

27

INFORME
ESPAÑA
2020

CÁTEDRA
JOSÉ MARÍA MARTÍN
PATINO DE LA CULTURA
DEL ENCUENTRO



Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2020 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Antonio Chueca, José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2020.

529 p.

En la portada: 27.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

Universidad Pontificia Comillas. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.

D.L. M-26169-2020. -- ISBN 978-84-8468-850-1

1. Situación política. 2. Situación social. 3. España. I Blanco Martín, Agustín. II. Chueca, Antonio. III. López-Ruiz, José Antonio. IV. Mora Rosado, Sebastián.

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Antonio Chueca,
José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-8468-850-1
Depósito Legal: M-26169-2020

Imprenta Kadmos
Salamanca



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES LA LARGA CRISIS EXISTENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Agustín José Menéndez

Introducción.....	15
1. Las crisis financiera, económica y fiscal.....	16
1.1. La crisis financiera.....	16
1.2. La crisis económica.....	21
1.3. Crisis fiscales en la Unión Europea, y especialmente, en la eurozona.....	24
2. La crisis migratoria.....	40
2.1. El aumento del flujo de migrantes y sus causas.....	41
2.2. De un serio desafío a una grave crisis.....	41
2.3. Una gestión de emergencia.....	42
2.4. La incapacidad de la Unión Europea para hacer frente a la crisis.....	45
3. La crisis política (1): la involución democrática de Hungría y Polonia.....	49
3.1. La involución democrática.....	50
3.2. El contexto del retroceso democrático.....	53
4. La crisis política (2): la crisis de articulación territorial.....	56
4.1. Antecedentes: hacia el Brexit.....	56
4.2. La negociación de la retirada.....	59
4.3. Perspectivas sobre el futuro marco de relación.....	61
5. Las transformaciones de la Unión Europea y, en particular, de la eurozona.....	62
5.1. Cambios en la estructura institucional y en el proceso de toma de decisiones.....	63
5.2. Estructura socioeconómica.....	65
5.3. Estructura política.....	67
6. Coda: la crisis del coronavirus.....	69
6.1. El doble impacto del coronavirus.....	69
6.2. El gobierno europeo de la crisis del coronavirus.....	70
Conclusiones.....	79
Bibliografía.....	82

PARTE SEGUNDA: LA SOLEDAD DEL SIGLO XXI

Fernando Vidal y Amaia Halty

1. Introducción.....	91
2. La soledad del ser.....	92
2.1. La soledad industrial.....	93
2.2. La soledad neoliberal.....	94
2.3. La soledad existencial del siglo XXI.....	95
3. Las dimensiones de la soledad en nuestra sociedad.....	97
3.1. ¿Crece la soledad?.....	98
3.2. ¿Nos preocupamos suficientemente por los demás?.....	99
3.3. Satisfacción con la vida.....	100
3.4. Soledad física: pasar solo todo o casi todo el día.....	101
3.5. El sentimiento de soledad.....	103
3.6. Aislamiento y exclusión relacional.....	105

3.7. Sentirse amado y relaciones personales.....	110
3.8. La compañía que hacen redes y televisión.....	120
3.9. Conclusiones.....	121
4. Comparación internacional.....	129
4.1. Comparación con la encuesta británica Censuswide.....	129
4.2. Comparación con la encuesta británica Relate.....	130
4.3. Comparación con la encuesta estadounidense CIGNA.....	131
4.4. Comparación con la encuesta mundial de BBC.....	132
5. La epidemia de la soledad.....	133
5.1. La desconexión del sentido.....	135
5.2. Ciudades diseñadas para la soledad.....	136
5.3. Soledad y nuevas tecnologías.....	137
5.4. Soledad en el trabajo.....	139
5.5. Trabajadores remotos.....	141
5.6. La soledad de la fortuna.....	143
6. Colectivos vulnerables.....	144
6.1. Niños solos: los niños de la llave.....	145
6.2. Familias con niños gravemente enfermos.....	145
6.3. Hikikomori, fobia social y agorafobia.....	147
7. La epidemia de la soledad durante la pandemia del coronavirus.....	148
7.1. Impacto de la COVID-19 en la soledad e interior de los individuos.....	149
7.2. La soledad del coronavirus.....	155
7.3. Redes de revinculación.....	159
7.4. La soledad tras la pandemia COVID-19.....	163
Bibliografía.....	164

PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1

MERCADO DE TRABAJO Y DESIGUALDAD

Luis Ayala Cañón y Olga Cantó Sánchez

Introducción.....	173
1. Las nuevas relaciones entre el mercado de trabajo y la desigualdad.....	175
1.1. Vulnerabilidad del empleo, vulnerabilidad de la renta.....	176
1.2. El mercado de trabajo y la desigualdad en perspectiva comparada.....	179
2. Empleo, desempleo y desigualdad en España.....	182
2.1. La relación entre el desempleo y la desigualdad en el largo plazo....	183
2.2. El desempleo dentro del hogar: ¿una barrera suficiente contra la desigualdad?.....	185
2.3. El problema de los trabajadores pobres.....	188
3. La desigualdad de los salarios.....	192
3.1. Tendencias de la desigualdad salarial.....	193
3.2. La desigualdad en las horas trabajadas.....	195
3.3. La persistencia de la brecha salarial de género.....	197
4. Políticas de empleo y desigualdad.....	199
4.1. Prestaciones de desempleo y desigualdad.....	199
4.2. Las propuestas de nuevos esquemas de protección.....	203
5. Conclusiones.....	213
Bibliografía.....	216

Capítulo 2

LA ESCUELA RURAL

Rogeli Santamaría Luna

Introducción.....	221
1. La escuela rural. Historia y definición.....	224
1.1. La escuela rural en España: historia de una ausencia.....	224
1.2. Definición de escuela rural.....	229
1.3. El contexto territorial y sociodemográfico de la escuela rural	232
2. Los (escasos) datos de la escuela rural	238
2.1. Estructura y organización.....	238
2.2. Los resultados de la escuela rural en el programa PISA	249
2.3. Cómo se vive en la escuela rural según PISA 2018	252
3. La escuela rural y el desarrollo rural	256
3.1. El papel de la escuela ante el reto demográfico	256
3.2. Un nuevo reto: el acceso al mundo digital	260
4. La escuela rural en el contexto internacional y autonómico.....	264
4.1. La escuela rural en Francia.....	264
4.2. La escuela rural en el Reino Unido.....	266
4.3. La escuela rural en América Latina y el Caribe	268
4.4. La escuela rural en el Estado de las Autonomías	269
5. El futuro de la escuela rural: retos, oportunidades y propuestas de me- jora	272
5.1. La escuela rural, clave del desarrollo sostenible.....	272
5.2. Conocer y visibilizar la escuela rural.....	273
5.3. La escuela rural en las evaluaciones externas internacionales.....	275
5.4. Ampliar la oferta educativa y mejorar las infraestructuras en el me- dio rural.....	276
5.5. Un profesorado estable, comprometido y reconocido.....	277
5.6. Un plan integrado e integral para la escuela rural	278
5.7. Un proyecto de todos.....	280
Bibliografía.....	282

Capítulo 3

LOS PERMISOS PARA EL CUIDADO DE NIÑOS/AS: EVOLUCIÓN E
IMPLICACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS*Gerardo Meil Landwerlin, Jesús Rogero-García y Pedro Romero-Balsas*

Introducción.....	293
1. La evolución de la política de permisos parentales y su configuración actual.....	294
1.1. Orígenes de los permisos parentales	295
1.2. La política de permisos parentales con el establecimiento de la de- mocracia.....	295
1.3. Hacia una política de igualación de los permisos de maternidad y paternidad	297
1.4. La igualación de los permisos para ambos progenitores y su cam- bio de denominación	300
2. La política de permisos española en el contexto de la Unión Europea	303
3. Alcance y barreras a la utilización de los distintos permisos parentales..	307
3.1. Uso de los permisos de maternidad y paternidad.....	308
3.2. Uso de las excedencias y reducciones de jornada.....	311

4. Efectos de los permisos sobre la dinámica familiar y el empleo	313
4.1. Efectos en el cuidado de los niños y en el trabajo doméstico	313
4.2. Efectos sobre la estabilidad de los proyectos de pareja	316
4.3. Efectos en el empleo	317
5. Implicaciones económicas de los permisos parentales.....	319
5.1. El gasto público y de los hogares en permisos parentales	319
5.2. El gasto en permisos parentales y escuelas infantiles en perspectiva comparada.....	321
5.3. Alternativas de gasto en políticas de cuidado	328
6. Conclusiones.....	330
Bibliografía	333
Anexo	337

Capítulo 4

RACISMO Y XENOFOBIA EN UNA SOCIEDAD DIVERSA

Raquel Caro, Mercedes Fernández y Consuelo Valbuena

Introducción.....	343
1. Los números y las políticas de la inmigración a España en el contexto de la Unión Europea	344
1.1. Cifras de inmigración	344
1.2. Política migratoria	350
2. Estereotipo, prejuicio, racismo, xenofobia: algunos apuntes teóricos	355
2.1. El racismo y la xenofobia	355
2.2. El prejuicio	357
2.3. Los indicadores del racismo y la xenofobia y la deseabilidad social	358
2.4. Una breve nota sobre la cuestión de la integración.....	359
2.5. La integración en clave de cohesión social	361
3. Actitudes ante el racismo.....	362
3.1. El auge de los partidos racistas en Europa: ¿está radicalizándose la sociedad?	363
3.2. Actitudes en Europa: el Eurobarómetro	365
3.3. Tendencias en las percepciones y actitudes de los españoles ante la inmigración	375
Conclusiones.....	404
Bibliografía.....	409

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 5

LA VIVIENDA EN ESPAÑA: DINÁMICAS DE CAMBIO EN EL MODELO RESIDENCIAL

Andrés Walliser y Pedro Uceda

Introducción: necesidad, demanda y oferta de vivienda	415
1. El modelo residencial español: descifrando la complejidad.....	418
1.1. Dimensión demográfica del modelo residencial.....	420
1.2. El comportamiento residencial	421
1.3. La perspectiva económica	423
1.4. La perspectiva política y de las políticas públicas de vivienda y suelo	425
2. Una aproximación teórica y cuantitativa al parque residencial en España	425

2.1. ¿Cuál es el tamaño del parque de viviendas en España?.....	426
2.2. Y estas cuestiones, ¿se dan de manera uniforme en todo el territorio nacional? Las diferencias al interior de España	428
3. ¿Cómo influye la ordenación del territorio en el modelo residencial?	431
4. ¿Son las políticas de vivienda la solución al problema de la vivienda?	433
5. Los márgenes del modelo residencial: vivienda y vulnerabilidad	446
5.1. Jóvenes sin casa: la familia (y los problemas) crecen.....	447
5.2. La población adulta mayor: cuando la vivienda es la seguridad y una condena	451
5.3. La vida en una maleta: vivienda y migrantes.....	454
5.4. Sinhogarismo: cuando la vivienda son más que cuatro paredes	459
6. Conclusiones: un modelo en transición, pero con grandes incógnitas a corto plazo	460
Bibliografía.....	464

Capítulo 6

CIUDADES SOSTENIBLES Y ECOLOGÍA INTEGRAL

José Manuel López Rodrigo

1. Introducción: la sociedad en transición (ecológica)	471
1.1. De capital versus trabajo a capital versus biosfera	471
1.2. Más preguntas que respuestas	474
2. Las ciudades, protagonistas.....	480
2.1. Asimetría demográfica.....	481
2.2. Un modelo de transporte que concentra	483
2.3. La vivienda en el centro de la sociedad	484
3. Distintos problemas, nuevas oportunidades	494
3.1. La emergencia climática condiciona la agenda social	495
3.2. Buscando una imagen para la transición ecológica	497
3.3. Nuevo modelo urbano	499
4. Vivienda y energía	502
4.1. De la vivienda a la casa.....	502
4.2. Rehabilitación sostenible	507
4.3. Democratización de la energía.....	513
5. Movilidad sin petróleo	515
5.1. ¿Moverse igual con menos vehículos?.....	515
5.2. Del transporte a la movilidad.....	521
5.3. Sistemas públicos	523
6. Ecología integral: la ciudad como ecosistema	524
Bibliografía.....	529

Capítulo 1
MERCADO DE TRABAJO
Y DESIGUALDAD

Luis Ayala Cañón
UNED

Olga Cantó Sánchez
Universidad de Alcalá

Introducción

Entre los procesos que con mayor fuerza han contribuido a redefinir la estructura social en los países de renta alta, uno de los más destacados es el crecimiento de la desigualdad en el largo plazo. Como ponen de manifiesto distintos informes de la OCDE (2008, 2011, 2015), prácticamente en todos los países de renta alta las diferencias de renta entre los hogares se han ensanchado en las últimas décadas. Este aumento de la desigualdad ha generado un creciente interés, tanto entre los académicos como entre los encargados de la toma de decisiones públicas, que buscan identificar correctamente las causas de este aumento para ajustar las políticas públicas a esta realidad.

Son varios los análisis que han tratado de abordar esta doble tarea, traspasando alguno de ellos las fronteras del trabajo académico para pasar a ocupar el centro del debate social (Piketty, 2013; Atkinson, 2015). En general, sus resultados ligan este progresivo aumento de la desigualdad a la falta de mejoras de las políticas sociales que corrijan la creciente vulnerabilidad económica de amplias capas de la población, que sufren cada vez más precariedad laboral ligada al empleo temporal, a las ocupaciones a tiempo parcial indeseado y a los bajos salarios. A falta de una mayor intervención del Estado, el proceso de deterioro de las condiciones laborales desde los años setenta hasta hoy estaría detrás del progresivo crecimiento de las desigualdades y del empobrecimiento de la población en muchos países de renta alta.

La crisis iniciada en el último tercio de la primera década del siglo XXI y que se prolongó durante varios años añadió, sin duda, mayor intensidad a la tendencia de aumento de la desigualdad. El crecimiento del desempleo, la caída en las remuneraciones de los trabajadores menos cualificados y la insuficiente respuesta de la intervención pública, a través del sistema de impuestos y prestaciones, avivaron el proceso citado de incremento de las diferencias de renta. Tales procesos, junto a las políticas de consolidación fiscal, no habrían hecho sino contribuir a deteriorar aún más el poder adquisitivo de muchos hogares con ingresos medios y bajos, ampliando las diferencias de renta y aumentando el número de familias con ingresos

inferiores al umbral de la pobreza, sobre todo en los países del sur del continente europeo.

La magnitud de la crisis económica y de sus secuelas sociales han erosionado en un breve plazo las ganancias de bienestar social que habían tardado décadas en consolidarse, lo que ha dado origen, sin embargo, a explicaciones del crecimiento de la desigualdad poco ajustadas a la evolución de este problema en el largo plazo. Siendo indiscutible el efecto regresivo de los problemas descritos, el cambio de ciclo no hizo sino avivar procesos que ya venían de lejos. En otras palabras, hay un componente estructural en el proceso desigualitario que va más allá del signo del ciclo económico. Esa inercia obliga a delimitar correctamente cuáles son las fuerzas que explican que la desigualdad sea hoy en la mayoría de los países ricos mayor que la que había hace dos o tres décadas.

En una rápida síntesis, esas explicaciones han puesto el foco fundamentalmente en tres procesos. El primero es la creciente internacionalización de la economía y la incorporación de tecnología en los procesos productivos. El aumento de las importaciones de países de salarios bajos y el progreso tecnológico sesgado hacia los trabajadores más cualificados han hecho que en muchos países haya habido un desplazamiento de la demanda de trabajo, que se ha traducido en niveles de renta gradualmente decrecientes para los trabajadores con cualificaciones más bajas. En este empeoramiento ha tenido también un papel importante, como veremos, la progresiva introducción en todos los países de medidas para flexibilizar el mercado de trabajo, con consecuencias adversas sobre la remuneración y la protección de esos trabajadores.

En segundo lugar, como ha mostrado Piketty en sus trabajos, en casi todos los países se ha registrado una mayor concentración de las rentas del capital. Algunos trabajos muestran que el aumento de la desigualdad de las rentas de capital es mayor que el crecimiento de la desigualdad salarial y su papel es cada vez más importante en el total de renta de los hogares (Milanovic, 2017; Bengtsson y Waldenström, 2018). En todo caso, la contribución de este tipo de rentas a la desigualdad sigue siendo considerablemente inferior a la de las rentas de trabajo, pero su peso está aumentando a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, los datos disponibles muestran, en general, un importante crecimiento de la desigualdad de las rentas primarias o rentas de mercado como consecuencia de los dos procesos citados, y una cada vez más limitada capacidad redistributiva de los sistemas de impuestos y prestaciones. La desigualdad en los países ricos no solo ha aumentado en términos de la distribución de las rentas primarias, sino también una vez que interviene el sector público a través de la doble vertiente de los impuestos y las prestaciones monetarias. Sin duda, y aunque se mantiene

todavía una importante capacidad de la intervención estatal para reducir las desigualdades de los mercados, cada vez es mayor la dificultad del sector público para compensar esa tendencia desigualadora.

