

*Eduardo Bandrés Moliné**

POLÍTICAS SOCIALES Y REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL TRAMO INFERIOR DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

A pesar de las políticas públicas de apoyo a la renta de los hogares, la desigualdad aumentó en 2020 por el impacto de la crisis pandémica en el extremo inferior de la distribución. De hecho, la renta media disponible por persona del 10% más pobre de la población cayó un 7% respecto al año anterior, mientras que la media total prácticamente se mantenía constante. En 2021, en cambio, se produjo una reducción de la desigualdad, precisamente por la mejora relativa de los dos primeros deciles de la distribución, y especialmente del primero, cuya renta media disponible por persona aumentaría un 24% sobre 2020, muy por encima de la media del conjunto, que lo hizo un 6%. La razón principal de esa mejoría de rentas del 10% más pobre se debió a un aumento de la cobertura y de la cuantía de pensiones y ayudas sociales para colectivos en riesgo de exclusión, y del ingreso mínimo vital, que se extendió sobre un mayor número de hogares. El resultado de todo ello es que, de acuerdo con el indicador más utilizado para medir la desigualdad —el coeficiente de Gini—, en 2021 estaríamos en niveles de desigualdad de rentas prácticamente iguales que en 2019, pero con una menor tasa de pobreza, habiendo superado el impacto negativo de la crisis.

Palabras clave: ingreso mínimo vital, redistribución, ayudas sociales, desigualdad.

Clasificación JEL: D31, H24.

1. Introducción

Tras el repunte de la desigualdad de rentas acaecido en España en 2020 —primer año de pandemia—, 2021 presentó una reducción del índice de Gini que lo situó en 32,0 puntos, cifra que prácticamente igualaba el registro de 2019 (32,1) al que se había llegado tras el lento, pero

continuado, descenso experimentado en los años de recuperación económica tras la Gran Recesión (Gráfico 1). Estaríamos así, de nuevo, en un punto que equivale a la casilla de salida anterior a esa larga crisis, pero también al «suelo» que se había mantenido estable en los años de crecimiento que atravesaron el último lustro del pasado siglo y los siete primeros años del presente (Bandrés, 2023).

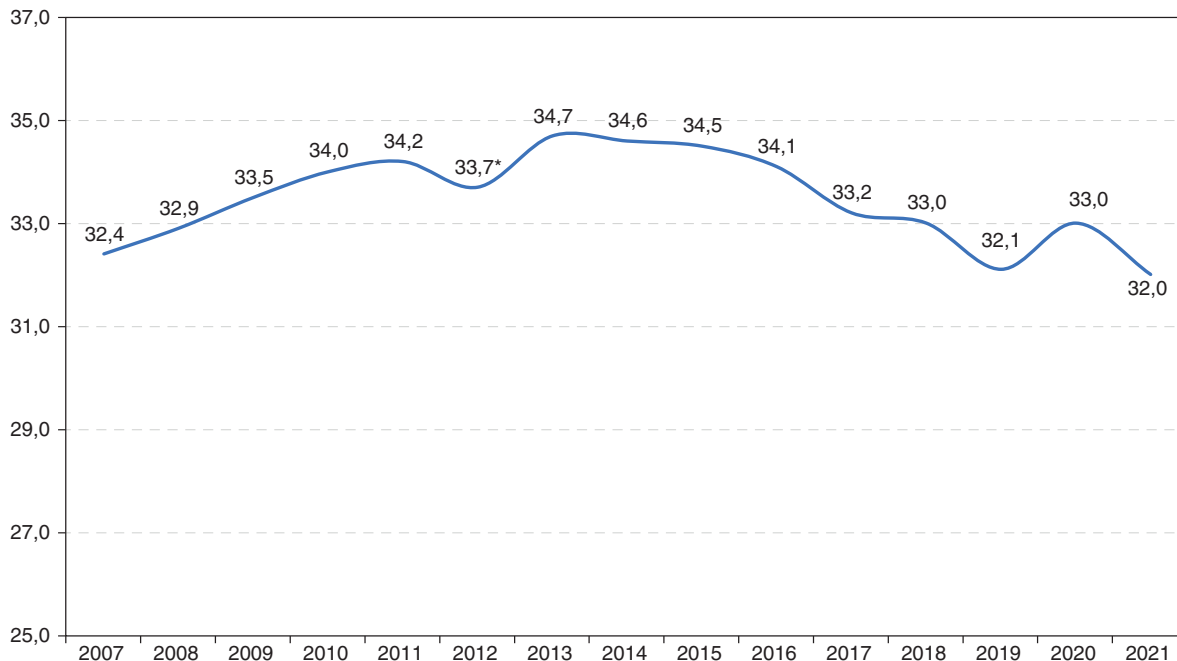
La cifra de 2021 viene a mostrar, como veremos, que se habrían superado la mayor parte de las heridas infligidas por la crisis ▷

* Universidad de Zaragoza.

