

LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPAÑA

Qué producir, cómo producir y para quién producir son tres viejas preguntas que motivan la reflexión económica. Adicionalmente, cómo producir y para quién producir son dos cuestiones que están íntimamente ligadas. En efecto, el reciente desarrollo tecnológico ha tendido a generar en muchas sociedades desarrolladas un aumento de la desigualdad en la distribución de la renta, en la medida en que un subgrupo de población "poco educada" se ha visto marginada del proceso productivo y sólo ha conseguido acceder a los puestos de trabajo a través de una reducción en sus salarios reales. Por el contrario, el avance técnico y la nueva economía han jugado a favor de los estratos más dinámicos y con mayor nivel educativo de la población. Un caso típico de este proceso es el de la sociedad americana. Europa sin embargo, ha evitado, en parte, este proceso de mayor polarización en la distribución de la renta, pero a costa, según algunos autores, de un aumento del paro, sobre todo aquel que afecta a los estratos de la población menos educados. Quizá la precedente argumentación, por impresionista, resulte en exceso simplificada, pero pocas dudas caben acerca de que el cambio técnico y el desarrollo de la nueva economía han ejercido, y ejercerán, profundos cambios en cómo producir y para quién producir. En esta tesitura, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha deseado abordar con carácter monográfico el tema de la distribución de la renta en España, pero sin olvidar mencionar la experiencia de otros países de nuestro entorno.

El tema de la desigualdad resulta en extremo complejo y, en ocasiones, un tanto incómodo de abordar por parte de los economistas. En efecto, es complejo porque hay que responder a cómo medir la desigualdad, tarea que dista de ser simple, y hay que indagar acerca de los

**LA DESIGUALDAD
COMO PROBLEMA
ECONÓMICO**

mecanismos que determinan la distribución de la renta y de la riqueza. Y es incómodo porque un análisis de la desigualdad, cuando se pasa de la aproximación positiva a la normativa, exige una notable dosis de subjetivismo al establecer comparaciones de bienestar. Finalmente, el tema de las políticas resulta en extremo resbaladizo. En efecto, las sociedades occidentales comparten un cierto código de valores, en el sentido de que aceptan y desean que el sector público ejerza una cierta acción compensadora sobre la desigualdad que el mercado genera. Pero es difícil interferir en la distribución resultante de las fuerzas del mercado sin que ello comporte un coste en términos de eficiencia.

El ejemplo de la imposición es uno de los más típicos. La imposición progresiva sobre la renta, común a todas las sociedades occidentales, nace del deseo compartido de que aquellos estratos de la población con mayores recursos económicos contribuyan en mayor medida a sufragar el gasto público. Pero es evidente que la progresividad tiene un límite. Sociedades que se han excedido en la elevación de sus tipos marginales se han visto forzadas a su posterior reducción para evitar un excesivo coste en términos de eficiencia económica. Ante esta circunstancia, compartida por toda la imposición progresiva, los economistas han tendido a centrar su atención en el papel redistributivo del gasto público. Pero tampoco la acción redistributiva del gasto puede siempre actuar sin dañar la eficiencia. Considérense dos ejemplos ilustrativos de la acción redistributiva del gasto, el primero, desde una óptica territorial, y el segundo, desde una óptica personal.

Desde una óptica territorial, la inversión pública puede dirigirse hacia zonas deprimidas con objeto de sentar las bases para su posterior desarrollo. Pero, posiblemente, no sea esta la opción que más beneficie al crecimiento a escala nacional. Mejorar la red de transportes posiblemente sea más beneficioso si esta mejora se produce en zonas congestionadas, generalmente las más desarrolladas, que en zonas poco transitadas, generalmente las más pobres. Pero si las segundas reciben muy poca inversión, difícilmente podrán desarrollarse. La incompatibilidad entre eficiencia y equidad resulta pues claramente patente.