Un elemento común en los tres ámbitos descritos es el papel central del mercado de trabajo en la determinación de las rentas que reciben finalmente los hogares. Los cambios citados en la demanda, ligados a la globalización y al cambio tecnológico, la pérdida de peso relativo de las rentas del trabajo en el total y la creciente dificultad para que la intervención pública redistributiva corrija los procesos desigualitarios con origen en el mercado de trabajo, hacen de la dimensión laboral un factor clave en la explicación de las tendencias de la desigualdad.

Dos son, principalmente, los elementos de la realidad laboral que modulan en mayor medida las tendencias de la desigualdad. Uno es la desigualdad en el acceso al empleo, con una relación muy estrecha, como se acaba de mencionar, entre los niveles bajos de empleo y la desigualdad. Siendo esta relación casi universal, no da cuenta, sin embargo, de algunos resultados del mercado de trabajo, que hacen que la conexión entre la creación de empleo y la reducción de la desigualdad no sea completamente automática. En este sentido, una segunda fuente de desigualdad es la que se produce entre quienes acceden al empleo, tanto en las remuneraciones percibidas como en la estabilidad y calidad del puesto de trabajo. El aumento del volumen, en muchos países, de los llamados trabajadores pobres es la manifestación más inmediata de la falta de automatismo entre la creación de empleo y la vulnerabilidad social.

El objetivo de este capítulo es tratar de profundizar en estas dos formas de desigualdad, situando la realidad española en perspectiva comparada y examinando las tendencias en el largo plazo. El capítulo se estructura como sigue: en un primer apartado se analizan las nuevas relaciones entre el mercado de trabajo y la desigualdad; en el segundo apartado se examina la conexión entre el empleo/desempleo y la desigualdad; el tercer apartado se centra en el análisis de los procesos de desigualdad salarial; en el cuarto apartado se revisan algunas de las propuestas de intervención para reducir las desigualdades con origen en el mercado de trabajo. El capítulo se cierra con una breve relación de conclusiones.

1. Las nuevas relaciones entre el mercado de trabajo y la desigualdad

Una de las transformaciones del mercado de trabajo más determinantes de los nuevos procesos de vulnerabilidad económica y social es la pérdida de seguridades. Durante muchas décadas, la combinación de un

mercado de trabajo con niveles bajos de desempleo y un Estado de bienestar en expansión contribuyó a legitimar un sistema de organización social con un gran respaldo de amplias capas de la ciudadanía. Los cambios registrados en las últimas décadas en el mercado de trabajo han supuesto, por el contrario, una fuerte crisis de confianza en ese modelo. En muchos países, la persistencia de elevadas tasas de desempleo, acompañadas de una creciente eventualidad y precariedad de la ocupación, no solo han supuesto un aumento de la vulnerabilidad de los hogares, sino también una importante quiebra del consenso social sobre el modelo de organización económica.

1.1. Vulnerabilidad del empleo, vulnerabilidad de la renta

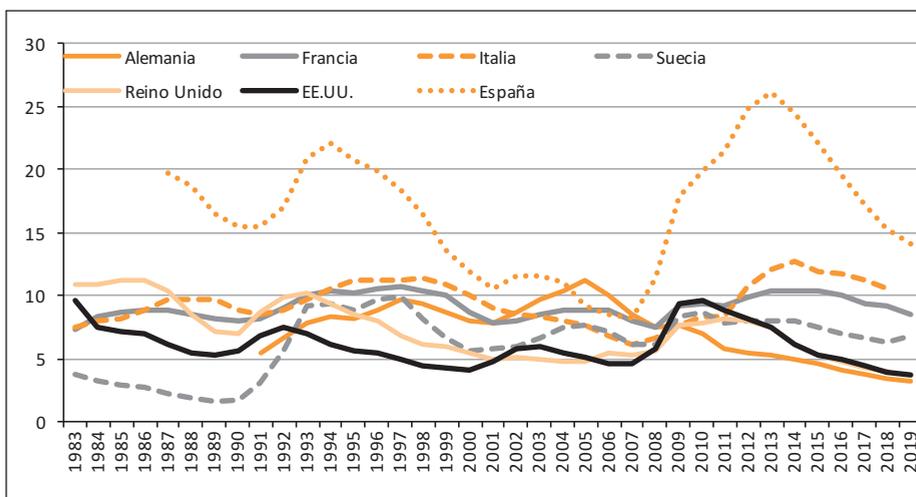
Como ya señaló Guy Standing (1992) hace tres décadas, los cambios en el escenario del empleo en el período posterior a la gran etapa expansiva de las economías occidentales provocaron la ruptura del consenso social que durante varios años se había ido creando en torno a la institucionalización de derechos sociales ligados al ámbito laboral: seguridad del empleo al garantizar el Estado niveles cercanos al pleno empleo, seguridad de ingresos a través de mecanismos reguladores como el salario mínimo, la indicación de los salarios, la protección social y los impuestos para reducir la desigualdad económica, seguridad del puesto de trabajo mediante barreras institucionales que prevenían el despido y seguridad laboral a través de regulaciones que mejoraban las condiciones de trabajo.

Los cambios de las tres últimas décadas y, sobre todo, los citados nuevos procesos ligados a la globalización, al cambio tecnológico y a las nuevas formas de producción de determinados servicios han transformado el entorno laboral en un marco de inseguridad. El primer proceso ha supuesto, entre otras consecuencias, la apertura de muchos mercados locales a la competencia internacional, con importantes consecuencias negativas sobre los niveles salariales. El segundo proceso ha dado lugar a una creciente polarización ocupacional, con el desplazamiento de los puestos de trabajo medios (Sebastián, 2018). En tercer lugar, la generalización de formas no estándar de trabajo se traduce en que, de forma creciente, tener empleo puede ya no ser suficiente para garantizar el acceso estable a los niveles de ingresos necesarios para desarrollar una vida digna de forma autónoma (Muñoz de Bustillo, 2019).

Dos de las consecuencias más visibles de esos cambios son el aumento del desempleo, por un lado, y el crecimiento del empleo temporal y de jornada parcial no deseada, por otro. En relación con el primer aspecto, el abandono del pleno empleo como objetivo de política económica ha hecho

que nos hayamos acostumbrado a ver en muchos países tasas de desempleo cercanas al 10% incluso en los momentos de mayor crecimiento económico. Tal como muestra el gráfico 1, en las tres últimas décadas, en varios de los principales países de la OCDE, la tasa de desempleo se acercó a ese nivel. En ese contexto comparado, la experiencia española resulta claramente anómala. Por un lado, los niveles de desempleo son notablemente más altos que en el resto de los países durante prácticamente todo el período. Por otro lado, las oscilaciones en la tasa de desempleo son mucho más marcadas en el caso español, tanto en los momentos de bonanza económica como en las fases recesivas.

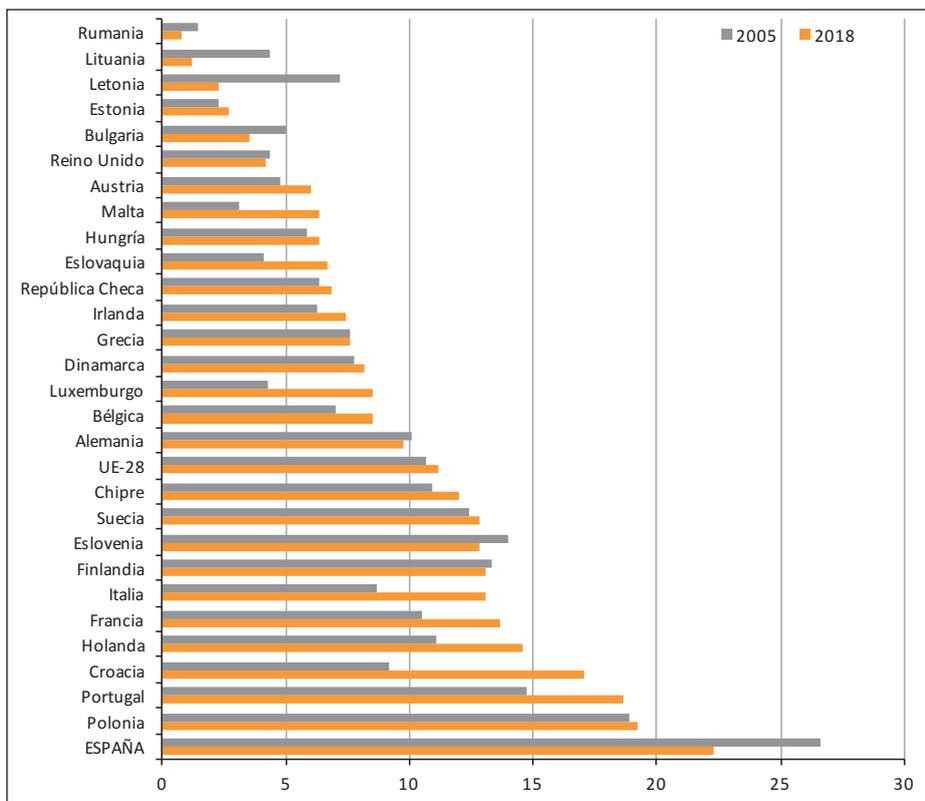
Gráfico 1 – Evolución de la tasa de paro en algunos países de la OCDE. 1983-2019



Fuente: *Unemployment – LFS adjusted series* (Eurostat).

Simultáneamente al aumento general de los problemas de desempleo, el empleo se ha ido haciendo más inestable que en el período en el que las citadas seguridades caracterizaban el devenir del mercado de trabajo. Aunque el peso del empleo temporal puede recoger las singularidades de cada estructura productiva, siendo mayor en algunos países la presencia de las ocupaciones cíclicas y las estacionales, la heterogeneidad que se advierte en la incidencia de este tipo de acceso a la ocupación no oculta que durante los últimos quince años en la mayoría de los países ha aumentado la eventualidad. Además, el aumento del empleo a tiempo parcial involuntario desde 2009 en muchos países, como Francia, Portugal, Italia, Grecia y España, apunta a un aumento de la precariedad de los contratos en términos de número de horas de trabajo mensuales además de en su eventualidad.

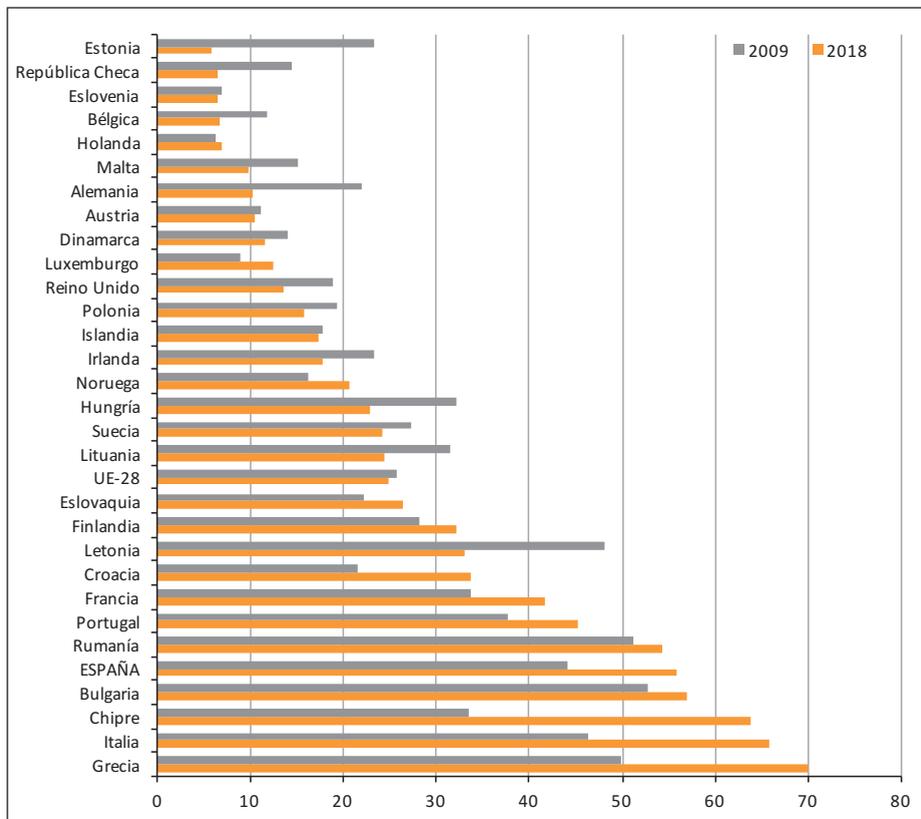
Gráfico 2 – Evolución del empleo temporal en la UE-28. En porcentaje del total de asalariados. 2005-2018



Fuente: EU Labour Force Survey (Eurostat).

En ese marco comparado (gráfico 2), España destaca, de nuevo, por dos rasgos. El primero es una proporción mucho mayor de empleos con contratos de duración determinada que en la media de la UE-28 (en 2018 era más del doble) y de mucho más empleo a tiempo parcial involuntario (gráfico 3). En segundo lugar, a diferencia de la gran mayoría de los países del entorno, el primer indicador disminuyó en el período analizado y el segundo aumentó. El primer cambio no debe interpretarse como el resultado de la transformación de la estructura productiva o de reformas legislativas de envergadura. Las cifras, por el contrario, recogen el efecto de la crisis, con una destrucción mucho más rápida del empleo temporal que del fijo. Una de las características, de hecho, del empleo creado en la recuperación posterior es su elevada temporalidad, a la que se une el segundo indicador, que atestigua el veloz crecimiento del trabajo a tiempo parcial no deseado. Ambas formas de trabajo están ligadas a remuneraciones más bajas y a una menor movilidad en la escala salarial. Las cifras de contratación temporal

Gráfico 3 – Evolución del empleo a tiempo parcial no voluntario en la UE-28. En porcentaje del total de asalariados. 2009-2018



Fuente: EU Labour Force Survey (Eurostat).

en España en el período reciente no solo son mayores que las que hubo durante la crisis, sino que superan también las de la etapa de bonanza anterior. Se está produciendo, además, un incremento de la volatilidad de los contratos temporales, con una reducción de su duración y un aumento del encadenamiento de contratos (FOESSA, 2015).

1.2. El mercado de trabajo y la desigualdad en perspectiva comparada

Los datos anteriores invitan a reflexionar sobre cómo esas nuevas inseguridades en el mercado de trabajo, manifestadas, sobre todo, en los mayores niveles de desempleo y en la mayor presencia de empleos inestables y precarios, pueden afectar a la desigualdad en la renta disponible.

La pregunta natural es si son los países con mayor incidencia del desempleo aquellos donde mayores son también las diferencias de renta entre los hogares. En términos dinámicos, podemos preguntarnos también si la consecuencia esperable de un aumento del desempleo es el incremento de la desigualdad.

Son varios los estudios internacionales que han tratado de dar respuesta a esas cuestiones. La idea de que el crecimiento de la actividad económica y del empleo no siempre ayuda a los estratos más desfavorecidos de la sociedad ha generado un amplio debate en la literatura académica. Como resultado, un amplio acervo de análisis han puesto el foco en el impacto sobre la desigualdad de indicadores alternativos del ciclo económico y, muy especialmente, del desempleo. A partir de los trabajos iniciales de finales de los años ochenta (Blank y Blinder, 1986; Cutler y Katz, 1991), este tipo de modelos empíricos cobró un gran desarrollo, con un ajuste y una capacidad explicativa creciente del comportamiento de los indicadores de desigualdad a partir de los cambios en el desempleo y otros indicadores macroeconómicos sintéticos. La conclusión general era que los cambios en la desigualdad estaban muy relacionados con los cambios en el desempleo.

En la última década, sin embargo, como han manifestado distintos autores, estas relaciones empíricas distan de estar tan claras (Meyer y Sullivan, 2011). Las propuestas que establecen una relación directa entre los cambios en las cifras de empleo y la desigualdad han pasado a someterse a una creciente revisión crítica. La principal objeción es que no tienen en cuenta la caída, ya mencionada, de los salarios de los trabajadores menos cualificados. Hay otros factores, además, que pueden intermediar en esta relación, como la creciente concentración del desempleo en determinados hogares a pesar del crecimiento global del empleo, aspecto que suele quedar orillado en este tipo de análisis.

