

Dimensiones de la desigualdad: España en contexto

EDUARDO BANDRÉS MOLINÉ*

RESUMEN

Gran parte de los estudios sobre la desigualdad social centran la atención en las diferencias de renta monetaria disponible entre distintos grupos sociales. Sin embargo, esta renta no es el único determinante de la calidad de vida de la población. Un examen más riguroso de la desigualdad social exige considerar otros recursos de cuyo acceso depende el bienestar individual y social, entre ellos la vivienda y los servicios públicos de tipo social, como la sanidad y la educación. Si bien en términos comparativos España presenta índices de desigualdad de renta disponible por encima de la mayor parte de los países de Europa continental, cuando se toma en consideración la renta imputada de la vivienda y la renta ampliada (que incluye servicios públicos en especie) se reduce la desigualdad en mayor proporción que en gran parte de los europeos.

1. INTRODUCCIÓN

El debate social y político sobre la desigualdad tuvo en España momentos de renovada intensidad como consecuencia del empeoramiento de las condiciones de vida de

numerosos hogares durante la Gran Recesión, resultado del vertiginoso aumento del desempleo y de la reducción de los salarios. Además, las políticas de austeridad, implementadas para hacer frente al crecimiento de la deuda pública, impactaron sobre todos los estratos de renta, pero especialmente sobre aquellos situados en la parte baja de la distribución. La recuperación económica posterior fue rebajando los niveles de desigualdad, de la mano principalmente de la creación de empleo, aunque dejando tras de sí importantes cicatrices en el tejido social.

El hecho es que, a la altura del año 2019, justo antes del comienzo de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, España era uno de los países europeos con mayor desigualdad de rentas. Y aunque ello no constituía ninguna novedad, el enquistamiento del problema parecía conducir a una cierta frustración colectiva por la presunta incapacidad de nuestro estado de bienestar para hacer frente, como los demás grandes países europeos, al fenómeno de la desigualdad.

Más allá de las limitaciones estadísticas que acompañan a cualquier análisis de la desigualdad, este trabajo aspira a ofrecer algunas perspectivas complementarias que ayuden a interpretar los análisis generales más frecuentes sobre la desigualdad de rentas. La pregunta clave que debemos hacernos es, entonces, cuál

* Universidad de Zaragoza y Funcas (ebandres@unizar.es).

es el espacio de características al que debe referirse el examen y la medición de la desigualdad. En otros términos: ¿desigualdad de qué?

La dimensión en la que habitualmente se focaliza el análisis de la desigualdad es la renta disponible de los hogares. Indudablemente se trata de un aspecto fundamental en la determinación del nivel de vida o del bienestar de las personas, pero no es el único. La calidad de la existencia de una persona tiene que ver con los logros y resultados efectivamente alcanzados (renta, riqueza, bienestar), pero también con sus oportunidades y libertades. Sin entrar en mayores consideraciones teóricas, un autor como Rawls (1971) identifica el objeto de su teoría de la justicia con los denominados “bienes primarios”, y otro como Sen (1980) se refiere a las “capacidades básicas” de las personas para desarrollar un proyecto de vida. En ambos casos, termina haciéndose referencia a cuestiones relacionadas con la renta y la riqueza, pero también con la salud, la educación, la cultura, la participación en la vida social y, de manera fundamental, las libertades y oportunidades personales.

La intención de este artículo es mucho más modesta. Plantea una aproximación a un espacio de características más amplio para medir la desigualdad; un espacio que tenga en cuenta no solo la renta monetaria, sino también factores que inciden en las condiciones de vida de las personas, como el acceso a la vivienda, los servicios públicos de salud y educación y, más generalmente, la riqueza. Puesto que el peso de estos factores es diferente entre unos y otros países, su consideración no solo puede variar los indicadores de desigualdad internos de cada país, sino que también puede alterar las comparaciones entre ellos.

En lo que sigue, el trabajo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 expone unos primeros datos comparativos de la situación de España con referencia a una muestra de países europeos y a los principales países de la OCDE. La sección 3 ofrece una visión retrospectiva de la evolución de la desigualdad de rentas en España, desde mediados de los años setenta del pasado siglo hasta la actualidad. La sección 4 presenta tres enfoques que complementan los resultados anteriores, incorporando al análisis la renta imputada de la vivienda, el papel de los servicios públicos y la desigualdad de la riqueza.

El trabajo termina con la sección 5, que recoge a modo de síntesis las principales conclusiones.

2. DESIGUALDAD DE RENTAS EN EL CONTEXTO DE LOS PAÍSES AVANZADOS

Como se ha señalado, el espacio en el que de forma general se define la desigualdad entre las personas corresponde a la renta disponible, que se deduce a partir de la suma de los ingresos netos totales de los miembros de un mismo hogar. La renta disponible total del hogar está compuesta por: ingresos del trabajo por cuenta ajena, beneficios o pérdidas del trabajo por cuenta propia, prestaciones sociales en efectivo, rentas procedentes de esquemas privados de pensiones, rentas del capital y de la propiedad, y transferencias de otros hogares, descontando el resultado de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre el patrimonio, así como las cotizaciones sociales a cargo del trabajador. La cantidad total así obtenida se divide entre los miembros del hogar a los efectos de determinar los recursos económicos disponibles por cada uno de ellos, con independencia de quién obtiene los ingresos. Sin embargo, para tener en cuenta no solo el tamaño del hogar, sino también su composición, el divisor está formado por el número de “adultos equivalentes”, que se obtiene, por regla general, aplicando la escala de equivalencia modificada de la OCDE, que otorga un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos, y un peso de 0,3 a los menores de 14 años. No obstante, las publicaciones más recientes de la OCDE adoptan la “escala de la raíz cuadrada”, que divide la renta del hogar por la raíz cuadrada del número de miembros que lo forman, de modo que cuando en este trabajo se utilicen fuentes de la OCDE debe tenerse en cuenta que esta última es la escala de equivalencia adoptada. De todos modos, los resultados apenas difieren con la “escala modificada de la OCDE” –que es la que aplican el INE y Eurostat–, puesto que la elasticidad de equivalencia es 0,5 en la escala de la raíz cuadrada, y 0,53 en la escala modificada de la OCDE¹. Por otro lado, el indicador más utilizado

¹ Aplicando la escala correspondiente, se deduce la que se conoce como “renta disponible equivalente”, que es la magnitud que viene a reflejar la posición económica de todos los individuos integrantes del mismo hogar y que se utiliza para ordenarlos en la escala de rentas y calcular distintos indicadores de desigualdad, especialmente los asociados a la curva de Lorenz.

para medir la desigualdad y establecer comparaciones entre países es el índice de Gini, que adquiere un valor 0 en el supuesto de igualdad absoluta y 100 en el de máxima desigualdad.