Desde una óptica personal, algunos tipos de gastos encaminados a beneficiar a los estratos de población menos favorecidos, como los subsidios de paro u otro tipo de ayudas, es claro que ejercen un efecto desincentivo. Sin lugar a dudas, la mayor generosidad relativa del apoyo al desempleo en Europa que en Estados Unidos contribuye a explicar el diferencial de paro que, a partir de la crisis del petróleo de 1973, ambas economías han acumulado. ¿Qué es preferible, una sociedad más individualista, como la americana, y más eficiente económicamente, o una sociedad más solidaria, como la europea, pero con más

dificultades para competir? Difícilmente un economista sería capaz de hallar una respuesta objetiva que no fuese objetable por los partidarios de la equidad o por los partidarios de la eficiencia. Es, en definitiva, la sociedad —y no los economistas—, a través de los votos que concede a sus políticos, quien debe responder a esta pregunta exteriorizando su código de valores.

Existe, sin embargo, un tipo de gasto público con efectos redistributivos que posiblemente no entrañe esta incompatibilidad entre eficiencia y equidad. Es aquel tipo de gasto orientado a facilitar el acceso y la integración de la población en el sistema productivo. En este sentido, una sociedad sometida a un rápido cambio tecnológico debe ocuparse de la educación de su población si desea evitar la marginación de ciertos estratos del proceso productivo, con la consiguiente aparición de bolsas de pobreza. De hecho, existe una clara asociación entre la distribución de la renta y la distribución de la educación, o capital humano. Por otro lado, el capital humano, per se, tiende a autorreproducirse. Los padres con mayor formación suelen también preocuparse por la educación de sus hijos y, de esta forma, la desigualdad en la distribución de la renta resultante de la desigualdad en la distribución del capital humano tiende a perpetuarse si la intervención pública no procura facilitar el acceso de toda la población al sistema educativo. En este caso, si se logra que los más capaces, pero con restricciones financieras, puedan beneficiarse de la educación, eficiencia y redistribución pueden discurrir en paralelo.

Preocupaciones de esta naturaleza son las que han inducido al Consejo Editorial de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA a elaborar un número, con la inestimable ayuda del profesor **José Luis Raymond** en su diseño y coordinación, que se ocupase de la vertiente distributiva de la economía española, y organizado en tres partes, relativas, respectivamente, al concepto de igualdad, a la medición de la distribución de la renta y de la riqueza en España, y a las políticas de redistribución. Dieciséis son las contribuciones que conforman este ejemplar de la Revista.

Abre este primer conjunto de artículos el trabajo de los profesores **Francisco Cabrillo** y **Rocío Albert** con el título de «Igualdad y desigualdad en economía». Después de establecer un repaso histórico sobre las concepciones de igualdad, la contribución se centra en el examen de los mecanismos de redistribución de la renta, a saber, el libre mercado y la acción del sector público. Plantea, en este sentido, alguno de los inconvenientes de los que la intervención pública puede adolecer, extendiendo el análisis a tres tipos de desigualdad; la desigualdad entre clases sociales, la desigualdad por raza o sexo y la desigualdad entre naciones. Reflexiona sobre la idea de que la regulación esta-

CONCEPTOS Y MEDICIÓN DE LA IGUALDAD

tal y el gasto público no son las únicas vías para solventar el tema de la desigualdad, concluyendo que, en ocasiones, el mercado puede producir mejores resultados.

Tras este planteamiento histórico-filosófico de la desigualdad, el trabajo del profesor **Rafael Salas**, titulado «La medición de la desigualdad económica», aborda la cuestión más técnica de presentar, de forma rigurosa, el instrumental que se utiliza para medir la desigualdad. Se pasa revista a diversos índices de desigualdad, como los de Atkinson, de Gini generalizado y de entropía generalizada. También se consideran otros conceptos relacionados, como son, entre otros, los de polarización, pobreza, movilidad o redistribución vertical y horizontal. La presentación formalizada de las medidas de desigualdad es una muestra del deseo de la economía por establecer cuantificaciones concretas de un fenómeno escurridizo y muchas veces difícil de sintetizar a través de un simple guarismo.

