

Trabajo Final del Máster de Historia Económica 2015-2016

Impacto redistributivo del gasto social en España (1982-1996)

Autor:

Xabier GARCÍA FUENTE

Director:

Sergio ESPUELAS BARROSO

Fecha:

10 de septiembre de 2016



Índice

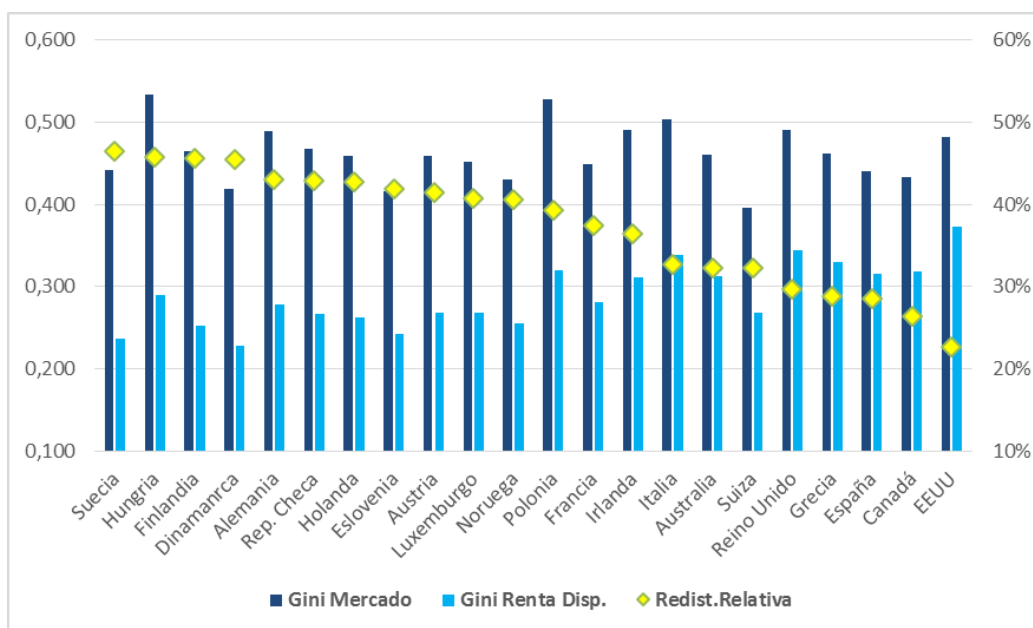
1. Introducción	1
2. Aspectos conceptuales y metodológicos	2
3. Indicadores de redistribución en España. 1980-1990	7
4. El gasto en prestaciones por desempleo entre 1982 y 1996	14
4.1 Contexto institucional	15
4.2 Indicadores de gasto y generosidad	19
4.3 Perceptores y modelo de protección	24
5. Conclusiones	28
Apéndice	35
Referencias	37

1. Introducción

La evolución del Estado de Bienestar en España desde la llegada de la democracia ha generado una extensa literatura sin veredicto unánime. Algunos autores defienden que la rapidez con la que amplió su cobertura y su contribución al consenso social convierten al español en un caso de éxito (Moreno, 2001; Guillén, 2010). Otros sostienen que el aumento del gasto social ha sido insuficiente y queda lejos de los estándares europeos (Navarro y Quiroga, 2004).

En los últimos años la aparición de nuevas bases de datos ha propiciado numerosos estudios comparados, y España se encuentra invariablemente entre los países que menos renta redistribuye de la OCDE. En la última oleada del LIS (*Luxembourg Income Study*) España es el país europeo que menos reduce su desigualdad a través de impuestos y transferencias (Gráfico 1). Estos datos obligan a revisar nuestra valoración e introducen nuevos interrogantes sobre el Estado de Bienestar español: ¿es este rasgo una constante en su evolución reciente?, ¿cuáles son las causas de esta baja redistribución? En este trabajo trato de responder a ambas preguntas, centrándome fundamentalmente en las prestaciones por desempleo.

Gráfico 1. Desigualdad y redistribución. VI oleada LIS (2004-05)



Fuente: elaboración propia con datos de Wang y Caminada (2011)

Los programas sociales dirigen recursos a las personas con menos renta pero también cumplen una función de seguro, de forma que el análisis del Estado de Bienestar no puede limitarse a su incidencia redistributiva. Con todo, identificar los beneficiarios del gasto social y su posición económica es crucial para comprender la evolución de las políticas públicas y las coaliciones políticas que las apoyan, como queda de manifiesto en la literatura que estudia la relación entre redistribución y participación electoral (Solt, 2010), partidos políticos (Allan y Scruggs, 2004) y afinidad social (Lupu y Pontusson, 2011). Asimismo, la redistribución se produce a través del gasto público y de los impuestos, pero en este trabajo me centro únicamente en el gasto porque considero que desempeña un papel más relevante en la reducción de la desigualdad. Los países con coberturas universales, tasas de sustitución elevadas e impuestos poco progresivos (como los escandinavos) son más redistributivos (Korpi y Palme, 1998) y trabajos recientes muestran

que las transferencias sociales generan el 80% de la redistribución en los países de la OCDE (Wang et al. (2012a, 2014)). En el caso de España, Torregrosa (2015) señala que en las primeras décadas de democracia la fiscalidad fue regresiva y el gasto llevó el peso de la redistribución.

Por último, el periodo de los gobiernos socialistas (1982-1996) es de especial interés por dos motivos. En primer lugar, la literatura de “*power resources theory*”, y, en general, la centrada en la acción de los partidos políticos, apunta que la presencia de partidos de izquierda en el gobierno está asociada a una mayor expansión de las políticas sociales (Korpi, 1983; Huber y Stephens, 2001). A partir de 1980 la socialdemocracia ve limitadas sus opciones (Przeworski, 2001) y la influencia de los partidos políticos disminuye (Pierson; 1996). Sin embargo, algunos autores defienden que los gobiernos de izquierdas han frenado el retroceso de los Estados de Bienestar (Bradley et al., 2003; Korpi y Palme, 2003). En este sentido, es interesante ver en qué medida el PSOE fue capaz de ampliar las coberturas sociales en un contexto poco propicio, especialmente a la luz de nuevos trabajos que cuestionan que sus políticas fueran de izquierdas (Andrade, 2012).