Versión de noviembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/bice.2023.3165.7681>

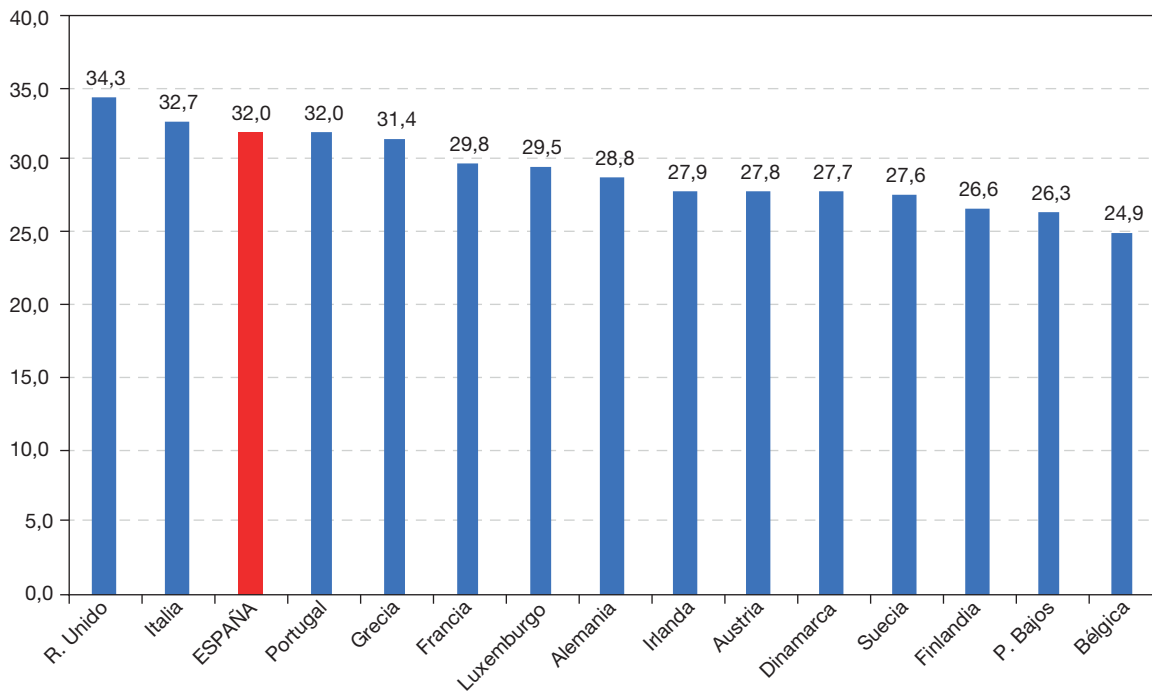
GRÁFICO 1
DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE (2007-2021)
 (Índice de Gini de la renta disponible equivalente)



* Cambio metodológico.

Fuente: Encuesta de condiciones de vida (INE, 2022).

GRÁFICO 2
DESIGUALDAD DE LA RENTA DISPONIBLE EN EUROPA, 2021
 (Índice de Gini de la renta disponible equivalente)



Fuente: Eurostat (2021) y Office for National Statistics (2021) para Reino Unido.

pandémica en los hogares españoles con menores ingresos, pero sigue siendo una señal de la desfavorable posición de España en el mapa europeo de la desigualdad. Como puede observarse en el Gráfico 2, entre los países que formaban parte de la UE-15 (aquellos de la Unión Europea cuyas estructuras económicas y sociales son similares a las de nuestro país), solo Reino Unido e Italia reportan cifras de desigualdad de la renta monetaria superiores a España.