Esta parte se cierra con el trabajo «Comparaciones internacionales de bienestar, una aplicación con datos LIS (Luxemburg Income Study)» del profesor **Jesús Ruiz-Huerta**, que presenta comparaciones internacionales de bienestar a través del empleo de funciones abreviadas de bienestar social que conjugan la renta media de cada país, variable que actúa positivamente sobre el bienestar, con una medida del grado de desigualdad en su distribución, que opera con signo opuesto. En la comparación intervienen diez países de la OCDE, entre los que figura España. En general, el período contemplado abarca desde principios de los ochenta hasta mediados de los noventa. En cualquier caso, el trabajo es cauteloso en el momento de expresar sus conclusiones, ofreciendo una serie de consideraciones sobre los problemas que las comparaciones internacionales de bienestar plantean. Sin embargo, es tranquilizador observar que para el período 1980-1995 (y en particular para el subperíodo 1985-1990) España es seguramente el país, entre los once considerados, en que se ha producido la mejora distributiva más contundente.

LA PERSPECTIVA DISTRIBUTIVA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Esta parte, que es la más nutrida de colaboraciones, comienza con un primer trabajo del director del Gabinete de Estadística y Coyuntura de FUNCAS, **Ángel Laborda**, con el título de «La distribución funcional de la renta en España». El trabajo estima y analiza la evolución de los salarios y del excedente de explotación, así como su participación en el PIB al coste de los factores, desde mediados de los cincuenta hasta la actualidad. Este artículo aporta una información estadística de gran utilidad en la que fundamentar ulteriores trabajos, a la vez que comprueba que el carácter cíclico de la distribución factorial de la renta es en España más acusado que en los dos grandes bloques económicos

constituidos por Europa y Estados Unidos. Esta mayor volatilidad de la distribución de la renta en España puede ser una consecuencia de la falta de flexibilidad laboral, lo que impide una adaptación rápida de los salarios a las condiciones económicas de las empresas. En estas circunstancias, las fases recesivas se traducen en acusadas caídas de la rentabilidad empresarial, lo que tiene su plasmación en fuertes fluctuaciones cíclicas de la formación bruta de capital fijo y del empleo. Por tanto, el artículo concluye señalando que cambios en el marco institucional del mercado laboral que facilitasen la acomodación entre salarios y condiciones económicas de las empresas podrían facilitar una mejor respuesta de la economía española frente a los *shocks* de crecimiento.

En «La anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996, la continuidad de la mejora», los profesores **Josep Oliver**, **Xavier Ramos** y **José Luis Raymond** efectúan un exhaustivo examen de la evolución de la distribución personal de la renta en España en el período de referencia, a partir de la explotación de la única fuente de datos disponible con periodicidad anual, representada por las encuestas continuas de presupuestos familiares. Desgraciadamente, debido a la ausencia de información estadística posterior, el trabajo concluye en 1996. Por medio del empleo de distintos contrastes de robustez, se halla el resultado de que la distribución de la renta mejoró sensiblemente en España desde 1985 hasta 1990. A partir de esta fecha, según el índice seleccionado, el grado de desigualdad en la distribución experimenta una muy suave reducción, o tiende a estabilizarse. Por otro lado, el grado de desigualdad en España tiende a ser superior al imperante en otros países europeos pero inferior al de Estados Unidos.

Con distinta metodología, los profesores **Luis Ayala** y **Jorge Onrubia**, bajo el título de «La distribución de la renta en España según datos fiscales», analizan el tema para el período 1982-1998 empleando microdatos procedentes de las declaraciones del IRPF. La conclusión a la que en este caso se llega es a un aumento de la desigualdad, resultado que está en consonancia con otros trabajos sobre el tema empleando estas fuentes, si bien, como los propios autores reconocen, los resultados de una encuesta de presupuestos familiares no pueden compararse con los derivados de fuentes fiscales. Entre otros factores, las variaciones temporales en la distribución del fraude, la distinta definición de renta, el distinto universo contemplado (toda la población en las encuestas de presupuestos familiares, y sólo las unidades fiscales que exceden al mínimo exento en los datos fiscales), o el empleo de escalas de equivalencia en los trabajos con las EPF, pueden explicar este resultado. El estudio se completa con un análisis de movilidad de renta a través del empleo de diversos índices, concluyéndose que la

movilidad estimada de rentas en España es notablemente inferior a la obtenida en trabajos de similar naturaleza para otros países.