En segundo lugar, los modelos basados en el Teorema del Votante Mediano (Meltzer y Richard, 1981) sostienen que la democracia aumenta la redistribución (Boix, 2003; Acemoglu y Robinson, 2006). Este marco teórico es ampliamente cuestionado. Por ejemplo, según Ansell y Samuels (2014) la democracia emerge cuando las clases medias intentan preservar sus derechos de propiedad, y no va unida a una mayor redistribución. En general, el vínculo entre desigualdad y redistribución no puede entenderse sin observar los factores culturales, políticos e institucionales que condicionan su relación de causalidad (Toth et al., 2014). Con todo, aunque el mecanismo subyacente no esté relacionado con las preferencias del votante mediano, la evidencia empírica señala que las democracias tienen políticas sociales más generosas (Lindert, 2004). Muller (1989) apunta que la democracia tarda 20 años en tener efectos sobre la pobreza y la desigualdad. Por tanto, observar el Estado de Bienestar al final de los gobiernos socialistas puede ser una buena manera de establecer qué dirección tomó el modelo de protección social. Sin embargo, antes de pasar al análisis de dicho periodo, conviene explicar el marco conceptual que utilizo, toda vez que lo que entendemos por redistribución varía en función del enfoque adoptado.

2. Aspectos conceptuales y metodológicos

El impacto redistributivo del gasto social no es un concepto inequívocamente definido y su valoración depende de la función social, el horizonte temporal y los indicadores considerados. En línea con la literatura sobre redistribución más reciente, en este trabajo utilizo el término redistribución para referirme a la reducción de la desigualdad causada por las prestaciones sociales en un año determinado (Milanovic (2000), Kenworthy y Pontusson (2005), Mahler y Jesuit (2006), Immervoll y Richardson (2011) y Wang et al. (2012a, 2014). En este apartado justifico la adopción de este enfoque y explico sus limitaciones frente a otras alternativas metodológicas.

Periodo de análisis

La mayor dificultad para analizar la incidencia redistributiva del gasto social radica en que muchos programas cumplen una función de seguro, mancomunando riesgos y suavizando la curva de consumo intertemporal, pero no tienen objetivos explícitamente redistributivos. Las

personas realizan contribuciones y cuando se jubilan o pierden su empleo reciben prestaciones actuarialmente relacionadas con los pagos efectuados. La redistribución interpersonal se produce de forma indirecta o porque los Estados aprovechan el diseño institucional de estos programas para incorporar objetivos redistributivos.¹

La redistribución generada por estas prestaciones tiene un componente intertemporal (las personas trasladan al futuro parte de su capacidad de consumo) e intergeneracional (en el caso de las pensiones) que sólo puede capturarse mediante un análisis de “ciclo de vida”, esto es, estimando el valor actual de las prestaciones y las cotizaciones a lo largo de toda la vida.² En el caso español, Monasterio y Suárez (1992), Bandrés y Cuenca (1996) y Gimeno (1996) utilizan este enfoque para estudiar la incidencia redistributiva de las pensiones. Esta perspectiva no está exenta de problemas. Según Bandrés (1990), los modelos de “ciclo de vida” están limitados por las imperfecciones en los mercados de capitales y el enfoque pierde parte de su sentido si se utiliza el hogar como unidad de análisis.

Alternativamente, la literatura que reviso estudia la incidencia de forma anual y asume que todo el gasto tiene carácter redistributivo, sin distinguir entre prestaciones contributivas y asistenciales. Este enfoque es quizás excesivamente simplificador, pero hay varios factores que lo justifican. En primer lugar, las fuentes estadísticas disponibles son encuestas anuales que raramente incluyen datos longitudinales. En segundo lugar, todos los apartados del gasto social combinan las funciones de seguro y redistribución en mayor o menor medida. En el caso de España, los programas destinados a la cobertura del desempleo y la vejez no mantienen un equilibrio actuarial: se financian parcialmente con impuestos, incluyen prestaciones asistenciales y los pagos no son proporcionales a las cotizaciones.

El enfoque de incidencia anual realiza por tanto una “fotografía” del sistema de impuestos y transferencias en un momento dado y, aplicado a diversos años, permite analizar la evolución de la redistribución. Sin embargo, Immervoll y Richardson (2011) señalan que este enfoque resulta problemático para realizar análisis comparados, ya que solo se centra en impuestos y transferencias, y los países utilizan diferentes combinaciones de transferencias monetarias, provisión pública y créditos fiscales. Esto es menos relevante al evaluar la trayectoria de las políticas sociales en un mismo país porque el marco institucional es menos cambiante. Asimismo, este enfoque no captura los cambios en las necesidades, las preferencias sociales y otros determinantes estructurales, por lo que debe completarse con un análisis detallado de los diferentes programas y el contexto en el que se aplican.

Incidencia redistributiva

La medición del impacto redistributivo de la política social implica comparar la distribución de la renta antes y después de impuestos y transferencias. Este análisis de “incidencia presupuestaria” parte de los trabajos pioneros de Musgrave y Thin (1948) y Gillespie (1965) y queda sintetizado en las fórmulas introducidas por Kakwani (1986) y Ringen (1991):³

¹ Ver Barr (2012, capítulo 4) para un análisis técnico de estas cuestiones.

² Estrictamente, en estos casos no cabría hablar de redistribución sino de consumo aplazado o de pagos recibidos en un sistema de seguro de base actuarial.

³ Para un análisis detallado de estas cuestiones ver Bandrés (1990, capítulo 1) y Wang et al. (2012a, 2014).

*Redistribución por impuestos y transferencias = Desigualdad en la distribución de la renta
primaria - Desigualdad en la distribución de la renta disponible*

La renta primaria o factorial debe ser lo más amplia posible, incluyendo los ingresos derivados del autoempleo, el autoconsumo, el alquiler imputable por la propiedad de la vivienda, el salario en especie y otras transferencias privadas. Los trabajos que se centran únicamente en el impacto redistributivo del gasto público, obviando los impuestos, se valen de la renta inicial que resulta de restar los impuestos directos y las cotizaciones sociales de la renta primaria. Esta renta primaria es un contrafactual discutible: los impuestos y el gasto público modifican innumerables aspectos microeconómicos, como la oferta de trabajo, las pautas de ahorro o las técnicas de producción, por lo que no es posible conocer con exactitud cómo sería la distribución en su ausencia (Beramendi (2001), Bergh (2005)). En cualquier caso, es un concepto operativo imprescindible para tratar de aislar la incidencia redistributiva del gasto social.