Por otro lado, parece cada vez más claro que los efectos de las expansiones y las recesiones sobre la desigualdad pueden no ser simétricos (Hines *et al.*, 2001). Frente a la visión tradicional de que en las épocas de bonanza la desigualdad se reduce mientras que lo contrario sucede en las etapas de desaceleración de la actividad y el empleo, los estudios más recientes revelan que esos efectos no son completamente paralelos, con una mayor sensibilidad de los indicadores de desigualdad a las fases de menor crecimiento económico que a las expansiones.

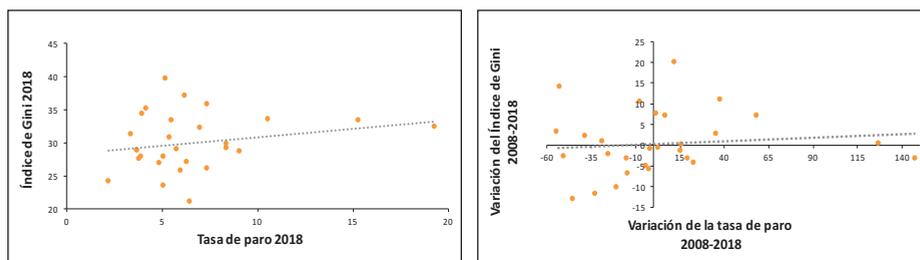
La respuesta efectiva de la intervención pública ante el problema de la pérdida de rentas de los hogares que supone el aumento del desempleo aparece como uno de los factores más determinantes de la evolución de la desigualdad en las recesiones. Un drástico crecimiento de las dificultades

de acceso al empleo no tiene por qué traducirse necesariamente en un incremento significativo de la desigualdad, si la red de prestaciones destinadas a cubrir este riesgo es adecuada y suficiente para corregir el efecto. Aunque, como se señaló anteriormente, la desigualdad ha crecido en la mayoría de los países tanto en términos de las rentas de mercado como en la renta de la que disponen los hogares, una vez que los hogares pagan impuestos y reciben prestaciones, existen notables diferencias en los niveles de desigualdad de renta disponible entre países como consecuencia de distintos efectos redistributivos de la doble forma de intervención pública.

Todos estos argumentos relativizan, por tanto, la pretensión de establecer esa relación tan directa entre desempleo y desigualdad. Frente al estereotipo social que suele asumir esa relación sin cuestionamiento e, incluso, a visiones políticas que vinculan casi exclusivamente el problema de la desigualdad al desempleo, existen filtros económicos, demográficos e institucionales que matizan ese hipotético paralelismo en la evolución de ambos problemas.

A tal conclusión se llega al contrastar la información homogénea disponible para ambas variables. Tal como puede verse en el gráfico 4, con datos de todos los países de la UE-28, aunque en general es en los países con una tasa de desempleo más elevada, donde mayor es la desigualdad medida a través del índice de Gini, no es fácil establecer una relación clara entre ambos indicadores, con una muy amplia variedad de experiencias. Tampoco parece observarse una mayor relación entre ambos problemas cuando la posible correlación se analiza con tasas de variación, aunque, en general, cuando crece el desempleo, al menos en la última década, lo hace también la desigualdad.

Gráfico 4 – Tasa de paro e Índice en Gini en la Unión Europea. 2018 y variación 2008-2018

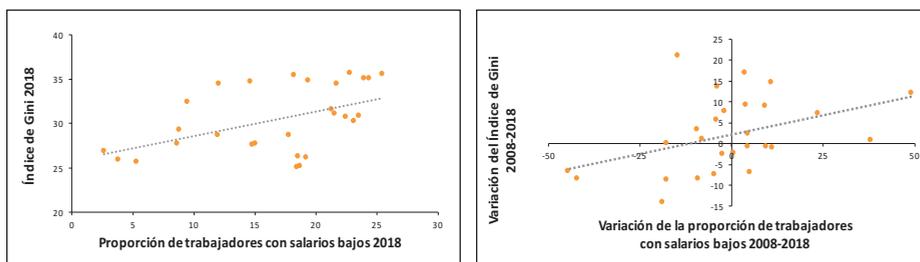


Fuente: Elaboración propia a partir de *Unemployment – LFS adjusted series* y *EU-SILC* (Eurostat).

Esa falta de relación visible entre la extensión del desempleo y la desigualdad invita a pensar en los citados posibles factores intermediadores. La pregunta de por qué el desempleo no siempre se traduce en aumentos de las diferencias de renta remite, como se señaló, a las características del empleo creado. Altos niveles de crecimiento económico y de creación de empleo, pero que no afecten sustancialmente a la mejora de la situación económica de los trabajadores con cualificaciones y remuneraciones más bajas, pueden no reducir la desigualdad. El aumento de la presencia de trabajadores con salarios bajos podría producir, por el contrario, incrementos de la desigualdad incluso en contextos de bonanza económica.

El gráfico 5 recoge la relación entre la incidencia del trabajo de bajos salarios y la desigualdad, también en niveles y en tasas de crecimiento. De acuerdo con Eurostat, el trabajo de bajos salarios se define como tener un empleo con una remuneración inferior a dos tercios del salario mediano. Tal como puede apreciarse en el gráfico, en el contexto europeo existe una relación más visible de la desigualdad con la proporción de trabajadores de bajos salarios que con el desempleo. Los países donde más creció la incidencia de las ocupaciones con bajas remuneraciones son también aquellos donde más creció la desigualdad.

Gráfico 5 – Proporción de trabajadores con salarios bajos e Índice en Gini en la Unión Europea. 2018 y variación 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de *Structure of Earnings Survey* y *EU-SILC* (Eurostat).

2. Empleo, desempleo y desigualdad en España

Tal como se acaba de señalar, la presunción de que tasas elevadas de desempleo conducen sistemáticamente al aumento de las diferencias de renta entre los hogares no se ajusta, en términos generales, a la realidad de los países europeos. Algunos de ellos, como, por ejemplo, los anglosajones, aunque presentan bajas tasas de desempleo, tienen indicadores elevados de desigualdad como consecuencia del progresivo alejamiento de los niveles salariales medios de capas de población cada vez mayores por la proliferación

de empleos mal remunerados y precarios. Este patrón general obliga a valorar con cautela la experiencia española en ese contexto comparado y, sobre todo, a relativizar los juicios generales que hacen depender el comportamiento de la desigualdad casi exclusivamente de los cambios en las cifras agregadas de empleo y desempleo.

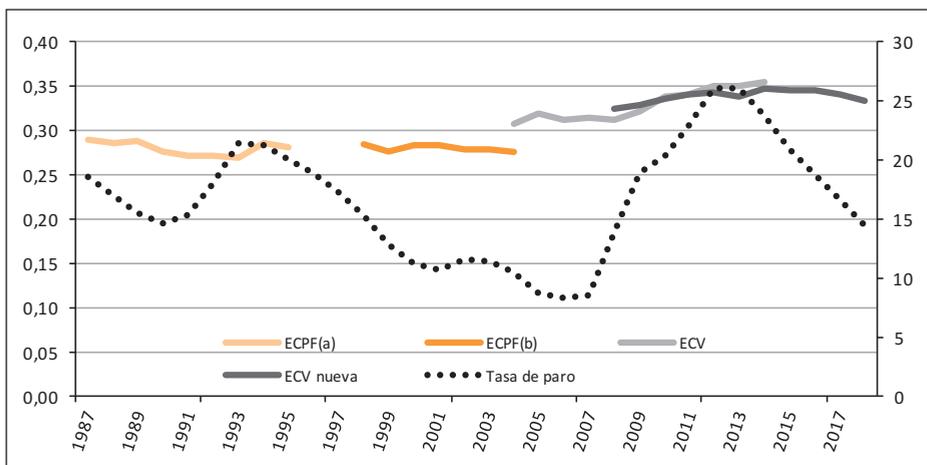
2.1. La relación entre el desempleo y la desigualdad en el largo plazo

Uno de los rasgos más paradójicos de la tendencia de la desigualdad en el largo plazo en España es la limitada sincronía entre los indicadores básicos de este problema y la tasa de desempleo. En la primera gran etapa de crecimiento del desempleo, desde el inicio de la crisis de los años setenta a mediados de los años ochenta, ambos problemas crecieron a un ritmo muy distinto. De hecho, la tasa de paro alcanzó el 20% sin que apenas cambiaran los indicadores de desigualdad. El desarrollo tardío del Estado de bienestar en España, con la expansión del sistema de impuestos y prestaciones y la progresiva universalización de los servicios de bienestar social, fue determinante en la desigualdad. Otro factor que explica que la desigualdad no aumentara drásticamente en esa etapa fue la singular distribución intrafamiliar del desempleo, que afectaba, sobre todo, a los segundos perceptores de rentas y a los hijos mayores de edad y sensiblemente menos a la persona principal del hogar.

Otro momento en el que se produjo un importante aumento del desempleo fue durante el primer tercio de los años noventa, cuando la economía española registró una intensa, aunque breve, desaceleración económica, que elevó la tasa de desempleo del 15 al 21%. Ese cambio de ciclo afectó a la desigualdad, que aumentó por primera vez en muchos años. Destaca, además, como puede verse en el gráfico 6, que aunque ese repunte de la desigualdad se produjera solo durante un breve período, después no fue posible volver al nivel previo a ese incremento.

El rasgo más destacado de la evolución en el largo plazo del desempleo y la desigualdad es, en cualquier caso, la notable asimetría que se registró durante la prolongada etapa de bonanza económica anterior a la última crisis. El desempleo bajó desde tasas cercanas al 22% en 1994 a otras por debajo del 8% en algún trimestre de 2007, con niveles de desempleo incluso inferiores al de países como Alemania o Francia en ese mismo año. Esa espectacular reducción no dio lugar, sin embargo, a grandes cambios en los indicadores de desigualdad. Aunque la sucesión de cambios y rupturas metodológicas en las encuestas que ofrecen información anual impiden contar con una serie homogénea para ese período, el retrato que ofrecen las fuentes con información para la mayoría de esos años está marcado, básicamente, por la estabilidad del indicador, a pesar del pronunciado descenso de la tasa de paro.

Gráfico 6 – Evolución de la tasa de paro y la desigualdad (índice de Gini) en España. 1987-2018



ECPF: Índice de Gini con la Encuesta de Presupuestos Familiares.

(a), (b): antes y después del cambio de metodología de la EPF.

ECV: Encuesta de Condiciones de Vida.

ECV nueva: Encuesta de Condiciones de Vida con datos de renta procedentes de registros.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*, *Encuesta de Condiciones de vida* y *Encuesta de Población Activa* (INE).

Posteriormente, hacia finales de 2007 se inició un proceso de rápido deterioro del mercado laboral y de intensa destrucción de empleo, que llevó a la tasa de desempleo a superar su máximo de las últimas cinco décadas a comienzos de 2013 (27%), que más que triplicaba el valor previo a la crisis. Como en la fase recesiva de principios de los años noventa, ese drástico aumento del desempleo afectó notablemente a la desigualdad. Después de década y media sin apenas cambios, el índice de Gini aumentó su valor año a año desde 2008 hasta al menos 2014. En ese período España fue el país de la Unión Europea con mayor diferencia entre la evolución de la renta de las decilas de ingresos más alta y más baja.

En el período posterior de recuperación de la actividad económica y del ritmo de creación de empleo, el desempleo volvió a descender hasta una tasa que, en 2019, era menos de la mitad que la que se había registrado en el momento más álgido de la crisis. Ese rápido descenso de la incidencia del desempleo, como en la etapa de bonanza anterior, tampoco tuvo un gran reflejo en la evolución de la desigualdad, que experimentó una marcada resistencia a la baja. El acusado carácter temporal del empleo creado y el incremento del trabajo a tiempo parcial indeseado dificultan que la creación de empleo se traduzca en grandes mejoras en la escala de rentas de los colectivos más desfavorecidos.

Esta sucesión de ciclos económicos y de etapas de distinto signo en la evolución de la desigualdad introduce varios interrogantes. La pretensión de encontrar una relación directa entre los cambios en el desempleo y en la desigualdad se ha enfrentado tradicionalmente en España a la falta de significación de los trabajos que han tratado de verificar con métodos estadísticos esa relación. Aunque el resultado general es que, efectivamente, mayores tasas de desempleo están asociadas a una mayor desigualdad de ingresos, esos trabajos de corte empírico no han contribuido a esclarecer la relación entre el paro y la desigualdad.

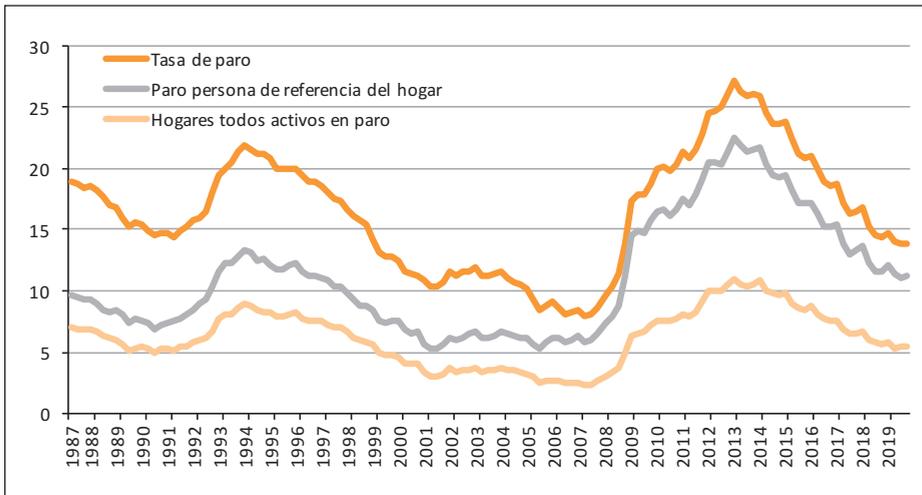
Por un lado, hay factores relacionados con el mercado de trabajo distintos de la propia magnitud del desempleo que explican que los indicadores de desigualdad en España sean altos en el contexto comparado. Por otro lado, los datos parecen confirmar una muy distinta sensibilidad de la desigualdad a las expansiones, con pocos cambios en las etapas de recuperación del empleo, y a las recesiones, con un aumento inmediato de las diferencias de renta y, por tanto, de la desigualdad. No resulta fácil asegurar, por tanto, que un ritmo alto en la creación de empleo sea una condición suficiente para conseguir que esas diferencias se reduzcan, mientras que el efecto regresivo del crecimiento en las recesiones parece indudable.

2.2. El desempleo dentro del hogar: ¿una barrera suficiente contra la desigualdad?

Como se acaba de analizar, la tasa de desempleo de la economía española no es siempre un buen predictor de la desigualdad, porque filtros de distinta naturaleza condicionan el posible efecto directo del aumento de aquella sobre las diferencias de renta entre los hogares. Tradicionalmente, uno de esos factores intermediadores más relevantes ha sido el modo en que se distribuye el riesgo de desempleo dentro del hogar. Este no suele afectar de manera uniforme a cada miembro, concentrándose, habitualmente, en mayor medida en los activos distintos de la persona principal.

En el caso español, los pocos estudios disponibles que han tratado de verificar esta relación parecen confirmar que más que la tasa de desempleo general lo que afecta más a la desigualdad y, sobre todo, a la vulnerabilidad económica de los hogares con menos recursos son determinadas características de aquel (Ayala *et al.*, 2017). Así, más que la tasa de desempleo considerada de forma agregada, son otros indicadores como la tasa de desempleo de la persona principal del hogar o el porcentaje de hogares en los que todos los miembros activos están en situación de desempleo los que tienen una mayor capacidad de explicar la evolución de la desigualdad y la pobreza.

Gráfico 7 – Evolución del desempleo dentro del hogar. 1987-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

La Encuesta de Población Activa (EPA) ofrece información trimestral sobre las tres manifestaciones del desempleo mencionadas, permitiendo así la observación de las variables que pueden anticipar cambios en las situaciones de vulnerabilidad e inseguridad económica de los estratos de renta más bajos. Esos datos parecen mostrar claramente un cambio importante en la última crisis respecto a lo sucedido en otros ciclos recesivos anteriores (gráfico 7).

Durante la pasada crisis (2008-2014), la tasa de desempleo de la persona principal del hogar aumentó a un ritmo incluso superior al de la tasa de desempleo agregada, lo que planteaba una situación claramente diferente a la de anteriores episodios de rápido crecimiento del desempleo, como la primera fase de deterioro del empleo en la crisis de los años setenta y primeros ochenta o la desaceleración de los primeros años noventa. En todas esas etapas anteriores de pérdida de puestos de trabajo, la concentración del desempleo en jóvenes y cónyuges supuso cierta absorción dentro de los hogares de los efectos adversos de los cambios de ciclo, con el apoyo también de la red de prestaciones sociales, con una importante expansión en la primera mitad de los años noventa. Ambos factores contribuyeron a que el hecho de pasar a tener tasas de desempleo superiores al 20% no supusiera un incremento importante de la desigualdad y la pobreza.