2. El efecto redistributivo de las transferencias públicas

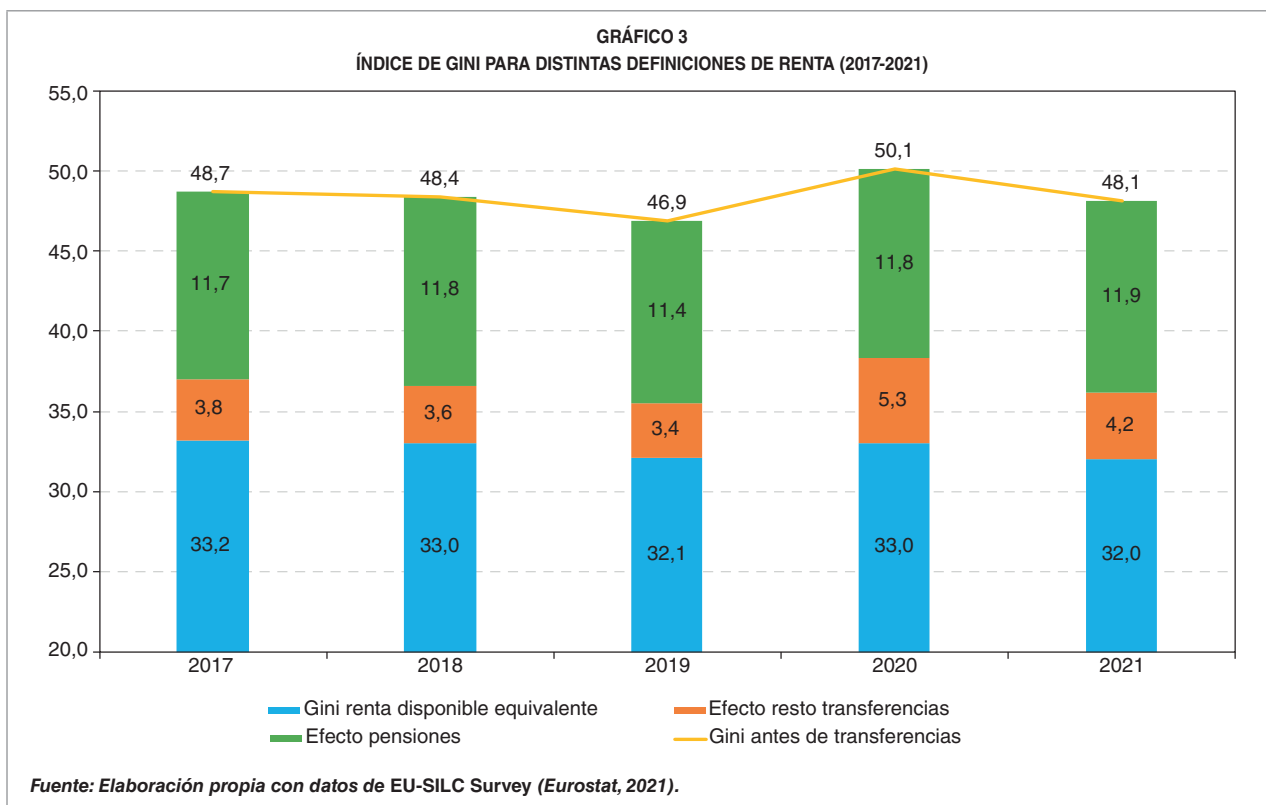
Más allá de las cifras agregadas de desigualdad que ofrece el coeficiente de Gini, interesa conocer qué hay detrás de esa reducción de un punto que deja las cosas en la situación existente justo antes de que se iniciara la pandemia de COVID-19. Una primera aproximación la ofrece la secuencia que se inicia en el índice de Gini correspondiente a la renta de mercado (salarios, rentas del capital, rentas mixtas) después de impuestos y cotizaciones sociales, pero antes de contabilizar las transferencias de las Administraciones públicas, secuencia que sigue con el efecto de las pensiones, primero, y de las demás transferencias públicas, después, hasta llegar a la renta disponible. En el año 2020, las medidas de confinamiento y paralización de numerosas actividades productivas tuvieron un fuerte impacto sobre la desigualdad de la renta de mercado, que, sin embargo, se vio compensado en buena medida por el efecto de las transferencias públicas (ERTE, desempleo, prestación extraordinaria de autónomos, ayudas a familias, etc.), que redujeron en 5,3 puntos el índice de Gini (Bandrés, 2022).

A su vez, en 2021, la caída de la desigualdad de la renta disponible se debió, en parte, a la

normalización de la actividad productiva y del empleo, que redujo la desigualdad de la renta de mercado en 2,0 puntos respecto al año anterior, y a la acción compensadora de las prestaciones sociales, que, si bien en menor proporción que en 2020, tuvieron un efecto de reducción de la desigualdad por valor de 4,2 puntos (Gráfico 3). De hecho, como puede verse en Fernández (2023), las remuneraciones salariales percibidas por los hogares españoles en 2021 superaron ya a las de 2019, tras la fuerte caída de 2020, y también aumentaron notablemente las rentas mixtas, manteniéndose prácticamente igual que en 2020 el importe total de las prestaciones sociales, pero con un menor peso relativo en la renta de los hogares.