Los efectos redistributivos indirectos son especialmente obvios en el caso de las pensiones. La existencia de un sistema público de pensiones hace que las personas ahorren menos durante su vida activa, de forma que al jubilarse descienden a los tramos inferiores de la distribución. Esto distorsiona las cifras de redistribución y desigualdad inicial, lo cual lleva a algunos autores a excluir las pensiones de sus análisis. Por ejemplo, Immervoll y Richardson (2011) se centran únicamente en la población en edad de trabajar y Milanovic (2000) incluye las pensiones en la renta de mercado.

Por su parte, los trabajos que reviso analizan las prestaciones recibidas por el conjunto de la población. Esta opción puede defenderse desde dos puntos de vista. En primer lugar, los efectos indirectos están presentes en todas las prestaciones, por lo que prescindir de las pensiones es un tanto arbitrario. Por ejemplo, si no hubiera prestaciones por desempleo los trabajadores ahorrarían más y al quedarse en paro aceptarían empleos peor remunerados. En todos los casos la desigualdad inicial y la redistribución son mayores que en el contrafactual sin protección social. Así, los análisis de incidencia presupuestaria estiman el límite superior del impacto redistributivo (Wang et al., 2014). En segundo lugar, Mahler y Jesuit (2006) cuestionan la decisión de excluir a los jubilados, el colectivo que más ha mejorado su posición económica gracias a las políticas públicas en el último siglo. En este sentido, conviene tener en cuenta que las políticas sociales no surgen espontáneamente: ante un nivel de redistribución es posible argumentar que éste es el nivel elegido por la sociedad, independientemente de sus incentivos. Brady y Bostic (2015) apuntan que los Estados eligen proteger a unos grupos sociales y no a otros, de forma que al distribuir en favor de determinados colectivos las sociedades reconocen y legitiman sus necesidades.

Indicadores

Al presentar los resultados me basaré en el índice de Gini como medida de la desigualdad. Este índice presenta algunos inconvenientes: es una medida de dispersión que no refleja las distancias económicas y es más sensible a cambios en la parte media que en los extremos de la distribución. Sin embargo, su utilización es aconsejable porque es el indicador más utilizado en la literatura, porque permite descomponer el efecto redistributivo de las diferentes

prestaciones y porque es el punto de partida de los indicadores que cuantifican los factores que inciden en la redistribución.⁴

Para medir la incidencia redistributiva, el índice Reynolds-Smolensky (1977) es uno de los más utilizados. Este índice es igual a la diferencia entre el índice de Gini de la renta inicial (G_I) y el de la renta disponible (G_D):

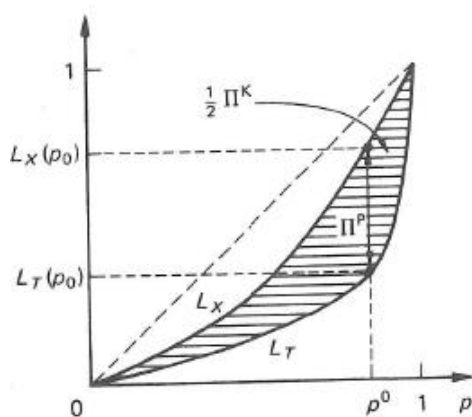
$$RS = G_I - G_D$$

El índice Reynolds-Smolensky puede descomponerse en las dos dimensiones del gasto social que influyen en la redistribución: su tamaño y su progresividad. Esta descomposición puede aplicarse al conjunto de las prestaciones o a cada programa de forma individual. En lo que respecta a los indicadores de progresividad, el más habitual es el índice de Kakwani (1977), que mide la diferencia entre el coeficiente de concentración o cuasi-gini de las prestaciones sociales (C_G) y el Gini inicial:

$$K = C_G - G_I$$

El coeficiente de concentración se calcula de forma similar al índice de Gini: la curva de concentración del gasto es el equivalente a la curva de Lorenz de la renta y el coeficiente de concentración mide el área entre dicha curva y la diagonal de igualdad total. El índice de Kakwani mide por tanto el área entre la curva de Lorenz de la renta inicial y la curva de concentración del gasto social (el área sombreada en el Gráfico 2). Teóricamente el índice puede tomar valores entre -1 y 1. En el caso de las prestaciones sociales, cuanto menor es el índice más progresivo es el gasto.

Gráfico 2. Índice Kakwani de desviación de la proporcionalidad



Fuente: Lambert (2002, p. 204)

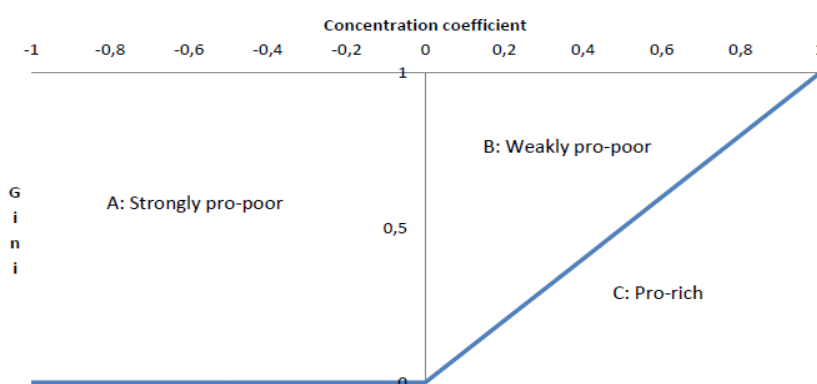
Estos indicadores deben ser interpretados con precaución. Un mismo coeficiente de concentración puede derivarse de que el gasto está sesgado hacia los más pobres o hacia los más ricos. Asimismo, Lambert et al. (2010) subrayan que los indicadores de progresividad no distinguen las variaciones en la distribución del gasto de las variaciones en la distribución de la

⁴ Un análisis completo debe incluir la distribución por decilas y contrastar los resultados con indicadores que parten de otros supuestos normativos, como el índice de Theil, el de Atkinson o el coeficiente de variación. Sobre indicadores de desigualdad ver Bandrés (1990, capítulo 1), Cowell (2000), Lambert (2001, capítulo 5) o Barr (2012, capítulo 5). Sobre indicadores de redistribución ver Lambert (2001, capítulo 8).

renta inicial: la progresividad del gasto crece si aumenta su sesgo hacia las rentas más bajas o si aumenta la desigualdad inicial. El índice de Kakwani nos dice únicamente cuánto se aleja el gasto de la proporcionalidad, por lo que el estudio de la progresividad debe completarse con su distribución por decilas.