Parecía obligado, al analizar la distribución de la renta en España, ocuparse de su componente más importante: las retribuciones salariales.

Los profesores **Juan Francisco Jimeno, Mario Izquierdo y Virginia Herranz**, bajo el título de «La desigualdad salarial en España, descomposición y variación por niveles de salarios», abordan el tema de la desigualdad referida a las rentas salariales. Utilizando la *Encuesta de estructura salarial* de 1995, se efectúa una descomposición de la desigualdad salarial *inter* grupos e *intra* grupos, y se estiman diferencias salariales atendiendo a ciertas características individuales. Entre las conclusiones obtenidas, cabe destacar el hecho de que alrededor de un 30 por 100 de la desigualdad salarial observada se debe a la desigualdad entre grupos de ocupación, mientras que el 20 por 100 viene explicado por la desigualdad en niveles educativos o entre trabajadores con contrato temporal o indefinido. En efecto, los trabajadores con contrato temporal tienen menores salarios, a la vez que su rotación es mayor, lo que reduce la antigüedad en la empresa, que es una variable claramente condicionante del nivel salarial.

Dentro de los temas de desigualdad, un tratamiento aparte merece el tema de la pobreza. Entre otras razones, el motivo radica en que la pobreza y la marginación social son difíciles de captar a través de las estadísticas usuales para medir la distribución de la renta, como las encuestas de presupuestos familiares, dado que los colectivos pobres, o los sin techo, no forman un hogar y no son encuestados en las correspondientes estadísticas referidas a hogares. En cualquier caso, los trabajos empíricos frecuentemente se ven obligados a recurrir a esta fuente debido a la inexistencia de una alternativa fiable. El tema es abordado por los profesores **Martín-Guzmán, Bellido y Jano**, en su trabajo, «La pobreza en España». La pobreza es analizada desde la triple vertiente de las denominadas «pobreza relativa, pobreza subjetiva y nivel de equipamiento de los hogares como indicador de pobreza». Entre las conclusiones que este trabajo obtiene, dos podrían ser destacadas. La primera de ellas es que los hogares españoles, incluso los clasificados como pobres o como extremadamente pobres, tienen unos niveles de equipamiento bastante aceptables. La segunda es la existencia de una clara relación entre el bajo nivel de estudios del sustentador principal y la mayor probabilidad de incurrir en situaciones de pobreza.

Precisamente para ahondar en esta última relación, la nota que sigue a este artículo, elaborada por **Sonia González y José Luis Raymond**, bajo el título de «Una nota sobre nivel educativo y pobreza», presenta

los resultados de la estimación con microdatos de la EPF 1990-91 de un modelo *probit* que relaciona la probabilidad de que un hogar sea pobre y ciertas características del hogar, entre las que destaca el nivel de estudios del sustentador principal. La simulación del modelo permite evaluar probabilidades y comprobar que el acceso de la población a unos niveles educativos mínimos permite reducir muy sensiblemente la probabilidad de pobreza.

Una cuestión importante, que está presente en el debate social en España, es el papel que la conexión entre los jóvenes y sus familias juega en la reducción o acentuamiento de la pobreza.

Bajo el título de «Pobreza y familia: ¿son los jóvenes una carga o una ayuda?», las profesoras **Olga Cantó** y **Magda Mercader** analizan la relación económica entre los jóvenes y sus familias. Para ello, emplean los microdatos de dos encuestas: la EPF, 1990-91 y la ECPF 1985-96. La cuestión a resolver es que si bien la presencia de jóvenes en el hogar puede constituir una carga, en caso de que estos trabajen puede contribuir a la mejora del bienestar familiar. Los resultados hallados muestran que la existencia de un colchón familiar constituye una pieza clave en la prevención de la pobreza, así como el hecho de que, especialmente en los hogares de renta baja, la protección familiar no sólo se manifiesta de padres a hijos, sino también de los jóvenes hacia sus familias.