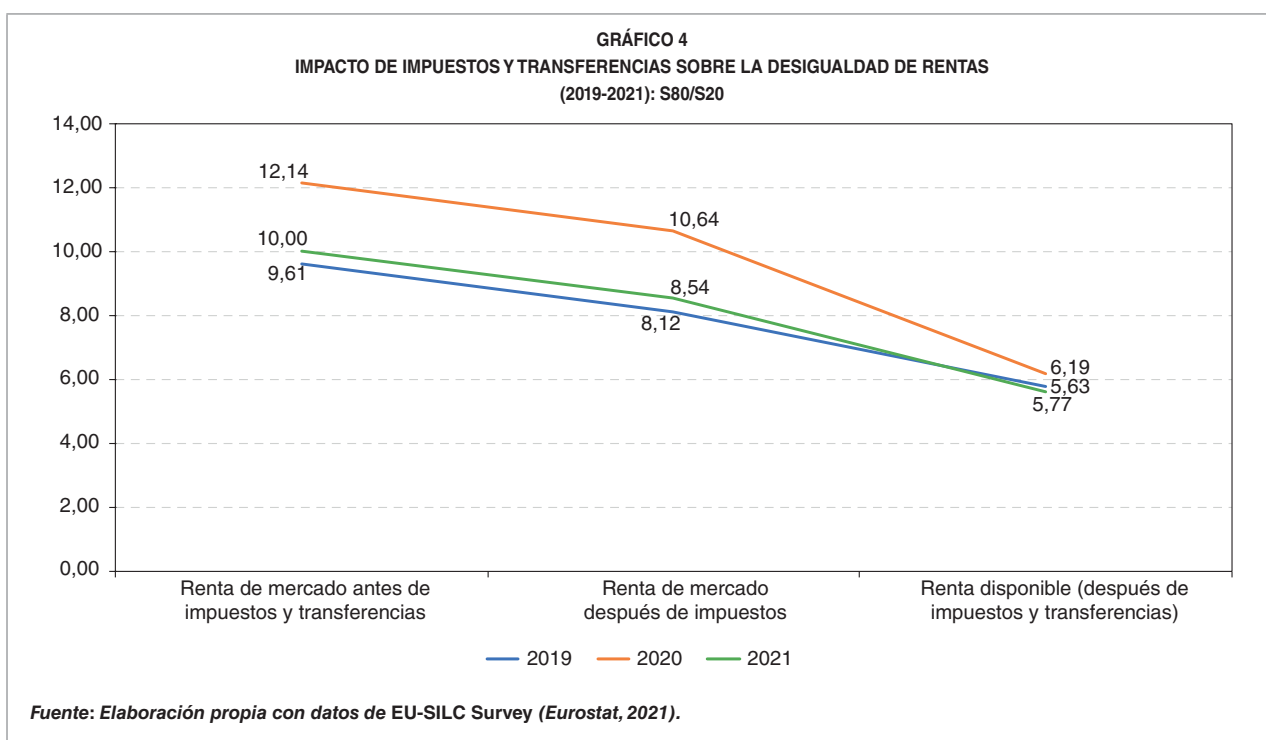
En suma, aunque la desigualdad de la renta disponible en términos del coeficiente de Gini era prácticamente igual en 2021 que en 2019, ello se debió a la mayor incidencia de las transferencias sociales en 2021. En la medida en que estas se mantengan en el tiempo —el ingreso mínimo vital será, en tal sentido, determinante—, cabe pensar en una contribución positiva a la reducción de la desigualdad en la parte baja de la distribución.

El efecto redistributivo de las transferencias públicas, junto con los impuestos sobre la renta y la riqueza de los hogares y las cotizaciones sociales a cargo de estos, determina el paso de la renta de mercado a la renta disponible. Un indicador como S80/S20, que compara la renta media del 20% de la población con mayores ingresos y del 20% con menores ingresos, pone de relieve que el impacto redistributivo de los impuestos y las cotizaciones sobre la desigualdad de rentas ha sido muy parecido en los tres últimos años (en torno a 1,5 puntos), y que el mayor efecto redistributivo se produce a través de las transferencias, que explican un 75% de la reducción de la desigualdad promovida por el sector público en 2020 y un 67% de esa ▷



misma reducción en 2021 (Gráfico 4). Estos resultados confirman lo que ya veíamos con los

índices de Gini, antes y después de las transferencias: la disminución de la desigualdad de ▷