En esta última crisis, sin embargo, el desempleo de la persona principal no solo creció más rápidamente que en cualquier otro momento de las tres últimas décadas, sino que lo hizo a un ritmo todavía superior al de la

tasa de desempleo agregada, alcanzando en ambos casos máximos históricos. A título comparativo, en 1994, año en que la tasa agregada alcanzó su valor más alto antes de la última crisis, la tasa de desempleo correspondiente a la persona principal del hogar equivalía, aproximadamente, a algo más de la mitad de aquella. En los años de mayor destrucción de empleo durante la crisis esa relación se elevó hasta casi el 85%. Desde niveles inferiores al 6% en 2007, a situarse claramente por encima del 20% (21,8%) en 2013, cuando alcanzó su máximo histórico, registrando un crecimiento (273%) superior al de la tasa de desempleo agregada (230%). La reducción de ambas tasas desde entonces ha sido, sin embargo, muy similar.

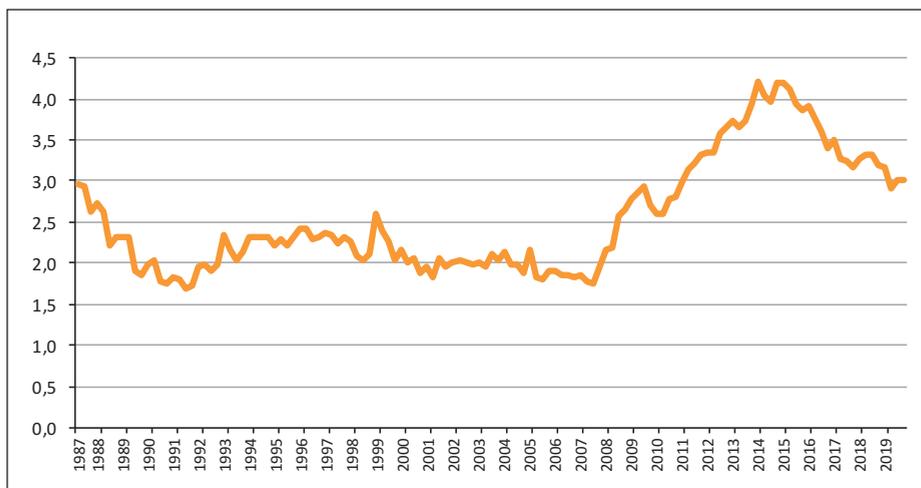
En términos del posible impacto del desempleo sobre la desigualdad, esta evolución muestra que el empleo de la persona principal del hogar ha dejado de ser (al menos en parte) ese colchón que evitaba la traducción inmediata de los cambios de ciclo en una mayor vulnerabilidad de las familias. La magnitud del desempleo en la crisis y los cambios en los perfiles socioeconómicos de la persona principal en situación de vulnerabilidad económica, con más jóvenes, mujeres e inmigrantes que antes, explican ese proceso.

Un segundo indicador de desempleo dentro del hogar, más relacionado con la desigualdad que la propia tasa de paro de la economía española, es el porcentaje de hogares con todos los activos en situación de desempleo. Este colectivo, que suponía un 2,5% del total de hogares en 2007, llegó a representar el 11% del total en 2013. Ese crecimiento, de nuevo, fue significativamente superior al de la tasa agregada de desempleo. Los estudios disponibles muestran que esta variable es especialmente adecuada para predecir los cambios en la desigualdad (Ayala *et al.*, 2017). Cabe contemplar con incertidumbre, por ello, la moderación registrada en la reducción de esta forma de desempleo familiar en los últimos trimestres.

Un último indicador que nos permite cualificar la relación entre los cambios en el empleo y la distribución de la renta es el porcentaje de hogares que no tienen rentas del trabajo porque ninguno de sus miembros activos está empleado y tampoco declaran estar recibiendo prestaciones de la Seguridad Social o prestaciones por desempleo. Este indicador podría ser considerado como una buena forma de medir pobreza severa o exclusión laboral y monetaria. Su evolución en el largo plazo puede ofrecer una perspectiva más amplia del impacto que tienen las situaciones de desempleo no cubiertas por el sistema de prestaciones sociales sobre la vulnerabilidad económica de los hogares.

Su evolución en las últimas décadas revela la importancia de los cambios de ciclo económico sobre la pobreza más severa (gráfico 8). La profunda recesión que se inició en 2008 hizo pasar su peso poblacional de una cifra

Gráfico 8 – Evolución del porcentaje de hogares sin ingresos. 1987-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

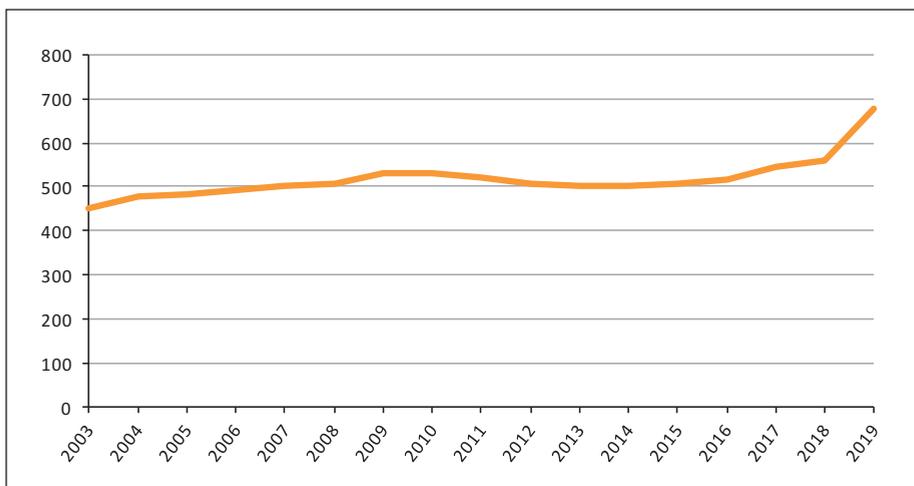
cercana al 1,7% de los hogares a otra de aproximadamente un 4,2% en 2014. En términos absolutos, se llegó a una cifra cercana a ochocientos mil hogares sin ingresos, de los que una parte importante eran jóvenes que habían trabajado en la construcción, mujeres, inmigrantes y hogares monoparentales.

La evolución reciente de este indicador arroja, además, dos datos preocupantes. El primero es que el ritmo de reducción del problema una vez que se cerró el último ciclo recesivo ha sido inferior al de los otros indicadores revisados hasta ahora (experimenta una reducción inferior a la mitad de la de la tasa de desempleo agregada). En segundo lugar, en los últimos trimestres la reducción ha ido deteniéndose, cuando todavía su nivel es muy superior al que había al comienzo de la crisis. Ambos datos alertan, de nuevo, de la falta de realismo que supone la aceptación sin matices de que los ciclos económicos expansivos y la creación de empleo reducen la vulnerabilidad social.

2.3. El problema de los trabajadores pobres

Una de las características del empleo más ligadas a la desigualdad y a la vulnerabilidad económica es el trabajo de bajos salarios. Dos de los rasgos habitualmente presentes en la caracterización del mercado de trabajo en España son los niveles salariales inferiores a la media europea y la mayor incidencia de los empleos con salarios bajos. Como ya se señaló anteriormente, las repercusiones que puede tener sobre la desigualdad la persistencia de este problema pueden llegar a ser mayores que el propio hecho de tener una tasa de desempleo elevada.

Gráfico 9 – Evolución del salario mínimo en términos reales. Base IPC 2003 = 100. 2003-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Ministerio de Trabajo e IPC (INE).

Para poder anticipar ese posible efecto es necesario definir con suficiente precisión el propio concepto de salario bajo o insuficiente. Una aproximación habitual es la utilización del salario mínimo definido habitualmente dentro de las políticas de regulación de los mercados de trabajo en los países de la OCDE. La evolución de su cuantía y, sobre todo, de su capacidad adquisitiva –ajustada según el coste de la vida– refleja la valoración que hacen los Gobiernos de lo que puede ser considerado como un salario suficiente.

El uso del salario mínimo (SMI) como referencia en el análisis de la estructura salarial ha sido criticado, sin embargo, por diversas razones. Una importante es que son pocos los trabajadores a los que afecta en la práctica. No obstante, el hecho de que a veces se tome como referencia en la determinación de los salarios pactados en los convenios colectivos hace que su efecto sea mayor que el que podría inferirse si considerásemos únicamente a los trabajadores con salarios inferiores a su cuantía.

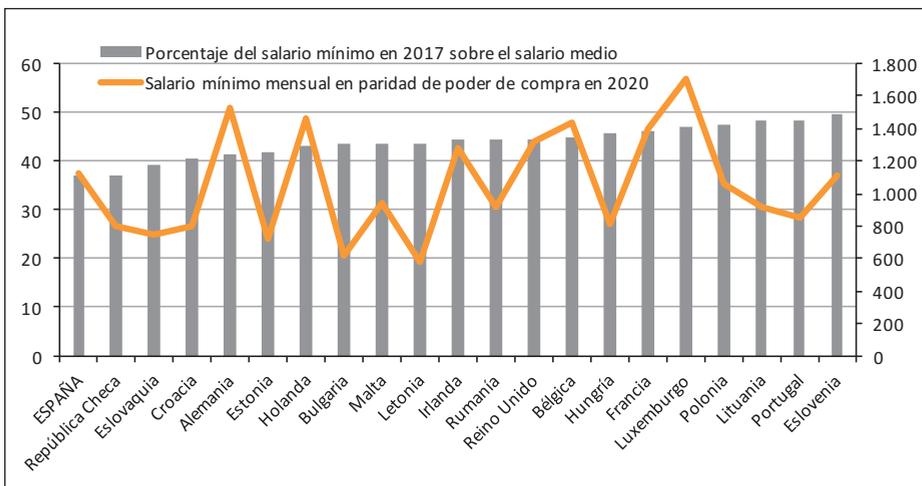
En las dos últimas décadas, la evolución del SMI español ajustado por el coste de la vida (IPC) ha estado marcada por la sucesión de distintas etapas. Hasta la crisis económica del 2008, la tendencia fue de moderado crecimiento, con incrementos anuales superiores a los del nivel de precios (gráfico 9). La crisis quebró ese proceso, sucediéndose descensos continuos en esa mejora de la capacidad adquisitiva del SMI en los momentos en los que los efectos de la crisis económica fueron más graves. En 2017 empezaron a aplicarse subidas graduales, con un incremento nominal del 8% en 2017, 4% en 2018, 22,3% en 2019 y 5,6% en 2020. Pese a todas esas subidas,

el valor del SMI en paridad de poder adquisitivo es todavía hoy inferior al de los países de la Unión Europea de mayor renta per cápita.

Como se acaba de señalar, la cuantía del SMI puede ser un determinante clave de la estructura salarial. Cuanto más cercano esté su valor al salario medio, menos desigual será la distribución de los salarios. El gráfico 10 recoge los datos disponibles más recientes para establecer esa comparación. Al ser los datos de España anteriores a las citadas subidas, no reflejan con exactitud la situación reciente. Antes de que comenzara esa tendencia al alza, el salario mínimo en España era inferior al establecido en los países de la Unión Europea donde los niveles de desigualdad son menores, ya fuera en términos absolutos, ajustado en cada país por el coste de la vida o en relación con el salario medio. Los datos más recientes –primer semestre de 2020– muestran, sin embargo, que de los veintidós países de la UE-28 con salario mínimo –no lo tienen Dinamarca, Italia, Chipre, Austria, Finlandia y Suecia– España ocupa ya el octavo lugar.

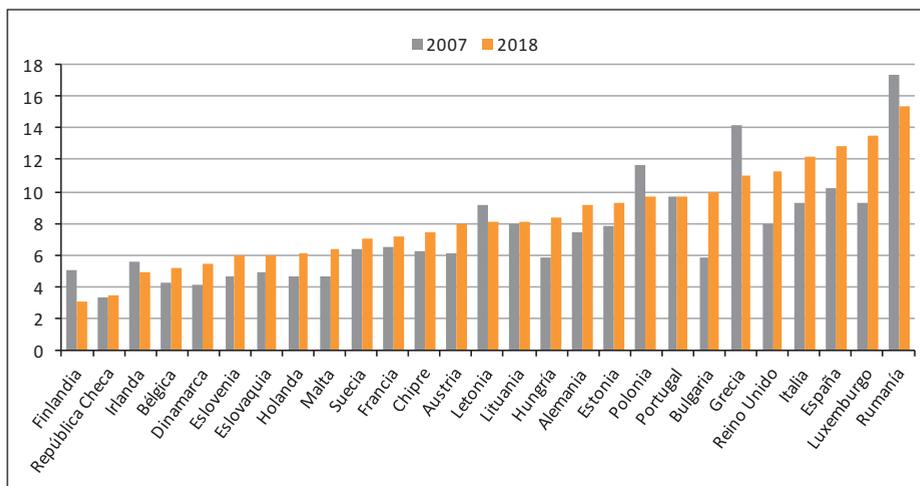
Una segunda vía para tratar de cuantificar el problema de los bajos salarios en España es utilizar un indicador de la concentración de personas de bajos ingresos por empleo en determinados hogares. La medida estándar es la proporción de personas empleadas que viven en hogares cuya renta familiar está por debajo del umbral de la pobreza (60% del ingreso medio equivalente por la metodología europea), que se suele denominar pobreza laboral o “*in-work poverty*”. En general, su incidencia revela la falta de oportunidades de empleo para permitir a las personas salir de situaciones de dificultad económica a través de su participación en el mercado de trabajo.

Gráfico 10 – Diferencias en el salario mínimo en países de la UE. 2017 y 2020



Fuente: Eurostat.

Gráfico 11 – Evolución de la tasa de pobreza de los ocupados. En porcentaje. 2007-2018



Fuente: EU-SILC (Eurostat).

El gráfico 11 presenta este indicador para todos los países de la Unión Europea. La tasa de pobreza del 13% de los ocupados en España es la tercera más alta. Para su valoración hay que tener en cuenta, además, que se excluye de esta categoría, al no ser ocupados, a los asalariados con menor cualificación y salarios más bajos que han sido expulsados del empleo. Ese porcentaje, como se ha visto, es mayor que en la mayoría de los países europeos. En segundo lugar, la elevada magnitud del problema de los trabajadores pobres en España no es una realidad exclusiva de la crisis y los años posteriores, ya que la tasa ya era de las más elevadas antes del cambio de ciclo.

Como han señalado distintos autores, esa incidencia tan alta del empleo de bajos salarios no es ajena a un marco institucional –salarios mínimos bajos y negociación colectiva dispersa– que la favorece (Davía, 2014). Como muestra esa misma autora, los trabajadores de bajos salarios viven en hogares con problemas de desempleo, pobreza y privación material con mayor frecuencia que el resto de los asalariados, por lo que la dualidad en el mercado de trabajo se extiende a otros ámbitos y corre, además, el riesgo de persistir en el tiempo si, como indica la evidencia existente, los trabajadores de bajos salarios tienen dificultades para ascender en la escala salarial.

Existe, por tanto, un problema estructural de empleo de baja calidad y escasa remuneración, profundamente enquistado en la realidad laboral española, para cuya moderación serían necesarias, en primer lugar, profundas transformaciones de la estructura productiva, dada su especial incidencia en sectores como el comercio al por menor, hostelería, actividades inmobiliarias y servicios empresariales y ciertas manufacturas tradicionales; en segundo

lugar, reformas también en los sistemas de regulación del mercado de trabajo; y, en tercer lugar, una discusión, como se verá posteriormente, sobre la pertinencia de prestaciones complementarias de los salarios, ya presentes en varios países de nuestro entorno.

3. La desigualdad de los salarios

Como se señaló al principio, una de las principales razones del crecimiento de la desigualdad en los países de renta alta es el aumento de la dispersión en la distribución de las rentas de mercado (antes de impuestos y transferencias) y, sobre todo, de las rentas salariales. En casi todos los países de la OCDE, aunque con distinto ritmo y periodicidad, durante las dos últimas décadas ha ido creciendo la brecha que divide a los trabajadores mejor y peor pagados. Los citados procesos de globalización de la actividad económica y de incorporación intensiva de tecnología a la producción han dado origen tanto a un desplazamiento de la demanda a favor de los trabajadores más cualificados, con un rápido aumento de su salario relativo, como al progresivo empeoramiento de los trabajadores menos cualificados, con caídas en sus remuneraciones.

