortes, el porcentaje de quienes consideraban escaso el gasto en estas políticas volvió a subir (tras haber visto un momentáneo descenso), hasta alcanzar casi el 70% en sanidad, educación y pensiones y cerca del 60% en protección por desempleo. En todo el periodo analizado, nunca más de un 6% de la población ha considerado que los recursos gastados en estas tres políticas fuesen demasiados, excepto en protección por desempleo, donde el porcentaje ha alcanzado el 10%.

Gráfico 8: La ciudadanía muestra un sólido y sostenido apoyo al gasto público en sanidad, pensiones, educación y desempleo

Porcentaje de personas que respondieron «muy pocos», por sectores, 1985-2020



Nota: no se cuenta con datos para el periodo 2001-2004.

Fuente: elaboración propia con datos del CIS, 1985-2020.

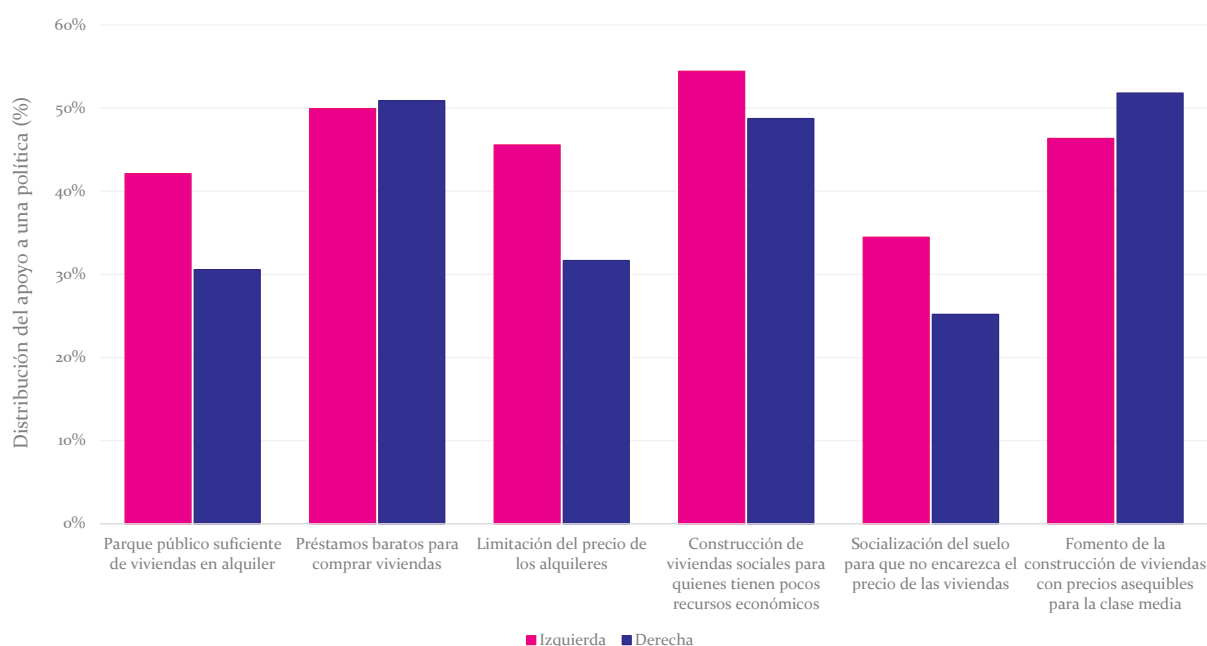
El elevado porcentaje de la ciudadanía que apoya las políticas sociales y su constancia a lo largo del tiempo hace muy difícil pensar que pueda haber grandes fracturas entre la opinión pública sobre el gasto en sanidad, pensiones, educación o desempleo. De hecho, las personas que votan a los dos grandes partidos (PP y PSOE) tienen preferencias muy similares en lo referido al tamaño del estado de bienestar. Tampoco se aprecian grandes diferencias en función de la posición económica o el nivel de estudios. Finalmente, cabe destacar lo anómalo, en el contexto europeo, del alto apoyo que recibe la protección por desempleo en España, sin duda debido a la elevada incidencia del desempleo en nuestro país en términos comparados.

7 En ámbitos como la vivienda, la educación o la sanidad emergen diferencias importantes de raíz ideológica

En España, hasta un 90% de la población cree que el Gobierno debe proteger activamente el derecho a una vivienda digna. Sin embargo, el porcentaje difiere en el caso de la juventud (8 puntos porcentuales más) y entre aquellas personas que se declaran de derechas (16 puntos porcentuales menos). Todavía en el ámbito de la vivienda, algunos programas como la creación de un parque público en alquiler, la limitación de los precios de los alquileres o la construcción de viviendas sociales para los más necesitados reciben más apoyo por parte de quienes se definen como de izquierdas. Solo la iniciativa de abaratar los préstamos cuenta con un apoyo similar a uno y otro lado de la distribución ideológica.

Gráfico 9: El apoyo a programas concretos dentro de la política de vivienda responde a razones ideológicas

Porcentaje de apoyo a determinados programas de vivienda según la ideología, 2019



Fuente: CIS, 2019.

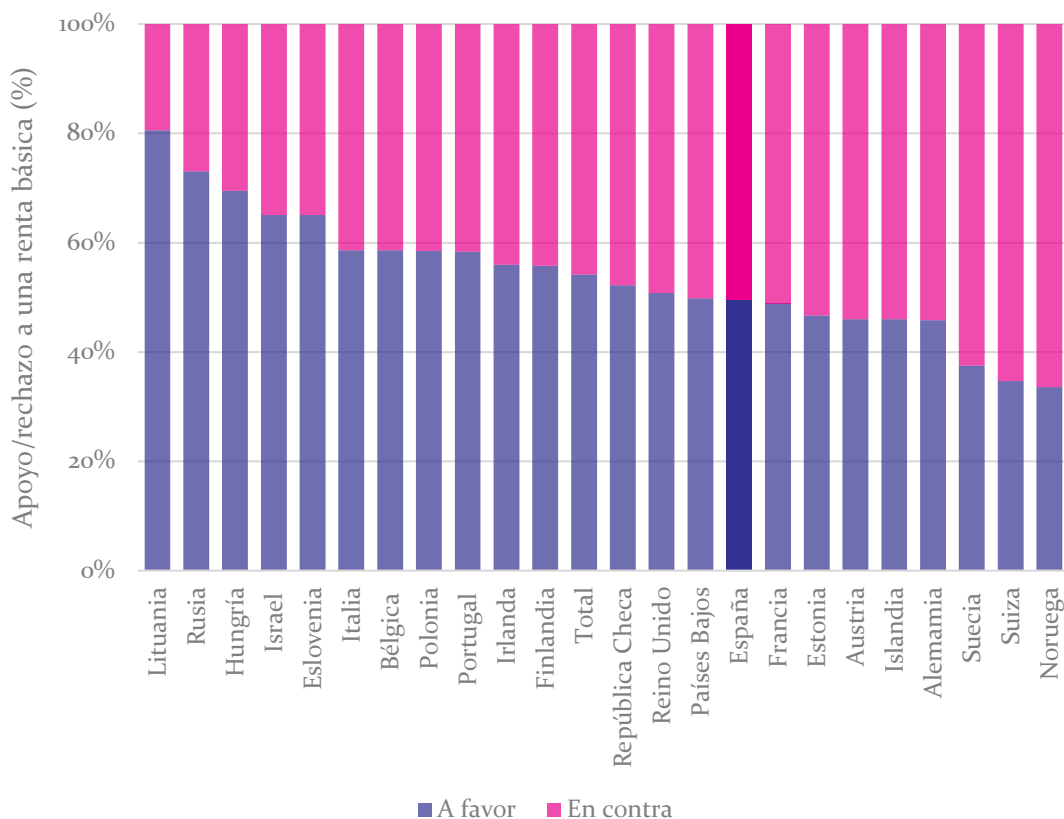
La ideología condiciona las preferencias de forma relevante también en otras políticas públicas, como la educación o la sanidad. Así, aunque un 92% de la ciudadanía está de acuerdo en que las administraciones deben proveer la educación escolar, la asistencia a centros públicos es sensiblemente inferior (20 puntos porcentuales) entre los hijos de las personas de clase alta y quienes se consideran de derecha. Por otro lado, el porcentaje de personas de izquierda que consideran que la presencia de inmigrantes en la escuela es enriquecedora es superior (29 puntos porcentuales) al de las personas de derechas. Por lo que se refiere a la sanidad, la preferencia por el sistema público en algunos casos, como un parto o una enfermedad grave, es 11 puntos porcentuales superior entre las personas que se ubican a la izquierda del eje ideológico. Respecto a la gestión de la sanidad, aunque las diferencias entre las clases sociales son mínimas, las personas de izquierda son 17 puntos porcentuales más favorables a la gestión pública que las de derecha (77% frente a 60%).

8 El gran apoyo al ingreso mínimo vital puede estar vinculado al hecho de que fue aprobado durante la pandemia de la covid-19

Aunque, en general, las políticas sociales que buscan la seguridad suelen tener más apoyo que aquellas que fomentan la igualdad, y las que benefician a la mayoría de la población son más populares que las que benefician solo a una parte, la implantación en 2020 del ingreso mínimo vital (IMV), una importante medida reductora de la desigualdad destinada al colectivo con menores ingresos, gozó de un gran consenso parlamentario. En la Encuesta Social Europea de 2016 encontramos una pregunta sobre la renta básica, que, aunque tiene unas características diferentes al IMV, es también un programa de salario social. Los datos indican que, en España, el porcentaje de la ciudadanía que apoyaba la iniciativa de una renta básica era prácticamente el mismo que el de la que se oponía. Si bien la mitad de la población representa un escaso soporte para una política, en comparación con otras políticas sociales, se trata de un apoyo notable si lo comparamos con otros países como Suecia, Suiza y Noruega. Más tarde, el CIS preguntó por el ingreso mínimo vital. Ya inmersos de pleno en la crisis de la covid-19, el porcentaje de personas que estaban a favor de esta medida superaba el 81 %. Todo ello hace pensar que cambios en la coyuntura pueden hacer que este apoyo varíe en el futuro. Una encuesta del GESOP de 2020 mostraba que un 70% era partidario de una renta básica, aunque la gran mayoría prefería que fuese temporal (71%) y condicionada (85%).

Gráfico 10: El apoyo a la renta básica en España se sitúa en una posición intermedia dentro de Europa

Porcentaje de apoyo o rechazo a la renta básica en varios países europeos, 2016

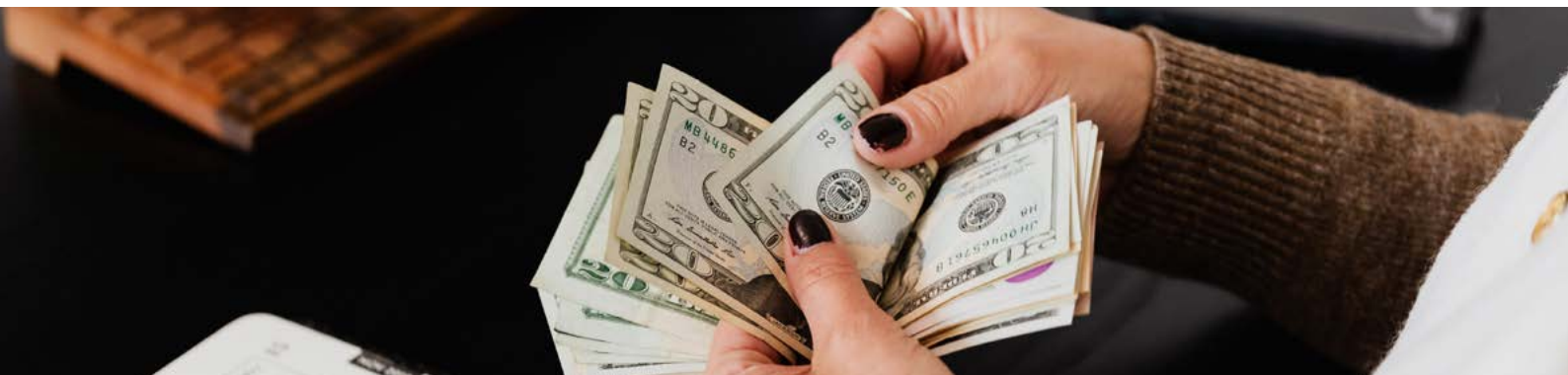


Fuente: Encuesta Social Europea, 2016.

Conclusiones

La opinión pública española percibe un elevado grado de desigualdad económica, lo cual resulta consistente con el nivel real de desigualdad en España. Esta elevada percepción de desigualdad se traduce en una mayor demanda de redistribución, al igual que ocurre en otros países del sur de Europa, con muy pocas diferencias por grupo social o ideología. En cuanto a las herramientas redistributivas al alcance del Estado, existe un amplio apoyo a la necesidad de pagar impuestos, a pesar de una desconfianza generalizada en la justicia del sistema fiscal y la percepción de fraude generalizado. Una elevada percepción de fraude contribuye a la deslegitimación del pago de impuestos y del sistema tributario en su conjunto, pieza clave y necesaria en la estrategia de reducción de las desigualdades. En lo tocante al gasto, se observa un elevado apoyo a la necesidad de invertir en las políticas de sanidad, pensiones, educación y desempleo. Sin embargo, existe mayor desacuerdo en torno a las medidas o programas específicos en los que se concretan las políticas, como en el ámbito de la vivienda, la educación o la sanidad.

Se puede concluir que la ciudadanía no es, en principio, un obstáculo para la puesta en marcha de las políticas sociales o fiscales que pueden contribuir a la reducción de la desigualdad. Sin embargo, existe la posibilidad de que la puesta en marcha de programas específicos dentro de cada política genere fracturas, sobre todo si sus diseñadores aprovechan las percepciones, preferencias y desacuerdos existentes. Otra conclusión que se deriva de los datos de opinión pública es que las medidas tendentes a reducir la desigualdad deberían basarse en programas de carácter universal, ya que concitan un apoyo más general entre la población. El consenso político y público acerca de la conveniencia del ingreso mínimo vital apuntaría también a la importancia del contexto a la hora de generar amplios apoyos a las políticas redistributivas.