La valoración de los datos sobre desigualdad de rentas en España puede realizarse desde una doble perspectiva, atendiendo, por una parte, a la comparación con otros países y examinando, por otra, su evolución a lo largo del tiempo. Para la comparación internacional se ha seleccionado una muestra de 16 países europeos, integrada por los que formaban la denominada UE-15 (incluido Reino Unido) más Noruega; es decir, países con estructuras económicas y sociales bastante similares que proporcionan una base más homogénea que si tomásemos referencias geográficas más amplias, como la UE-27. En cuanto a la trayectoria de la desigualdad en el tiempo, en este artículo se parte de 1973, en correspondencia con la *Encuesta de Presupuestos Familiares de 1973-1974*, que el propio INE definió posteriormente como “la primera encuesta que se puede considerar propiamente de presupuestos familiares, ya que estudia detalladamente

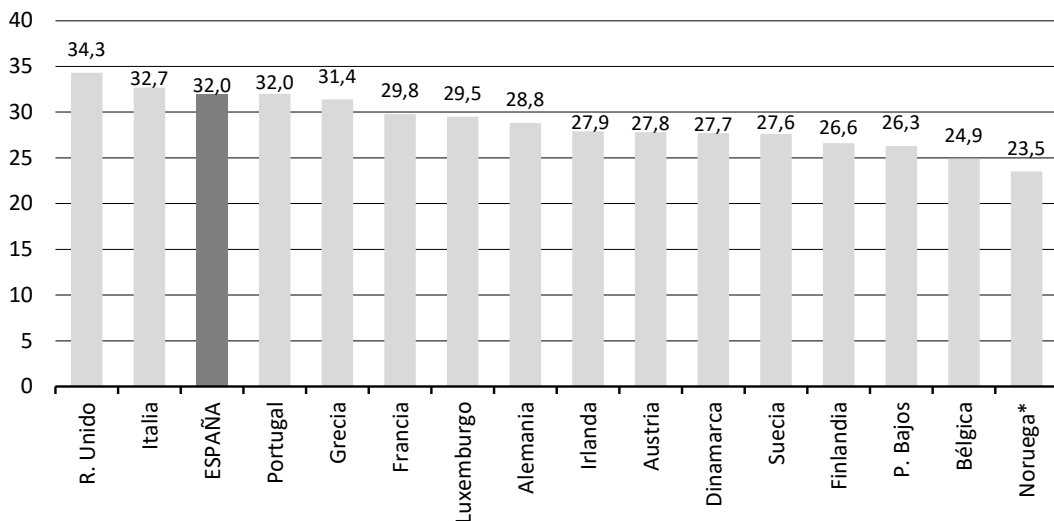
los gastos, ingresos y ahorro de las familias” (INE, 2015).

Los últimos datos sobre desigualdad de rentas en Europa, correspondientes al año 2021, ubicaban a España en la tercera posición de la muestra seleccionada (gráfico 1). El *ranking* de desigualdad lo encabezaba Reino Unido (con un valor de 34,3 puntos en el índice de Gini), seguido por los cuatro países del sur del continente –Italia (32,7), España (32,0), Portugal (32,0) y Grecia (31,4)–, mientras en el otro extremo se situaban Noruega (23,5), Bélgica (24,9), Países Bajos (26,3) y Finlandia (26,6), como países con menor desigualdad.

Los datos de 2021 todavía arrastran parte de los efectos de la pandemia sobre la distribución personal de la renta, tanto en su vertiente de rentas de mercado como en las políticas sociales de apoyo a determinados colectivos. Para sortear esa dificultad, se puede adoptar como referencia temporal el año 2019 y ampliar la base de países a un total de 25 pertenecien-

GRÁFICO 1

DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE EN UNA MUESTRA DE PAÍSES EUROPEOS, 2021 (ÍNDICE DE GINI DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE)

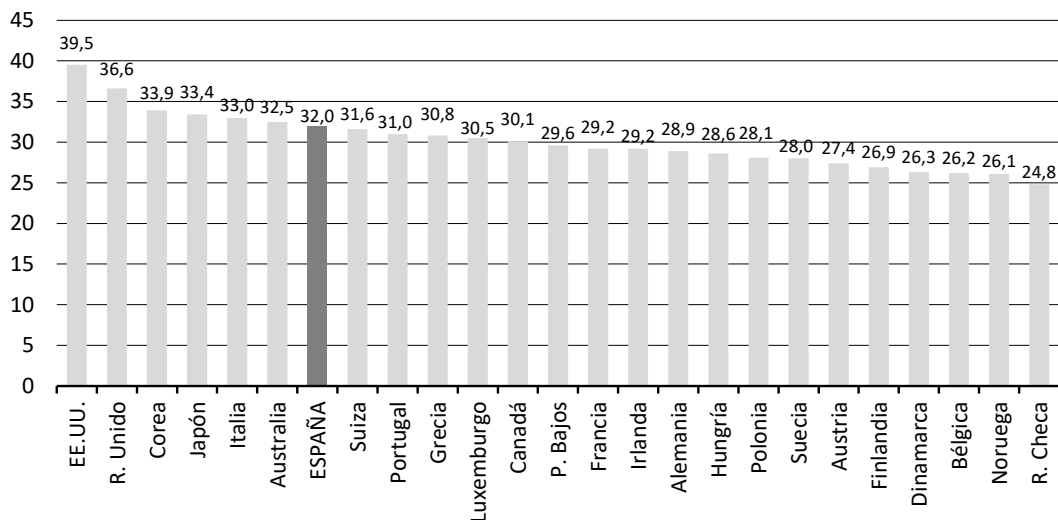


Nota: * Noruega: datos de 2019.

Fuentes: Eurostat y Office for National Statistics para Reino Unido.

GRÁFICO 2

DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE EN UNA MUESTRA DE PAÍSES DE LA OCDE, 2019
(ÍNDICE DE GINI DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE)



Fuente: OCDE.

tes a la OCDE (gráfico 2): todos los anteriores, más Suiza, Hungría, Polonia, República Checa, Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón y Corea del Sur. Por delante de España (32,0), con índices de desigualdad superiores estarían, además de Italia (33,0), países anglosajones como Estados Unidos (39,5), Reino Unido (36,6) y Australia (32,5); y también Corea del Sur (33,9) y Japón (33,4). Por otra parte, los niveles más bajos de desigualdad corresponderían a países nórdicos, como Noruega (26,1), Dinamarca (26,3), Finlandia (26,9) y Suecia (28,0); y también a otros del centro de Europa, como República Checa (24,8), Bélgica (26,2) y Austria (27,4).

Así pues, si la variable que se toma como referencia para medir la desigualdad es la renta monetaria disponible de los hogares, corregida de acuerdo con la composición de estos, el resultado es que la distribución de dicha renta en España presenta unos niveles de desigualdad superiores a la práctica totalidad de los países europeos con estructuras económicas y sociales similares.