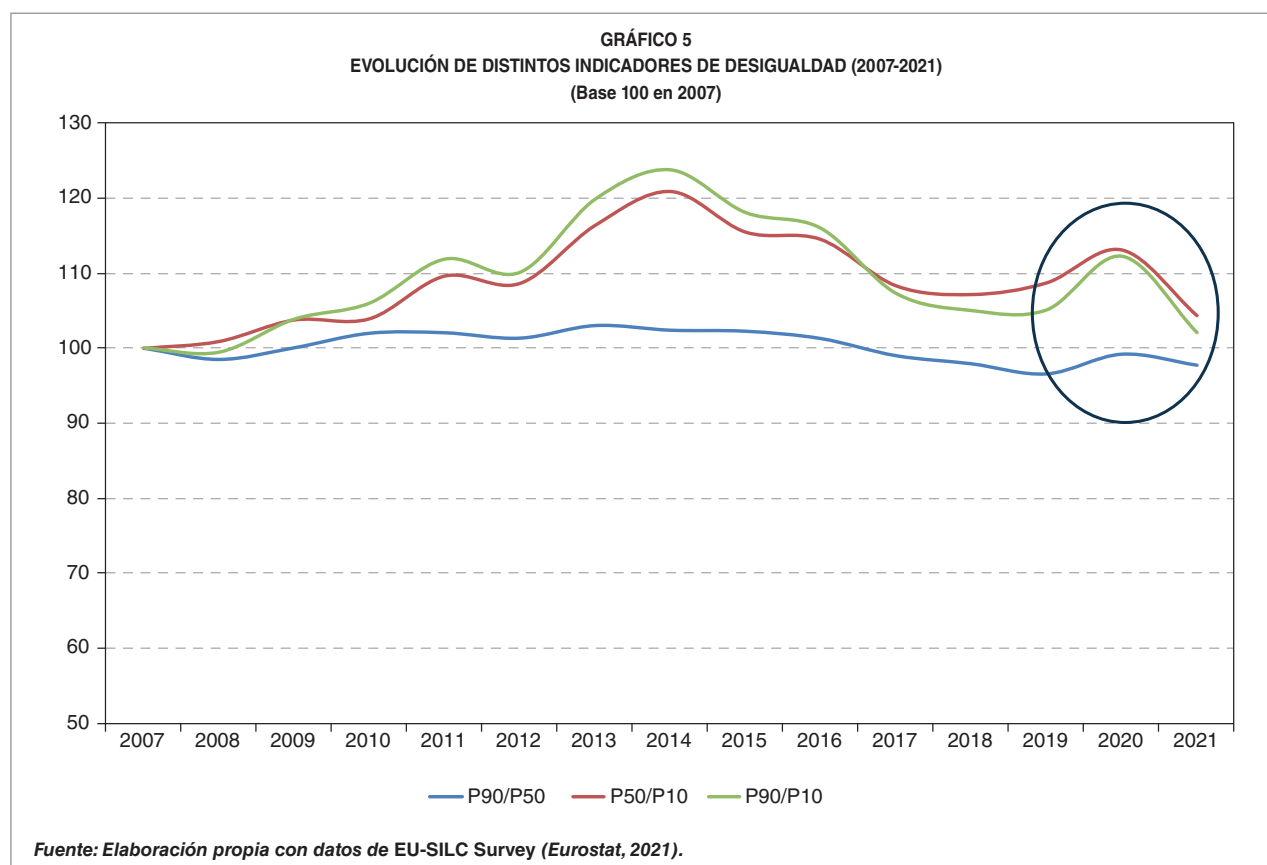
la renta de mercado, como consecuencia de la normalización de la actividad económica y el aumento de los ingresos de los hogares, así como el importante papel que desempeñan las prestaciones sociales como mecanismo de protección de rentas.

3. La clave está en el extremo inferior de la distribución de la renta

La relación entre los extremos de la distribución personal de la renta disponible y de estos con la mediana ofrece, a su vez, una perspectiva interesante para calibrar en qué región de la distribución se focaliza con mayor intensidad la explicación de la trayectoria seguida por la desigualdad en un determinado momento. La relación entre la renta de los percentiles 90

y 10 (P90/P10) se descompone en el producto entre P90/P50 y P50/P10, donde P50 es justamente la mediana de la distribución. En el Gráfico 5 se comprueba que la evolución de la desigualdad (P90/P10) está muy asociada con la evolución de la relación entre la mediana y el percentil 10 (P50/P10), es decir, la desigualdad que se sitúa en la parte inferior de la distribución. De la misma forma que en 2020 fue el aumento de esta última ratio el que explica más de las dos terceras partes del crecimiento de la desigualdad, en 2021 es la disminución de P50/P10 la principal responsable de la reducción de la desigualdad.

Si los percentiles que se toman como referencia son 95, 50 y 5, los resultados refuerzan las conclusiones anteriores. La renta en 2020 de las personas ubicadas en el percentil 95 era 9,29 veces la del percentil 5, mientras que ▷



en 2021 había descendido hasta 8,04 veces. Pues bien, P95/P50 prácticamente no varió (2,44 en 2020 y 2,43 en 2021), mientras que P50/P05 se redujo de 3,80 a 3,31.

Si tomamos la renta media disponible equivalente de cada decil de ingresos, se advierte con claridad cómo los cambios en la desigualdad, tanto en 2020 como en 2021, tienen que ver principalmente con lo que sucede en los dos primeros deciles, y muy especialmente en el primero. A partir de los microdatos de la *Encuesta de condiciones de vida* (ECV) correspondientes a las rentas de los años 2019, 2020 y 2021 se observa que, en 2020, primer año de pandemia, la renta disponible media por persona del primer decil descendió un 7%, la del segundo decil, un 3%, y la de los deciles tercero, cuarto y quinto, en torno a un 1%, manteniéndose prácticamente igual en los deciles sexto a décimo. Como ya indicábamos en Bandrés (2022), la caída de la renta por persona de los primeros deciles habría sido mucho mayor de

no mediar el efecto compensador de las transferencias públicas.