Atendiendo a estos matices, Marx et al. (2013) clasifican el impacto redistributivo de los programas de gasto (Gráfico 3). Si la curva de concentración se sitúa por encima de la diagonal (el coeficiente de concentración toma valores negativos) el gasto es *fuertemente redistributivo*. Si la curva de concentración se sitúa entre la diagonal y la curva de Lorenz (el índice es positivo e inferior al Gini inicial) el gasto es *débilmente redistributivo*, ya que la desigualdad disminuye en términos relativos pero aumenta en términos absolutos. Si la curva de concentración se sitúa por debajo de la curva de Lorenz (el índice es superior al Gini inicial) el gasto es *regresivo*.

Gráfico 3. Coeficiente de concentración e impacto redistributivo



Fuente: Marx et al. (2013, p. 10)

El segundo factor que influye en la redistribución es el tamaño del gasto. Algunos trabajos lo definen como el tipo medio de las prestaciones: la suma por hogares de la ratio entre las transferencias recibidas y la renta previa, dividida por el número de hogares. Otros utilizan la ratio $g/(1-g)$, donde g es la proporción de la renta destinada al gasto social.

Por otro lado, el producto de los indicadores de progresividad (K) y tamaño ($g/(1-g)$) no coincide necesariamente con la reducción de la desigualdad. Atkinson (1980) advirtió de que la asignación de transferencias puede modificar la posición relativa de los hogares en la escala de rentas, generando un efecto reordenación que disminuye el impacto redistributivo. Kakwani (1984) incorporó este efecto distinguiendo entre redistribución vertical y horizontal.⁵

La redistribución vertical (V) es la diferencia entre el Gini inicial y el índice de concentración de la renta disponible, con los hogares ordenados según su renta inicial (C_D):⁶

$$V = G_I - C_D = \frac{g}{(1-g)} * K$$

⁵ La equidad vertical implica redistribuir de ricos a pobres. La equidad horizontal supone tratar igual a las personas que ocupan la misma posición en la distribución. El incumplimiento de la equidad horizontal genera desigualdad y reduce el efecto redistributivo de gasto público. Para un análisis en profundidad del efecto reordenación ver Urban y Lambert (2008).

⁶ Algunos trabajos consideran que el índice Reynolds-Smolensky se refiere a la redistribución vertical y llaman índice Reynolds-Smolensky reformulado (RS^*) al indicador de la redistribución total.

Si existe efecto reordenación, la redistribución vertical sobrestima la redistribución total. Esta redistribución horizontal (H) es la diferencia entre el Gini de la renta disponible y el índice de concentración de la renta disponible, con los hogares ordenados según su renta inicial (C_D):

$$H = G_D - C_D$$

Reordenando la ecuación del índice Reynolds-Smolensky, la redistribución total se descompone en sus componentes vertical y horizontal:

$$RS = (G_I - C_D) - (G_D - C_D) = V - H = \frac{g}{(1-g)} * K - H$$

Por último, los indicadores de redistribución pueden presentarse en términos absolutos o relativos (divididos por el Gini inicial). Kenworthy y Pontusson (2005) defienden la utilización de indicadores absolutos porque son más fácilmente interpretables y permiten aislar la redistribución de la desigualdad inicial. Sin embargo, dado que uno de los objetivos asignados a los Estados de Bienestar es reducir las distancias económicas, la función redistributiva adquiere más trascendencia cuanto mayor es la desigualdad. De hecho, algunas transferencias son estabilizadores automáticos que se activan ante circunstancias que aumentan la desigualdad. En este sentido, los indicadores relativos reflejan el vínculo entre desigualdad y demanda de redistribución.

Unidad de análisis

Los principales trabajos que resumo utilizan la renta familiar como unidad de análisis. Esta opción metodológica es discutible ya que penaliza a los hogares con más miembros y distorsiona la distribución por decilas. El tamaño de los hogares aumenta con la renta (Pazos y Salas, 1997), de forma que la distribución per cápita, tanto de la renta como de las prestaciones sociales, es más igualitaria que lo que muestra la ordenación por hogares. Considerar de forma conjunta la renta de todos los miembros del hogar es una hipótesis válida en la medida en que éste actúa como unidad de consumo, pero un análisis que otorgue la misma importancia a todas las personas debe basarse en la renta familiar per cápita, utilizando escalas de equivalencia para reflejar que las necesidades del hogar no aumentan proporcionalmente con el número de miembros.

3. Indicadores de redistribución en España. 1980-1990.

Los estudios sobre la incidencia distributiva del gasto público social en España para el periodo que nos ocupa se apoyan en encuestas de presupuestos familiares. Sin embargo, la escasa periodicidad de las encuestas más completas, la interrupción de algunas series estadísticas y la heterogeneidad en las fuentes y criterios utilizados no permiten identificar con claridad tendencias a largo plazo.

La Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de 1973-74 es la primera que incluye cifras de gastos, ingresos y ahorro. Las EPF de 1980-81 y 1990-91 amplían el tamaño de la muestra y el detalle de las distintas clasificaciones, acercándose a los criterios de armonización sugeridos por la CEE. En lo que respecta al tratamiento de las prestaciones sociales, la EPF de 1990-91 es la primera que las desagrega por funciones del gasto. En las encuestas anteriores las transferencias públicas no están desglosadas y se incluyen en el mismo epígrafe que las transferencias privadas,

por lo que la imputación de las prestaciones sociales obliga a recurrir a otras fuentes y establecer supuestos que condicionan decisivamente los resultados.

La escasa periodicidad de la EPF y su interrupción a partir de 1990 obligan a acudir otras fuentes para completar las series distributivas. Entre 1985 y 1996 se realizó la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) trimestral con el objetivo de completar la encuesta estructural. Esta fuente permite seguir la evolución de la distribución de la renta de forma ininterrumpida durante una década, pero el tamaño de su muestra es notablemente menor que en la EPF básica, lo cual acentúa los problemas de baja respuesta y ocultación de ingresos (Ayala y Sastre, 2007). En 1997 la ECPF se modificó para sustituir la encuesta básica y la coyuntural, pero el tamaño de la muestra continuó siendo inferior al de la EPF decenal. Entre 1994 y 2001 también se realizó el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), una encuesta de panel fijo dirigida por EUROSTAT, y desde 2004 se realiza la Encuesta de Condiciones de Vida, una encuesta de panel rotante armonizada según los criterios EU-SILC.