Finalmente, el tema de la desigualdad en la distribución no quedaría completo si no se abordase su perspectiva espacial. Existen muchos trabajos que, desde esta misma publicación, se han ocupado con carácter monográfico de la distribución regional y provincial de la renta. Esta cuestión es de nuevo contemplada en este número de PAPELES en el trabajo del profesor **José Villaverde** bajo el título de «La distribución espacial de la renta en España: 1980-1995». Empleando la base de datos BD-Mores, se llega a la conclusión de que, entre estas dos fechas, la desigualdad regional, medida a través de la contribución de cada región al VAB nacional, ha tendido a incrementarse ligeramente. En términos per cápita, el resultado que se obtiene es similar. En esencia, se trata de la misma conclusión a la que llegan otros trabajos previos empleando como fuente informativa las series del BBVA y un amplio período que cubre los años 1960-1998, lo que, en términos del VAB per cápita, permite distinguir dos fases, una de acusada convergencia, 1960-1975, y otra de estancamiento de la convergencia o aumento ligero de la divergencia, a partir de esta fecha. Dado que en el trabajo del profesor **Villaverde** se identifican las distintas tasas de ocupación como una variable relevante explicativa de las disparidades regionales, se sugiere qué reformas estructurales en los mercados laboral, de

la vivienda o del suelo, podrían contribuir a homogeneizar tasas interregionales de ocupación y a reducir disparidades.

También con óptica espacial, el profesor **Emili Tortosa** aborda la cuestión en su artículo «Sobre la distribución espacial del capital en España». El autor, empleando la base de datos elaborada por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), analiza el comportamiento de las *ratios* capital-trabajo y capital-producto en el período 1965-1995. Mientras que el *stock* de capital por trabajador ha aumentado de forma espectacular en España, la *ratio* capital-producto, a escala nacional, ha tendido a permanecer relativamente estable. Por otro lado, descendiendo a escala provincial, se observa un claro proceso de convergencia en el cociente entre capital y población ocupada. Este proceso de convergencia provincial en la *ratio* capital-trabajo le lleva al autor a ser optimista en cuanto a las posibilidades futuras de una convergencia provincial en el VAB per cápita, por cuanto es ésta una variable claramente condicionante de la productividad total de los factores y, en última instancia, de la producción provincial. Sin embargo, otras investigaciones, como la previamente comentada, cuestionan que la convergencia espacial pueda producirse en un futuro de forma automática. El tiempo decidirá entre ambas posturas.

LA DISTRIBUCIÓN COMO OBJETIVO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Cuatro trabajos integran esta última parte y cierran el contenido de este número de PAPELES. El primero de ellos, a cargo de los profesores **Manuel Jaén** y **Agustín Molina**, bajo el título de «Efectos distributivos del gasto público en España», se ocupa del papel que desempeña uno de los mecanismos básicos de redistribución de que el sector público dispone. El artículo efectúa un sistemático repaso de los estudios disponibles sobre la acción redistributiva del gasto en España. Por lo que respecta a los gastos divisibles, formados por educación, sanidad, vivienda y pensiones, el artículo concluye señalando una fuerte incidencia redistributiva de este tipo de gastos a favor de los estratos inferiores de renta. En cuanto a los gastos indivisibles, el resultado depende de los criterios de asignación empleados. Globalmente, cabe pues concluir que, a escala personal, el gasto público ejerce una acción redistributiva. El trabajo también contempla la acción redistribuida en el ámbito espacial, y concluye señalando que existe una notable concordancia entre la población de la comunidad y la distribución del gasto. Ello, según los autores, ofrece soporte a la propuesta de que la asignación financiera a las comunidades autónomas para cubrir el gasto transferido se realice en términos per cápita.