Características del estudio

Los datos utilizados en este trabajo provienen fundamentalmente de la Encuesta Social Europea, que es una encuesta con muestra aleatoria representativa que se lleva a cabo cada dos años desde 2002 en la mayoría de los países de Europa. Estos datos permiten la comparación de la opinión pública española con la de otros países del entorno. También se han utilizado puntualmente datos del International Social Survey Programme, y del Centro de Investigaciones Sociológicas y el Instituto de Estudios Fiscales para cuestiones específicas sobre el caso español. Los datos descriptivos presentados han sido convenientemente ponderados según los pesos aportados por la propia encuesta.



Referencias

Pérez-Díaz, Víctor, y Rodríguez, Juan Carlos (2020). *Las desigualdades económicas en España: realidades y percepciones*. Estudios de la Fundación FUNCAS, 93.



Una cultura política poco acostumbrada al diálogo

Los condicionantes políticos del pacto social

Margarita León, Manuel Alvarino y Llorenç Soler, Universidad Autónoma de Barcelona

- 166 Resumen
- 167 Ideas principales
- 168 En el sur de Europa, la competición política gira más en torno a cuestiones morales que económicas
- 169 Las diferencias ideológicas no han impedido acuerdos en política fiscal y protección por desempleo
- 170 Los acuerdos de largo alcance para reducir la desigualdad son posibles incluso en ámbitos donde persisten diferencias ideológicas
- 171 La polarización en torno a temas morales dificulta alcanzar consensos en materia de igualdad de derechos
- 172 En educación, la combinación de conflictos económicos, morales y territoriales maximiza la polarización, lo que se ha traducido en contrarreformas constantes
- 173 Una opinión pública cohesionada se relaciona con una menor polarización y una mayor probabilidad de acuerdo, y viceversa
- 174 Ciertas características del diseño institucional español no favorecen el pacto político, en especial la legislación por decreto ley, cuyo uso llegó a duplicarse entre 2005 y 2015
- 175 Un escenario político fragmentado, como el español a partir de 2015, favorece gobiernos de coalición, lo que constituye una oportunidad para el aprendizaje institucional del acuerdo
- 176 Conclusiones
- 177 Actuaciones propuestas
- 178 Características del estudio
- 179 Referencias

Resumen

Alcanzar acuerdos políticos duraderos es esencial para resolver problemas estructurales como la desigualdad social en España. Existen varios factores que pueden facilitar o dificultar que los partidos políticos, habitualmente enfrentados, alcancen este tipo de consensos. Por una parte, los ejes de la división política son múltiples y van, entre otros, desde el ámbito económico hasta el ámbito moral o territorial. Su contenido, su importancia y la forma en la que estos se traducen en la competición política varían entre sociedades y a lo largo del tiempo. En España, al igual que en otros países del sur de Europa y a diferencia del norte, existe una mayor polarización en temas culturales o morales que en cuestiones económicas. Por este motivo, los partidos de izquierda y derecha han alcanzado acuerdos en ámbitos tales como impuestos, desempleo, pensiones o rentas mínimas, algo que podría repetirse en el ámbito de la reducción de la desigualdad. En cambio, la polarización en torno a temas morales empuja en sentido opuesto y dificulta alcanzar consensos en materia de igualdad. Por otra parte, una opinión pública dividida y un diseño institucional que facilita gobernar en solitario y sin acuerdos también desincentivan el pacto. Modificar ciertas características de las comisiones parlamentarias podría, a su vez, convertirlas en un espacio de negociación para superar estas dificultades y lograr acuerdos con un impacto social positivo.



Ideas principales

1

La competición política en el sur de Europa gira en torno a cuestiones morales más que económicas. Por ejemplo, en España, casi el 85% de los votantes de izquierda están a favor de la adopción por parte de matrimonios homosexuales, pero entre los de derecha solo lo están un 60%.

3

Los acuerdos de largo alcance para reducir la desigualdad son posibles incluso en ámbitos donde persisten diferencias ideológicas. De hecho, las diferencias ideológicas no han impedido acuerdos en política fiscal y protección por desempleo.

5

Una opinión pública cohesionada se relaciona con una menor polarización y una mayor probabilidad de acuerdo, y viceversa. Esto explicaría los acuerdos logrados en igualdad de género, por ejemplo.

7

Un escenario político fragmentado, como el español a partir de 2015, favorece gobiernos de coalición, lo que constituye una oportunidad para el aprendizaje institucional del acuerdo.

2

La polarización en torno a temas morales dificulta alcanzar consensos en materia de igualdad de derechos, como, por ejemplo, el divorcio, el matrimonio homosexual o el aborto. Sin embargo, el desacuerdo no se ha traducido en contrarreformas.

4

En el ámbito de la educación, la combinación de conflictos económicos, morales y territoriales maximiza la polarización, lo que se ha traducido en contrarreformas constantes.

6

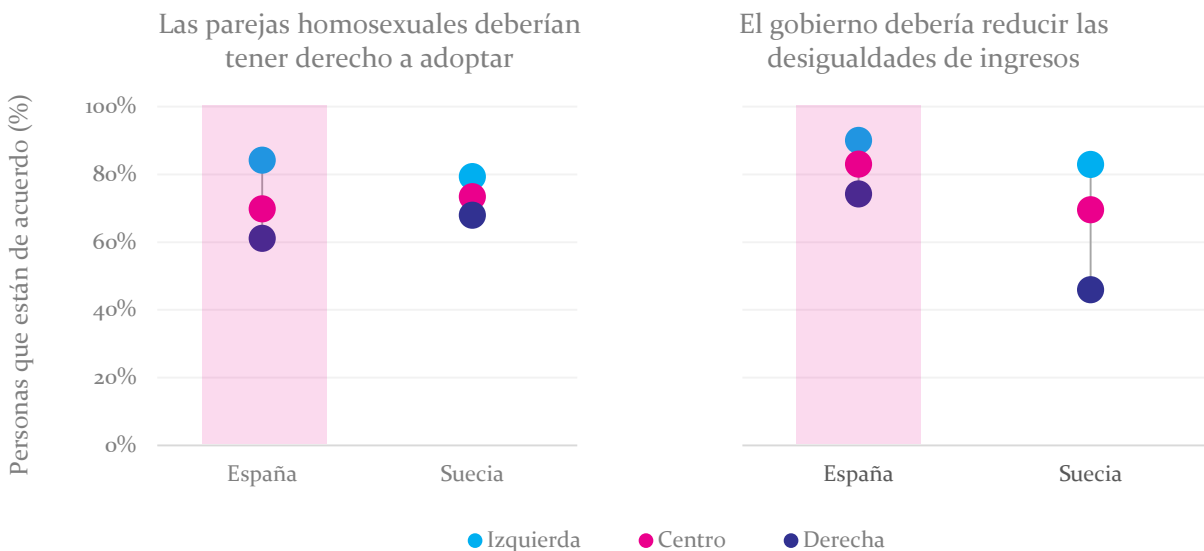
Ciertas características del diseño institucional español no favorecen el pacto político, en especial la legislación por decreto ley, cuyo uso llegó a duplicarse entre 2005 y 2015.

1 En el sur de Europa, la competición política gira más en torno a cuestiones morales que económicas

Los partidos políticos compiten entre ellos proponiendo y debatiendo medidas en varios ámbitos para conseguir votos. Tradicionalmente, se entiende que las diferencias ideológicas más importantes entre izquierda y derecha son de carácter económico: por ejemplo, en lo relativo al intervencionismo estatal o la redistribución de la riqueza. Sin embargo, el conflicto político también gira alrededor de cuestiones culturales o morales (como la igualdad de género) o incluso otras como las territoriales o las étnicas. Desde una perspectiva comparada, cada una de estas dimensiones del conflicto político tiene una importancia distinta dependiendo del país. En España, al igual que en otros países del sur de Europa, existe una mayor polarización en temas culturales que en cuestiones económicas. Así pues, en nuestro país las personas de ideologías opuestas (izquierda-derecha) están más en desacuerdo en temas como el matrimonio homosexual que en ámbitos económicos como el gasto social. En la Europa continental o escandinava se da lo contrario. Que los votantes de partidos opuestos mantengan posiciones relativamente cercanas en torno a cuestiones como la redistribución es relevante y constituye una oportunidad para que los partidos se sienten a negociar un pacto social que reduzca la desigualdad.

Gráfico 1: El sur de Europa está más polarizado en temas morales, y el norte, en temas económicos

Porcentaje de personas que están de acuerdo con cada afirmación según su autoposición ideológica, España y Suecia, 2016



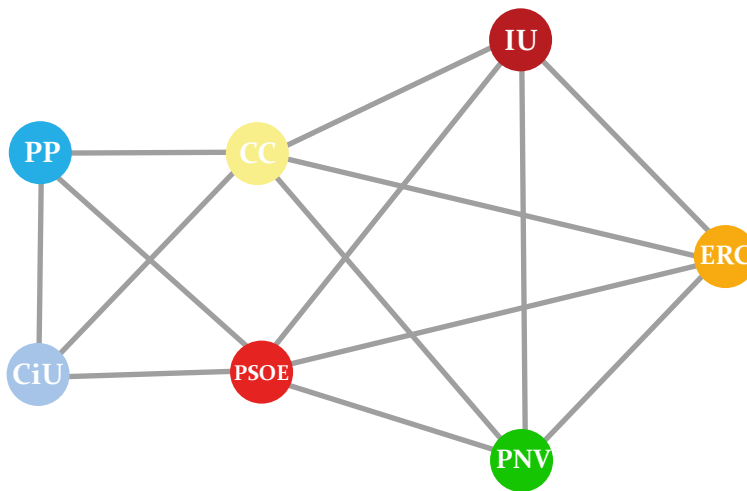
Fuente: Encuesta Social Europea, 2016.

2 Las diferencias ideológicas no han impedido acuerdos en política fiscal y protección por desempleo

Partidos de distinta ideología mantienen posiciones también distintas con respecto a la responsabilidad del Estado frente al desempleo, o acerca de cuánto dinero se debe recaudar a través de los impuestos. Sin embargo, al analizar su comportamiento a la hora de votar leyes sobre estos temas, se constata que llegan a acuerdos frecuentes, como ha sucedido en alguna de las dos leyes recientes, incluso con el PP y el PSOE, frecuentemente involucrados en dinámicas de oposición. Pese a que buena parte de las reformas pactadas en tributos y protección por desempleo no tenían un carácter redistributivo, estos acuerdos demuestran que los partidos son capaces de dejar a un lado sus diferencias para alcanzar acuerdos en materia económica, y apuntan a la posibilidad de hacerlo también en el caso de la desigualdad.

Gráfico 2: Las divisiones políticas en el ámbito económico no impiden acuerdos en esta materia entre los partidos

Acuerdos entre partidos en las votaciones de las leyes 22/1992 y 45/2002, de protección por desempleo



Nota: la figura muestra las relaciones entre los partidos y las coaliciones parlamentarias resultantes. Los círculos representan los partidos, y las líneas que los unen, los votos en igual sentido (bien a favor y/o abstención o bien en contra) en un 20% o más de cada una de las reformas. En esta y las siguientes figuras, las siglas corresponden a los partidos siguientes: PSOE: Partido Socialista; PP: Partido Popular; CiU: Convergència i Unió; CC: Coalición Canaria; IU: Izquierda Unida; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; PNV: Partido Nacionalista Vasco; UP: Unidas Podemos; Cs: Ciudadanos; BNG: Bloque Nacionalista Gallego, y UPN: Unión del Pueblo Navarro.

Fuente: elaboración propia a partir de documentos del Congreso y de la prensa.

3 Los acuerdos de largo alcance para reducir la desigualdad son posibles incluso en ámbitos donde persisten diferencias ideológicas

Los casos de las pensiones y de las rentas mínimas constituyen ejemplos de pactos más duraderos en el tiempo y políticamente más transversales. El Pacto de Toledo logró agrupar a la mayoría de los partidos políticos, patronal y sindicatos en torno a una serie de recomendaciones para la reforma de las pensiones. Este documento, así como la comisión encargada de velar por su cumplimiento, incentiva una cierta cultura de la negociación. Pese a que el Pacto ha logrado alejar el sistema público de pensiones de la competición electoral, su existencia no se ha traducido en un acuerdo total a la hora de votar leyes concretas. Por ejemplo, la reforma de 2011 (que aumentaba la edad de jubilación a los 67 años) fue aprobada únicamente con los votos del PSOE y CiU, y la de 2013 (que desvinculó las pensiones del IPC) salió adelante gracias a la mayoría absoluta del PP, sin el apoyo de ningún otro partido. Más recientemente, la aprobación unánime, en mayo de 2020, del ingreso mínimo vital (IMV) demuestra también que los partidos pueden dejar de lado la polarización y perseguir fines comunes, a pesar de que en este caso pudo haber influido la circunstancia excepcional de la pandemia.

Tabla 1: En ámbitos redistributivos como pensiones y rentas mínimas, se han dado pactos de gran calado y duración

Sentido del voto de cada partido frente a cada ley, reforma o propuesta de medidas, 1995-2020

| Año | Propone | Reforma | PP | PSOE | CiU | PNV | ERC | IU/UP |
|------|---------------|---------------------------------------|----|------|-----|-----|-----|-------|
| 1995 | CiU | Pacto de Toledo | + | + | + | + | + | + |
| 2003 | Comisión PdT* | Propuesta de reforma de las pensiones | + | + | + | + | + | + |
| 2007 | PSOE | Ley seguridad social | + | + | + | + | + | + |
| 2011 | Comisión PdT* | Propuesta de reforma de las pensiones | + | + | + | + | + | + |
| 2011 | PSOE | Reforma pensiones | - | + | + | - | - | - |
| 2013 | PP | Reforma pensiones | + | - | - | - | - | - |
| 2020 | Comisión PdT* | Propuesta de reforma de las pensiones | + | + | | + | + | + |
| 2020 | PSOE/UP | Ingreso mínimo vital | + | + | | + | + | + |

Nota: * Comisión Pacto de Toledo.