En 2021, en cambio, tuvo lugar un crecimiento de la renta media disponible por persona en todos los deciles (la media del conjunto pasó de 12.269 a 13.008 euros), pero de manera singular en los dos primeros y, también ahora, especialmente en el primero. La comparación con 2019 revela que tras los dos primeros años de pandemia la renta por persona de los deciles tercero a décimo creció entre un 5% y un 6% en términos nominales, en tanto que la del segundo aumentó un 9,4% y la del primero, un 15,7%, y ello a pesar de los ya señalados descensos de 2020 en esos dos primeros deciles (Gráfico 6).

Los datos expuestos hasta el momento confirman, por tanto, que la clave de la reducción del coeficiente de Gini en 2021 respecto a 2020 se encuentra en lo que pasó en los dos primeros deciles de la distribución, igual que la clave del aumento en 2020 estuvo también en esos dos primeros deciles. ▷

GRÁFICO 6
RENTA MEDIA DISPONIBLE POR PERSONA POR DECILES DE INGRESOS (2019-2021)
(Base 100 en 2019 para cada uno de los deciles)



Fuente: Elaboración propia con microdatos de la Encuesta de condiciones de vida (INE, 2022).

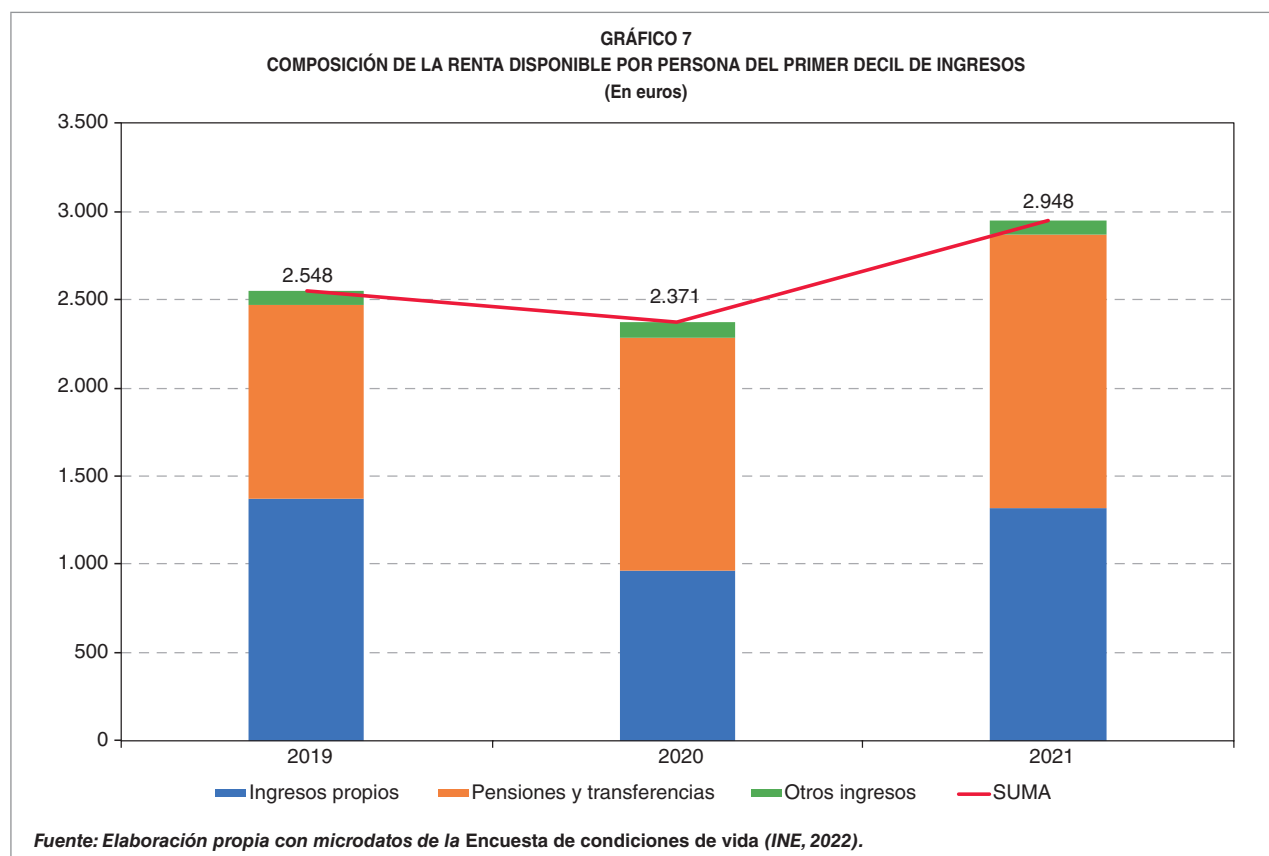
4. Políticas sociales y reducción de la desigualdad en 2021

Las distintas fuentes de ingresos que forman parte de la renta disponible del primer decil muestran el elevado peso relativo que tienen las transferencias públicas de toda clase (pensiones, protección del desempleo, asistencia social, ayudas por hijos, etc.), así como el crecimiento que experimentaron en 2020 y 2021. Las pensiones y otras transferencias públicas, que representaban en 2019 el 43% de la renta media disponible por persona, aumentaron hasta el 56% en 2020 y se situaron finalmente en el 52% en 2021. En el primer año de pandemia se produjo una fuerte caída de los ingresos propios, principalmente de las rentas del trabajo, que se recuperaron con vigor en 2021, aunque sin llegar a alcanzar el nivel de 2019, de modo que la comparativa de 2021 con 2019

revela que el aumento de la renta disponible entre esos dos años se debió casi íntegramente a las transferencias y prestaciones sociales.