Los dos principales estudios del impacto redistributivo del gasto social en los primeros años de democracia son los realizados por Medel et al. (1988) y Bandrés (1990) a partir de la EPF de 1980-81 (Tablas 1 y 2). La encuesta subestima los ingresos y no identifica claramente a los beneficiarios del gasto público, por lo que los sus análisis deben recurrir a estrategias correctoras y criterios de imputación *ad hoc*. Medel, et al. (1988) analizan el impacto distributivo del conjunto del gasto público en España, utilizando el gasto medio por hogar para compensar parcialmente la subestimación de la renta. Bandrés (1990) toma el gasto como indicador de la renta (excepto si el ingreso declarado es mayor) y contrasta con las cifras de la Contabilidad Nacional. Sus criterios de imputación son más complejos, con un análisis más minucioso de los subprogramas de gasto y de los colectivos de beneficiarios. En lo que respecta a las prestaciones sociales, ambos acuden a las cifras consolidadas de la IGAE y separan el gasto en pensiones del destinado a la protección al desempleo.⁷ El gasto se imputa siguiendo el criterio de flujo monetario o incidencia impacto (De Wulf, 1981), esto es, se asignan a los perceptores tomando como valor el importe monetario recibido.

Los estudios que parten de la EPF de 1990-91 son más numerosos, aunque hay dos de especial interés para los objetivos de mi trabajo, ya que actualizan los estudios previamente citados y permiten establecer una tendencia con criterios homogéneos. Gimeno (1993) actualiza el estudio de Medel et al. (1988), con la salvedad de que utiliza el gasto monetario medio en lugar del gasto total medio como indicador de renta, mientras que Estruch (1996) aplica los criterios utilizados por Bandrés (Tablas 3 y 4). Otros análisis basados en la EPF de 1990-91 ofrecen enfoques valiosos, pero no son directamente comparables con estos estudios. Los de mayor interés son los de Calonge y Manresa (1997) y Pazos y Salas (1997), ya que utilizan microdatos de la EPF en lugar de realizar supuestos de asignación *ad hoc*. Calonge y Manresa (1997) calculan el perfil redistributivo de las prestaciones *antes* del pago de impuestos e incluyen las pensiones junto con otras prestaciones asistenciales. Pazos y Salas (1997) analizan la distribución de la renta per cápita aplicando la escala de equivalencia de la OCDE, pero no muestran la distribución por decilas de la renta disponible.⁸

⁷ Bandrés (1990) y Estruch (1996) incluyen en otro apartado la asistencia social y otras prestaciones en efectivo, de forma que muestran la incidencia redistributiva de todo el gasto social en efectivo.

⁸ Sus resultados se muestran en el Apéndice (A1 y A2).

Para aislar el impacto redistributivo del gasto social en efectivo estos trabajos comparan la Renta Inicial de los hogares (construida restando los impuestos directos y las cotizaciones sociales de la Renta Factorial y otras transferencias privadas) y la Renta Disponible que resulta de añadir las diferentes prestaciones.⁹ A continuación muestran la distribución de la Renta Final tras imputar el gasto social en especie, pero esta esfera distributiva queda fuera de los objetivos de mi trabajo. Un análisis completo de la incidencia redistributiva del sector público obligaría a valorar también el impacto de la imposición indirecta.

A pesar del valor de sus aportaciones, estas investigaciones presentan carencias que invitan a interpretar con prudencia sus resultados. En primer lugar, como he mencionado, las fuentes utilizadas obligan a imputar el gasto en función supuestos y estimaciones que influyen decisivamente en los resultados. En segundo lugar, utilizan la renta familiar como unidad de análisis en lugar de la renta familiar per cápita. En tercer lugar, las medidas adoptadas para corregir la infradeclaración en la EPF resultan insuficientes. Como apunta Torregrosa (2015), la ocultación de ingresos varía por fuentes de renta y su impacto difiere sobre cada tramo de la distribución. Sus estimaciones indican que la desigualdad en el periodo 1973-1990 es mayor que lo que indica la literatura precedente, que se limitaba a corregir la discrepancia entre ingresos y gastos y elevar la renta declarada para equipararla a la Contabilidad Nacional. Esto afecta directamente al estudio de la incidencia distributiva. Por un lado, una mayor desigualdad implica que una determinada distribución de las transferencias es más progresiva. Por otro lado, si parte de las rentas infradeclaradas no se incluye en la Contabilidad Nacional, el tipo medio real de las prestaciones es menor que el estimado. El efecto de la infradeclaración sobre el nivel de redistribución depende del peso relativo de estos dos factores.

Pese a sus carencias estos trabajos permiten delimitar la tendencia del perfil redistributivo de las prestaciones sociales entre 1980 y 1990 (Tablas 1 a 4). Con todo, conviene tener en mente lo mencionado en el punto anterior: estas investigaciones analizan la incidencia redistributiva, pero no distinguen entre prestaciones contributivas y asistenciales y no permiten identificar si los cambios en la redistribución responden a iniciativas políticas o a cambios económicos o demográficos.¹⁰

⁹ Bandrés (1990) y Estruch (1996) construyen esta Renta Inicial de forma explícita. Para el caso de Medel et al. (1988) y Gimeno (1993) me baso en el Cuadro 33 de este último (p. 110). La distribución de las prestaciones se realiza por decilas de Renta Disponible, excepto en el caso de Bandrés (1990) que lo hace por decilas de Renta Inicial.

¹⁰ En 1990 la tasa de paro era casi 4 puntos superior a la de 1980 (16,1% frente a 12,4%) y en 1991 los mayores de 65 años habían aumentado en más de dos puntos su peso sobre la población total (13,8% frente a 11,2%) (Nicolau, 2005).

Tablas 1 y 2. Impacto redistributivo de las prestaciones sociales. EPF 1980-81.