La pregunta de por qué la desigualdad salarial crece en los países de mayor renta ha dado origen a numerosos debates, con posiciones no siempre coincidentes respecto al peso de los distintos factores y procesos en marcha —el cambio tecnológico, la globalización económica y las reformas en las instituciones del mercado de trabajo— sobre las diferencias salariales. La OCDE (2011) asigna una importante contribución al progreso tecnológico sesgado hacia los trabajadores más cualificados, cuya demanda se habría incrementado con el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Parece claro, sin embargo, que ese elemento no lo explica todo, ya que desde comienzos de los años ochenta la desigualdad de las rentas de mercado ha crecido en Norteamérica, China, India y Rusia y también en los países europeos, pero lo ha hecho con importantes diferencias en el nivel y la tendencia (Alvaredo *et al.*, 2018). Es decir, países con un nivel similar de desarrollo tecnológico, como Estados Unidos y varios de los miembros de la Unión Europea, tienen niveles de desigualdad muy distintos, lo que revela la importancia de las políticas y las instituciones nacionales para influir en ella. Otros factores como el incremento de los flujos financieros internacionales y su desregulación, o el creciente peso de las importaciones de países de salarios bajos, habrían tenido un efecto indirecto sobre la desigualdad salarial por la presión ejercida sobre las políticas e instituciones del mercado de trabajo.

En las explicaciones de la desigualdad salarial son importantes también los factores institucionales relacionados con las distintas formas de

regulación del mercado de trabajo. Desde comienzos de los años ochenta y al menos hasta que estalló la última crisis económica, en la gran mayoría de países de la OCDE se pusieron en marcha reformas orientadas a flexibilizar el mercado de trabajo, que supusieron una rebaja gradual de los sistemas de seguridad anteriormente enunciados. Ejemplos son el aumento de la distancia del salario mínimo respecto al salario medio, la disminución de los costes de despido y la pérdida de capacidad de los sindicatos en los procesos de negociación. Aunque la literatura comparada dista de ser uniforme en sus resultados, las reformas dieron lugar, en términos generales, a efectos positivos en los niveles de empleo, aunque aumentaron simultáneamente las diferencias salariales entre los trabajadores.

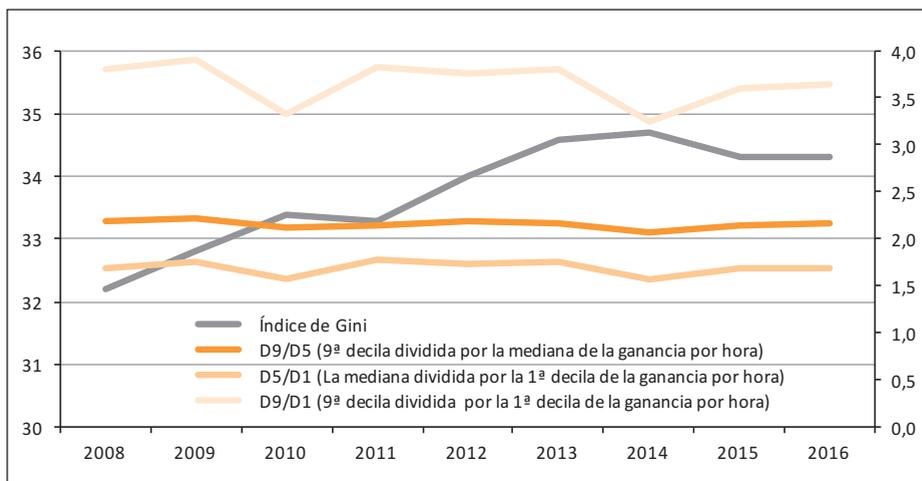
Otra clave es el papel determinante de la educación como factor compensador del aumento de la desigualdad salarial. Aunque en la mayoría de los países el mayor acceso de la población a niveles de estudios más altos no ha sido suficiente para conseguir detener la tendencia de aumento de las diferencias salariales –algunos autores hablan de la “carrera entre educación y tecnología” para explicar los cambios en la brecha salarial por niveles de cualificación–, sigue siendo un factor decisivo para que estas no se amplíen más.

3.1. Tendencias de la desigualdad salarial

En el caso de España, los resultados analizados en el apartado anterior permiten anticipar la presencia de un componente desigualitario en la estructura salarial. La persistencia de una alta proporción de empleo precario, con bajas remuneraciones y posibilidades muy limitadas de ascender en la estructura salarial, no es solo determinante de una importante brecha salarial en el mercado laboral español, sino que es también un factor determinante de la desigualdad en la distribución de la renta entre los hogares.

Tal como muestra el gráfico 12, la desigualdad salarial, medida en términos de la remuneración por hora trabajada, aumentó según el índice de Gini, aunque moderadamente, durante la crisis y registró una caída, también leve, al iniciarse la recuperación de empleo. Los datos permiten confirmar, además, un rasgo característico de la estructura salarial en España, que es el alto contenido explicativo de la estructura salarial que tiene lo que sucede en la parte baja de esa distribución. Las diferencias salariales en la parte alta –desde los salarios más altos a la mitad de la distribución– son muy estables en el tiempo y lo es también la posibilidad de que se den procesos de movilidad ascendente en los trabajadores con salarios medios. En la parte baja de la distribución hay mucha mayor movilidad, que se explica, sobre todo, por el alto grado de rotación entre ocupaciones debido a los elevados niveles de temporalidad y a la sucesión en ese estrato de rápidas transiciones del empleo al desempleo.

Gráfico 12 – Evolución de la desigualdad en las ganancias salariales por hora, 2008-2016



Fuente: Encuesta de Estructura Salarial (INE).

Algunos autores caracterizan la desigualdad salarial en España como una realidad muy vinculada al ciclo económico: aumenta cuando la actividad se deteriora y se reduce en las etapas de bonanza. El aumento de la desigualdad salarial durante la crisis parece claro con las distintas fuentes disponibles, tanto datos de encuesta como registros administrativos. Hay también coincidencia en la caracterización de la prolongada etapa expansiva anterior a la crisis como un período en el que disminuyeron las diferencias salariales.

Existe cierto consenso sobre las razones que explican la reducción de las diferencias salariales en esa etapa de bonanza económica. En línea con lo apuntado para los países de la OCDE, uno de los principales factores determinantes de ese cambio fue la reducción de la prima salarial de los titulados por el aumento de la oferta de trabajadores con mayor nivel educativo. El problema de que un alto porcentaje de los puestos de trabajo en España los ocupen trabajadores con cualificaciones superiores a las que requieren esos puestos por las dificultades del mercado de trabajo para absorber con ocupaciones apropiadas el aumento de titulados universitarios es una característica de la realidad laboral española. Sus consecuencias distributivas son importantes, al contribuir a reducir las diferencias entre los distintos grupos educativos y a aumentar a la vez las desigualdades salariales dentro de cada grupo.

Una vez cerrada la crisis, la inadecuación de conocimientos al puesto de trabajo sigue siendo elevada, al declarar casi uno de cada dos ocupados que su empleo exige una cualificación distinta de la que tiene. Aunque hay

casos en los que el problema es que la cualificación es inferior a lo que exige el puesto de trabajo, la realidad es que son mayoritarias las situaciones en las que el desajuste se produce por el exceso de cualificación (tres de cada cuatro casos). La severidad de la crisis hizo que el problema de inadecuación de los puestos de trabajo se intensificara. En la recuperación posterior, los problemas de sobrecualificación han disminuido levemente, manteniéndose siempre a un nivel más bajo los problemas de infracualificación.

Una segunda explicación de la contención de las desigualdades salariales en la etapa anterior a la crisis y de su aumento durante el desarrollo de esta son los cambios en la composición del empleo. En la etapa expansiva, el desarrollo del sector de la construcción y de las industrias y servicios asociados supuso que mejoraran notablemente las rentas de un amplio segmento de trabajadores que en otro contexto de demanda más débil de estas actividades habrían recibido remuneraciones sensiblemente menores. Ese cambio en la composición del empleo habría supuesto un aumento de la desigualdad, si se hubiera mantenido el salario anterior al *boom* inmobiliario. La lógica consecuencia de este argumento es que una parte importante del aumento de la desigualdad durante la crisis también puede atribuirse al raudo declive del sector, con pérdidas de empleo y caídas de los salarios muy rápidas.

Dadas las dificultades para modificar las características básicas de la estructura productiva en España, parece difícil que puedan cambiar en el corto y medio plazo las condiciones que determinan la desigualdad salarial en nuestro país, incluso aunque vuelvan a darse fases prolongadas de crecimiento económico. Con ello, se debe esperar que las desigualdades salariales sigan siendo mayores que en otros países. Algunos análisis que han dado el salto desde la distribución individual de los salarios a las desigualdades salariales desde la perspectiva del hogar refrendan la presencia de mayores diferencias que en los países de nuestro entorno (OCDE, 2015). No resulta fácil anticipar, por tanto, que los ciclos expansivos alteren sustancialmente los actuales niveles de desigualdad salarial, aunque parte de las diferencias puedan estrecharse. Ante la ausencia de cambios en la estructura productiva –para los que serían necesarias medidas estructurales y plazos largos– y de reformas sustanciales en el marco legislativo orientadas a la reducción de las diferencias salariales, cabe esperar que se mantenga este rasgo desigualitario del mercado de trabajo.

3.2. La desigualdad en las horas trabajadas

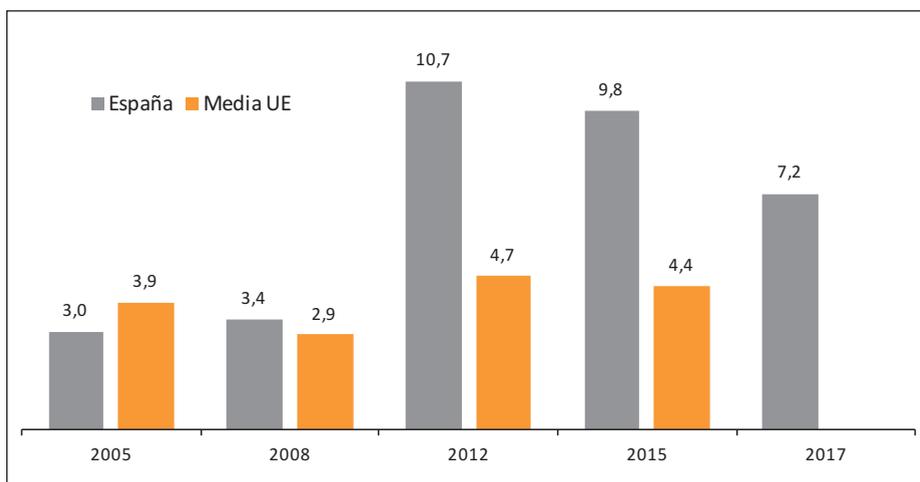
Los distintos informes sobre la distribución de los salarios en los países de la OCDE ponen el foco también en otra clave que permite una mejor comprensión de la tendencia al aumento de la desigualdad en la distribución salarial. Se trata del proceso presente en la mayoría de los países ricos de

aumento también de la desigualdad en las horas trabajadas, con grandes diferencias entre los ocupados según los niveles de cualificación. En algunos países este proceso no solo ha contribuido a ampliar el efecto desigualitario de las diferencias crecientes en la remuneración por hora trabajada, sino que ha sido incluso más determinante del aumento general de las diferencias salariales.

La información comparada sobre este problema es, sin embargo, limitada. En el caso de España, la Encuesta de Población Activa permite identificar los problemas de subempleo por la insuficiencia de las horas trabajadas. Un posible indicador es el número de personas que viven en hogares en los que el total de horas trabajadas de todos los miembros activos (entre 16 y 59 años) es menos del 20% de las que podrían dedicar a trabajar, es decir, su potencial de empleo.

Como refleja el gráfico 13, el problema de la insuficiencia de las horas trabajadas aumentó drásticamente durante la crisis, mucho más que en el resto de los países de la UE. Entre 2008 y 2012 se triplicó el número de personas que vivían en un hogar donde las horas trabajadas eran menos de una quinta parte de su potencial de empleo. Este dato indica que no solo aumentó la desigualdad en la remuneración media por hora, sino especialmente las diferencias en las horas trabajadas de distintos hogares. Aunque la recuperación posterior de la actividad económica hizo que el problema disminuyera notablemente, su incidencia actual sigue siendo considerablemente superior a la que había antes del inicio de la fase de deterioro del mercado laboral.

Gráfico 13 – Evolución del subempleo por horas trabajadas en España y en la UE. En porcentaje. 2005-2017



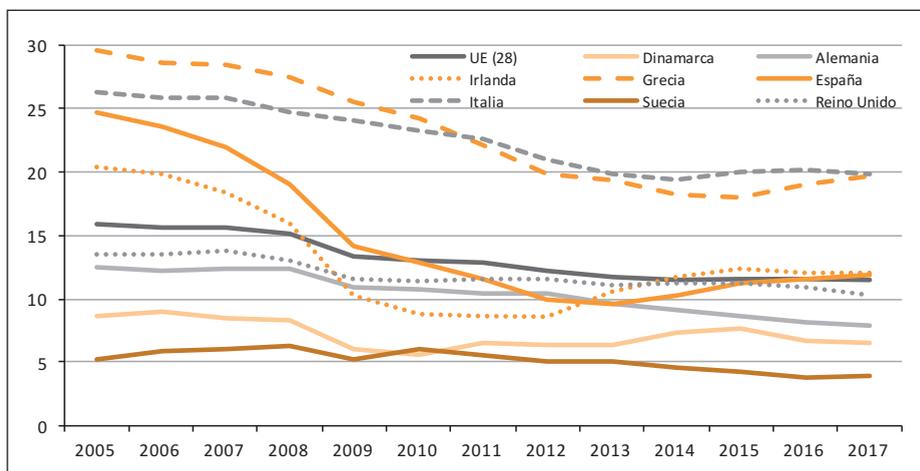
Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE) y *Labour Force Survey* (Eurostat).

3.3. La persistencia de la brecha salarial de género¹

Los procesos descritos de aumento de las diferencias en las remuneraciones y en las horas trabajadas no afectan de manera uniforme a las distintas categorías de la población. Un ámbito donde más relevantes pueden ser estas diferencias es en la llamada brecha de género. En el mercado de trabajo español, las diferencias entre hombres y mujeres se han manifestado tradicionalmente a través de los siguientes resultados: una persistente brecha en tasas de empleo y desempleo a favor de los hombres, un mayor peso del trabajo a tiempo parcial a menudo no deseado y de los contratos de carácter temporal en el empleo femenino, la discriminación salarial de las mujeres y una importante segregación de estas en ocupaciones de menor remuneración (Cebrián y Moreno, 2008; Gradín *et al.*, 2010; Bárcena-Martín y Moro-Egido, 2013; Del Río y Alonso-Villar, 2014).

Las diferencias en las tasas de empleo entre hombres y mujeres en España se han ido reduciendo paulatinamente en los últimos años (gráfico 14). La crisis contribuyó a reducir la brecha, que pasó de 22 puntos de diferencia a menos de 10 entre 2007 y 2013. La recuperación económica amplió, de nuevo, la brecha, aunque muy modestamente. El nivel actual es muy similar a la media europea y significativamente inferior al de otros países mediterráneos, como Italia o Grecia. Esa brecha es también similar a la de Reino Unido e Irlanda, aunque más que duplica la de los países nórdicos, como Suecia y Dinamarca, que se sitúan en los niveles más bajos, con una brecha de empleo por género cercana a los 5 puntos.