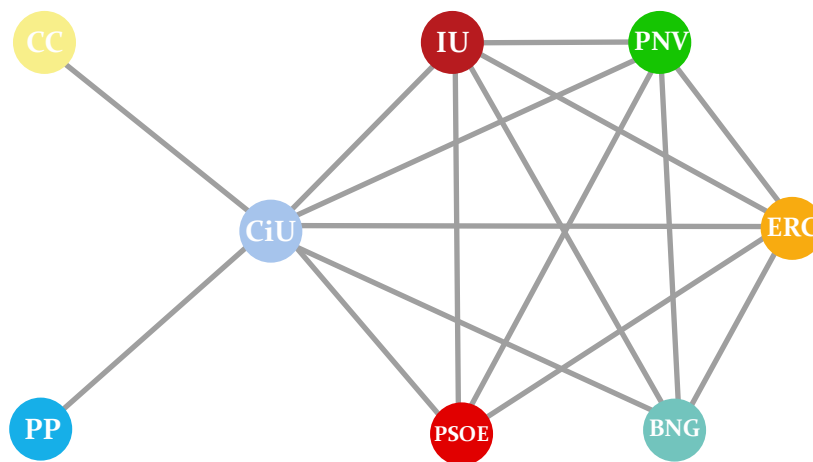
Los votos pueden ser a favor / abstención (+) o en contra (-). IU se transforma en la coalición UP a partir de 2019. CiU desaparece en el año 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de documentos del Congreso y de la prensa.

4 La polarización en torno a temas morales dificulta alcanzar consensos en materia de igualdad de derechos

Un pacto social para reducir la desigualdad debe ir más allá del elemento económico para incluir también la desigualdad en el acceso a derechos. En España, cuando los conflictos se dan en torno a juicios y posturas morales, los partidos tienden a polarizarse y es más difícil encontrar espacio para el diálogo y el acuerdo que en temas económicos. Examinando las votaciones en el Parlamento de leyes con contenido moral, como el divorcio, el matrimonio homosexual o el aborto, se puede observar la existencia de una intensa polarización entre izquierda y derecha a escala estatal. Así, el PP solo ha llegado a acuerdos con CiU, mientras que los partidos de izquierda y los autonómicos han formado grandes coaliciones. Aunque las reformas en este ámbito se hayan sacado adelante sin acuerdo, no ha habido contrarreformas, como sí se observa en el caso de la educación. Aun así, la falta de un pacto amplio pone en duda la sostenibilidad de las reformas a largo plazo.

Gráfico 3: Las divisiones políticas en temas morales generan menos acuerdos entre partidos
Acuerdos entre partidos en las votaciones de leyes con un contenido moral: matrimonio homosexual, divorcio y aborto



Nota: se han incluido solo los partidos presentes en la mayoría de las votaciones con relevancia política actual. UPN figura como parte del PP al ir en coalición en varias legislaturas.

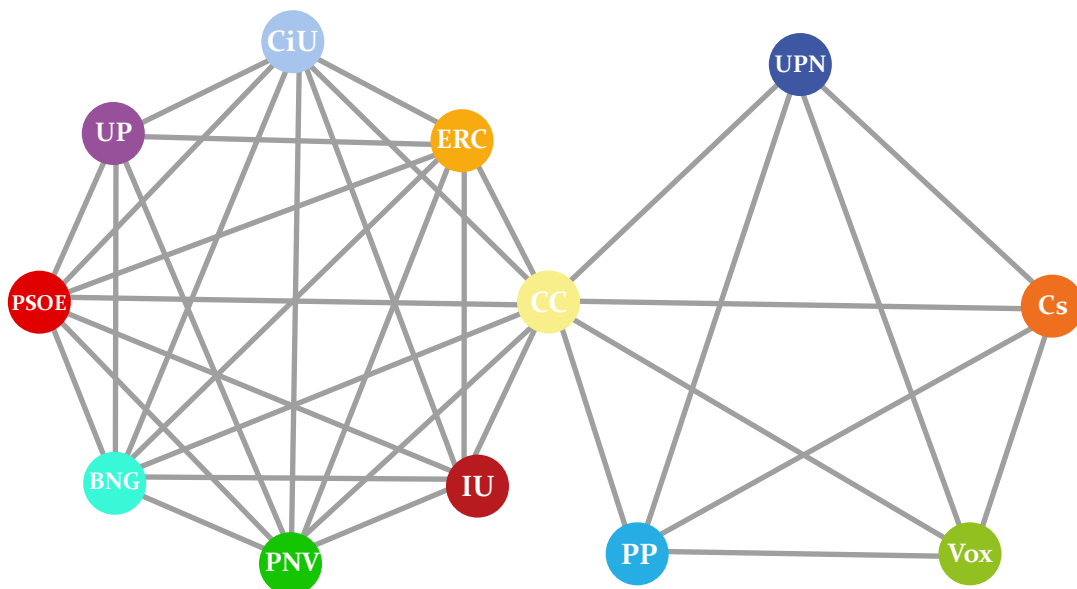
Fuente: elaboración propia a partir de documentos del Congreso y de la prensa.

5 En educación, la combinación de conflictos económicos, morales y territoriales maximiza la polarización, lo que se ha traducido en contrarreformas constantes

La superposición de los conflictos morales, económicos y territoriales hace especialmente difíciles los acuerdos en educación. Las leyes propuestas por el PSOE y el PP se diferencian en al menos tres ámbitos. En primer lugar, existe un elemento moral crucial, ya que las leyes del PSOE reducen el peso de la religión en el expediente académico al reforzar su carácter voluntario. En cuanto a la dimensión territorial, las reformas del PSOE descentralizan las competencias del sistema educativo y otorgan más poder a las comunidades autónomas, al contrario que las reformas del PP. Esto explica que los partidos autonómicos conservadores voten con el PSOE reformas de carácter secular. En lo tocante al eje redistributivo, las reformas del PP y el PSOE también difieren en torno al grado de autonomía concedido a la red de escuelas concertadas, tanto en lo que se refiere a los criterios de selección del alumnado como en lo tocante al uso de suelo público. Más allá del Parlamento, la fuerte presencia de grupos de interés (familias católicas, escuelas concertadas o profesorado de la escuela pública) refuerza la polarización política en este sector. Como resultado, tenemos un parlamento dividido en coaliciones claramente diferenciadas.

Gráfico 4: La combinación de las diferencias ideológicas en materia económica, moral y territorial genera una polarización total en torno a la reforma educativa

Acuerdos entre partidos en las votaciones de las sucesivas reformas educativas



Nota: se han incluido los partidos presentes en la mayoría de las votaciones parlamentarias: PP, PSOE, CC, CiU, PNV, IU, ERC, BNG (3 de 6) y UPN (4 de 6), y también los nuevos partidos políticos más relevantes (Cs, Vox y UP).

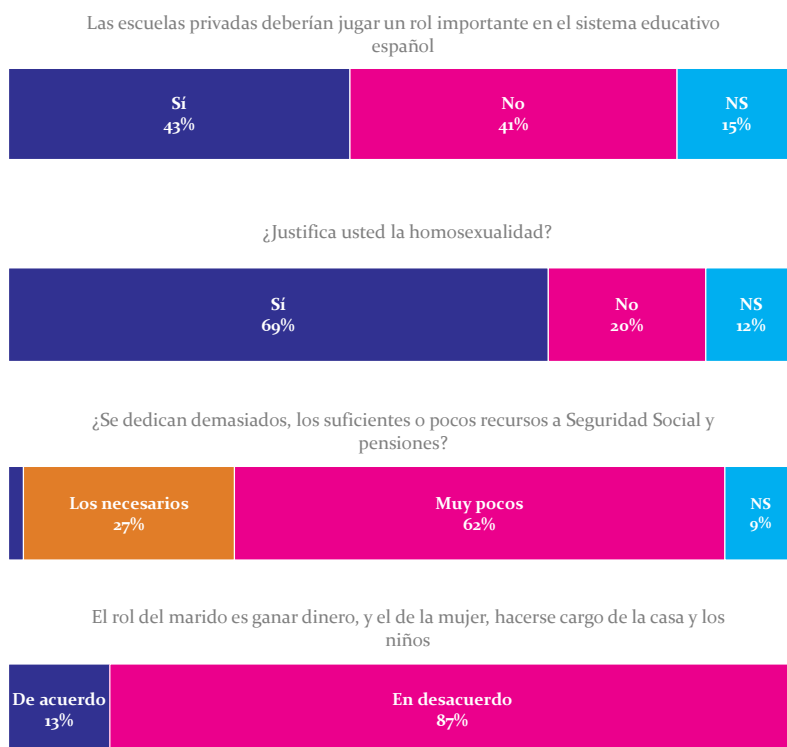
Fuente: elaboración propia a partir de documentos del Congreso y de la prensa.

6 Una opinión pública cohesionada se relaciona con una menor polarización y una mayor probabilidad de acuerdo, y viceversa

Aunque resulta imposible determinar si uno es causa o consecuencia del otro, existe un vínculo indudable entre opinión pública y posicionamiento de los partidos. Así pues, que la opinión pública esté cohesionada o dividida es un factor relevante de cara al potencial acuerdo político: cuando las preferencias ciudadanas convergen en favor de una política pública, los partidos no tienen margen para la competición, y a la inversa. En general, en los ámbitos examinados en este informe, la polarización de la opinión pública y la de los partidos coincide. Por un lado, la división de la opinión pública en torno al rol de la escuela privada encaja con un desacuerdo similar en el Congreso. Por otro lado, el consenso en torno a la conveniencia de dedicar recursos a la redistribución y en torno a la igualdad de derechos se corresponde con la adopción de amplios acuerdos políticos en ese ámbito. En igualdad de género, derechos de las personas homosexuales y sistema de Seguridad Social y pensiones, respectivamente, más del 80%, del 68% y del 60% de los ciudadanos están a favor de una igualación de derechos y mayores niveles de gasto social, lo que explicaría que se haya llegado a acuerdos en todos esos temas.

Gráfico 5: En general, la polarización política se da en presencia de divisiones en la opinión pública

Grados de acuerdo ciudadano ante diferentes cuestiones relativas a la educación y los derechos, en % (2017)



Nota: en la pregunta «¿Se dedican demasiados, los suficientes o pocos recursos a Seguridad Social y pensiones?» la categoría faltante corresponde a «Demasiados» y el valor es 2%.

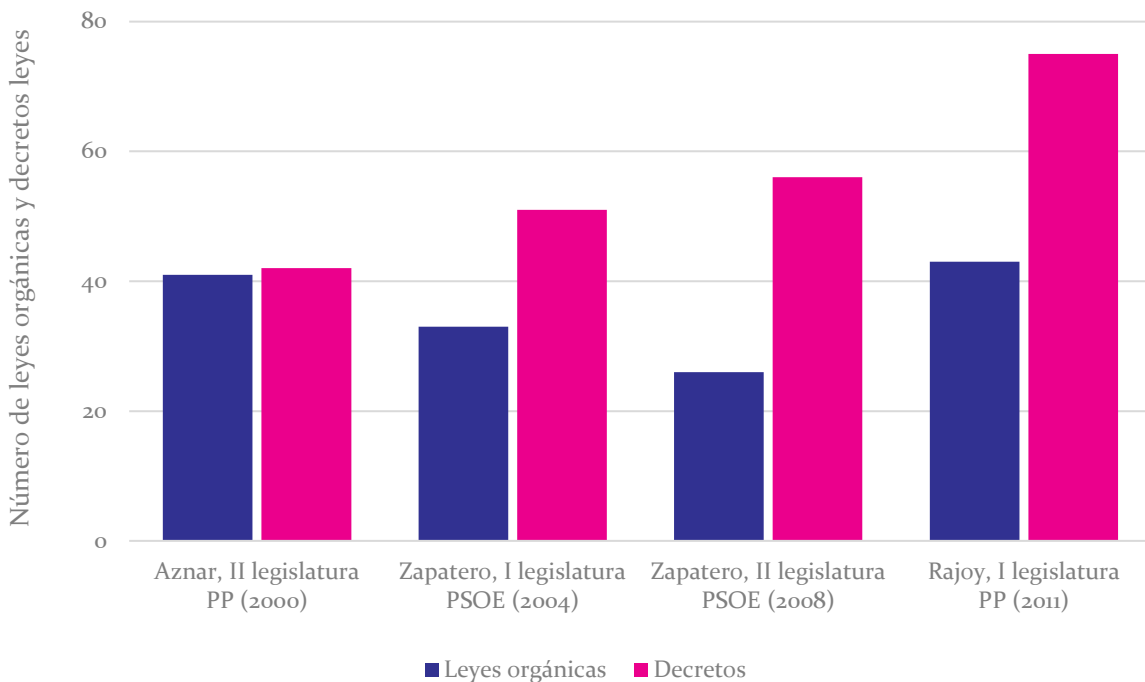
Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS, la Encuesta Europea de Valores y la encuesta INVEDUC (Investing in Education in Europe: Attitudes, Politics and Policies), 2017.