1980 (Medel, Molina, Sánchez 1988)						
Distribución por decilas					Incidencia sobre RD	
Decilas	RI	Pensiones	Prest. Des.	RD	Pensiones	Prest. Des.
1	1,4%	13,9%	2,2%	3,3%	62,1%	3,8%
2	3,8%	11,8%	4,6%	5,0%	34,3%	5,3%
3	5,9%	9,7%	5,1%	6,4%	22,0%	4,6%
4	7,7%	7,7%	7,9%	7,7%	14,5%	5,9%
5	9,1%	6,8%	10,0%	8,9%	11,1%	6,5%
6	10,5%	7,1%	11,7%	10,1%	10,3%	6,7%
7	11,7%	7,5%	13,1%	11,2%	9,8%	6,8%
8	13,2%	8,2%	13,9%	12,5%	9,6%	6,4%
9	15,4%	11,0%	15,1%	14,7%	10,9%	5,9%
10	21,3%	16,3%	16,5%	20,3%	11,7%	4,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	14,5%	5,8%
Rm₁₀/Rm₁	15,3			6,2		
Gini	0,34			0,29		
RS/G = (Gi-Gd)/Gi	14,71%					

1980 (Bandrés 1990)						
Distribución por decilas					Incidencia sobre RD	
Decilas	RI	Pensiones	Prest. Des.	RD	Pensiones	Prest. Des.
1	0,0%	11,5%	3,1%	1,6%	71,7%	5,2%
2	1,2%	21,6%	6,8%	3,9%	55,8%	4,6%
3	3,9%	2,4%	24,7%	5,2%	4,6%	12,6%
4	6,2%	12,5%	13,3%	6,3%	19,7%	5,6%
5	7,5%	2,3%	13,1%	7,4%	3,1%	4,7%
6	9,0%	15,8%	10,0%	8,2%	19,1%	3,2%
7	11,1%	2,0%	9,3%	10,1%	2,0%	2,4%
8	12,7%	2,0%	8,0%	12,5%	1,6%	1,7%
9	15,8%	28,1%	7,3%	16,3%	17,2%	1,2%
10	32,6%	1,8%	4,5%	28,4%	0,6%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	10,0%	2,7%
Rm₁₀/Rm₁	1966,3			19,6		
Gini	0,388			0,322		
RS/G = (Gi-Gd)/Gi	16,92%					

Fuente: elaboración propia a partir de las obras citadas

Tablas 3 y 4. Impacto redistributivo de las prestaciones sociales. EPF 1990-91.

1990 (Gimeno 1993)						
Distribución por decilas					Incidencia sobre RD	
Decilas	RI	Pensiones	Prest. Des.	RD	Pensiones	Prest. Des.
1	1,4%	3,8%	2,2%	1,9%	36,1%	7,5%
2	2,5%	7,9%	5,3%	3,6%	38,6%	9,4%
3	4,0%	8,4%	7,4%	5,0%	29,4%	9,4%
4	5,5%	8,7%	10,6%	6,4%	24,1%	10,6%
5	7,4%	8,4%	9,4%	7,7%	19,2%	7,7%
6	9,2%	8,5%	11,2%	9,2%	16,2%	7,7%
7	11,4%	8,9%	11,9%	11,0%	14,3%	6,9%
8	13,7%	11,0%	11,3%	13,1%	14,8%	5,5%
9	17,3%	13,5%	12,5%	16,3%	14,5%	4,9%
10	27,7%	20,8%	18,2%	25,9%	14,1%	4,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	17,6%	6,4%
Rm₁₀/Rm₁	20,09			13,92		
Gini	0,45			0,40		
RS/G = (Gi-Gd)/Gi	11,11%					

1990 (Estruch 1996)						
Distribución por decilas					Incidencia sobre RD	
Decilas	RI	Pensiones	Prest. Des.	RD	Pensiones	Prest. Des.
1	1,5%	14,9%	3,2%	3,9%	60,9%	3,0%
2	2,4%	15,1%	5,1%	4,4%	55,2%	4,2%
3	3,5%	9,2%	14,8%	5,9%	24,8%	9,0%
4	6,9%	10,7%	11,4%	8,1%	21,3%	5,1%
5	9,1%	11,4%	10,0%	9,9%	18,5%	3,7%
6	9,7%	1,9%	14,9%	10,0%	3,1%	5,4%
7	13,6%	12,5%	9,0%	10,3%	19,5%	3,2%
8	12,5%	3,2%	11,2%	12,2%	4,2%	3,3%
9	15,9%	17,4%	13,3%	15,9%	17,5%	3,0%
10	24,8%	3,7%	6,9%	19,4%	3,1%	1,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	16,0%	3,6%
Rm₁₀/Rm₁	19,01			6,14		
Gini	0,416			0,292		
RS/G = (Gi-Gd)/Gi	29,66%					

Fuente: elaboración propia a partir de las obras citadas

En primer lugar, las prestaciones sociales tienen un perfil nítidamente redistributivo. La proporción del gasto dirigida a los hogares de las decilas inferiores es por lo general superior a su participación en la renta, esto es, el gasto en pensiones y prestaciones por desempleo es progresivo.¹¹ En el primer quintil estas transferencias constituyen en torno a la mitad de los ingresos de los hogares y la incidencia sobre la renta disponible tiende a disminuir a medida que se asciende en la distribución. El carácter redistributivo del gasto social queda confirmado si observamos la reducción del índice de Gini y de la ratio entre las rentas de las decilas extremas. En todo caso, conviene recordar que estos indicadores dependen de la distribución inicial e

¹¹ En el análisis de Calonge y Manresa (1997) el gasto queda distribuido casi uniformemente por decilas. En el de Pazos y Salas (1997) la utilización de la renta per cápita con escalas de equivalencia deriva en una distribución aún más progresiva, ya que las decilas inferiores pasan a incluir más personas.

introducen un cierto sesgo interpretativo. Bandrés (1990) apunta que, pese a su perfil progresivo, las prestaciones no reducen las distancias económicas absolutas entre hogares. De acuerdo con la clasificación de Marx et al. (2013), las prestaciones son débilmente redistributivas. Asimismo, estas transferencias no están monotónicamente distribuidas en la escala de rentas. Esto es consecuencia de los criterios de imputación utilizados, pero también refleja que, pese a sus efectos redistributivos, estas prestaciones no se asignan en función de la renta de sus perceptores.