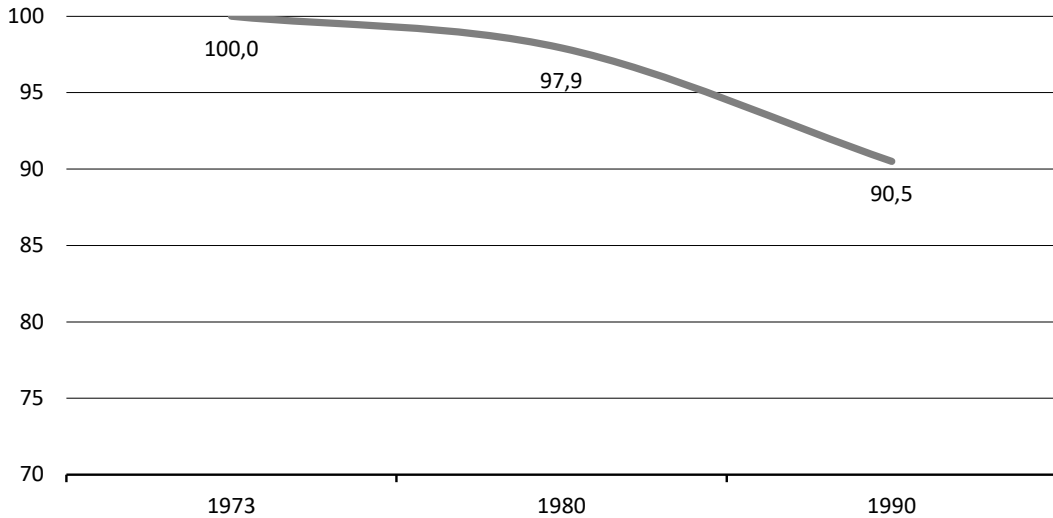
3. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE RENTAS EN ESPAÑA

Las fuentes estadísticas disponibles para el estudio de la evolución de la desigualdad de rentas en España, con metodologías diferentes, se han sucedido unas a otras, dificultando enormemente el establecimiento de una secuencia plenamente comparable², si bien puede encontrarse una completa reconstrucción histórica en Prados de la Escosura (2008). Pero, partiendo de bases estadísticas más homogéneas, sí pueden obtenerse conclusiones relevantes sobre sus principales tendencias desde mediados de los años setenta del pasado siglo, cuando el INE publica los resultados de las encuestas de presupuestos familiares que incluyen datos sobre la distribución de ingresos. Inicialmente se ha optado por una presentación de los datos en números índices, en distintos periodos temporales que en ocasiones se superponen, porque

² Para una completa revisión de los estudios sobre desigualdad y pobreza en España hasta finales del siglo pasado, véase Cantó, Del Río y Gradín (2000).

GRÁFICO 3

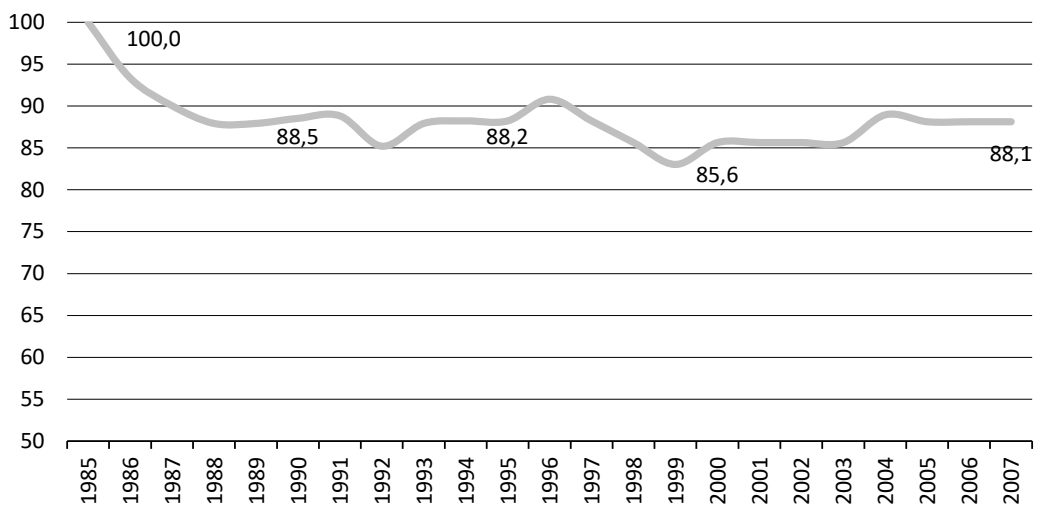
DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE, 1973-1990
(ÍNDICE DE GINI, BASE 100 EN 1973)



Fuentes: Elaboración con datos de Ayala *et al.* (2008) y Ayala (2016).

GRÁFICO 4

DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE, 1985-2007
(ÍNDICE DE GINI, BASE 100 EN 1973)



Fuentes: Elaboración con datos de Oliver, Ramos y Raymond (2001), Atkinson *et al.* (2017) e INE.

las fuentes estadísticas son diferentes y no permiten contar con una secuencia homogénea en valores absolutos. No obstante, se pueden advertir con claridad las tendencias.

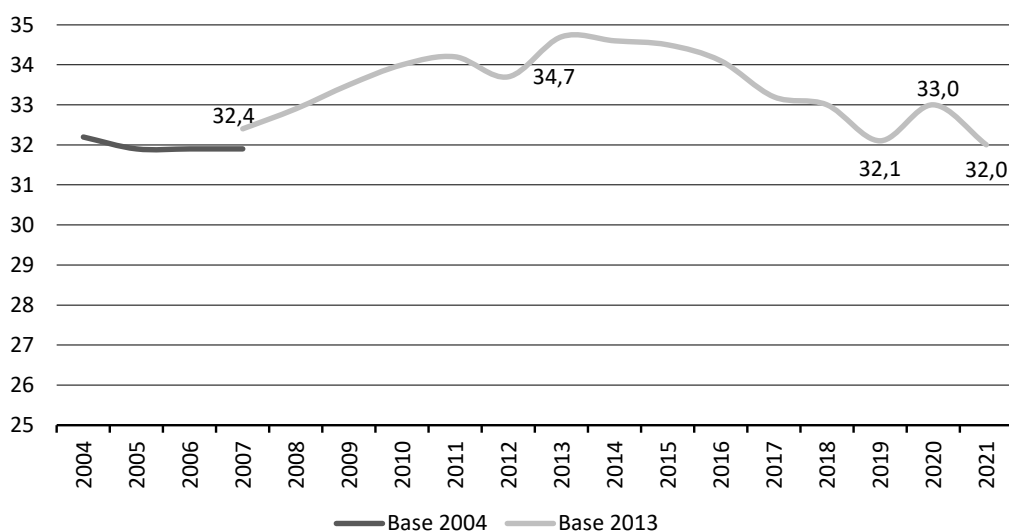
Así, los cálculos de Ayala *et al.* (2008) y Ayala (2016) a partir de la *Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)* de 1973-1974, 1980-1981 y 1990-1991 muestran una leve reducción de la desigualdad ya en la segunda mitad de los años setenta, que sería mucho más intensa a lo largo del decenio de los ochenta (véase el gráfico 3).