Junto al gasto, el otro pilar en el que se sustenta la acción pública de redistribución son los impuestos, tema del que se ocupa el trabajo de los profesores **Samuel Calonge** y **Antonio Manresa**. Bajo el título de

«La incidencia impositiva y la redistribución de la renta en España: un análisis empírico», los autores explotan una nueva base de datos constituida por la fusión de la EPF 1990-91 y una muestra de declarantes del IRPF pertenecientes al panel de declarantes del Instituto de Estudios Fiscales. Los resultados hallados señalan un sistema fiscal español ligeramente progresivo y redistributivo en su conjunto, si bien con contribuciones muy dispares. Así, los impuestos responsables de esta progresividad son los directos, formados por el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Patrimonio. Por el contrario, la imposición indirecta, formada por IVA, impuestos especiales e importaciones, juega un papel regresivo. Si estos resultados se unen a los del trabajo precedente, relativo a la acción distributiva del gasto público, la conclusión final es que el sector público ejerce en nuestro país un papel compensador a favor de los estratos de renta menos favorecidos.

Un tema poco conocido, pero de indudable trascendencia, es el relativo a la conexión entre redistribución y regulación. **Miguel Ángel Lasheras**, bajo el título de «Distribución de rentas en la regulación de tarifas y reestructuración de telecomunicaciones y energía», analiza este extremo en dos sectores que ha estudiado detalladamente. El principal problema radica en que la fijación de tarifas ha respondido históricamente a criterios que entrañan subvenciones cruzadas y efectos redistributivos de distinto signo y difíciles de desentrañar. El autor aboga por la fijación de unos precios de competencia, mientras que la acción redistribuida se debe separar y abordar a través de fondos específicamente orientados a cubrir tales objetivos.

Este número de PAPELES concluye con el artículo de los profesores **Oliver, Ramos y Raymond**, titulado «Capital humano y desigualdad en España, 1985-1996», y orientado a determinar el papel que la distribución diferencial de la educación tiene en la desigual distribución observada de renta. En efecto, enlazando con el trabajo de estos mismos autores titulado «Anatomía de la distribución», previamente comentado, se comprueba que entre 1985 y 1996 la distribución de la renta personal en España ha mejorado. En el trabajo que ahora se comenta, se constata que una tercera parte de esta mejora es atribuible al esfuerzo educativo realizado en nuestro país en estos años, que se ha traducido en una distribución más igualitaria del *stock* de capital humano entre los distintos estratos de población. Por tanto, se concluye que redistribuir capital humano, facilitando el acceso a la educación de los estratos de menor renta, es una forma de favorecer la equidad que no entraña contradicción con el objetivo de eficiencia. Es más, si las reformas educativas facilitan que los grupos de población más capaces y con restricciones financieras accedan a la educación, en tal caso se consigue que eficiencia y equidad discurren en paralelo. En efecto, para este colectivo, el de los más capaces, el rendimiento de

la inversión educativa generalmente excede a la media, con lo que se consigue el objetivo de eficiencia. A la vez, si los beneficiados —aquellos que, como consecuencia de la reforma, estudian y que en ausencia de reforma no habrían estudiado—, pertenecen a los estratos inferiores de renta, este mismo tipo de intervención promueve la equidad.

Estas dieciséis contribuciones completan el número 88 de PAPELES. Sin duda, aunque algunas cuestiones permanezcan abiertas, el esfuerzo investigador en este campo debe permitir a los economistas ofrecer opciones para que la sociedad elija. Como al principio se ha señalado, eficiencia y equidad suelen mostrar una cierta dosis de incompatibilidad. Las sociedades más eficientes, como la estadounidense, suelen preocuparse menos de la equidad, mientras que las sociedades europeas, no tan competitivas, conceden un mayor peso al objetivo de equidad. Si la finalidad última es el aumento en el bienestar de la población, posiblemente un compromiso entre los objetivos de eficiencia y equidad resulta indispensable. Pero, en cualquier caso, el gran reto de los economistas, y de la sociedad en su conjunto, probablemente radique en el diseño de reformas y mecanismos institucionales que minimicen las fricciones entre eficiencia y equidad, sobre todo en un contexto en el que el avance tecnológico y la globalización pueden provocar que ciertos estratos de la población queden marginados en términos de los logros productivos agregados conseguidos.