En particular, el mayor dinamismo correspondió a los que la *Encuesta de condiciones de vida* denomina «ingresos por asistencia social», que están formados por las rentas mínimas de las comunidades autónomas, los pagos de distintas Administraciones para hogares con recursos insuficientes y, desde 2020, el ingreso mínimo vital¹. En conjunto, de los casi 3.600 millones de euros recibidos por los hogares españoles en 2021 en concepto de asistencia social, según la ECV, el 33% fue a los hogares ubicados en el primer decil y el 22% a los del segundo decil, de modo que se configuran como un tipo de ▷

¹ Para un análisis de la incidencia de las transferencias públicas y, en particular, de las prestaciones por asistencia social, en el año 2021 entre los deciles de ingresos, véase Martínez Jorge (2023).

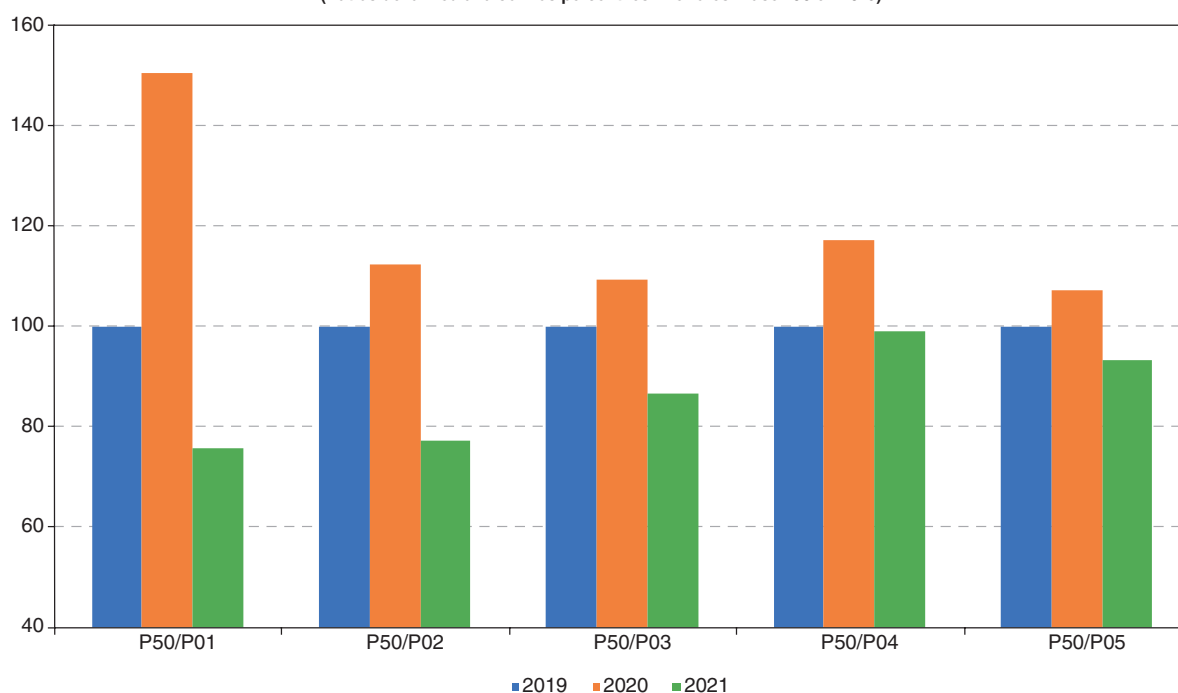


prestaciones con una muy elevada progresividad, aunque su reducido volumen, por su propia naturaleza, les otorga una limitada capacidad redistributiva. El paulatino despliegue del ingreso mínimo vital seguramente estuvo detrás del aumento del porcentaje de hogares del primer decil, que pasaron a beneficiarse de este bloque de prestaciones de asistencia social: de un 9% de los hogares, que agrupaban en 2019 al 11% de las personas de ese decil, se pasó a un 17% de hogares y a un 22% de personas, duplicándose, por tanto, su intensidad protectora. También creció el número y porcentaje de hogares que perciben pensiones y otras transferencias públicas.