De los datos procedentes de la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* se desprende también una disminución de la desigualdad en la segunda mitad de los años ochenta y su posterior estabilización durante los noventa, con una ligera caída al final del decenio que, sin embargo, se invierte en los primeros años del nuevo siglo. El hecho es que la etapa de expansión económica, 1994-2007, se inicia y termina con indicadores de desigualdad prácticamente iguales (gráfico 4).

Finalmente, y desde 2004, la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*, que forma parte del marco de las operaciones estadísticas normalizadas de la UE sobre ingresos y nivel de vida (*EU-SILC*), proporciona una información mucho más completa sobre la evolución de la desigualdad en España y su comparación con otros países europeos. Sus resultados –ahora ya con valores en términos absolutos– muestran el fuerte impacto de la crisis financiera y de la Gran Recesión sobre la desigualdad, con un aumento del coeficiente de Gini desde 32,4 en 2007 hasta 34,7 en 2013 (gráfico 5). La recuperación económica a partir de este último año favorece una disminución del mismo coeficiente hasta 32,1 en 2019, año en el que podría decirse que se había retornado a los niveles de desigualdad existentes antes de la crisis financiera. Aunque la crisis asociada a la pandemia en 2020 dio lugar a un repunte del índice de Gini hasta 33,0, el año 2021 volvería a dejar el índice en 32,0, una vez que se fueron normalizando la actividad económica y el empleo, y se mantuvieron o reforzaron algunas medidas de protección social, como el ingreso mínimo vital.

GRÁFICO 5

DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE, 2004-2021
(ÍNDICE DE GINI DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE)



Fuente: Elaboración con datos del INE.

Así pues, por lo que se refiere a la trayectoria de la desigualdad en España durante los últimos cincuenta años, puede decirse que desde finales de los años setenta del pasado siglo, coincidiendo con la transición a la democracia, y posteriormente en los ochenta, con el desarrollo de las nuevas estructuras del estado de bienestar, hubo un intenso proceso de reducción de la desigualdad de rentas. Los años noventa y el largo periodo de expansión económica hasta 2008 congelaron los indicadores de desigualdad en torno a un coeficiente de Gini ligeramente por encima de los 32 puntos, sin que se aprecien cambios significativos hasta la llegada de la Gran Recesión. Culminada la recuperación económica, en 2019, se retoma esa misma cifra, de 32 puntos, que vuelve a emerger de nuevo tras la pandemia, y que parece haberse consolidado como una especie de “suelo”, referenciado de los factores de fondo de la desigualdad en España, más allá de los efectos temporales de los ciclos económicos. Una cifra que, referida exclusivamente a la renta monetaria, sigue situando a España entre los países europeos más desiguales.

4. NO SOLO LA RENTA MONETARIA: FACTORES COMPLEMENTARIOS EN LA EVALUACIÓN DE LA DESIGUALDAD

Una visión de la desigualdad basada únicamente en la renta monetaria de los hogares olvida factores específicos de cada país que pueden alterar significativamente la posición relativa de los individuos en relación con su nivel de vida. Conviene tener en cuenta estos factores al realizar comparaciones internacionales. En este apartado se presta atención a tres de ellos: la vivienda, los servicios públicos de tipo social y la distribución de la riqueza.

4.1. Alquiler imputado de la vivienda

Un factor cuya consideración puede modificar los datos sobre desigualdad es el régimen de tenencia de la vivienda, concretamente el diferente peso que las distintas opciones (vivienda en propiedad, con o sin deuda;

en alquiler, de mercado o social; o en cesión gratuita) adquieren en los distintos países. De hecho, el propio INE proporciona los resultados de la *ECV* sobre desigualdad con y sin el alquiler imputado de la vivienda.

Puesto que todos los hogares necesariamente residen en uno u otro tipo de vivienda, aquellos que cuentan con una vivienda en propiedad disfrutan de un flujo de servicios cuyo valor puede estimarse como la renta que tendrían que pagar por una vivienda equivalente: esa es la denominada “renta imputada” que, para ser precisos, debería sumarse a su renta monetaria (Canberra Group, 2011). Al añadir esta renta imputada (no monetaria) a los recursos económicos de los hogares, se está reconociendo que las posibilidades de consumo, y también de bienestar, de los propietarios de viviendas –descontando en su caso los intereses de los préstamos para su adquisición–, de quienes pagan un alquiler inferior al de mercado, y de quienes disfrutan de una cesión gratuita o semigratuita, son mayores que las de quienes deben dedicar una parte de sus ingresos a pagar un alquiler de mercado.

El problema es que no existe un método de estimación que sea indiscutible, de manera que, dependiendo del que se utilice, los resultados pueden variar³. Las encuestas nacionales sobre ingresos y condiciones de vida de los hogares realizadas bajo el paraguas de Eurostat (*EU-SILC*) proporcionan información sobre el valor de la renta imputada asociada al régimen de tenencia de la vivienda principal para la mayoría de los países de la UE. Sin embargo, no se basan en un método común, sino que dejan a los servicios estadísticos de cada país la elección del que consideran más adecuado. Por tanto, sus estadísticas no pueden tomarse directamente para llevar a cabo comparaciones entre países (Törmälehto y Sauli, 2013).

El INE realiza una estimación del alquiler imputado combinando un método objetivo, basado en el alquiler real de las viviendas con

³ Los dos principales métodos para estimar la renta imputada según el régimen de tenencia de la vivienda son el que se basa en la renta equivalente, mediante una regresión hedónica que tiene en cuenta distintas características de la vivienda, y el método del mercado de capitales, donde el valor neto, una vez deducidas las hipotecas, se multiplica por un tipo de interés que represente la rentabilidad de una inversión libre de riesgo (deuda pública, por ejemplo) en los mercados financieros. Véase Balcázar *et al.* (2017).

características similares, con el alquiler subjetivo que proporciona el informante del hogar en la propia ECV⁴. Con los últimos datos publicados, correspondientes a 2021, la suma del alquiler imputado a la renta disponible de los hogares reduce el índice de Gini en 2,7 puntos, cifra que de forma aproximada se viene observando en los años precedentes. En consecuencia, la desigualdad sería sensiblemente menor.