7 Ciertas características del diseño institucional español no favorecen el pacto político, en especial la legislación por decreto ley, cuyo uso llegó a duplicarse entre 2005 y 2015

Las características de las instituciones afectan a la fragmentación del sistema de partidos, la frecuencia de mayorías absolutas y el relativo poder del Ejecutivo. Cuanto más fácil sea gobernar en solitario y sin acuerdos, menos incentivos tendrán los actores políticos para negociar y alcanzar pactos. En el caso español, dos características de este diseño destacan por desincentivar el diálogo. En primer lugar, el sistema electoral facilita la aparición de mayorías absolutas, aunque menos que en otros países con sistemas más mayoritarios. Esto se debe a que el tamaño de las circunscripciones es demasiado pequeño como para que la fórmula D'Hondt resulte proporcional, lo que beneficia a los partidos mayoritarios. En segundo lugar, el Ejecutivo español tiene un poder relativamente fuerte incluso en minoría. Este ejercicio de poder se da especialmente a través del uso del decreto ley, un procedimiento que permite al Ejecutivo legislar por encima de la arena parlamentaria. Pese a que en teoría esta herramienta es solo de urgencia, en la práctica vemos un preocupante crecimiento en comparación con la legislación por ley orgánica.

Gráfico 6: En las últimas legislaturas ha aumentado el uso del decreto ley

Número de leyes orgánicas y decretos leyes por gobierno, 2000-2015



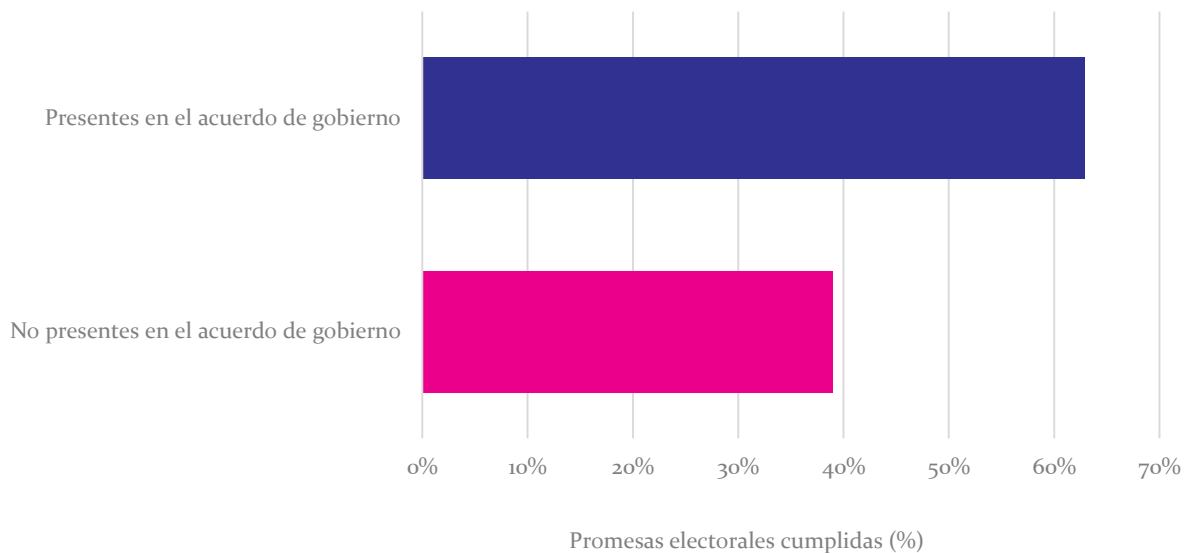
Fuente: adaptación de Palau y Muñoz, 2015.

8 Un escenario político fragmentado, como el español a partir de 2015, favorece gobiernos de coalición, lo que constituye una oportunidad para el aprendizaje institucional del acuerdo

La llegada del multipartidismo ha obligado a los partidos mayoritarios a perseguir alianzas que les permitan alcanzar pactos de gobierno para lograr la investidura. Además, se ha demostrado que las promesas electorales de los acuerdos de coalición tienen más probabilidades de cumplirse si se incluyen en dicho acuerdo. Esto puede deberse a que el contenido de los acuerdos de coalición está recibiendo cada vez más atención mediática y de la opinión pública. La redacción de esos acuerdos, por lo tanto, debe ser fruto de una negociación pausada y consensuada. Con ese fin, puede ser útil desarrollar un aprendizaje institucional a partir de la experiencia de otros países con más trayectoria en gobiernos de coalición, como es el caso de los Países Bajos, donde se han sucedido gobiernos de coalición entre conservadores, liberales y socialdemócratas desde hace muchas décadas.

Gráfico 7: Las promesas electorales incluidas en los acuerdos tienen un 33% más de probabilidades de ser cumplidas

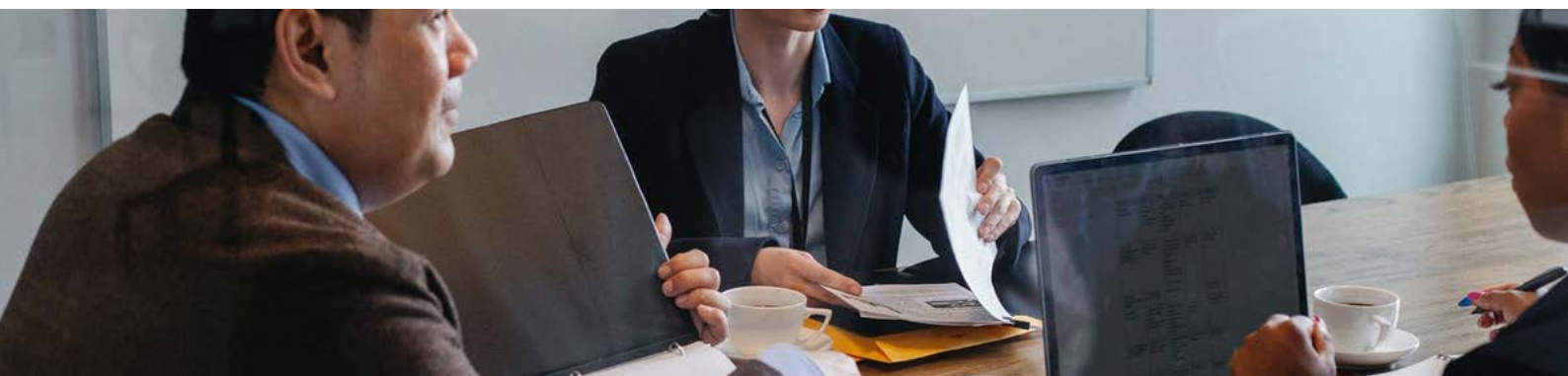
Porcentaje de promesas electorales cumplidas según estén o no presentes en el acuerdo de coalición, Irlanda, 2007



Fuente: elaboración propia con datos de Mansergh y Thomson, 2007.

Conclusiones

Alcanzar un pacto social contra la desigualdad exige capacidad de acuerdo entre partidos políticos de distinto signo. Este estudio se ha centrado en cómo los diferentes ejes de división política facilitan o dificultan la capacidad de acuerdo en distintos ámbitos de política pública. En España, al igual que en el sur de Europa y de forma opuesta al norte, las divisiones en materia económica generan una menor polarización que los desacuerdos en un eje moral. Esto es así tanto para la opinión pública como para la actividad parlamentaria: izquierda y derecha han votado conjuntamente una serie de reformas en materia de desempleo, reforma fiscal, pensiones y rentas mínimas. El hecho de que ya se hayan alcanzado acuerdos en ámbitos económicos indica que es posible volver a hacerlo en el futuro, lo que debería incentivar a los partidos a afrontar juntos el creciente problema de la desigualdad, al menos en su dimensión puramente económica. Por el contrario, tanto la opinión pública como los partidos aparecen más divididos en torno a temas de contenido moral como el aborto, el matrimonio homosexual o, tiempo atrás, el divorcio. La consecución de acuerdos es especialmente difícil en el caso de la educación, un tema en el que entran en conflicto convicciones económicas, morales y sobre la autonomía territorial. Además, existen una serie de factores institucionales que alteran los incentivos que encuentran los partidos para negociar o enfrentarse en estos distintos ámbitos. En el caso español, el bipartidismo imperfecto y una importante concentración de poder en el Ejecutivo han conducido a legislaturas sin grandes pactos. También es preocupante el creciente uso del decreto ley para legislar sin necesidad de debates o acuerdos parlamentarios. Un elemento del diseño institucional que, por el contrario, podría contribuir a la consecución de pactos sociales son las comisiones parlamentarias. Para ello, sin embargo, habría que dotarlas de mayor poder, eficacia y diversidad. El giro hacia un sistema multipartidista iniciado en 2015, en el que las coaliciones son cada vez más importantes, puede significar una oportunidad para el aprendizaje institucional en torno al diálogo y el acuerdo político.



Actuaciones propuestas

1

Afianzar la separación de poderes reduciendo la capacidad legislativa del Ejecutivo, especialmente a través de una reforma del decreto ley.

3

Incentivar la especialización y la permanencia de los diputados en las comisiones parlamentarias, así como la presencia de personal experto para reforzar su carácter técnico.

5

Aumentar la dotación de recursos a las comisiones y al Congreso con el fin de mejorar su capacidad de actuación. A menudo, las comisiones no cuentan con oficina ni personal propio, sino que consiguen estos recursos a través del Congreso. En cambio, en Dinamarca existe una partida presupuestaria importante en este sentido, que además dota de gran asesoramiento técnico y experto a los diputados y diputadas.

2

Impulsar la función de comisiones parlamentarias como espacios de negociación entre partidos, especialmente en el caso de temáticas en torno a las cuales existe polarización política, y dotar dichas comisiones de mayor capacidad legislativa y ejecutiva.

4

Impulsar la paridad de género en las comisiones parlamentarias.

6

En ámbitos de elevada polarización política, fomentar reuniones a puerta cerrada que puedan facilitar una negociación, como ocurre ya en las comisiones danesas o en las ponencias (subcomisiones) españolas.



Características del estudio

El presente estudio realiza un diagnóstico sobre diversos factores que han facilitado y obstaculizado el acuerdo entre partidos políticos en varios ámbitos de políticas públicas con un potencial impacto redistributivo. La investigación también tiene la vocación de formular una serie de propuestas que puedan hacer más fácil lograr pactos sociales de amplio calado y duración. Sin embargo, las propuestas mencionadas al principio del texto y elaboradas en la conclusión, en su mayoría de carácter institucional, no supondrán la desaparición del conflicto político ni de la competición electoral. La creciente fragmentación del sistema de partidos o la intensa polarización que se vive en el Parlamento español en la actualidad son factores sobre los cuales es muy difícil incidir. Pese a todo esto, analizar qué tipo de conflictos políticos se dan y qué contextos institucionales facilitan el acuerdo político es un paso importante en el camino hacia un pacto social para reducir la desigualdad.



Referencias

Bonal, X. (2000). «Interest groups and the state in contemporary Spanish education policy». En: *Journal of Education Policy*, 15(2), 201-216. DOI: 10.1080/026809300285908.

Caballero Miguez, G. (2011). «Institutional Foundations, Committee System and Amateur Legislators in the Governance of the Spanish Congress: An Institutional Comparative Perspective (USA, Argentina, Spain)». En: Schofield, N., y Caballero Miguez, G. (eds.) *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Springer.

Chaqués-Bonafont, L., y Cristancho, C. (2021). «The gender divide in issue attention». En: *European Journal of Political Research*.

Del Pino, E., y Ramos, J. A. (2009). «Proceso político y reformas de la protección por desempleo en España». En: Moreno, L. *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.

Eichorst, J. (2013). «Explaining variation in coalition agreements: The electoral and policy motivations for drafting agreements». En: *European Journal of Political Research*, 53 (1), 98-115.

Ferrer, I. (2019). «La izquierda nunca ha gobernado sola en Holanda». En: *El País*. https://elpais.com/politica/2019/09/01/actualidad/1567363012_041282.html.

Estévez-Abe, M., y Naldini, M. (2016). «Politics of defamilialization: A comparison of Italy, Japan, Korea and Spain». En: *Journal of European Social Policy*, 26(4), 327-343.

Hansen, M. E. (2010). «Committee assignment politics in the Danish folketing». En: *Scandinavian Political Studies*, 33(4), 381-401.

León, M.; Pavolini, E.; Miró, J.; Sorrenti, A., et al. (2019). «Policy Change and Partisan Politics: Understanding Family Policy Differentiation in Two Similar Countries». En: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 0(0), 1-26. DOI: 10.1093/sp/jxz025.

Manow, P. (2015). «Workers, farmers and Catholicism: A history of political class coalitions and the south-European welfare state regime». En: *Journal of European Social Policy*, 25(1), 32-49. DOI: 10.1177/0958928714556969.

Mansergh, L., y Thomson, R. (2007). «Election pledges, party competition and policy-making». En: *Comparative Politics*, 39(3), 311-329.

Maurer, L. M. (2008). «The power of committees in the Spanish congress of deputies». En: Field, B. N., y Haman, K. (eds.) *Democracy and Institutional Development: Spain in Comparative Theoretical Perspective*, 90-109.

Mújica, A., y Sánchez-Cuenca, I. (2006). «Consensus and Parliamentary Opposition». En: *Government and Opposition*, 41(1), 86-108.

Palau, A. M., y Muñoz, L. (2015). *Opposition strategies and patterns of consensus in the Spanish Parliament*. Documento de trabajo de Transjus 3/2015.

Rovny, J., y Polk, J. (2019). «New wine in old bottles: Explaining the dimensional structure of European party systems». En: *Party Politics*, 25(1), 12-24. DOI: 10.1177/1354068817752518.

Reniu, Josep M. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.

Strøm, K. (1998). «Parliamentary committees in European democracies». En: *Journal of Legislative Studies*, 4(1), 21-59. DOI: 10.1080/13572339808420538.