Gráfico 14 – Evolución de la diferencia entre la tasa de empleo de hombres y mujeres entre 20 y 64 años. 2005-2017

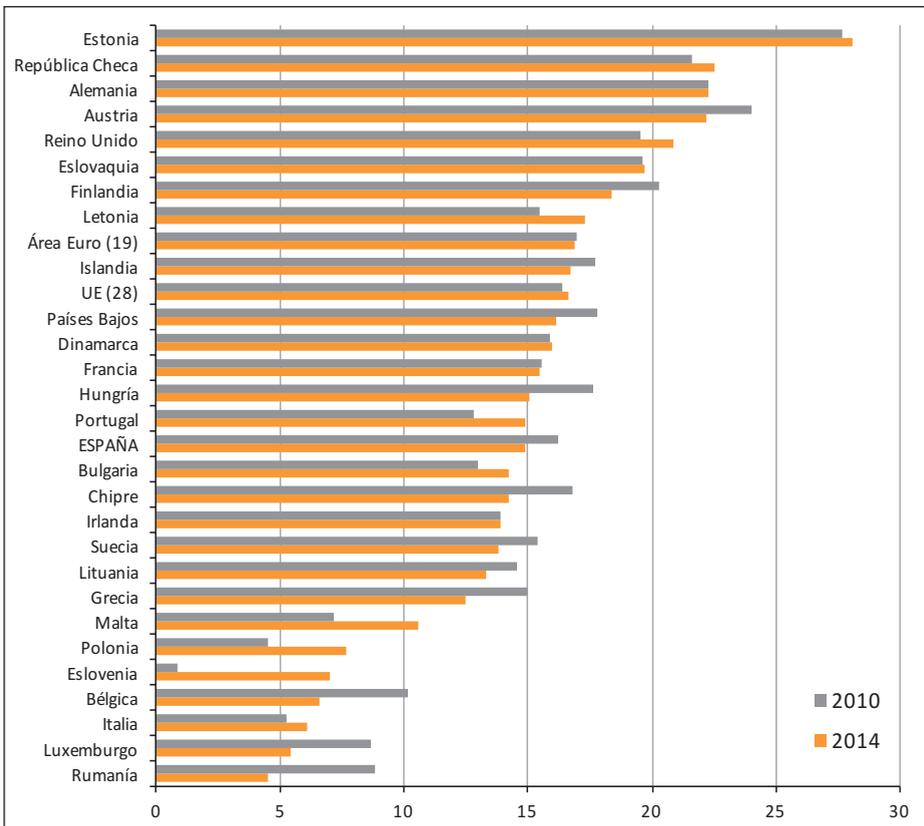


Fuente: Labour Force Survey adjusted series (Eurostat).

¹ Este subapartado es un resumen de Ayala *et al.* (2019).

En el gráfico 15 se compara la brecha salarial por hora entre hombres y mujeres. Se trata de datos no ajustados por otras características que además del género, como la edad o los estudios alcanzados, pueden determinar los salarios de los trabajadores. Al no ajustarse los salarios con esas variables, los datos pueden recoger más que la diferencia de salarios la diferencia en el acceso a las mejores y peores ocupaciones. De cualquier manera, aunque pudieran ajustarse los datos por esas características, quedaría incluida en la información la segregación por puestos de trabajo. Con esas cautelas, se observa también en este caso que España se coloca en este indicador en una buena posición respecto al resto de países europeos, situándose en la media de los 28 y con tendencia a que la brecha se vaya reduciendo. La diferencia salarial por hora no ajustada era en 2014, último año disponible, alrededor de un 15% en contra de las mujeres.

Gráfico 15 – Evolución de la diferencia entre la media de los salarios por hora de hombres y mujeres como porcentaje de la media de los salarios por hora de los hombres. 2010-2014



Fuente: Encuesta de Estructura Salarial Europea.

Tal como señalan Cantó *et al.* (2016), cuando se analiza la evolución del riesgo de las mujeres españolas de vivir en hogares pobres, en familias sin ingresos (pobreza extrema) y en aquellos hogares más excluidos del empleo (donde todos los activos están desempleados), las tendencias de las brechas de género en todas estas dimensiones no son homogéneas por grupos de edad. Así, por ejemplo, la reducción de la brecha de género entre las personas que están en riesgo de pobreza está muy condicionada por la mejora relativa de la situación económica de las mujeres mayores de 65 años que perciben pensiones y que se han beneficiado en las dos últimas décadas de la extensión del sistema de pensiones. Hay que destacar, sin embargo, que la distancia entre el riesgo de pobreza de las mujeres más jóvenes y el de los hombres con características socioeconómicas similares no se ha reducido.

4. Políticas de empleo y desigualdad

La presencia en España de un doble problema de desempleo y subempleo supone un desafío complejo para la intervención pública. En el contexto comparado, esa doble incidencia no tiene fácil encaje dentro de la polarización entre las experiencias de niveles de desempleo bajos y elevada desigualdad salarial, propias de los mercados de trabajo anglosajones, y las de menor capacidad para crear empleo, pero relativa contención de las diferencias salariales, más típica de los países centroeuropeos. La combinación de los dos problemas en una misma sociedad obliga a reflexionar sobre la respuesta que ofrece la intervención pública a ese doble reto.

Por un lado, cabe plantear hasta qué punto los sistemas tradicionales de protección del riesgo de desempleo han sido suficientes para prevenir la transformación de los problemas de acceso al empleo en situaciones de vulnerabilidad económica. Por otro lado, es necesaria también la reflexión sobre cómo abordar algunos de los desafíos que impone una realidad cada vez más globalizada y con mayor difusión de la tecnología, que gradualmente conducirá a la sociedad a acostumbrarse a vivir con formas de empleo más atípicas.

4.1. Prestaciones de desempleo y desigualdad

Las prestaciones por desempleo son uno de los instrumentos más importantes de la intervención pública en el ámbito de los programas de mantenimiento de rentas. Su objetivo es sustituir las rentas que se pierden ante la pérdida del puesto de trabajo. La intensidad protectora de estas

prestaciones varía en cada país, con una tasa de sustitución –porcentaje de la prestación respecto al salario previo– y duración diferente en cada caso.

Estas prestaciones suponen a menudo una proporción importante del salario que se tendría si se estuviera trabajando. Ello permite cubrir el objetivo de aseguramiento propio de los Estados de bienestar. Si las prestaciones se diseñan de tal manera que benefician especialmente a los trabajadores peor pagados, estos sistemas también contribuyen a los objetivos de reducción de la pobreza y redistribución de la renta. Un aspecto complementario de los sistemas de protección del desempleo es el papel de estas prestaciones como estabilizadores automáticos de la economía, de gran relieve durante la pasada crisis económica. El sentido de los estabilizadores automáticos, como es conocido, es contar con instrumentos públicos que traten de compensar los efectos del ciclo sin necesidad de intervenciones directas.

Son varios los interrogantes que suscita el desarrollo habitual de estas prestaciones. Los más generales se refieren al carácter obligatorio y a la cobertura pública óptima de este tipo de riesgos, pero las críticas más importantes son sus posibles efectos sobre la duración del desempleo. Diversos estudios han tratado de establecer una relación empírica entre el cobro de estas prestaciones y esa duración, mostrando que, en general, el efecto es pequeño. Pese a ello, varios países han ido introduciendo en las últimas décadas medidas de carácter más activo, tratando de favorecer un vínculo más estrecho entre el cobro de prestaciones por desempleo y la participación laboral.

En relación con los efectos sobre la desigualdad y la pobreza, las dos cuestiones fundamentales son el grado de cobertura que ofrecen estas prestaciones y su efecto sobre esos dos problemas. La primera se mide habitualmente como el porcentaje de personas desempleadas que reciben una prestación monetaria. En España, la definición oficial viene dada por los registros del Ministerio de Trabajo, que utilizan como indicador el cociente entre el total de beneficiarios de prestaciones por desempleo y la suma del paro registrado con experiencia laboral y de los beneficiarios del subsidio de eventuales agrarios.

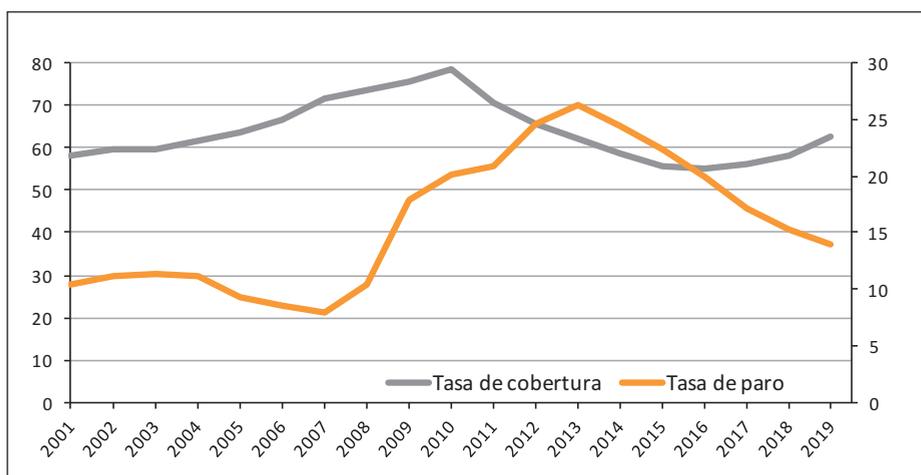
La cobertura, así entendida, ha registrado importantes cambios en las últimas décadas. En la década de los ochenta comenzó un proceso de progresivo aumento de la protección, que llegó a su nivel máximo en el primer tercio de la siguiente década. A partir de ese momento, la tendencia al alza se quebró, produciéndose una gradual caída de la tasa. Esta reducción de la cobertura tuvo su origen, fundamentalmente, en los cambios en la legislación. Las reformas de comienzos de los años noventa dieron origen a un cambio en la composición de las personas beneficiarias, al dar prioridad a la modalidad de subsidio, mientras se fijaban condiciones más restrictivas

de acceso a la modalidad contributiva. Dado que la cuantía pagada en esa segunda vía es mayor, ese trasvase entre los dos subsistemas fue produciendo una pérdida progresiva de la intensidad protectora del sistema de protección del desempleo.

Durante el resto de esa década fueron introduciéndose pequeñas reformas que, en general, impusieron un tono más restrictivo al sistema, endureciéndose más las condiciones de acceso. Se rebajaron, además, las cuantías y se recortó el período de disfrute de las prestaciones. Como resultado, disminuyó el número de personas beneficiarias, pasando la tasa de cobertura a niveles cercanos al 60% a principios de este siglo. En los años previos a la crisis, el alto ritmo de creación de empleo y la consiguiente menor demanda de prestaciones ante el aumento de las oportunidades en el mercado de trabajo, dieron lugar a un nuevo incremento de la cobertura ofrecida por el sistema, que llegó a su nivel máximo de las dos últimas décadas (cerca del 80% de los desempleados) justo al comienzo de la crisis económica.

La evolución de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo en la crisis fue muy distinta que en la década anterior (gráfico 16). Al comienzo de la desaceleración, el sistema respondió eficazmente al rápido incremento de la demanda de protección que suscitó el drástico crecimiento del desempleo, aumentando hasta 2010, a pesar de que la tasa de paro se triplicó durante el mismo período. Desde esa fecha comenzó un nuevo proceso de reducción, precisamente cuando la intensidad de la crisis económica y la destrucción de empleo hacían más urgente el sostenimiento de las rentas de los desempleados.

Gráfico 16 – Evolución de la tasa de paro y de la tasa de cobertura por desempleo. 2001-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Ministerio de Trabajo.

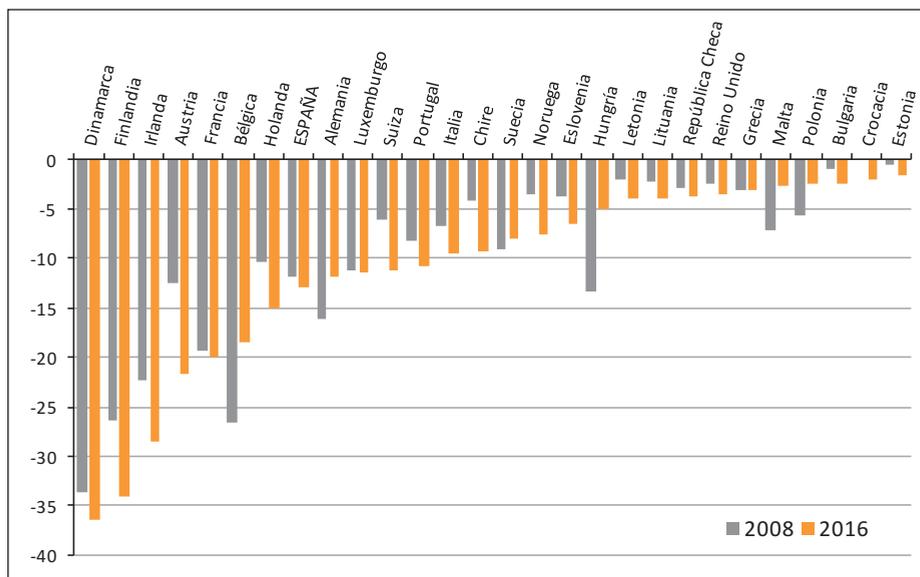
Entre 2010 y 2015 se pasó de una tasa de cobertura de casi el 80% a otra del 55%, mientras que durante el mismo período el desempleo pasó a afectar a más de uno de cada cuatro activos. El drástico incremento del número de desempleados causado por la crisis desbordó las posibilidades de un sistema cuya capacidad para ofrecer cobertura a las nuevas necesidades generadas por el cambio de ciclo había ido erosionándose con las distintas reformas previas. En la actualidad, después de rozar los niveles mínimos de cobertura de las últimas décadas en 2015, la tasa se sitúa en el 62% (2019), con una cierta tendencia al alza en el período de recuperación. Se trata, en cualquier caso, de un valor sensiblemente inferior al que había antes de la crisis, cuando casi cuatro de cada cinco desempleados recibían protección y con una tasa de paro actual que es casi el doble de la de entonces. El sistema que queda, por tanto, es claramente insuficiente para dar respuesta a posibles aumentos rápidos del desempleo. Un drástico aumento de las cifras de los hogares en paro, como el que se ha producido en la crisis de la COVID-19, se traduce, inevitablemente, en situaciones de vulnerabilidad en los hogares con relaciones con el mercado de trabajo más precarias y menor acceso a la protección.

Dada esa progresiva caída de la cobertura y la rebaja de las cuantías en las sucesivas modificaciones legislativas acaecidas, se puede anticipar que el impacto del sistema sobre la insuficiencia de ingresos de los hogares donde el desempleo es mayor se ha ido reduciendo en el largo plazo. Tal proceso, sin embargo, *a priori* debería haberse amortiguado en la crisis, dada la caída generalizada de las rentas y el consiguiente mayor peso relativo de estas prestaciones en los hogares que dejaron de percibir ingresos del trabajo.

Una forma habitual de medir este efecto es comparar la tasa de pobreza con la renta disponible de los hogares y con la que habría si no existieran estas prestaciones, efecto que se puede simular restando de esa renta disponible la cuantía correspondiente a las prestaciones. Los datos disponibles (gráfico 17) muestran que es en algunos países nórdicos (Dinamarca y Finlandia) donde las prestaciones de desempleo tienen un mayor efecto sobre la pobreza. Otros dos rasgos de la comparación de los resultados en los países europeos son que en la gran mayoría de los Estados miembros ese efecto aumentó desde el inicio de la crisis y que no parece haber correspondencia entre tener una tasa de desempleo más elevada y que las prestaciones tengan un mayor impacto sobre la pobreza.

España se encuentra entre los diez países donde las prestaciones de desempleo tienen un mayor efecto reductor de la pobreza. Esta posición en la parte alta de la clasificación se explica, fundamentalmente, por un mayor peso de estas prestaciones sobre la renta de los hogares que el que se registra en otros países debido a la mayor extensión del desempleo. No obstante, destacan negativamente las pocas variaciones que ha tenido el indicador de reducción de la pobreza debida a estas prestaciones, a pesar de la drástica

Gráfico 17 – Evolución del efecto sobre la pobreza de las prestaciones de desempleo. 2008-2016



Nota: Este efecto se mide como la diferencia entre la tasa de pobreza de la población de cada país antes y después de que sus desempleados reciban la prestación por desempleo si tienen derecho a ella y se expresa en porcentaje de la tasa antes de esa prestación.

Fuente: Ayala et al. (2019).

caída de la renta en los hogares que pasaron en la crisis a situaciones de desempleo, lo que debería haberse traducido en un impacto mayor.

4.2. Las propuestas de nuevos esquemas de protección

Los procesos descritos anteriormente de nuevas formas de trabajo y creciente sustitución de puestos de trabajo de cualificación media y baja por capital y tecnología hacen inaplazable el debate sobre cómo completar las remuneraciones del trabajo para que los hogares afectados dispongan de un nivel de vida suficiente. Dos de las propuestas más debatidas han sido la posibilidad de incorporar algún tipo de renta básica incondicional y la introducción en España de alguna forma de complemento salarial.

La renta básica universal: fundamento y viabilidad

En la última década ha ido surgiendo una creciente defensa desde diferentes posiciones ideológicas de una renta pagada incondicionalmente como respuesta a los nuevos retos del mercado de trabajo. Estos retos son

de diversa naturaleza e incluyen factores tales como los problemas estructurales de desigualdad y vulnerabilidad en muchos países, los citados cambios en el mercado de trabajo de difícil cobertura por los sistemas tradicionales de protección social, los nuevos riesgos sociales asociados a los bajos salarios, la inseguridad e intermitencia del empleo, la erosión gradual del sistema contributivo de protección y los problemas ligados a la expansión de las prestaciones sujetas a la comprobación de recursos y, sobre todo, los procesos de cambio tecnológico y automatización de la producción. Se ha propuesto también, e incluso instrumentado en algunos casos, algún tipo de prestación universal ante las situaciones de emergencia social, como la de la COVID-19.