Pero lo más relevante es que este ejercicio de medición, poco frecuente pero necesario, no solo altera de forma significativa la desigualdad de rentas *dentro* de cada país, generalmente reduciéndola, sino que modifica también la desigualdad *entre* países.

El tema no es baladí en el caso de España, puesto que es uno de los países que cuenta con un mayor porcentaje de hogares con una vivienda en propiedad, total o parcialmente pagada. Con datos de la *Household Finance and Consumption Survey (HFCS)-wave 2017* (BCE, 2021), el 76 por ciento de los hogares españoles disponía de una vivienda propia⁵, porcentaje similar al de Portugal (74 por ciento) o Grecia (72 por ciento), pero claramente superior al 68 por ciento de Italia, 58 por ciento de Francia, 57 por ciento de Países Bajos o 44 por ciento de Alemania. Además, la distribución de los propietarios en la escala de rentas presenta una mayor igualdad en España que en la mayor parte de esos países: entre el 20 por ciento de la población española con menores ingresos, el 59 por ciento tenía una vivienda en propiedad, ligeramente inferior al 63 por ciento de Grecia y al 60 por ciento de Portugal, pero claramente por encima del 51 por ciento de Italia, 29 por ciento de Francia y Países Bajos, y 16 por ciento de Alemania. Este hecho resulta determinante al comparar cómo varía la desigualdad en los distintos paí-

⁴ “El alquiler imputado se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo, se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal” (INE, 2022).

⁵ La ECV correspondiente a 2021 (INE, 2022) revela que el 76 por ciento de los hogares españoles tiene como residencia principal una vivienda en propiedad, el 15 por ciento una de alquiler a precio de mercado, el 3 por ciento una de alquiler a precio inferior al de mercado, y el 6 por ciento una cesión gratuita.

ses cuando se agrega a la renta monetaria el alquiler imputado de la vivienda.

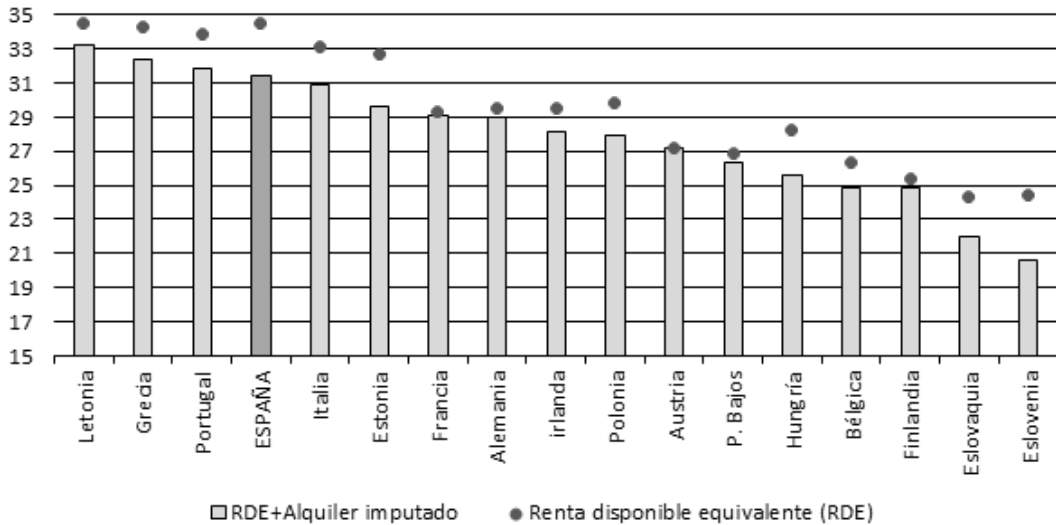
Törmälehto y Sauli (2013) realizaron un ejercicio de imputación con los datos que cada país proporciona en las encuestas *EU-SILC* y, aun cuando se muestran críticos con las limitaciones de información y la falta de transparencia de los métodos empleados por algunos países, proporcionan una primera aproximación al impacto del régimen de tenencia de la vivienda sobre la desigualdad. Tomando como referencia el año 2008, el índice de Gini de la renta disponible equivalente de España disminuye en 3,3 puntos porcentuales. Esta reducción se sitúa por encima de los 2,3 puntos de Italia, 1,7 de Reino Unido, 0,7 de Alemania o 0,3 de Francia. De este modo, el nivel de desigualdad de rentas en España justo antes de que estallara la crisis financiera en 2007-2008 sería similar al de Italia y Francia, y solo 1,2 puntos superior al de Alemania, ampliando su distancia con Reino Unido, que ahora tendría una desigualdad superior a la española en 1,1 puntos.

Más recientemente, List (2023) ha utilizado el enfoque del mercado de capitales para estimar la renta imputada por vivienda para una amplia muestra de países europeos, tomando datos de la *HFCS* y realizando un ejercicio de simulación con *Euromod* para calcular los impuestos y las cotizaciones que darían lugar a la renta neta de los hogares. La reducción del coeficiente de Gini de España en 2015 se cifraría en 3,1 puntos porcentuales, también por encima de los 2,2 puntos de Italia, 0,5 de Alemania o 0,2 de Francia (gráfico 6). El efecto, aún no superado en 2015, de la Gran Recesión sobre el aumento de la desigualdad en España no le permite alcanzar el menor nivel de desigualdad de Francia o Italia al sumar la renta imputada de la vivienda, pero sí reduce de forma apreciable su distancia con la mayor parte de los países europeos.

En suma, las tres estimaciones mencionadas (INE, Törmälehto y Sauli, y List) dan como resultado una reducción de la desigualdad entre 2,7 y 3,3 puntos del índice de Gini, y en las dos que realizan comparaciones internacionales, España es uno de los países europeos en los que la renta imputada de la vivienda alcanza un mayor peso sobre la renta monetaria de los hogares y en los que, al estar aquella más igualitariamente distribuida, más se

GRÁFICO 6

DESIGUALDAD DE RENTAS CON Y SIN ALQUILER IMPUTADO EN UNA MUESTRA DE PAÍSES EUROPEOS, 2015 (ÍNDICE DE GINI)



Fuentes: Elaboración propia con datos de Eurostat y de List (2023).

reduce la desigualdad cuando se la incluye en los cálculos.

4.2. Renta disponible ampliada: el papel de los servicios públicos

En las economías avanzadas, el Estado, como proveedor de servicios públicos esenciales, cubre una parte muy importante de las necesidades individuales y familiares en materias como la sanidad o la educación, generando de este modo una "renta en especie" que tiene implicaciones claramente positivas sobre el nivel de vida de la población.