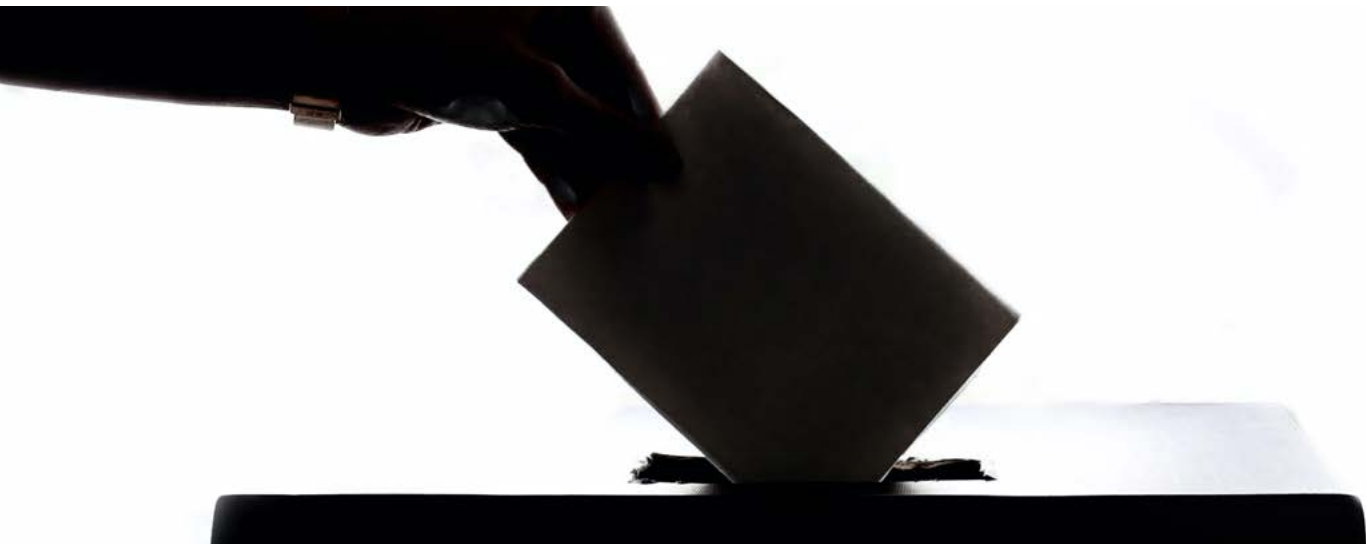
La importancia de la cultura y la calidad institucional para la consecución de acuerdos sociales

Pablo Simón Cosano, Universidad Carlos III de Madrid

| | |
|-----|--|
| 182 | Resumen |
| 183 | Ideas principales |
| 184 | España es uno de los países donde más ciudadanos son partidarios de que las diferencias sociales sean pequeñas, si bien la redistribución efectiva es limitada |
| 186 | La satisfacción con la democracia y la confianza en las instituciones se desplomaron tras la Gran Recesión y, en el caso de España, apenas se han recuperado |
| 188 | La participación política de los españoles se vehicula más a través de la protesta que de asociaciones |
| 189 | Los españoles prefieren los gobiernos de expertos |
| 190 | En España, la noción de democracia está muy conectada con la justicia social |
| 192 | España se sitúa a la cola en términos de calidad de las instituciones encargadas de diseñar las políticas públicas |
| 193 | El Parlamento español tiene pocos recursos y poca capacidad para influir directamente en políticas |
| 194 | El sistema judicial es percibido por los ciudadanos españoles como poco independiente de los poderes políticos y económicos |
| 195 | España se caracteriza por ser un país relativamente descentralizado, pero con falta de instituciones de gobierno compartido y coordinación horizontal |
| 196 | Conclusiones |
| 197 | Actuaciones propuestas |
| 198 | Características del estudio |
| 199 | Referencias |

Resumen

El presente estudio trata sobre la cultura política de los españoles y la calidad de sus instituciones. La tesis central es que ambos elementos pueden dificultar que las demandas de redistribución se traduzcan en un pacto social efectivo. Por el lado de la cultura, se muestran la baja satisfacción de los españoles con el funcionamiento de la democracia, la gran importancia que otorgan a la justicia social en su concepción de esta, la mayor propensión a la protesta en comparación con otros países y su notable apoyo a la tecnocracia. Por el lado de la calidad institucional, se tratan la baja eficacia del Gobierno en perspectiva comparada, la escasa fortaleza de su legislativo para incidir en políticas públicas, la pobre percepción de independencia de la justicia y el funcionamiento de la descentralización, mejorable desde la perspectiva de la cooperación horizontal.



Ideas principales

1

La satisfacción con la democracia, la confianza en las instituciones y los agentes del sistema (gobierno, partidos políticos, parlamento, sistema legal y judicial) se desplomaron tras la Gran Recesión y, en el caso de España, apenas se han recuperado. En general, esto refuerza la preferencia de los ciudadanos por gobiernos de expertos.

3

Aunque España es uno de los países donde más ciudadanos son partidarios de que las diferencias sociales sean pequeñas, la redistribución efectiva que hace el Estado es limitada desde una perspectiva comparada.

5

Con menos medios, capacidad técnica e independencia de sus trabajadores públicos, España se sitúa a la cola de los países del sur de Europa en términos de calidad de las instituciones encargadas de diseñar las políticas públicas.

7

Los españoles perciben el sistema judicial como poco independiente de los poderes políticos y económicos, lo cual atribuyen principalmente a su sistema de gobernanza.

2

La participación de los españoles en manifestaciones es elevada. En cambio, los niveles de participación política institucional y la implicación en asociaciones son bajos.

4

La importancia que otorgan los españoles a la justicia social resulta compatible con ideas centrales de la democracia liberal, como el control del poder mediante pesos y contrapesos o la democracia directa.

6

El Parlamento español tiene una capacidad de nombramiento de cargos y control político del ejecutivo asimilable a la de los parlamentos de su entorno, pero pocos recursos y capacidad para influir directamente en las políticas públicas.

8

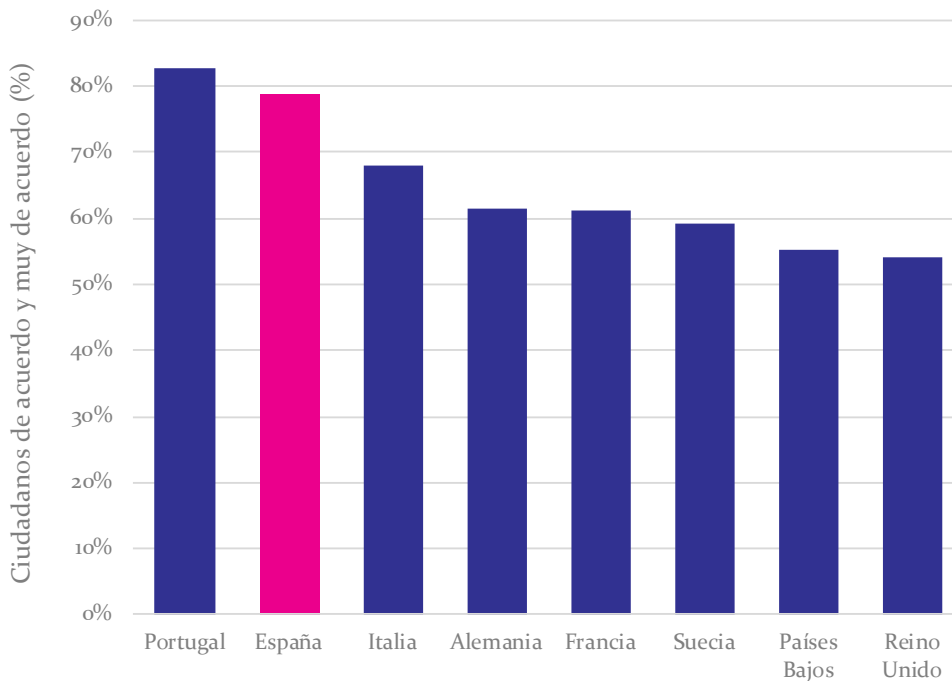
España se caracteriza por ser un país relativamente descentralizado, pero faltan instituciones de gobierno compartido y coordinación horizontal entre las comunidades autónomas.

1 España es uno de los países donde más ciudadanos son partidarios de que las diferencias sociales sean pequeñas, si bien la redistribución efectiva es limitada

Una forma de medir la preferencia de los españoles por un pacto social es analizar sus actitudes hacia la redistribución de la riqueza. Los países del sur de Europa son los que tienen porcentajes más altos de acuerdo con la afirmación de que, «para que una sociedad sea justa, las diferencias entre los estándares de vida de sus miembros tienen que ser pequeñas». Destacan particularmente los casos de Portugal y España, donde el 80% de los encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con esa afirmación. En el extremo opuesto se sitúan los Países Bajos y el Reino Unido, donde la preferencia por la igualdad, aunque cuenta con el apoyo de más de la mitad de los encuestados, es más baja.

Gráfico 1: La preferencia de los españoles por la redistribución es alta

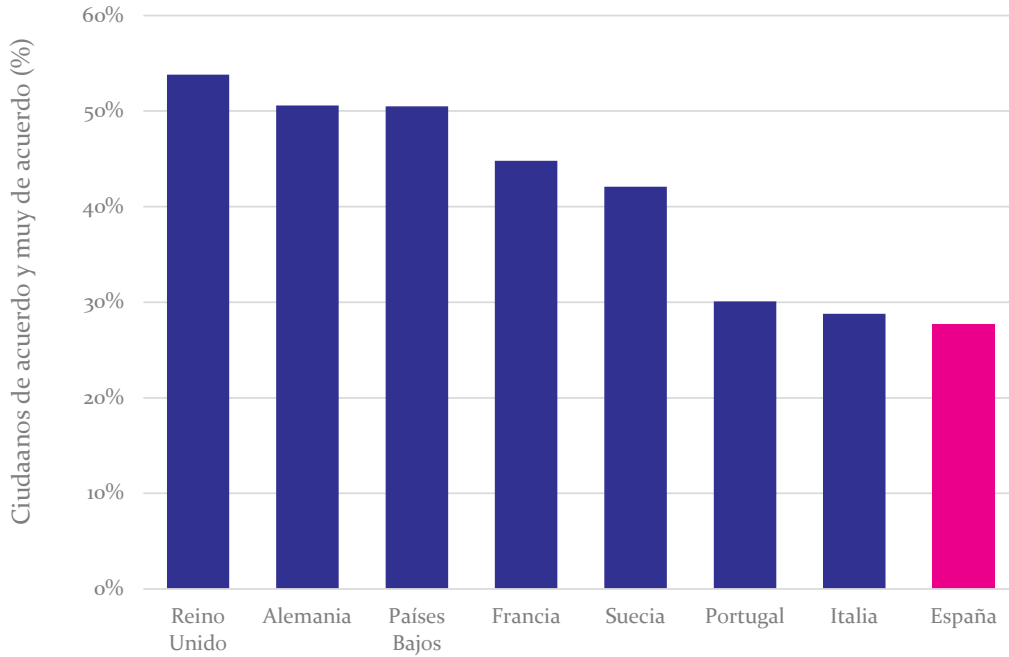
Porcentaje de acuerdo con la afirmación de que las diferencias sociales deben ser pequeñas



Fuente: Encuesta Social Europea, 2016.

De manera distinta, la pregunta sobre en qué medida «grandes diferencias en los ingresos de la gente son aceptables para recompensar las diferencias en talentos y esfuerzo» también desvela las preferencias sobre la redistribución. Si se considera que la sociedad es meritocrática, se pensará también que las desigualdades son justas porque se deben a decisiones individuales y no al azar. De nuevo, se constata la diferencia entre los países del sur y los del centro o norte de Europa. El Reino Unido, los Países Bajos, pero también Alemania, tienen los porcentajes más elevados de personas que están de acuerdo con la afirmación. En el lado contrario se sitúan Portugal, Italia o España, donde los ciudadanos consideran que las desigualdades de ingresos están menos justificadas por las diferencias de talento o esfuerzo.

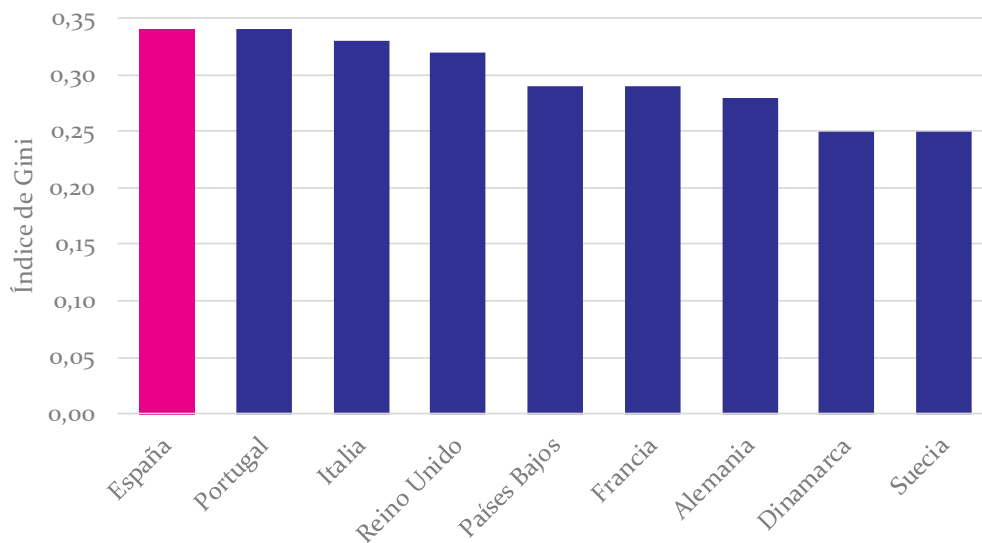
Gráfico 2: La tolerancia de los españoles ante las desigualdades sociales es baja
Porcentaje de personas que están de acuerdo con la afirmación de que las diferencias de ingresos son aceptables para recompensar diferentes talentos y esfuerzos



Fuente: Encuesta Social Europea, 2016.

Dadas estas preferencias, sería de esperar que la redistribución fuera más intensa en el sur de Europa, pero los datos apuntan justamente en la dirección opuesta: los países en los que el estado de bienestar tiene menor capacidad redistributiva son aquellos donde, paradójicamente, existe una mayor demanda de intervención.

Gráfico 3: La capacidad de España para reducir la desigualdad es limitada
Índice de Gini después de transferencias, 2019



Fuente: base de datos de ingresos de la OCDE (IDD), 2019.