La idea común en la mayoría de los enfoques es garantizar de modo incondicional a toda la población una renta suficiente para cubrir las necesidades básicas. Detrás de esta propuesta subyace una gran variedad de planteamientos normativos e ideológicos: libertad, igualdad, eficiencia, respuesta al cambio tecnológico, propiedad común, flexibilidad del mercado de trabajo, autonomía, lucha contra el desempleo, etc.; la mayoría de estos planteamientos aluden, en general, a la necesidad de implantar un nuevo modelo de justicia distributiva con capacidad también para aumentar la flexibilidad económica. Existe una gran diferencia, en cualquier caso, entre las propuestas que consideran la renta básica como el pilar de una estructura social alternativa y las que enfatizan su introducción como una mejora en el proceso de transformación de la protección social.

Prueba de la creciente popularidad de la idea es que en una encuesta realizada a 10.000 ciudadanos de los 28 países de la UE en 2016 (European Social Survey), el 64% se declaraba a favor de su implantación. El 50% de esos mismos entrevistados ponían objeciones, sin embargo, cuando se les preguntaba por los detalles asociados, como la financiación y la posible generación de desincentivos. Esta ambivalencia refleja la gran complejidad que plantea su posible introducción. ¿Mejoraría una renta básica el diseño actual de la red última de protección social? ¿Sería preferible terminar de tejer el sistema de garantía de ingresos a apostar por una renta básica? ¿Producen realmente cadenas de dependencia los sistemas de protección actuales? ¿Cuáles serían las implicaciones de una renta básica en términos de eficiencia y redistribución? ¿Cómo se articularía respecto a las prestaciones ya existentes? ¿Cómo combinar un nivel adecuado de protección con una financiación suficiente?

Algunos desarrollos recientes han tratado de dar respuesta a esos interrogantes a través de distintas vías. Una ha sido la de la creciente experimentación de posibles políticas. Siendo pocas las experiencias reales, como el conocido Fondo Permanente de Alaska, que reparte parte de los ingresos estatales por petróleo a toda la población en una base per cápita,

varios países han dado distintos pasos para construir pequeños marcos de análisis, sobre todo experimentales, que pueden arrojar luz sobre algunos de los retos citados. Es conocido, sobre todo, el experimento fallido de Finlandia, con una experiencia piloto con 2.000 beneficiarios de prestaciones de desempleo a los que se les pagó una renta básica de 560 euros mensuales (25% de la renta mediana). Ha habido también experiencias piloto en otros lugares, como veinticinco municipios en Holanda donde la renta básica formaba parte de un paquete de posibles alternativas, Ontario (Canadá) y Barcelona. En Francia, el Senado también recomendó un experimento de renta básica, aunque con el pago de una contribución para poder acceder a ella.

De forma paralela al desarrollo de esos experimentos, ha crecido notablemente el interés académico por la simulación de reformas que incluyen la renta básica. Su cuantificación y modelización ha propiciado algunas simulaciones recientes relevantes. Es el caso, entre otras, de la renta de participación propuesta por Atkinson (2015), con un pago parcial a cada ciudadano que complementaría las prestaciones existentes, eliminando el mínimo exento del impuesto personal sobre la renta. Algunas simulaciones de esta propuesta sugieren una reducción de la pobreza mayor que la que produciría una elevación del salario mínimo. La OCDE (2017) ha simulado también la sustitución de la mayoría de las prestaciones por una renta básica, de cuantía equivalente a la de la renta mínima condicionada de cada país y eliminando también el mínimo exento del impuesto sobre la renta. Sus resultados muestran que, sin aumentos del gasto público, una renta básica universal solo sería viable si es de una cuantía muy modesta, y supondría eliminar, además, las prestaciones actuales, lo que produciría importantes pérdidas de renta a corto plazo en muchos hogares.

No existe todavía, sin embargo, evidencia suficiente para respaldar o refutar radicalmente los argumentos a favor de su posible implantación. En una rápida síntesis, es posible confrontar los más pragmáticos con la evidencia conocida. Estos son su posible papel como respuesta a la generalización de formas atípicas de empleo, la transformación digital y la automatización, la reducción de la pobreza a la que podría dar origen y, sobre todo, la superioridad de una renta básica frente al actual sistema de subsidios. Una renta incondicional supondría la eliminación del problema de un alto gravamen implícito en las prestaciones actuales, que descuentan de la cuantía las rentas conseguidas a través de otras vías. En segundo lugar, aumentaría la participación en el sistema de prestaciones al eliminar el estigma social al que da lugar la comprobación de recursos. En tercer lugar, se reducirían los costes de administración propios de esos programas. Finalmente, su carácter automático impediría los retrasos en el cobro, que han sido tan frecuentes como negativos en el pago de las rentas mínimas autonómicas durante la crisis.

Son varias las objeciones a estos argumentos. Para algunos autores, la presunción de que el cambio tecnológico va a conducir inevitablemente a la pérdida de empleos y a la necesidad de buscar instrumentos complementarios de refuerzo de los ingresos es demasiado arriesgada. Ya hace noventa años Keynes predijo un nuevo tipo de enfermedad que era el desempleo tecnológico, justo en vísperas de la gran ola expansiva de las economías occidentales que llevó a los países desarrollados a niveles de pleno empleo. Un dato relevante, en este sentido, es que en los países donde mayor es la automatización y la digitalización de la economía el desempleo es menor. No obstante, algunos autores, como Acemoglu y Restrepo (2017), sí encuentran reducciones de empleo asociadas a esos procesos. Algunas estimaciones del Banco Mundial, de hecho, sitúan en el 57% el porcentaje de los empleos en la OCDE que estarán automatizados en los próximos veinte años, si bien hay que considerar que lo más probable es que otros sectores absorban gran parte del exceso de mano de obra.

En segundo lugar, no está claro, en términos cuantitativos, que una renta básica reduzca más la desigualdad y la pobreza que el sistema actual de prestaciones. Las citadas estimaciones de la OCDE (2017) plantean dos alternativas. Si se optara por mantener el coste del sistema de prestaciones actual agregando ese gasto y dividiéndolo per cápita, la renta básica resultante estaría muy por debajo del umbral de pobreza. Si se optara por una cuantía igual al umbral de pobreza sería muy difícil de financiar por su alto coste. Por otro lado, aunque la respuesta a si es mejor corregir la desigualdad y la pobreza con prestaciones solo para los hogares con menos recursos o con prestaciones universales –la llamada paradoja de la redistribución– no es ni mucho menos concluyente, algunos trabajos apuntan a la mayor eficacia de los sistemas selectivos. La desvinculación, además, de la renta básica de los programas de inserción sociolaboral supondría un elemento reductor de los procesos de autonomía que facilitan la mejora de los hogares beneficiarios en la escala de ingresos.

En tercer lugar, el argumento de que la renta básica evitaría de una forma más eficaz los desincentivos laborales que las prestaciones actuales tampoco parece definitivo a la luz de la realidad conocida, todavía muy parcial. Esa presunción de ineficacia del sistema actual frente a una renta básica no está avalada por resultados de experiencias reales de suficiente alcance. Sabemos, además, que en general, la respuesta de oferta de trabajo –los cambios en las horas trabajadas– ante el sistema actual de prestaciones en varios países es muy limitada en el caso de los hombres y solo es elevada en las mujeres con hijos pequeños. Algunos autores subrayan, además, que el aumento en los tipos de los impuestos directos que sería necesario para financiar una renta básica podría producir grandes desincentivos en los perceptores de rentas más altas.

Posiblemente, el principal problema para la introducción de una renta básica universal es su coste potencial. Como se acaba de señalar, pretender que tuviera un coste neutral por la sustitución de las prestaciones actuales llevaría a una cuantía muy baja. Por eso, varios autores proponen un esquema especial, consistente en una renta incondicional exenta (o no) de gravamen financiada con un impuesto proporcional sobre la renta. En España, algunos autores han utilizado este esquema para simular su coste. Raventós, Arcarons y Torrens (2016) proponen un esquema en el que la renta básica sustituiría las prestaciones y subsidios y en el que se pagaría una cuantía equivalente al umbral de pobreza. Se eliminaría el mínimo exento del impuesto sobre la renta, la renta básica no estaría gravada –lo que sí proponen otros autores, como Gimeno (2019)– y habría un tipo único en el impuesto del 49%. Otros autores añaden como ingresos la reducción del fraude y el aumento de los ingresos por consumo que supondría el aumento de la capacidad de compra de los hogares.

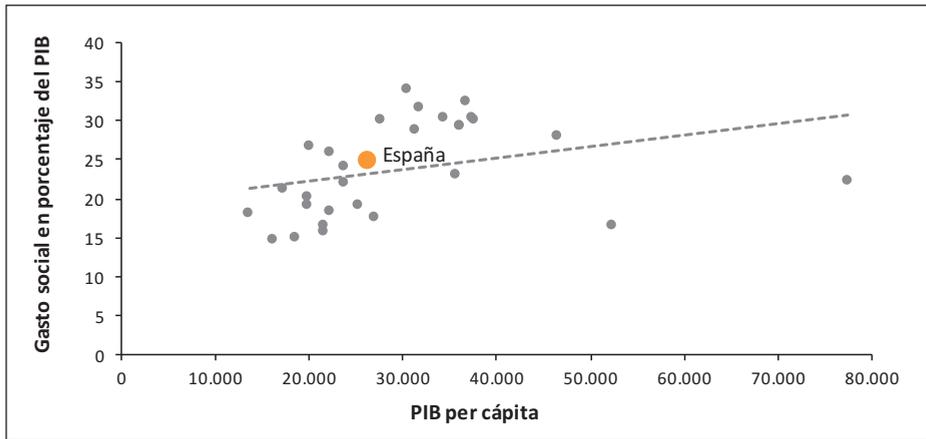
Frente a esas estimaciones, otros autores han encontrado el coste de esas propuestas inasumible. BBVA Research (2017) replicó esos cálculos con los mismos supuestos encontrando que los cambios propuestos aumentarían la presión fiscal en más de 15 puntos. Con el microsimulador EUROMOD encontramos también que una renta básica de 5.000 euros anuales por persona que sustituyera todas las prestaciones menos jubilación y viudedad costaría cerca de 190.000 millones de euros. Son cifras muy elevadas, que podrían tener, además, algunos efectos dinámicos negativos –BBVA Research estima un efecto muy negativo sobre el empleo y el PIB–, que se añadirían a los problemas de diseño del impuesto, como la integración en la misma base de las rentas del ahorro y el trabajo, sujetas a un tipo cercano al 50%. Casado y Sebastián (2019) estimaron el coste para España utilizando tanto un enfoque macro como otro microeconómico. De acuerdo con sus resultados, el elevado coste de aplicar la renta básica universal hace necesario limitar el número de perceptores para que sea posible su implementación, pero esto podría provocar importantes problemas de incentivos laborales y afectar a decisiones clave sobre la acumulación de capital humano.

La vía de los complementos salariales

Los comentarios anteriores arrojan más luz sobre los posibles efectos negativos de una renta básica que certidumbre sobre los positivos. Eso no significa que haya que renunciar a cualquier elemento de incondicionalidad en la revisión de las prestaciones que tienen que ver con la falta o insuficiencia de los ingresos laborales. Podría ser importante tratar de aprovechar algunas de las ventajas que ofrecen las propuestas de renta básica para revisar el actual sistema de impuestos y transferencias. En un país como España,

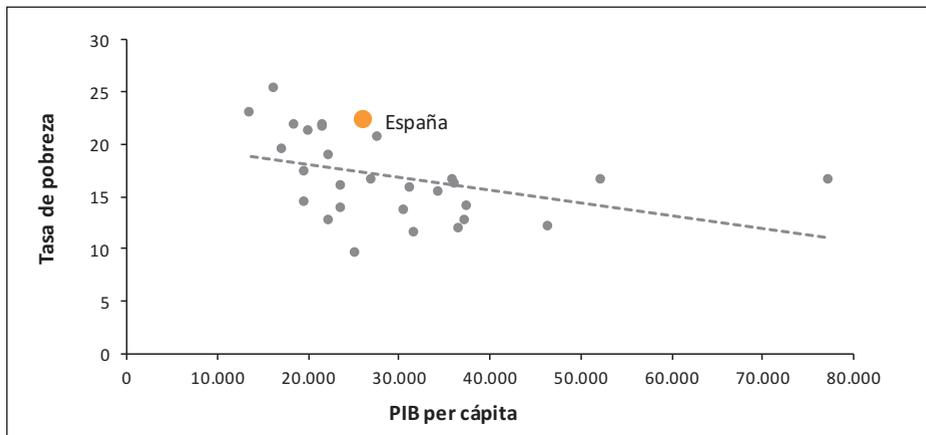
donde los niveles de gasto social están considerablemente por debajo de la media europea (gráfico 18) y en el que la desigualdad y la pobreza son muy altas en relación con el PIB per cápita (gráfico 19), son amplios los márgenes de mejora de la protección social.

Gráfico 18 – Gasto social y PIB per cápita en los países de la UE. 2016



Fuente: ESSPROS data on social protection (Eurostat).

Gráfico 19 – Relación entre el PIB per cápita y la tasa de pobreza. 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

Un primer avance sería, sin duda, una mayor integración del actual sistema de prestaciones de desempleo, que se ha convertido en un mosaico de subsidios muy fragmentado, con prestaciones que ofrecen niveles de protección diferentes según el colectivo cubierto. En segundo lugar, dados los déficits en el sistema de prestaciones familiares, una de las vías más directas para complementar la insuficiencia de los salarios sería la de una prestación universal por hijo. En tercer lugar, las propuestas de renta básica ponen de relieve el problema de garantizar una renta suficiente a los trabajadores de salarios bajos. La posibilidad de trasladar a España los esquemas de subsidios salariales que han funcionado bien en algunos países anglosajones deben contemplarse con atención.

En el complejo debate sobre cómo hacer frente al problema de garantizar una renta en las sociedades contemporáneas, una de las propuestas que más eco ha tenido en algunos países es la de aumentar la renta de los hogares a través de algún tipo de complemento de los salarios². Instrumentados de distintas formas, estos complementos tratan de hacer frente a distintas necesidades, siendo las dos más subrayadas en su justificación la mejora de la renta disponible de los hogares y de los incentivos laborales. Se señala, en su defensa, que este tipo de subsidios al trabajo son más eficientes que las prestaciones asistenciales, al impedir, en lugar de favorecer, la posible generación de cadenas de dependencia, aumentando la participación laboral de los trabajadores menos cualificados. Se argumenta en su contra, sin embargo, que podrían dar lugar a reducciones salariales por parte de los empleadores, haciendo descansar en la iniciativa pública la financiación de esa caída de los ingresos.

Los intentos de encajar este doble objetivo –incentivar el empleo y aumentar la renta de los hogares– dentro de los sistemas actuales de impuestos y prestaciones sociales se han producido de manera desigual en los países de la OCDE. Aunque son varios los que han puesto en marcha alguna variedad de complemento salarial en los últimos años, ha sido en los del ámbito anglosajón donde mayor desarrollo han tenido. El *Earned Income Tax Credit* (EITC) en Estados Unidos y el extinto *Working Families Tax Credit* (WFTC) británico son, probablemente, los programas de esta naturaleza de mayor tradición. Pese a que son menos conocidos –a lo que no resulta ajena la menor dedicación de recursos y su papel más secundario dentro del Estado de bienestar–, existen también esquemas similares, aunque menos ambiciosos, en varios países europeos.

Las particularidades de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social que más han apostado por los complementos salariales,

² Una revisión completa de estos sistemas se encuentra en Ayala y Paniagua (2019). Se ofrece aquí una síntesis de este trabajo.

junto a la persistencia en ellos de altos niveles de desigualdad salarial, abren numerosos interrogantes sobre la posible efectividad de este tipo de instrumentos en otros países, como España. A menudo se intenta extrapolar este tipo de experiencias a países donde las características de las ocupaciones y la regulación del mercado de trabajo hacen mucho más difícil que sean efectivas. Cuando se sostiene, además, que los complementos salariales deberían ser el eje de la protección asistencial, absorbiendo los recursos dedicados a otras prestaciones no contributivas, se corre el riesgo no solo de no rebajar significativamente los problemas de desigualdad salarial y de bajas remuneraciones sino de producir el efecto contrario.