En lo que a este trabajo incumbe, la inclusión del valor monetario de los servicios públicos en especie en la renta de los hogares, sumándolo a la renta monetaria disponible, da lugar a lo que se conoce como "renta disponible ampliada", generando una nueva distribución y modificando, por tanto, los indicadores de desigualdad. Los servicios que se toman en consi-

deración son aquellos que forman parte de las denominadas prestaciones sociales en especie: sanidad, educación, servicios sociales (infancia, cuidados de larga duración, dependencia, etc.) y vivienda social. Igual que sucedía con el alquiler imputado de la vivienda, la consideración de esta renta "en especie" no es irrelevante, habida cuenta, por ejemplo, de que en España el gasto corriente público en salud y educación durante el año 2021 equivalía al 18 por ciento de la renta disponible bruta de los hogares. A pesar de que este tipo de servicios no tienen por objeto de una manera directa la reducción de la desigualdad, y que suelen proveerse en la mayoría de los países en forma de prestaciones universales, al sumar su valor monetario a la renta disponible de cada hogar se genera un aumento porcentual que decrece conforme aumenta el nivel de renta disponible. Este efecto de progresividad se combina con un volumen de gasto elevado, dando lugar a un impacto redistributivo relevante. La imputación del valor monetario de los servicios públicos sobre los distintos hogares no es tarea fácil. Las encuestas nacionales de renta y condiciones de vida realizadas con la metodología de Eurostat (*EU-SILC*) no efectúan esa operación, de modo que es necesario recurrir a criterios

específicos para cada tipo de prestación y, en este punto, no existe consenso metodológico. Dichos criterios han de identificar a los beneficiarios de los distintos servicios con el mayor nivel de desagregación posible (por ejemplo, educación infantil, primaria, secundaria, becas, etc. o atención hospitalaria, atención primaria, farmacia, etc.), y tasar el uso que realizan de tales servicios (criterio de utilización) o determinar el beneficio que proporciona su provisión universal⁶.

Aunque hay una cierta dispersión en los resultados cuantitativos de los trabajos sobre el impacto distributivo de las prestaciones sociales en especie, sí pueden extraerse algunas conclusiones sobre las que existe un alto grado de coincidencia. En primer lugar, la imputación del gasto social en especie y la consideración de la renta ampliada como variable central de la distribución reducen apreciablemente la desigualdad. En uno de los primeros trabajos sobre el tema (Bandrés, 1990), referido al año 1980, ya se ponía de manifiesto la elevada capacidad redistributiva del gasto en salud, educación, servicios sociales y vivienda, que reducían la desigualdad en conjunto 3,6 puntos del coeficiente de Gini (un 11,2 por ciento respecto a la renta disponible). Trabajos posteriores referidos a periodos más recientes confirman esos efectos redistributivos. Para los años de la Gran Recesión (2007-2013), Goerlich (2016) los cuantificaba en más de 7 puntos de Gini (en torno a un 20 por ciento del índice correspondiente a la renta disponible), Calonge y Manresa (2019) los cifraban en unos 4 puntos (en torno a un 12 por ciento de reducción) y López Laborda, Marín y Onrubia (2021), adoptando el enfoque de escalas de equivalencia de la OCDE, obtenían 6,5 puntos de disminución del coeficiente de Gini en 2017 y 2018 (un 17 por ciento). En consecuencia, no tener en cuenta el factor de los servicios públicos proporciona una visión incompleta de la desigualdad en España y de los niveles de bienestar de los españoles.

En segundo lugar, el efecto redistributivo del gasto social en especie es especialmente

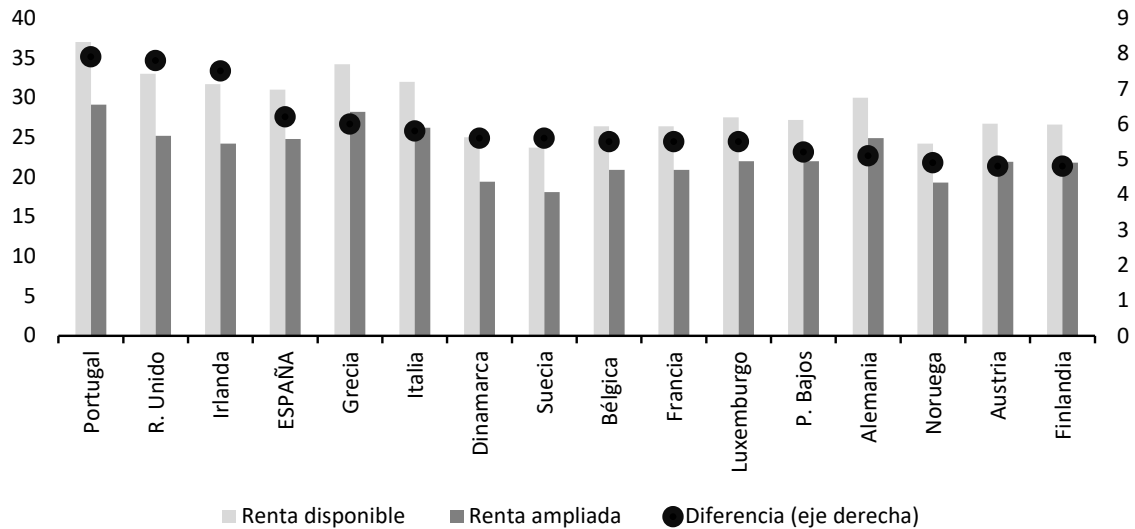
⁶ Esos son los dos criterios principales que propone el Grupo de Expertos sobre Disparidades en las Cuentas Nacionales de la OCDE (véase Zwijneburg, Bournot y Giovannelli, 2016). El primero, que trata de averiguar el uso o consumo que realizan los individuos, resulta aconsejable para servicios como educación o vivienda social. El segundo se basa en el valor de la prima de seguro que garantizaría el acceso a servicios como la sanidad, con independencia de que se utilice o no.

significativo en el caso de la sanidad, donde se combinan dos propiedades muy relevantes: su elevado volumen y su progresividad en relación con la renta disponible, es decir, la medida en que beneficia proporcionalmente más a los hogares con menores ingresos. A continuación figura la educación, aunque contabiliza un menor volumen de gasto y, en la mayor parte de los trabajos –dependiendo de los criterios de imputación–, presenta una menor progresividad que el gasto en salud, de modo que su capacidad redistributiva es también menor. Otros gastos sociales, dirigidos a colectivos específicos, con bajos niveles de ingresos, tienen una progresividad muy elevada, pero su reducido volumen limita su potencial redistributivo.