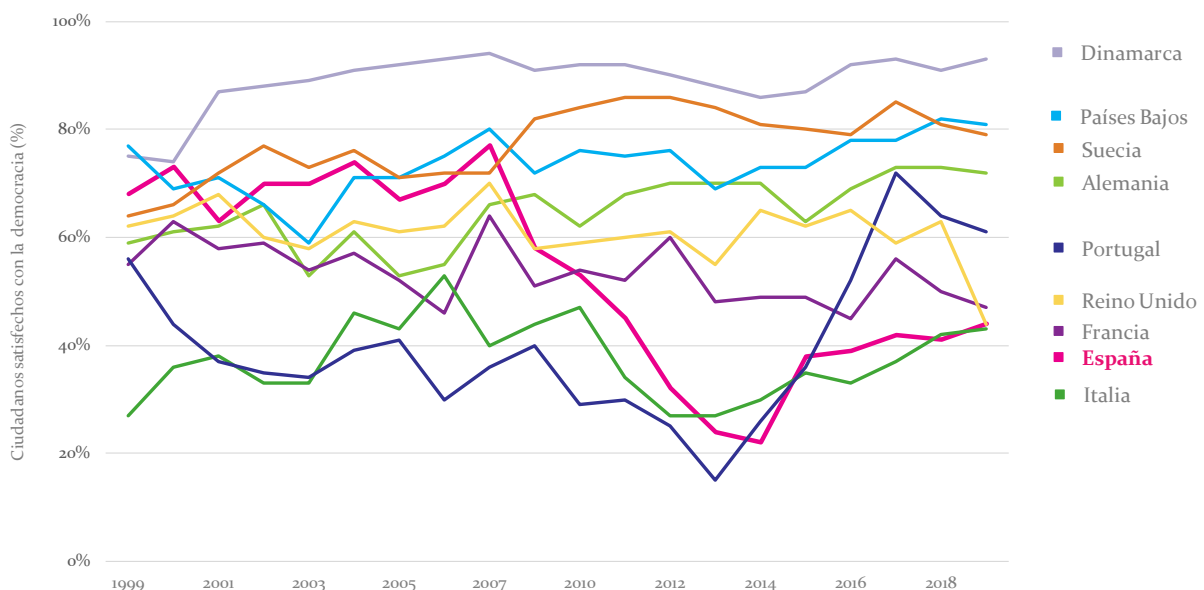
Esta dinámica se relaciona con la percepción de falta de igualdad de oportunidades en dichos países. En España o Italia, la posición social de una persona está mucho más determinada por su origen familiar que en otros países del centro o norte del continente. Esta circunstancia permite comprender la baja tolerancia de algunos países del sur de Europa ante unas desigualdades que se perciben como poco meritocráticas. La escasa capacidad del Estado para revertir esta situación alimenta la demanda de redistribución y se entra así en una dinámica de circularidad.

2 La satisfacción con la democracia y la confianza en las instituciones se desplomaron tras la Gran Recesión y, en el caso de España, apenas se han recuperado

Cuando se analiza la satisfacción con la democracia en los países de nuestro entorno se pueden extraer dos conclusiones básicas. La primera es que las democracias más antiguas tienden a tener mayores niveles de satisfacción con el funcionamiento de su sistema político. Así, durante el periodo de 1999 a 2019 el nivel de satisfacción en Alemania, Dinamarca o los Países Bajos se sitúa por encima del 60%, frente a los valores más bajos de los países del sur de Europa. La segunda cuestión clave es la oscilación en la satisfacción. Es justamente en el segundo grupo de países donde la satisfacción cae de manera más importante durante el periodo de la Gran Recesión. Aunque en Portugal los valores se han recuperado a gran velocidad, en Italia o España el proceso está siendo más lento. De hecho, antes de la pandemia, España mostraba uno de los niveles más bajos de satisfacción con su democracia, lo que apuntala la idea de que cuando el sistema tiene fallos en su eficacia, sus bases de apoyo tienden a erosionarse.

Gráfico 4: Los ciudadanos españoles están insatisfechos con el funcionamiento de su democracia

Porcentaje de ciudadanos satisfechos con el funcionamiento de su democracia, 1999-2018

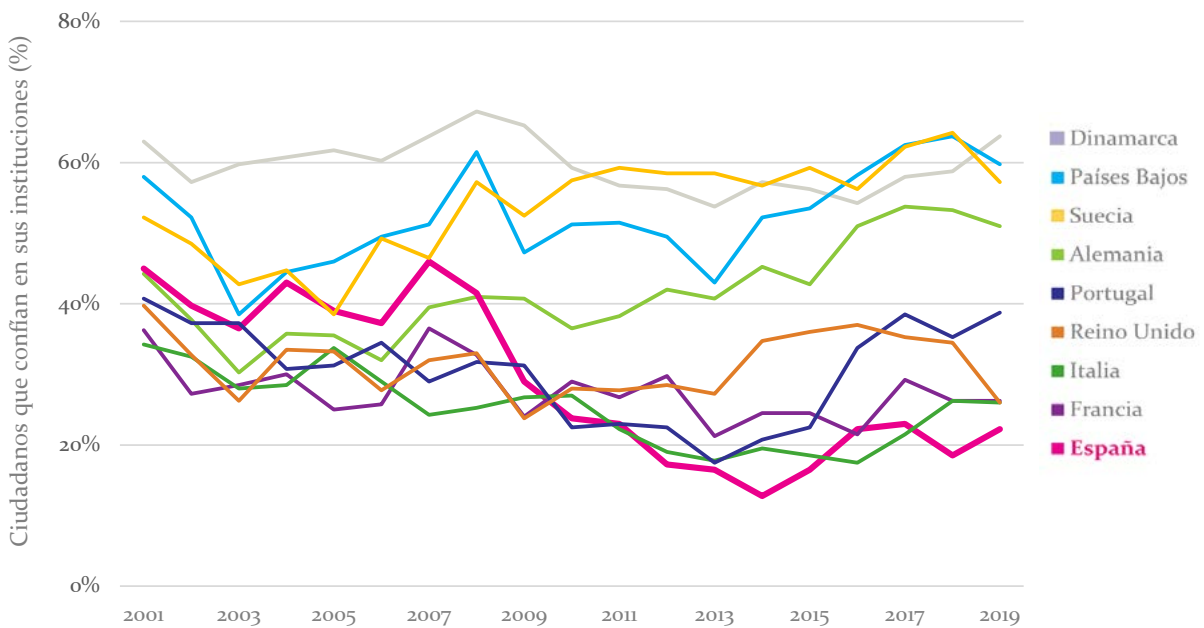


Fuente: Eurobarómetro, 2001-2019.

Las evaluaciones de la confianza en las instituciones y los agentes del sistema –gobierno, partidos políticos, parlamento, sistema legal y judicial– oscilan en sentido parecido. Los países europeos tenían unos niveles de confianza en sus instituciones que no estaban tan alejados entre sí a finales de los 2000. Sin embargo, se aprecia una importante división en dos grupos a partir de la Gran Recesión. Por un lado, aquellos que estaban en una posición alta, como Dinamarca o los Países Bajos, no se mueven apenas; por el otro, tenemos países que sufren un descenso progresivo, como Italia, Francia o Portugal, o muy abrupto, como es el caso de España.

Gráfico 5: La confianza de los españoles en sus instituciones toca suelo en 2014 y se estabiliza en niveles bajos

Porcentaje de ciudadanos que dicen confiar en sus instituciones, 2001-2019



Nota: la escala está compuesta por un índice agregado de confianza en el gobierno, el parlamento, los partidos políticos y el sistema judicial.

Fuente: Eurobarómetro, 2001-2019.

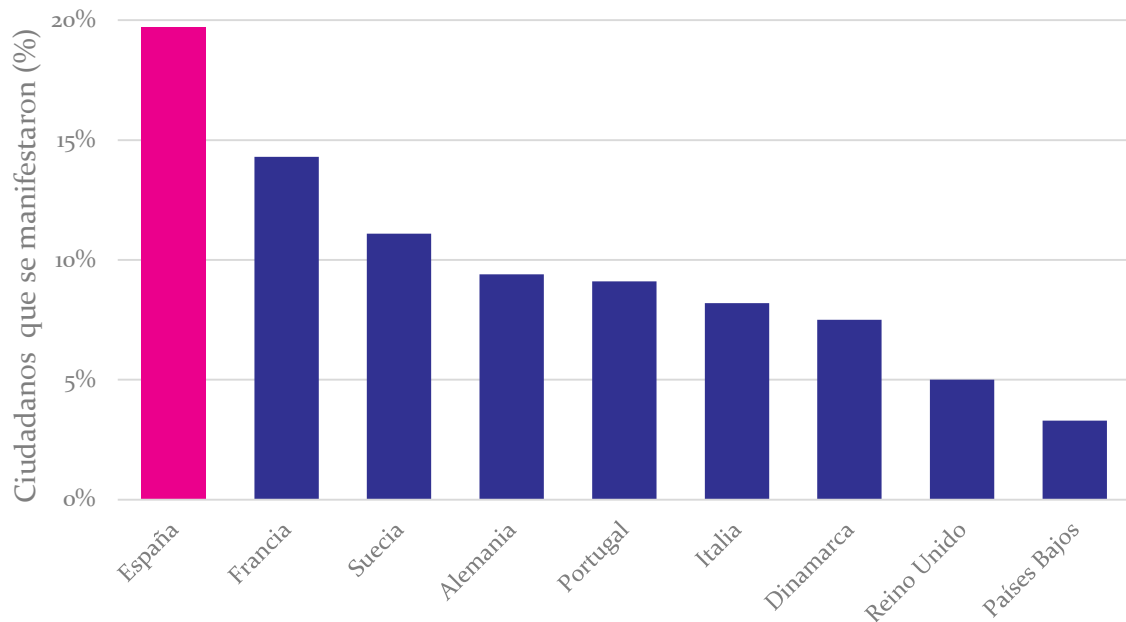
Con respecto a las instituciones, en España se da un fenómeno parecido al de la confianza en la democracia y un mismo riesgo: si los ciudadanos tienen una actitud desconfiada hacia ellas, es más complicado que las acepten como interlocutores e instrumentos válidos para promover compromisos sociales.

3 La participación política de los españoles se vehicula más a través de la protesta que de asociaciones

La participación electoral de los españoles no se distingue demasiado de la media europea. Sin embargo, su intervención en manifestaciones autorizadas legalmente alcanza cotas muy altas, y un 20% de los ciudadanos ha asistido al menos a una en los últimos 12 meses. En el polo contrario se sitúan los Países Bajos y el Reino Unido. De manera general, esta posición relativa de los países se mantiene más allá del momento concreto de la realización de la encuesta.

Gráfico 6: La protesta mediante manifestaciones es una forma frecuente de participación política en España

Porcentaje de ciudadanos que se manifestó en los últimos 12 meses

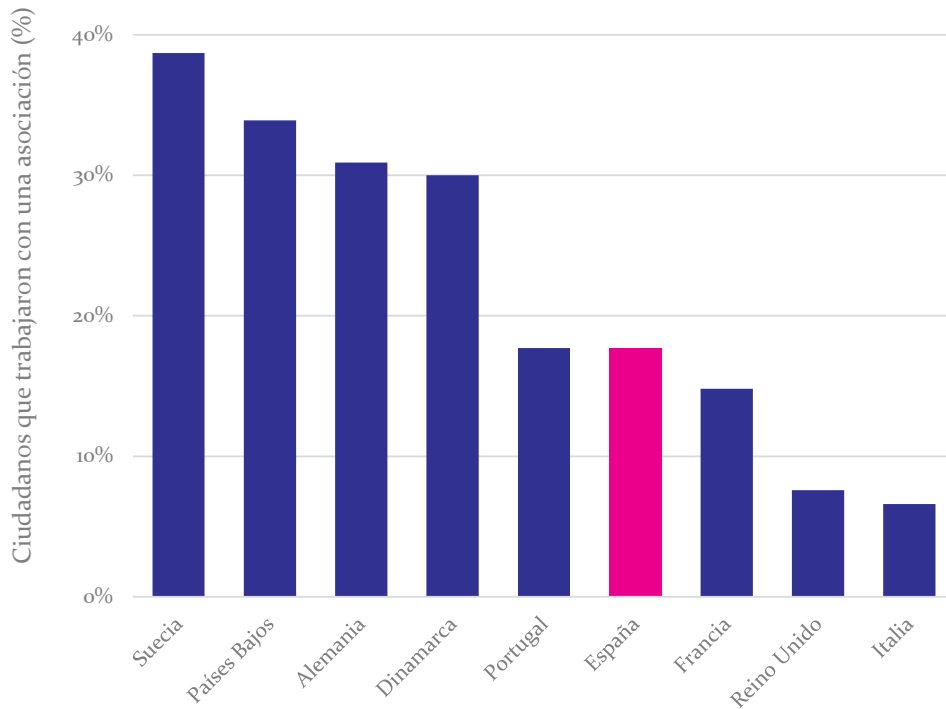


Fuente: Encuesta Social Europea, 2018.

Tener un tejido de asociaciones políticas, pero también sociales o sin ánimo de lucro, puede contribuir al desarrollo de normas y redes que faciliten la vida pública (lo que, junto con actitudes de confianza interpersonal, se define genéricamente como «capital social»). Los españoles no destacan particularmente en este ámbito: son los cuartos por la cola en índice de ciudadanos que más se implican en la vida asociativa. El trabajo en asociaciones es mayor en el centro y en el norte de Europa. Otras formas de participación, como el contacto directo con los representantes políticos, son también mucho más escasas en España que en estos países.

Gráfico 7: El trabajo participativo a través de asociaciones es bajo en España

Porcentaje de ciudadanos que trabajó con una asociación en los últimos 12 meses



Fuente: Encuesta Social Europea, 2018.