En segundo lugar, el gasto en pensiones es más redistributivo que las prestaciones por desempleo. Esto se debe a que el gasto en pensiones es notablemente mayor: su incidencia media sobre la renta disponible es alrededor de 10 puntos superior. Además, las pensiones son más progresivas, con una mayor presencia en los tramos inferiores de renta. Como he señalado, este perfil redistributivo viene condicionado por los efectos de segundo orden que las pensiones públicas generan: muchos hogares formados por pensionistas no tienen otros ingresos y ocupan los estratos más bajos en la distribución inicial.

En tercer lugar, entre 1980 y 1990 la incidencia redistributiva del gasto creció. La distribución por decilas no permite precisar con exactitud los cambios en la progresividad, pero la incidencia media sobre la renta disponible aumenta bajo las dos metodologías consideradas. El aumento del gasto es especialmente notable en el caso de las pensiones, cuya incidencia aumenta seis puntos en la actualización de Estruch (1996) y tres en la de Gimeno (1993). La evolución de los índices Gini respalda esta apreciación. La reducción absoluta del índice Gini en Estruch (1996) es casi 6 puntos superior a la estimada por Bandrés (1990). En el caso de Medel et al. (1988) y Gimeno (1993) la reducción es de 5 puntos.¹²

Por otro lado, Bandrés (1990) y Estruch (1996) incluyen indicadores que cuantifican y descomponen la incidencia redistributiva. Las Tablas 5 y 6 muestran sus resultados y confirman lo apuntado en el análisis previo. Las pensiones exhiben una progresividad y un tipo medio superior al de las prestaciones por desempleo, por lo que su redistribución vertical es mayor. Las diferencias en el índice de redistribución total son menores por el efecto de reordenación: las pensiones generan mayor inequidad horizontal porque su obtención y su cuantía están relacionados con la edad y las cotizaciones realizadas, no con la posición en la distribución inicial. La existencia de diversos regímenes de Seguridad Social también explica parte de la reordenación.

Tablas 5 y 6. Descomposición de la incidencia redistributiva. 1980-1990

1980 (Bandrés 1990)	K	$g/(1-g)$	1/G	V/G	H/G	RS/G
Pensiones	0,65	0,10	2,58	17,69%	-5,27%	12,42%
Desempleo	0,45	0,03	2,58	3,51%	-0,37%	3,14%
Total prestaciones	0,56	0,15	2,58	21,62%	-4,70%	16,92%

¹² En términos relativos, el índice Reynolds-Smolensky es inferior en Gimeno (1993) que en Medel et al. (1988), lo cual podría contradecir la tendencia establecida. Sin embargo, de los cuatro trabajos analizados el de Gimeno (1993) es quizás el menos consistente (el propio autor reconoce que sus resultados son provisionales). Este trabajo se completa en Gimeno (1996), pero sus resultados no son comparables porque no imputa la parte de las prestaciones contributivas correspondiente a la contraprestación por las cotizaciones realizadas.

1990 (Estruch 1996)	K	g/(1-g)	1/G	V/G	H/G	RS/G
Pensiones	0,76	0,17	2,40	30,80%	-4,99%	25,81%
Desempleo	0,29	0,04	2,40	3,11%	-0,63%	2,48%
Total prestaciones	0,66	0,21	2,40	33,31%	-3,65%	29,66%

Fuente: elaboración propia a partir de las obras citadas

Según estos datos, la redistribución en 1990 es casi el doble que en 1980. El aumento se explica enteramente por el crecimiento del gasto en pensiones: el índice Reynolds-Smolensky de las pensiones es 13 puntos superior en 1990, más por el aumento del tipo medio (crece un 60,9%) que el de la progresividad (crece un 16,0%). En el caso de las prestaciones por desempleo la redistribución cae ligeramente. Este estancamiento se produce por el descenso de la progresividad (-34,5%) y a pesar del aumento del tipo medio (44,8%).¹³ En el próximo apartado se intentan discernir las causas de esta caída en su incidencia redistributiva.

La redistribución en la década de los 90

Los análisis de la distribución de la renta tras 1990 no son directamente comparables con los trabajos mencionados porque la interrupción de la EPF obligó a acudir a otras fuentes estadísticas. Calero (2001) se basa en el Panel de Hogares de la UE (PHOGUE-95) para describir la incidencia redistributiva del gasto social en 1994. Mantiene las imputaciones de Eurostat como la única corrección a las cifras de renta familiar, asumiendo el sesgo derivado de la distribución no homogénea de la infradeclaración, y aplica la escala de equivalencia de Buhmann et al. (1988), cuyos efectos son similares a la de la OCDE. Sus decisiones metodológicas son similares a las de Pazos y Salas (1997) y sus resultados se acercan a los obtenidos por estos con la EPF de 1990-91 ($K = 0,83$; $RS/G = 33,5\%$).¹⁴

Ayala y Sastre (2007) construyen series de desigualdad para el periodo 1985-2004 valiéndose de las encuestas de presupuestos familiares de periodicidad anual: la primera ECPF entre 1985 y 1996, el PHOGUE entre 1994 y 2001 y la nueva ECPF desde 1997. A pesar de las diferencias entre encuestas Ayala y Sastre (2007) tratan de recomponer la tendencia distributiva adoptando decisiones metodológicas similares para todas ellas. Las más destacables son la utilización del ingreso monetario del hogar como referencia y la aplicación de la escala de equivalencia de Buhmann et al. (1988). Según su serie, en la primera mitad de los 90 se detuvo la reducción de la desigualdad que se había producido ininterrumpidamente entre 1973 y 1991.¹⁵ En su opinión, la pérdida de capacidad redistributiva del sistema de transferencias es uno de los factores de este estancamiento: en los años cubiertos por el PHOGUE (1994-2001) la reducción de la desigualdad causada por las prestaciones sociales pasó del 15% al 6%.

Por último, el LIS recopila y armoniza encuestas de distribución de la renta con microdatos de distintos países. A partir de esta fuente Wang y Caminada (2011) han estimado la redistribución

¹³ Calonge y Manresa (1997) obtienen una menor progresividad y un menor impacto redistributivo ($K=0,48$; $RS/G = 18,9\%$). En Pazos y Salas (1997) la progresividad y la redistribución son mayores ($K = 0,79$, $RS/G = 30\%$) por la utilización de rentas equivalentes (la distribución por hogares subestima la participación de las decilas inferiores, compuestas por familias de menor tamaño).