Las experiencias de distintos países, sobre todo los anglosajones, parecen indicar que en determinadas condiciones estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza. No obstante, de la evidencia comparada se desprende también que hay determinadas características de estos programas que pueden dar lugar a efectos contradictorios. Al determinar su diseño resulta especialmente relevante la introducción de incentivos que produzcan un efecto global positivo, dada la aparición recurrente de desincentivos en los segundos perceptores de renta y la mayor sensibilidad, en cuanto a los cambios en la participación laboral, de algunos colectivos pertenecientes al segmento de salarios bajos, como las mujeres con hijos pequeños. De la misma manera, es importante también ajustar su diseño, especialmente la decisión sobre si se define en términos individuales o familiares, a las características de la población potencialmente perceptora de la prestación.

No existe un diseño óptimo único de estos instrumentos que permita anticipar el éxito de su implantación. No obstante, es posible identificar algunos elementos o características que han contribuido a la consecución en algunos países de los dos objetivos citados. Desde la perspectiva del objetivo de mejora de la participación laboral, es posible aislar los principales rasgos que diferencian los distintos resultados de incremento de las horas trabajadas y de aumento de las transiciones desde el desempleo o la inactividad al empleo. Los complementos salariales más extendidos han primado más el segundo objetivo, lo que permite contar con un esquema general que favorece su consecución. En este, la cuantía del complemento va variando según lo hace el salario bruto en tres etapas distintas: una primera en que la prestación crece con el número de horas trabajadas, una segunda en la que se recibe el máximo de la prestación y una tercera en la que esta se va reduciendo hasta su eliminación cuando se alcanza un nivel salarial considerado suficiente. Desde este esquema básico pueden definirse distintas opciones relacionadas con la generosidad del sistema, como las correspondientes a la velocidad a la que la prestación empieza o deja de recibirse, la cuantía

máxima, cómo se complementa con otras prestaciones familiares o una amplia variedad de aspectos relacionados con la gestión.

Esta variedad de elementos hace que no resulte extraño que el éxito de estos complementos haya sido desigual incluso en los países con mayor tradición en su desarrollo. En Estados Unidos el impacto ha sido notable tanto en términos de la respuesta de la oferta laboral –con un número importante de transiciones desde la inactividad al empleo, aunque sin cambios significativos en las horas trabajadas– como de reducción de la desigualdad y la pobreza. Se han identificado también mejoras en otras dimensiones, como la reducción en los costes de administración en comparación con otros programas, o incluso mejoras en determinadas dimensiones del bienestar de los hogares, como las asociadas a la salud y al bienestar psicológico. En el Reino Unido, sin embargo, con un esquema similar, los resultados sobre la participación laboral han sido más modestos, incluyendo algunos desincentivos para determinados colectivos. No obstante, su impacto redistributivo también ha sido importante, con ganancias significativas en los estratos con menor renta.

Estos resultados pueden ser importantes para un país como España, donde apenas se han desarrollado políticas de este tipo. Una de las pocas figuras que se asemeja parcialmente a estos complementos es la política de deducción de 100 euros por maternidad, que consiste en un beneficio fiscal para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años. Las mujeres tienen derecho a recibir 1.200 euros anuales si hacen la declaración de IRPF o 100 euros al mes si se solicita como una prestación libre de impuestos. En ambos casos, es obligatorio estar trabajando y cotizando a la Seguridad Social y la cuantía percibida en caso de cotizar menos de 100 euros mensuales o 1.200 anuales se restringe a lo cotizado. Este beneficio fiscal se introdujo por primera vez para las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años que pudieran aplicarse el mínimo por descendientes, tanto para empleadas como trabajadoras por cuenta propia, y en el que la adopción también otorgaba derecho a percibirla durante los tres años siguientes al acogimiento oficial, independientemente de la edad del hijo. Desde entonces, el número de beneficiarias ha ido aumentando hasta alcanzar una cifra máxima de más de 850.000 mujeres.

En general, se ha interpretado como una medida poco distributiva por el hecho de que todas las mujeres que cotizan un mínimo de 100 euros al mes tienen derecho a percibirla al margen del salario que tengan, mientras que su cuantía no parece incentivar el trabajo. Según las memorias que publica anualmente la Administración Tributaria, la deducción media es inferior al máximo, lo que parece mostrar que muchas mujeres no generaron el derecho a percibir la cuantía máxima, ya sea porque trabajaban a tiempo completo,

pero con sueldos bajos, o porque con sueldos medio-altos trabajaban de forma parcial.

Algunos trabajos anticiparon que esta deducción tendría efectos positivos sobre la participación laboral, al suavizar el impacto negativo que tiene la estructura del IRPF sobre la participación laboral de las mujeres al ofrecer un tratamiento favorable a través de la declaración conjunta a las familias donde uno de los cónyuges no trabaja. La mayoría de las simulaciones realizadas por los investigadores que han evaluado esta medida, sin embargo, no encuentran un efecto positivo suficientemente significativo.

Algunos autores han propuesto como alternativa reemplazar esta deducción por un complemento salarial y dedicar los recursos actuales al posible nuevo esquema. Ayala y Paniagua (2019) evaluaron el posible impacto de esta propuesta a través de un modelo de microsimulación que incorporaba cambios en la oferta de trabajo. En sus supuestos, por cada hijo menor de tres años se percibiría una cantidad que variaría en función del salario de la mujer. Sus resultados muestran que esta reforma, que no tendría costes presupuestarios al ajustar las cantidades y los distintos parámetros a los recursos invertidos actualmente en la citada deducción, podría mejorar las transiciones desde la inactividad a la participación laboral, reduciendo la pobreza moderada y, sobre todo, la más severa, aunque aumentaría el empleo a tiempo parcial en las que trabajaban a tiempo completo. Sin embargo, para que esas ganancias de eficiencia y equidad tuvieran lugar, tendría que darse un aumento muy importante de la contratación por parte de los empleadores. Sin cambios desde el lado de la demanda, esos efectos redistributivos apenas se producirían. Podría producirse, además, un aprovechamiento de este tipo de instrumentos para reducir los costes salariales e imponer al sector público la financiación de esa brecha a través de estos complementos.

Estas dificultades y las diferencias observables en los resultados de los complementos salariales en distintos países obligan a tener en cuenta una realidad más compleja de la que parece inferirse de las propuestas que abogan por extrapolar directamente a otros países fórmulas que han funcionado en realidades muy concretas. En el caso de España, tratándose de un país donde los salarios medios y las prestaciones familiares están muy por debajo de la media europea, podría ser positiva una política de estas características. Sin embargo, los posibles efectos favorables dependerán de la implementación de medidas mucho más amplias. Plantear un complemento salarial como única estrategia de mejora, tanto de las remuneraciones como de la protección social, podría no solo no reducir sustancialmente el problema de la desigualdad y de los bajos salarios, sino tener el efecto contrario.

5. Conclusiones

- El aumento de la desigualdad en el largo plazo es un rasgo compartido por la mayoría de los países ricos. Los procesos determinantes del aumento de las diferencias de renta entre los hogares, ya presentes antes de la crisis, se avivaron considerablemente con el cambio de ciclo económico. El mercado de trabajo se sitúa en el centro de varios de esos procesos, como la globalización, el cambio tecnológico y la menor capacidad redistributiva de la intervención pública para rebajar la desigualdad de las rentas primarias.

- La permanencia de altos niveles de desempleo y, sobre todo, el aumento de la precariedad laboral en muchos países han hecho que se quebrara la amplia red de seguridades que tradicionalmente proporcionaba el mercado de trabajo: seguridad del empleo, de los ingresos, del puesto de trabajo y de las condiciones laborales. Los procesos que se acaban de citar, con el resultado de una creciente polarización y el desplazamiento de un amplio segmento de trabajadores, han supuesto no solo la transformación del ámbito laboral en un entorno de vulnerabilidad e inseguridad sino también la pérdida de confianza de los ciudadanos en el modelo de organización social.

- Algunas de las principales transformaciones del mercado laboral en los países de la OCDE son la persistencia de los problemas de acceso al empleo, el aumento del empleo temporal y el crecimiento del empleo a tiempo parcial no deseado. La incidencia de estos tres problemas es mayor en España que en la mayoría de los países de nuestro entorno. La volatilidad del empleo aumentó, además, en la etapa posterior a la crisis económica.

- La evidencia empírica disponible obliga a relativizar las interpretaciones que conectan el problema de la desigualdad con los cambios de ciclo económico y con la creación de empleo. No hay fundamentos suficientes para afirmar que cuando crece el empleo se reduce automáticamente la desigualdad, encontrando una relación más clara de esta con la proporción de trabajadores de bajos salarios en cada país.

- La falta de sincronía con los cambios en el desempleo es uno de los rasgos más paradójicos de la evolución de la desigualdad en España. Especialmente llamativa es la estabilidad de su comportamiento durante la etapa de bonanza económica anterior a la crisis y la rápida reacción al alza cuando el desempleo comenzó a crecer en la última crisis económica. Tales movimientos refuerzan la idea de una sensibilidad muy distinta de la desigualdad a los cambios en el desempleo en cada fase del ciclo económico, aumentando rápidamente cuando se frena la creación de empleo y con cambios muy limitados cuando la economía y la ocupación crecen a un ritmo elevado.

- Uno de los cambios más relevantes en la relación entre el desempleo y la desigualdad en España es la pérdida del papel amortiguador que hasta la última crisis tenía la distribución de ese riesgo dentro del hogar. Durante ese período, la tasa de desempleo de la persona principal del hogar creció todavía más que la del conjunto de la economía. Destaca también, negativamente, el crecimiento de la proporción de hogares en los que todos los activos están en paro. Este indicador ha mostrado, además, una mayor resistencia a la baja en la etapa posterior de recuperación del empleo que la tasa agregada de desempleo.

- Al problema de alto desempleo se une en España el de la gran incidencia del trabajo de bajos salarios. Por un lado, los mecanismos reguladores de las remuneraciones, como el salario mínimo, han tenido una capacidad más limitada que en otros países de la Unión Europea para aumentar las rentas de los trabajadores con remuneraciones más bajas. Por otro lado, España es uno de los países donde más extendido está el problema de los trabajadores pobres. A ello tampoco es ajeno el marco institucional, actuando la negociación colectiva dispersa como un freno para la reducción del problema.

- Durante las últimas décadas, la desigualdad salarial ha aumentado en la mayoría de los países de la OCDE. Siendo varios los factores determinantes de esta tendencia, uno de los más importantes ha sido la flexibilización gradual del mercado de trabajo. En el caso de España, las diferencias en la remuneración de los empleados tienen un alto componente cíclico. En la etapa expansiva anterior a la crisis, el crecimiento de la construcción y la caída de la prima salarial de los titulados universitarios contribuyeron a reducir esas diferencias. Con el inicio de la crisis, el proceso se invirtió. Pese a esa relación con el ciclo, sin cambios en la estructura productiva o reformas legislativas ambiciosas será difícil que puedan reducirse los altos niveles de desigualdad salarial que España presenta en el contexto comparado.

- Además de esas diferencias en los niveles salariales, España tiene un grave problema de desigualdad en las horas trabajadas. Los problemas de subempleo se agudizaron en la crisis y no volvieron a los niveles anteriores a esta en el período de recuperación posterior. Un dato favorable, sin embargo, es la mejora en la brecha de género en términos de empleo y salarios, con avances rápidos en un período relativamente breve.

- La extensión de los problemas de desempleo y subempleo en España obligan a reflexionar sobre la capacidad de la intervención pública para evitar su traducción en una mayor desigualdad en la renta de los hogares. Un elemento clave es la protección que proporcionan las prestaciones de desempleo. Su tasa de cobertura ha ido reduciéndose en el tiempo, ampliándose las lagunas del sistema en el momento más álgido de la crisis.

- La envergadura de los problemas y retos descritos obliga a reflexionar en clave de futuro. Las dificultades para la creación de empleo y la elevada proporción de trabajadores con salarios insuficientes hacen necesaria la adopción de una perspectiva más amplia que el desarrollo de instrumentos de protección meramente compensadores de las situaciones de necesidad de las personas más vulnerables en el mercado de trabajo.

- La idea de una renta básica suscita cada vez mayor interés por la cobertura que podría dar al crecimiento de las formas de empleo atípicas, su posible efecto reductor de la pobreza y la mejora respecto a las actuales prestaciones condicionales. Los problemas de financiación, sin embargo, son todavía insalvables si se quiere que la cuantía cumpla el objetivo de suficiencia. La alternativa de los complementos salariales también está sujeta a una alta incertidumbre. Aunque podrían encajar bien en una realidad como la española, su posible efectividad depende de su inclusión dentro de un paquete mucho más amplio de medidas de mejora de las rentas de los trabajadores peor remunerados.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2017): "Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets". NBER Working Paper, n. 23.285.
- Atkinson, A. B. (2015): *Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ayala, L., Cantó, O. y Rodríguez, J. G. (2017): "Poverty and the business cycle: The role of the intra-household distribution of unemployment". *Journal of Economic Inequality*, 15, pp. 47-73.
- Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2019): *Necesidades sociales en España: Mercado de trabajo*. Barcelona: Observatorio Social de La Caixa.
- Ayala, L. y Paniagua, M. (2019): "The Impact of Tax Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain". *Review of Economics of the Household*, 17, pp. 1.025-1.048.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T. y Zucman, G. (2018): *World Inequality Lab Report 2018*. Paris School of Economics.
- BBVA Research (2017): "Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal". Bilbao: BBVA.
- Bengtsson, E. y Waldenström, D. (2018): "Capital Shares and Income inequality: Evidence from the Long Run". *The Journal of Economic History*, 78, pp. 712-743.
- Blank, R. M. y Blinder, A. S. (1986): "Macroeconomics, Income Distribution, and Poverty", en Danziger, S. (ed.): *Fighting Poverty: What Works and What Does Not*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 180-208.
- Bárcena-Martín, E. y Moro-Egido, A. I. (2013): "Gender and Poverty Risk in Europe". *Feminist Economics*, 19, pp. 69-99.
- Cantó, O., Cebrián, I. y Moreno, G. (2016): "Crisis y brecha de riesgo de pobreza por género". *Estudios de Economía Aplicada* 34-1, 179-204.
- Casado, J. M. y Sebastián, M. (2019): "A critical approach to basic income: costs and incentives. An approximation to the case of Spain". Instituto Complutense de Análisis Económico, Working Paper n° 1933.
- Cebrián, I. y Moreno, G. (2008): "La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español: desajustes y retos". *Economía industrial*, 367, pp. 121-137.
- Cutler, D. M. y Katz, L. F. (1991): "Macroeconomic Performance and the Disadvantaged". *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 1-74.
- Davia, M. A. (2014): "Evolución del empleo de bajos salarios en España". *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Documento de Trabajo 4.2*. Madrid: Fundación FOESSA, Documento de Trabajo 4.2.
- Del Río, C. y Alonso-Villar, O. (2014): "Mujeres ante el empleo (y el desempleo) en el mercado laboral español, 1996-2013". *AREAS, Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 33, pp. 87-103(Desigualdades de género en España: continuidades y cambios).
- FOESSA (2015): *Empleo precario y protección social. Análisis y Perspectivas 2015*. Madrid: Fundación FOESSA.

- Gimeno, J. A. (2019): "De rentas mínimas a renta básica". *Revista Diecisiete*, 1, pp. 59-80.
- Gradín, C., Del Río, C. y Cantó, O. (2010): "Gender wage discrimination and poverty in the EU". *Feminist Economics*, 16, pp. 73-109.
- Hines, J. R., Hoynes, H. y Krueger, A. (2001): "Another Look at Whether a Rising Tide Lifts All Boats", en Krueger, A. y Solow, R. (eds.): *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, pp. 493-537. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Meyer, B. D. y Sullivan, J. X. (2011): "Consumption and Income Poverty over the Business Cycle". *Research in Labor Economics*, 32, pp. 51-82.
- Milanovic, B. (2017): "Increasing capital income share and its effect on personal income inequality", en Boushey, H., Bradford DeLong, I. y Steinbaum, M. (eds.): *After Piketty. The Agenda for Economics and Inequality*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 235-258.
- Muñoz de Bustillo, R. (2019): *Mitos y realidades del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Piketty, T. y Sáez, E. (2003): "Income Inequality in the United States, 1913-1998". *Quarterly Journal of Economics*, 118, pp. 1-39.
- OCDE (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OCDE. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/growing-unequal_9789264044197-en#page4
- OCDE (2011): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising?* París: OCDE. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en#page1
- OCDE (2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>
- OCDE (2017): "Basic Income as a policy option: Can it add up?". Policy brief on the future of work. Disponible en <http://www.oecd.org/employment/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>
- Raventós, J., Arcarons, D. y Torrens, L. (2016): *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Sebastián, R. (2018): "Explaining job polarisation in Spain from a task perspective". *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, 9(2), pp. 215-248.
- Standing, G. (1992): "The Need for a New Social Consensus", en Van Parijs, P. (ed.): *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres: Verso, pp. 47-60.