La participación asociativa está condicionada por la combinación de entramado institucional y cultural al que se enfrentan los ciudadanos, lo que se suele denominar la «estructura de oportunidad política». Por lo tanto, estos datos también son fruto de dichos condicionantes y no (solo) de las preferencias intrínsecas por un modelo u otro de participación.

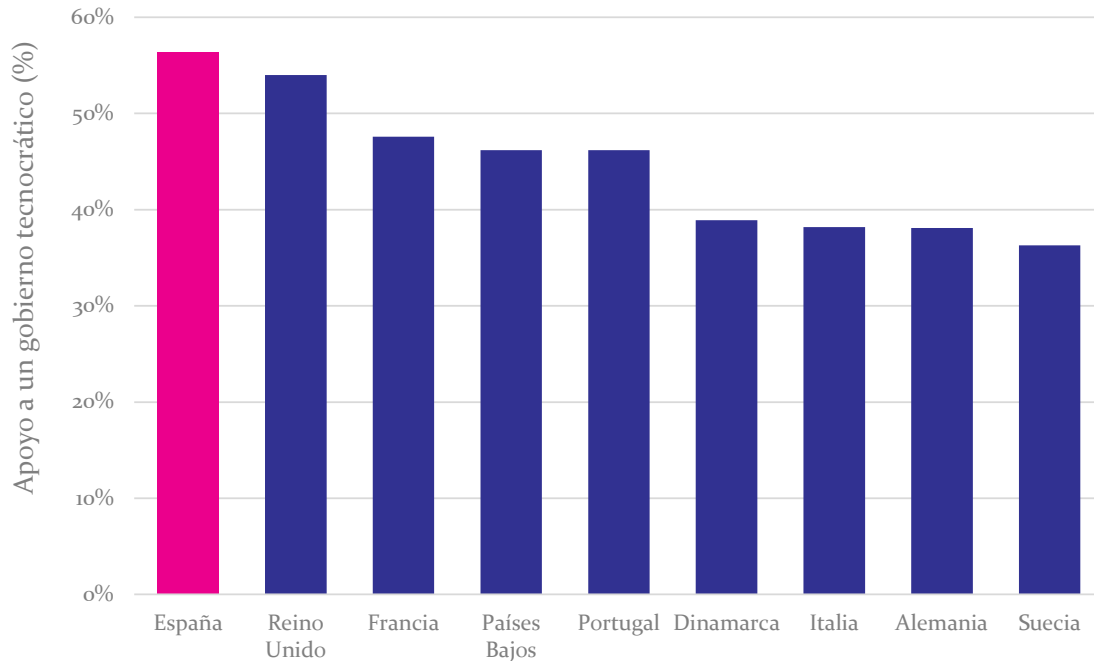
4

Los españoles prefieren los gobiernos de expertos

La confianza en las instituciones clásicas, como los partidos políticos, ha tendido a reducirse en la mayoría de las democracias consolidadas en las últimas décadas. Esto ha reforzado la popularidad de la tecnocracia, es decir, la idea de que sean expertos los que se encarguen del ejercicio del poder. Hay cierta evidencia preliminar de que la covid-19 habría reforzado esa preferencia, al menos durante su primera fase. Dejando a un lado a Italia, cuyos ciudadanos son más críticos con los gobiernos tecnocráticos (los han tenido con más frecuencia), en general las democracias que tienen menos confianza en sus instituciones suelen tener más deseos de un gobierno de expertos. En 2018, España y el Reino Unido eran los países con más apoyo a la tecnocracia. En comparación con 2008, las posiciones relativas de los países apenas se han visto alteradas.

Gráfico 8: Los españoles apoyan mucho más la tecnocracia que los ciudadanos de los países de su entorno

Porcentaje de ciudadanos que prefiere que expertos, y no el gobierno, se hagan cargo del país



Nota: se refiere al porcentaje de ciudadanos a quienes les parece muy bien o bien un gobierno de expertos.

Fuente: Encuesta Europea de Valores, 2018.

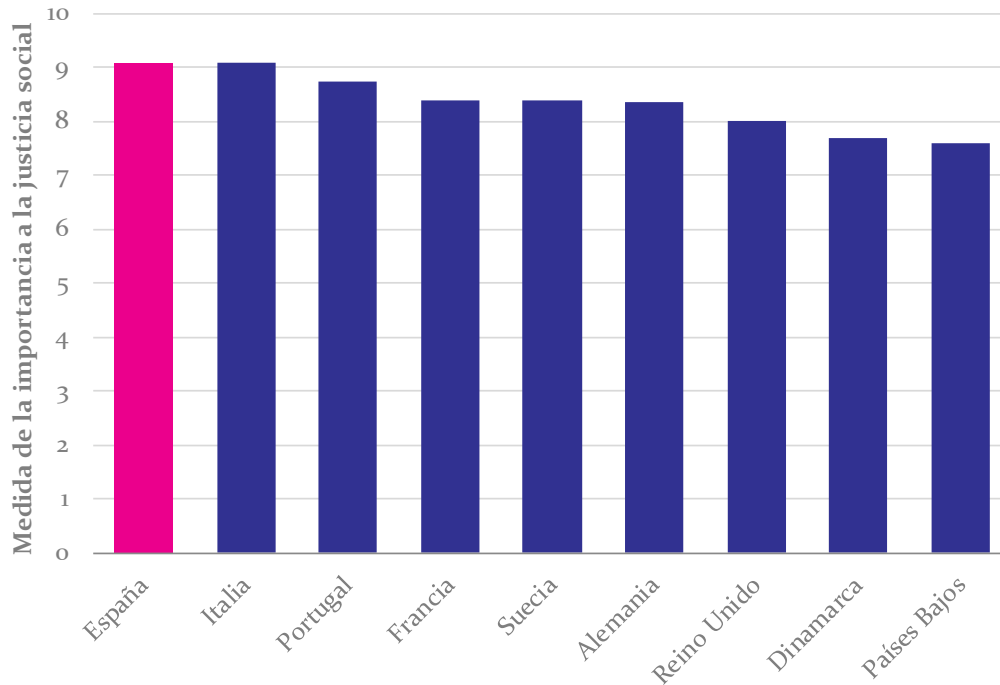
5

En España, la noción de democracia está muy conectada con la justicia social

Es indudable que, al margen de la satisfacción o la confianza en el sistema, la democracia se ha convertido en la forma de gobierno preferida. Sin embargo, la vaguedad del propio término hace que, en ocasiones, sea complicado saber a qué se refieren los ciudadanos cuando hablan de democracia o, dicho de otro modo, cuáles son los valores nucleares que consideran asociados a estos regímenes políticos. Gracias a la Encuesta Social Europea en su edición de 2012 es posible saber cómo se concibe la democracia en diferentes países. En esta ola se hace una pregunta sobre «en qué medida considera que es importante para la democracia en general...», y se pueden agrupar diferentes polos de «lo democrático».

Gráfico 9: La justicia social es un componente central en la noción de democracia de los españoles

Importancia que se da a la justicia social como componente de la democracia



Nota: la escala oscila entre 0 («para nada importante para la democracia en general») y 10 («extremadamente importante para la democracia en general»).

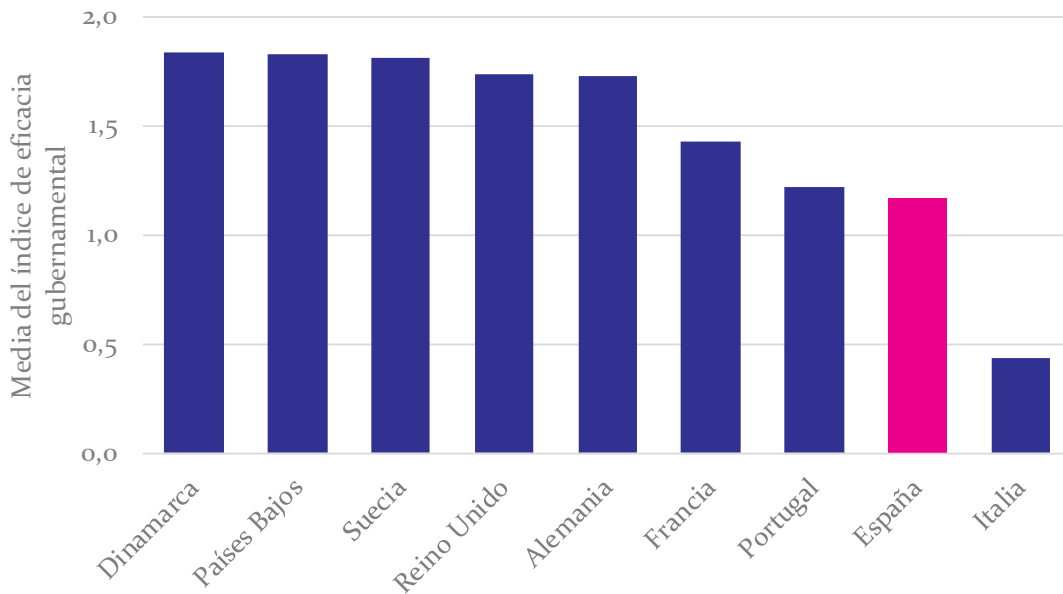
Fuente: Encuesta Europea de Valores, 2012.

España, Italia y Portugal destacan como países en los que los ciudadanos dan más importancia a la justicia social como aspecto clave de la democracia. En el polo contrario se sitúan el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos. Este hecho reafirma lo visto anteriormente: en aquellos países en los cuales el potencial redistributivo del estado de bienestar es menor, hay más querencia por la igualdad social, y a la inversa. Además, para los españoles, considerar central la justicia social en su concepción de democracia no entra en contradicción con otros valores. Así, apoyan este valor como central en democracia, pero también respaldan en un grado similar otros aspectos como la separación de poderes, la celebración de elecciones libres y competidas o la participación directa de los ciudadanos.

6 España se sitúa a la cola en términos de calidad de las instituciones encargadas de diseñar las políticas públicas

Gráfico 10: España tiene unos niveles bajos de eficacia gubernamental en perspectiva comparada

Media del índice de eficacia gubernamental, 2000-2020



Nota: la eficacia del gobierno se estima mediante el «índice de eficacia gubernamental», que combina en una sola medida la calidad en la provisión de servicios públicos y la burocracia, la competencia de los funcionarios, la independencia de las administraciones respecto a presiones políticas y su credibilidad para comprometerse con políticas públicas.

Fuente: Quality of Government Institute, 2021.

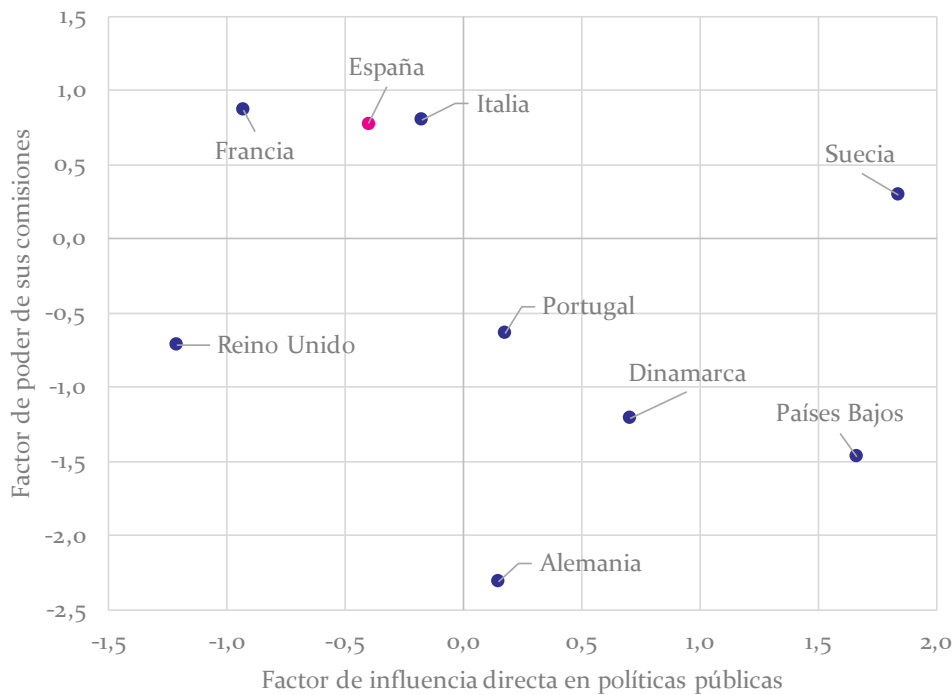
La posición relativa de los países en términos de eficacia gubernamental es similar a la que se observaba en términos de confianza en las instituciones. En todo caso, se constata nuevamente como Italia destaca en la banda baja, mientras que España sigue en valores aún lejanos a los de los países del centro y el norte de Europa. Allí donde el Estado es eficiente en la provisión de servicios es más probable que se le vea como un agente creíble en el sostenimiento de los acuerdos sociales. Además, el hecho de que la competencia del Estado se perciba como baja reduce la confianza en su justicia procedimental (es decir, su justicia en la asignación de recursos), clave para la promoción y durabilidad de cualquier acuerdo. Por lo tanto, un elemento que dificulta el pacto social en nuestro país tendría que ver con estas carencias en la eficacia, tanto real como percibida, de sus políticas públicas.

7 El Parlamento español tiene pocos recursos y poca capacidad para influir directamente en políticas

Un aspecto clave del funcionamiento de cualquier democracia es el poder de sus parlamentos. Desde esa perspectiva se pueden distinguir cuatro dimensiones diferentes: la capacidad que tiene el legislativo para escoger cargos (presidente, defensor del pueblo, etc.), la capacidad de control y vigilancia de esos cargos (mediante moción de censura o peticiones de información), la fuerza de las comisiones parlamentarias a la hora de impulsar legislación y, finalmente, la propia influencia directa del parlamento en la realización de políticas públicas.