Y en tercer lugar, en el examen comparativo presentado hasta aquí, vale la pena tener en cuenta cómo se modifica en los distintos países el estado de distribución de la renta cuando se toma en consideración la renta ampliada en lugar de la renta (monetaria) disponible. Un estudio de la OCDE referido al año 2007 (Verbist, Förster y Vaalavuo, 2012) cuantifica en 6,2 puntos la reducción del índice de Gini de la renta disponible de España cuando se agregan las prestaciones en especie, cifra que es superior a la de muchos otros países europeos y que permite reducir las diferencias en los niveles de desigualdad respecto a aquellos. Para ese mismo año, Goerlich y Hernández (2016) situaban por encima de los 7 puntos de Gini el impacto de estas prestaciones sobre la reducción de la desigualdad, solo por detrás de Portugal y Reino Unido entre los países de la UE-15. Y para 2012, estos mismos autores cifraban en 8 puntos la disminución del índice de Gini, a la cabeza de Europa junto con Portugal. Bien es cierto que, al partir de niveles de desigualdad más altos en la renta monetaria disponible, el potencial redistributivo del gasto en especie es mayor, pero también es verdad que, a pesar de los ajustes en el gasto social realizados en los años de la Gran Recesión, este contribuyó decisivamente a suavizar el efecto de la crisis sobre la renta de los españoles.

Tal como se aprecia en el gráfico 7, a partir de una muestra de 16 países europeos, aunque España seguiría ocupando la misma posición en cuanto a su índice de desigualdad, al incluir los servicios públicos se situaría en un nivel de desigualdad similar al de Alemania y por debajo de Italia o Reino Unido, reduciendo además las

GRÁFICO 7

DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE Y DE LA RENTA DISPONIBLE AMPLIADA, 2007
(ÍNDICE DE GINI)

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE.

diferencias con los países del centro y norte de Europa.

4.3. Desigualdad de la riqueza

La referencia a la distribución de la riqueza es también importante para la evaluación de la posición económica de los hogares, habida cuenta de que la riqueza proporciona servicios y oportunidades de consumo que no derivan directamente de la renta, pero que afectan al nivel de vida y bienestar de los individuos, así como a la movilidad intergeneracional.

Los bancos centrales y los institutos de estadística de los países de la UE desarrollan de forma conjunta desde 2013 la *Household Finance and Consumption Survey (HFCS)*, que en España recibe el nombre de *Encuesta Financiera de las Familias (EFF)* (Banco de España, 2022). Estas encuestas proporcionan una buena base

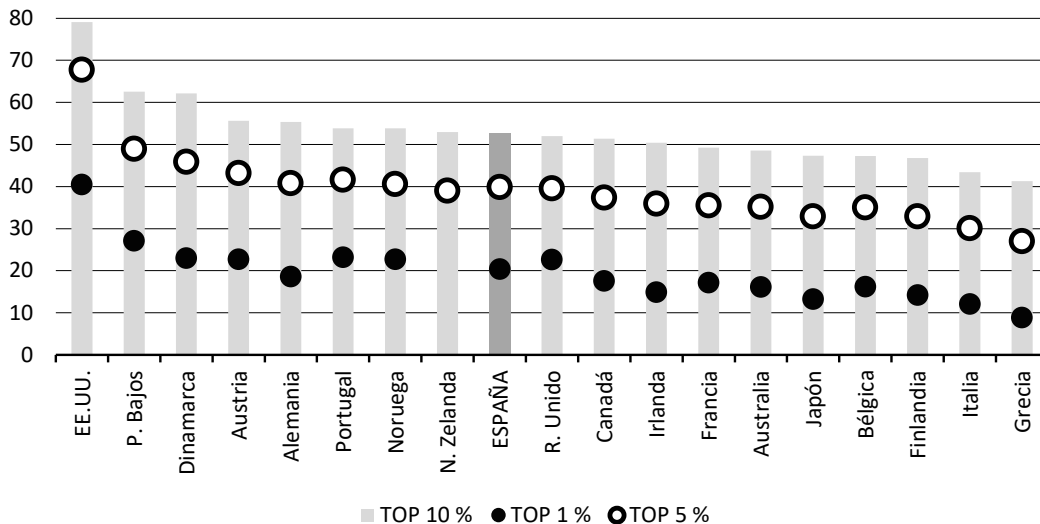
para conocer la desigualdad de la riqueza en los países europeos, que se complementa para los demás países avanzados con la información que la OCDE recaba de los servicios estadísticos y bancos centrales no europeos.

Los indicadores utilizados comprenden índices de desigualdad como el de Gini, ratios entre distintos percentiles, o el valor de la riqueza acumulada por el 10 por ciento, el 5 por ciento y el 1 por ciento más rico de cada país (gráfico 8). Dos son las principales conclusiones que se extraen del análisis de los resultados. La primera es que la desigualdad en la distribución de la riqueza en los países de la OCDE es mucho mayor que en la distribución de la renta: en términos del coeficiente de Gini, la primera es más del doble que la segunda⁷. Así, por ejemplo, en España el índice de Gini de la renta disponible en 2017 arrojaba un valor de 33,2, mientras que el correspondiente a la riqueza neta en ese mismo año ascendía a 67,7. De forma paralela, el 10 por ciento de la población con mayores ingresos concentraba el 24 por ciento de la renta

⁷ Para un análisis de la desigualdad de la riqueza en los países de la OCDE, véase Balestra y Tonkin (2018).

GRÁFICO 8

INDICADORES DE DESIGUALDAD DE LA RIQUEZA EN UNA MUESTRA DE PAÍSES DE LA OCDE, ALREDEDOR DE 2017 (PORCENTAJE DE RIQUEZA)



Fuentes: Banco Central Europeo y OCDE.

disponible equivalente, en tanto que el 10 por ciento superior en la distribución de la riqueza ostentaba el 53 por ciento del total. La segunda conclusión, tomando los datos disponibles de una veintena de países encuestados en 2017, es que España se sitúa prácticamente en la mitad de la tabla, con cifras similares a Reino Unido, Portugal, Irlanda y Francia; como cabe suponer, por debajo de Estados Unidos, pero también de Países Bajos, Dinamarca, Austria, Alemania, Noruega y Nueva Zelanda. En el caso de España aún hay una tercera característica de la distribución de la riqueza que merece la pena reseñar. Entre la población que ocupa el quintil inferior en la escala definida por la riqueza neta, el 21 por ciento tenía en propiedad una vivienda, porcentaje que es muy superior al 1 por ciento de Italia, al 3 por ciento de Francia y Bélgica, o al 4 por ciento de Alemania.

Cabe concluir, por tanto, que si bien en cuanto a desigualdad de la renta monetaria España ocupaba las primeras posiciones entre los países de la UE, en el caso de la riqueza se ubicaba en posiciones intermedias en el ranking europeo.