El impacto de estas medidas de protección social destinadas a los colectivos en situación de pobreza severa se manifiesta en los primeros percentiles de la distribución. En anteriores trabajos (Bandrés, 2022) veíamos cómo el

aumento de la desigualdad en España tenía más que ver con la distancia entre la renta mediana y los estratos inferiores de ingresos que con la distancia entre los estratos superiores y la mediana. El problema, señalábamos, estaba principalmente en las caídas de rentas en hogares del primer decil de la distribución. En 2020 la excepcionalidad de la situación dio lugar a un aumento de la desigualdad en la parte inferior de la distribución —también en la parte alta, aunque menor—. La novedad en 2021 es que fue precisamente en la parte inferior donde se corrigió con mayor intensidad el anterior crecimiento de la desigualdad. Las ratios de la mediana con los percentiles 1, 2, 3, 4 y 5 revelan cómo fue además en los tres primeros percentiles (algo más de millón y medio de personas) donde más se redujo esa ratio (Gráfico 8), tanto en comparación con 2020 como con 2019. ▷

GRÁFICO 8
INDICADORES DE DESIGUALDAD EN EL TRAMO INFERIOR DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA
(Ratios de la mediana con los percentiles inferiores. Base 100 en 2019)



Fuente: Elaboración propia con microdatos de la Encuesta de condiciones de vida (INE, 2022).

5. Conclusiones

El año 2020 quebró la tendencia descendente de la desigualdad que se había iniciado con la recuperación económica. El balance de esa etapa de crecimiento concluía con indicadores de desigualdad similares a los existentes antes de la crisis financiera internacional y muy parecidos a los vigentes desde mediados de los años noventa del siglo pasado. Las medidas de confinamiento y las restricciones a la actividad económica y a la movilidad adoptadas en 2020 afectaron de forma dispar a empresas, hogares y territorios, generando un repunte de la desigualdad de las rentas de mercado, que, no obstante, fue paliado en su mayor parte con un enorme despliegue de prestaciones sociales.

La gradual normalización del empleo a lo largo de 2021 mejoró sustancialmente los ingresos de los hogares españoles, pero entre el 10 % más pobre de la población fueron las transferencias públicas las que lograron salvar la caída de rentas del año anterior, superando incluso en un 16 % la renta media por persona del año 2019. La extensión de la cobertura de las prestaciones sociales en forma de pensiones y, sobre todo, de ayudas de asistencia social, como el ingreso mínimo vital, aliviaron situaciones de pobreza extrema en los primeros percentiles de la distribución. En la medida en que este tipo de prestaciones se mantengan, podrá corregirse una parte de las situaciones de exclusión social que se producen en la parte inferior de la distribución de la renta.

Aunque la diferencia en la desigualdad de los años 2019 y 2021 es apenas una décima del índice de Gini (32,1 vs. 32,0), la relación entre percentiles muestra una desigualdad mucho menor en la cola de la distribución y

algo mayor en la parte alta de la misma. Esos matices no son triviales, al reflejar una ligera mejoría de la posición económica de los hogares con menores ingresos. En términos de tasa de cobertura, más del 17 % de los hogares del primer decil estarían recibiendo ayudas de asistencia social en 2021, frente a un 9 % en 2019.

Ello no es óbice para reconocer que la desigualdad de la renta monetaria, aun cuando esta no sea el único determinante del nivel de vida de las personas, está en España claramente por encima de la mayoría de los países europeos de nuestro entorno. Y que parece existir un «suelo» difícil de romper que estaría mostrando la existencia de factores estructurales vinculados al proceso de formación de las rentas de mercado (salarios y rentas del capital) y a la todavía insuficiente acción redistributiva de las políticas sociales.

Bibliografía

- Bandrés, E. (2022). Desigualdad de rentas en el primer año de pandemia. *Cuadernos de Información Económica*, (289), 47-52. <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/07/Cie-289-Eduardo-Bandr%C3%A9s.pdf>
- Bandrés, E. (2023). Dimensiones de la desigualdad: España en contexto. *Panorama Social*, (37), 53-66. <https://www.funcas.es/articulos/dimensiones-de-la-desigualdad-espana-en-contexto/>
- Eurostat. (2021). *EU statistics on income and living conditions*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>
- Fernández, M. J. (2023). Las cuentas de los hogares y de las empresas no financieras en 2022. *Cuadernos de Información Económica*, (294), 19-25. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/06/CIE-294_Digital.pdf ▷

Eduardo Bandrés Moliné

Instituto Nacional de Estadística. (2022). *Encuesta de condiciones de vida*. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

Martínez Jorge, Á. (29 de junio de 2023). Qué pasó con la desigualdad de ingreso en España durante la pandemia. *EsadeEcPol*, Center for Economic Policy. <https://www.esade.edu/ecpol/es/blog/>

[que-paso-con-la-desigualdad-de-ingreso-en-espana-durante-la-pandemia/](#)

Office for National Statistics. (2021). *Household income inequality, UK: financial year ending 2020*. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/household-income-inequality-financial-year-ending-2020>