Gráfico 11: El Parlamento español tiene escaso poder para condicionar las políticas públicas, pese a la fuerza de sus comisiones

Factor de influencia directa en políticas públicas y fuerza de las comisiones parlamentarias para diferentes países europeos, 2011



Nota: el factor de influencia directa captura elementos como el grado en que el parlamento puede controlar su propia agenda, su presupuesto o la duración de los debates. La dimensión de fuerza de las comisiones se refiere a la medida en que estas pueden pedir documentos al gobierno, iniciar o modificar leyes o plantear preguntas parlamentarias.

Fuente: Sieberer, 2011.

El Parlamento español tiene una gran influencia en la selección y control de cargos públicos y en el papel de sus comisiones legislativas. Sin embargo, tiene escasa capacidad para determinar políticas públicas de manera directa. En general, esto es lo que suele ocurrir en los países del sur de Europa, a diferencia de los del centro y el norte. En España, en un contexto de fragmentación parlamentaria, el legislativo no solo tiene poca capacidad de incidencia en las políticas, sino que, además, es uno de los peor financiados y con menor especialización técnica entre los de los países de su entorno.

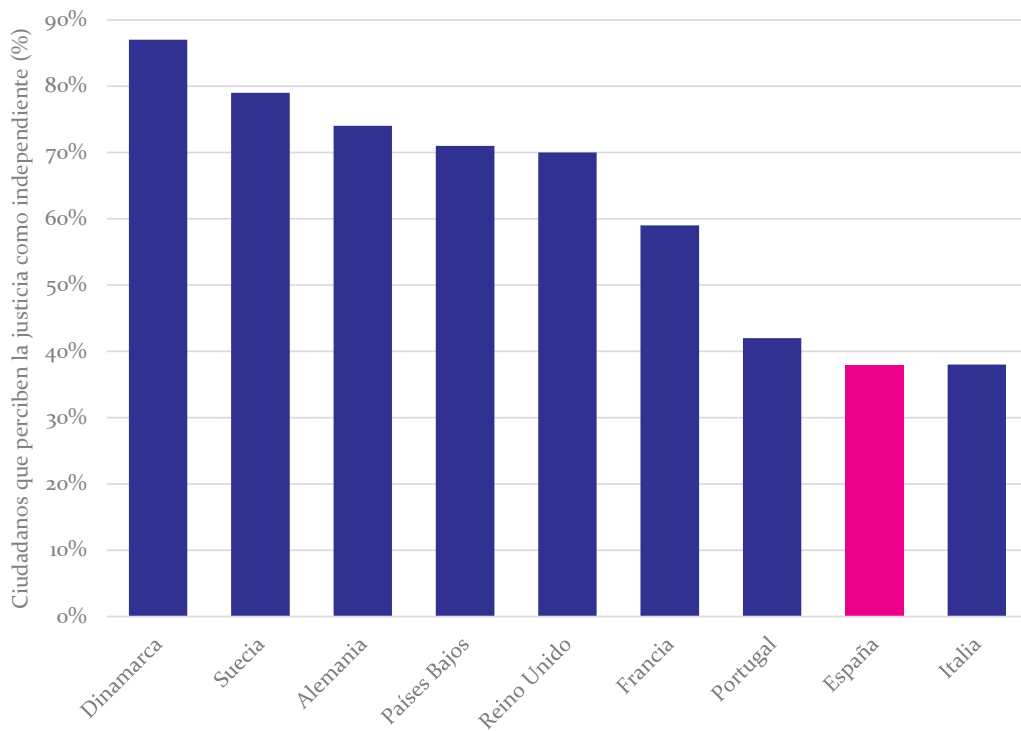
8

El sistema judicial es percibido por los ciudadanos españoles como poco independiente de los poderes políticos y económicos

Instituciones como la Unión Europea y el Consejo de Europa han incidido en que es fundamental asegurarse de que la justicia sea independiente. Por este motivo es preocupante que los españoles consideren que la de su país no lo es. Como en otras dimensiones de carácter actitudinal, se aprecia una notable variación entre los países del norte y el sur de Europa. La convicción de que la justicia propia es independiente alcanza tasas superiores al 70% en países como Dinamarca, Suecia, Alemania o los Países Bajos. En el escenario opuesto se sitúan Portugal, España e Italia. Además, los ciudadanos españoles destacan que la influencia política y empresarial en los tribunales es importante. Esta percepción pone en duda la igualdad en las reglas de juego que los agentes exigen para participar en un pacto social.

Gráfico 12: España es uno de los países en los que menos ciudadanos consideran que la justicia sea independiente

Porcentaje de ciudadanos que declaran que la justicia es muy o bastante independiente en su país



Fuente: Eurobarómetro, 2019.

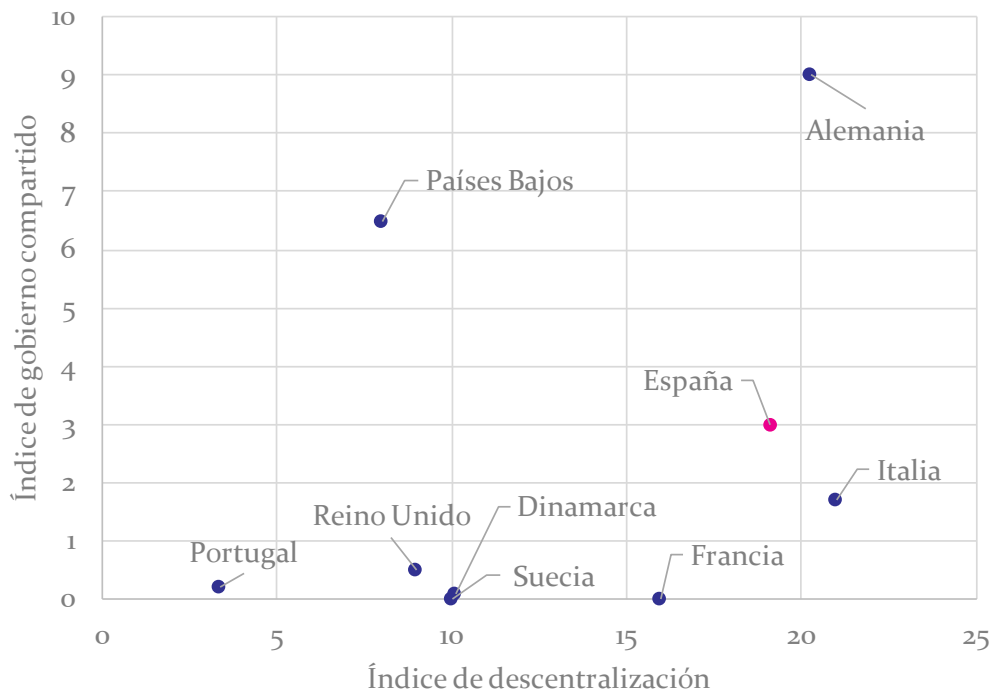
En lo que respecta al órgano de gobierno de la judicatura, la capacidad del legislativo español para determinar su composición es mayor que en los países de su entorno. El Parlamento decide quiénes serán los miembros del Consejo General del Poder Judicial, mientras que lo habitual en el resto de Europa es que este órgano sea propuesto y elegido por los propios magistrados.

9 España se caracteriza por ser un país relativamente descentralizado, pero con falta de instituciones de gobierno compartido y coordinación horizontal

La mayoría de los países del mundo han tendido a descentralizarse en los últimos 50 años. Ahora bien, el modelo que han seguido varía en función del nivel de poderes que tienen las unidades subnacionales (autogobierno) y la influencia que tienen estas últimas en el gobierno del conjunto del Estado (gobierno compartido).

Gráfico 13: España está relativamente descentralizada, pero carece de los mecanismos de gobierno compartido de otros países federales

Índice de descentralización y gobierno compartido para diferentes países europeos



Fuente: Hooghe *et al.*, 2010.

Hay diferentes agrupaciones de países. Alemania destaca por encima de todos ellos en el elevado autogobierno de sus unidades federadas, los Länder, y su alto grado de participación en las decisiones del Gobierno central. Por su parte, España e Italia también destacan por el alto autogobierno de sus regiones y comunidades autónomas, pero tienen menores niveles de gobierno compartido que Alemania. De hecho, a excepción de los Países Bajos, en la mayoría de los países la participación de las unidades regionales en el centro es escasa, incluso allí donde las entidades subnacionales tienen competencias relevantes. En España, destaca la falta de mecanismos de coordinación horizontal entre las autonomías, pero también la falta de ajustes en lo tocante a su suficiencia financiera o autonomía normativa.

Conclusiones

Los países del sur de Europa, entre ellos España, se caracterizan por tener una fuerte aspiración a una sociedad más igualitaria. Sin embargo, las políticas públicas parecen tener un impacto limitado a la hora de llevar dicha demanda a efecto. En este estudio se analizan los factores institucionales y culturales que potencialmente determinan este desajuste. Los españoles, por lo general, están poco satisfechos con el funcionamiento de la democracia y confían poco en agentes e instituciones, algo compatible con un deseo mayor de un gobierno de expertos. Del mismo modo, participan más a través de manifestaciones que de asociaciones. En lo tocante a sus instituciones, España en general cuenta con un Estado que aún tiene capacidad para mejorar su eficiencia, un legislativo que continúa con poca incidencia en las políticas públicas, una justicia que se percibe como politizada y un estado de las autonomías que requiere ajustes en el área de gobierno compartido. Modificar la cultura es un proceso complejo, pero las reformas institucionales pueden abordarse sin mayor tardanza. Además, los fondos europeos Next Generation son una oportunidad para hacer ajustes en la transición hacia unas instituciones más eficientes y transparentes. Reformar la Administración, dotar de más medios al legislativo (como ya se plantea con la Oficina Científica), revisar la gobernanza de la justicia o actualizar el marco de financiación autonómico y los mecanismos de gobierno compartido son los tipos de ajustes que pueden ayudar a que un pacto social tenga más posibilidades de fructificar.



Actuaciones propuestas

1

Es necesario pensar en fórmulas que ayuden a recuperar la confianza en las instituciones, muy deteriorada desde 2008 en España. Dadas las preferencias de los españoles, cualquier medida que combine conocimiento experto y políticas sociales tendrá un mayor respaldo ciudadano.

3

Para mejorar la provisión de servicios públicos, hay que apostar por aumentar la capacitación de los trabajadores públicos y los funcionarios, así como su independencia con respecto a las presiones políticas. Asimismo, hay que evaluar más y mejor las políticas públicas.

5

Es necesario reformar el proceso de selección del órgano de gobierno de los jueces para mejorar su independencia del poder político.

2

Un tejido asociativo rico puede ayudar a un mejor control de las políticas, ya que permite canalizar las demandas ciudadanas hacia los gestores públicos. En este sentido, es necesario favorecer el desarrollo de la sociedad civil y su implicación en las políticas del día a día.

4

Hay que dar más peso al Parlamento mediante una mejora de su financiación, así como dotarlo de mayor capacidad técnica mediante oficinas de asesoría con suficiente personal y medios.

6

Finalmente, conviene dotar a las comunidades autónomas de más vías de gobierno compartido, así como mejorar las ya existentes: otorgar al Senado mayor utilidad, actualizar la financiación autonómica o dar la regularidad necesaria a las conferencias sectoriales y de presidentes.



Características del estudio

Este estudio presenta al menos tres limitaciones importantes a tener en consideración. La primera es que la relación entre cultura y calidad institucional es endógena. Es decir, existe una relación circular entre ambos componentes y no siempre es fácil saber qué factor causa el otro. Instituciones transparentes y eficaces pueden generar una cultura de mayor confianza y capital social y, del mismo modo, una cultura cívica desarrollada puede ayudar a que las instituciones funcionen mejor. Dado que estos componentes también se asocian a las preferencias por la redistribución, es posible que las tres variables evolucionen juntas en diferentes equilibrios sociales. En segundo lugar, este estudio se ha centrado en el ámbito nacional. Sin embargo, dentro de España también pueden verse importantes diferencias entre comunidades autónomas en lo tocante a la calidad de sus instituciones, las dinámicas de redistribución y la capacidad para llegar a pactos a nivel político y social. Una vía fundamental por explorar en el futuro es estudiar con detalle las experiencias exitosas a nivel subnacional. Finalmente, aunque en este documento se presentan vías de reforma, es importante no sobreestimar sus efectos. Más aún, estos cambios no tienen por qué generar una modificación en pautas culturales o de comportamiento de los actores por sí solos (véase, por ejemplo, como la confianza en la justicia es baja en Italia teniendo mecanismos de gobierno de los jueces muy diferentes a los de España). Ello invita a pensar que no existen reformas mágicas que puedan restablecer la confianza del público en el sistema político si no van acompañadas de otros factores que trascienden lo institucional, como son las políticas sociales y económicas.



Referencias

Alonso, S., y Ruiz-Rufino, R. (2020). «The costs of responsibility for the political establishment of the Eurozone (1999-2015)». En: *Party Politics*, 26(3), 317-333.

Anduiza, E. (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid (España): CIS.

Amat, F.; Arenas, A.; Falcó-Gimeno, A., y Muñoz, J. (2020). «Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain». DOI: <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/>

Bertsou, E., y Pastorella, G. (2017). «Technocratic attitudes: a citizens' perspective of expert decision-making». En: *West European Politics*, 40(2), 430-458.

Esping-Andersen, G., y Cimentada, J. (2020). «¿Qué influye más en la posición social de una persona, sus habilidades o su origen familiar?». Fundación La Caixa.

Hooghe, L.; Marks, G. N., y Schakel, A. H. (2010). *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. Londres (Reino Unido): Routledge.

Kumlin, S. (2004). *The personal and the political: How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. Nueva York (EE. UU.): Palgrave Macmillan.

Magalhães, P. C. (2014). «Government effectiveness and support for democracy». En: *European Journal of Political Research*, 53(1), 77-97.

Putnam, R. (1993). «The prosperous community: Social capital and public life». En: *The American Prospect*, 13, 35-42.

Sieberer, U. (2011). «The institutional power of Western European parliaments: A multidimensional analysis». En: *West European Politics*, 34(4), 731-754.