5. CONCLUSIONES

1. La desigualdad de la renta (monetaria) disponible en España se redujo inequívocamente entre mediados de los años setenta del pasado siglo y finales de los ochenta. Posteriormente, en la etapa de expansión económica, 1994-2007 se detuvo ese proceso de minoración de la desigualdad, estabilizándose en cifras en torno a 32 puntos del índice de Gini. La crisis financiera y la Gran Recesión impactaron con especial virulencia en el mercado de trabajo, dando lugar a un aumento extraordinario de la desigualdad que solo comenzaría a disminuir con la posterior etapa de recuperación económica, a partir de 2014. El resultado es que, en 2019, la desigualdad en España volvía a situarse en torno a 32 puntos de Gini. La pandemia de COVID-19 y sus efectos sobre la actividad económica y el empleo provocaron, a pesar del abanico de políticas públicas adop-

tadas para contener la caída de rentas, un aumento de la desigualdad que, no obstante, se redujo con posterioridad, en 2021, de nuevo hasta un valor de 32. Salvando el efecto de los ciclos económicos, parece que esa cifra marca una especie de “suelo” en el volumen de la desigualdad, que podría achacarse por tanto a factores de carácter estructural.

2. En términos comparativos con los países avanzados de la OCDE, España se sitúa en una posición intermedia en cuanto a desigualdad de la renta disponible, por debajo de los países anglosajones, de Corea y Japón, pero por encima de la mayor parte de los de Europa continental. Con referencia a los países que formaban la UE-15, solo Reino Unido e Italia tendrían un nivel mayor de desigualdad.
3. La renta monetaria disponible es un componente fundamental del nivel de vida y del bienestar de las personas, pero no es el único. Abordar el análisis de la desigualdad teniendo en cuenta solamente esa magnitud deja fuera aspectos importantes como la vivienda y los servicios públicos de tipo social, que son también factores determinantes del bienestar de las personas. Aunque la estimación de la renta imputada de la vivienda o la valoración monetaria de los servicios públicos presentan una gran complejidad, los grupos de expertos constituidos al efecto por distintos organismos internacionales recomiendan avanzar en esa dirección. Los estudios realizados, a pesar de sus limitaciones, ofrecen resultados convergentes en el caso de España. La consideración de la renta imputada de la vivienda no solo reduce la desigualdad, sino que, al hacerlo en mayor proporción que en gran parte de los países europeos –por la mayor presencia de vivienda en propiedad en nuestro país–, disminuye notablemente la distancia con los países que presentan menores niveles de desigualdad.
4. La valoración monetaria de servicios públicos que se prestan de forma gratuita, como la sanidad, la educación

y otros de tipo social, equivale a una renta en especie que, en rigor, debería sumarse a la renta monetaria disponible, para configurar así la que se denomina renta disponible ampliada. El efecto de reducción de la desigualdad es muy importante, habida cuenta del volumen de gasto de estos servicios y de su progresividad. También en este punto España se encuentra entre los dos o tres países de la UE en los que más se rebaja la desigualdad al pasar de la renta disponible a la renta ampliada.

5. De forma complementaria a la desigualdad de rentas, la distribución de la riqueza está siendo objeto de atención en estudios más recientes, toda vez que esta proporciona servicios y oportunidades de consumo que afectan también al nivel de vida y bienestar de los individuos, así como a la movilidad intergeneracional. Y en este campo sí existen estudios rigurosos con bases de datos homogéneas. Dos son las principales conclusiones que cabe destacar. En primer lugar, que la desigualdad en la distribución de la riqueza es, en términos del coeficiente de Gini, prácticamente el doble que la de la renta en los países europeos. Y, en segundo lugar, que España se sitúa en una posición en la parte media de la tabla con indicadores de desigualdad comparativamente mejores que cuando se considera exclusivamente la renta monetaria disponible.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, T., HASELL, J., MORELLI, S. y ROSER, M. (2017). *The Chartbook of Economic Inequality*. Institute for New Economic Thinking, University of Oxford.

AYALA, L. (2016). La Desigualdad en España: Fuentes, Tendencias y Comparaciones Internacionales. *Estudios sobre la Economía Española*, 2016/24, Fedea.

AYALA, L., MARTÍNEZ, R., NAVARRO, C. y SASTRE, M. (2008). Desigualdad y pobreza en España:

tendencias y factores de cambio. En L. AYALA (Coord.), *Desigualdad, pobreza y privación* (pp. 17-60). Fundación FOESSA.

BALCÁZAR, C. F., CERIANI, L., OLIVIERI, S. y RANZANI, M. (2017). Rent-Imputation for Welfare Measurement: A Review of Methodologies and Empirical Findings. *Review of Income and Wealth*, 63(4), pp. 881-898.

BALESTRA, C. y TONKIN, R. (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database. *OECD Statistics Working Papers*, 2018/01.

BANCO DE ESPAÑA. (2022). Encuesta financiera de las familias (EFF) 2020: métodos, resultados y cambios desde 2017. Artículos analíticos. *Boletín Económico*, 3/2022.

BANDRÉS, E. (1990). *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BCE. (2021). *Household Finance and Consumption Survey-wave 2017*.

CALONGE, S. y MANRESA, A. (2019). *Crisis económica y desigualdad de la renta en España. Efectos distributivos de las políticas públicas*. Funcas.

CANBERRA GROUP. (2011). *Handbook of Household Income Statistics*. Second edition. United Nations.

CANTÓ, O., DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. M. (2000). La situación de los estudios sobre la desigualdad y pobreza y en España. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 2, pp. 25-94.

EUROSTAT. (2022). *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*.

GOERLICH, F. J. (2016). *Distribución de la renta, crisis económicas y políticas redistributivas*. Fundación BBVA.

GOERLICH, F. J. y HERNÁNDEZ, L. (2016). Fiscal consolidation and income distribution. *Spintan Working Papers*, 7. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

INE. (2015). *Metodología de la Encuesta de Presupuestos Familiares*.

INE. (2022). *Encuesta de condiciones de vida. Año 2021*.

LIST, E. (2023). Housing and income inequality in Europe: distributional effects of non-cash income from imputed rents. *Review of Income and Wealth*, 69(2), pp. 504-532.

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*. Fedea.

OLIVER, J., RAMOS, X. y RAYMOND, J. L. (2001). Anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996: la continuidad de la mejora. *Papeles de Economía Española*, 88, pp. 67-88.

PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2008). Inequality, poverty and the Kuznets curve in Spain, 1850-2000. *European Review of Economic History*, 12, pp. 287-324.

RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

SEN, A. K. (1980). *Choice, welfare and measurement*. Basil Blackwell.

TÖRMÄLEHTO, V.-M. y SAULI, H. (2013). *The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010, 2013 edition*. Eurostat. Methodologies and Working papers.

VERBIST, G., FÖRSTER, M. y VAALAVUO, M. (2012). The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 130, OECD Publishing.

ZWIJNEBURG, J., BOURNOT, S. y GIOVANNELLI, F. (2016). Expert Group on Disparities in a National Accounts Framework: Results from the 2015 Exercise. *OECD Statistics Working Papers*, 2016/10.