¹⁴ Calero (2001) incorpora a su análisis el efecto de los gastos de capital y los gastos fiscales.

¹⁵ Recordemos que Torregrosa (2015) discute esta tendencia que la literatura previa sostiene de forma inequívoca.

generada por impuestos y transferencias en todas las encuestas de la muestra (en términos de renta per cápita familiar con escalas de equivalencia OCDE). La Tabla 7 expone las estimaciones para España. Los datos de 1980 y 1990 provienen de las EPF, los de 1995 y 2000 del PHOGUE y los de 2004 de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Tabla 7. Redistribución absoluta y relativa. 1980-2004.

	Gini renta primaria	Gini renta disponible	Redist. Absoluta	Redist. Relativa
1980	0,416	0,318	0,098	23,5%
1990	0,420	0,303	0,117	27,9%
1995	0,501	0,353	0,148	29,5%
2000	0,541	0,336	0,205	37,9%
2004	0,441	0,315	0,126	28,5%

Fuente: Wang y Caminada (2011)

Los datos confirman el aumento de la redistribución en el periodo cubierto por las EPF y apuntan que la tendencia al alza se mantuvo durante los 90, con un notable incremento de la redistribución en 2000. Sin embargo, estas cifras deben interpretarse con cautela. En primer lugar, como he señalado, la utilización de distintas encuestas dificulta las comparaciones y los datos de un ejercicio determinado no permiten establecer tendencias.¹⁶ En segundo lugar, los cálculos se realizan con salarios netos para preservar la comparabilidad con las oleadas que dependen de las EPF. En tercer lugar, Ayala et al. (1993) advierten de que el LIS se basa en la renta *monetaria* disponible, excluyendo partidas como los alquileres imputados o el autoconsumo. El proceso de revalorización de la vivienda y la caída del autoconsumo asociada a la mayor urbanización sugieren que a partir de los 90 este criterio subestima la desigualdad en España.

En definitiva, la escasa periodicidad de las EPF y su interrupción en 1990 impiden establecer tendencias a largo plazo. Los trabajos comparados más recientes sitúan a España entre los países menos redistributivos, pero la literatura española no nos permite precisar si la redistribución se estancó a principios de los 90 o si, por el contrario, la caída se produjo con posterioridad. En todo caso, los estudios mencionados coinciden en que entre 1980 y 1990 la redistribución aumentó y sugieren que este incremento se explica por el mayor gasto en pensiones, ya que la incidencia redistributiva de las prestaciones por desempleo disminuyó. Los siguientes apartados tratan de discernir las causas de esta caída y sus consecuencias sobre el modelo de protección.

4. El gasto en prestaciones por desempleo entre 1982 y 1996

Los seguros públicos de desempleo surgieron en Europa a finales del siglo XIX. En un principio fueron iniciativas locales de carácter voluntario y solo a partir de la 1ª Guerra Mundial empezaron a consolidarse como coberturas obligatorias de ámbito nacional (Espuelas, 2013). En la mayoría de países esta consolidación fue más tardía y generó mayor oposición que otras instituciones de protección social. Korpi (2006) sostiene que las prestaciones por desempleo

¹⁶ El dato de 2000 es especialmente cuestionable ya que se atribuye casi totalmente a un pico en la incidencia redistributiva de las pensiones (ver Wang et al. (2012b, pag. 42)).

fueron las últimas en ser legisladas porque, al aumentar el salario de reserva, afectaban directamente a los beneficios y despertaron una mayor oposición de los empresarios.

A pesar de su polémica gestación, los seguros de desempleo consumían pocos recursos públicos durante las primeras décadas tras la 2ª Guerra Mundial. Entre 1960 y 1973 las principales economías europeas tuvieron una tasa de paro media del 2,4% y el gasto en desempleo apenas representaba el 0,2% del PIB. Sin embargo, entre 1974 y 1995 la tasa de paro media ascendió al 8,5% y el gasto en prestaciones por desempleo superó el 2% del PIB (Rand Smith, 2000). En un contexto marcado por las tensiones presupuestarias y el alejamiento del pleno empleo la protección a los parados pasó a ser una pieza clave en evolución de los Estados de Bienestar.

Las prestaciones por desempleo son la principal transferencia pública dirigida a la población en edad de trabajar, pero no la única. Las prestaciones por desempleo contributivas, las asistenciales y otros programas de asistencia social actúan como vasos comunicantes, y cada país las combina de forma diferente (Pfeifer, 2012).¹⁷ Un análisis exhaustivo obligaría por tanto a analizar estas tres prestaciones de forma conjunta. En este caso prescindir de los programas de rentas mínimas no distorsiona el análisis porque durante los años de gobierno socialista su desarrollo fue muy escaso (Arriba y Moreno, 2005).

4.1 Contexto institucional

La protección al desempleo hasta 1982

El seguro de desempleo se estableció por primera vez en España durante la Segunda República, aunque su carácter voluntario y la escasa aportación del Estado hicieron que su tasa de cobertura fuera muy baja (Espuelas, 2013). En 1961 se reintrodujo un seguro nacional de desempleo que se incorporó a la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y formó parte de ésta durante sus sucesivas reformas. La intensidad protectora de este sistema era limitada ya que era un sistema fragmentado, sin prestaciones asistenciales y financiado casi exclusivamente mediante cotizaciones sociales. En la segunda mitad de los años 70 la llegada de la democracia y el aumento del paro elevaron el gasto en desempleo. En un contexto político marcado por la conflictividad industrial el gobierno de la UCD promovió una nueva etapa de acuerdos sociales, inaugurada en 1978 con los Pactos de la Moncloa. En este marco los sindicatos concedieron moderación salarial a cambio del mantenimiento de la protección, la compresión de la escala salarial y el aumento del gasto social. Entre 1975 y 1982 las transferencias de la Seguridad Social crecieron un 50%, con un notable incremento de la financiación a cargo del Estado.

En 1980 se aprobó la Ley Básica de Empleo. Esta ley creó una prestación asistencial, amplió la definición legal de desempleo y reconoció el derecho de los trabajadores fijos agrarios a recibir prestaciones contributivas en sustitución del sistema de empleo comunitario.¹⁸ La duración de la prestación contributiva pasó a estar vinculada al periodo de cotización, con un mínimo de 3 meses y un máximo de 18. Su cuantía quedó determinada por una proporción descendente de la base reguladora: 80%, 70% y 60% para cada medio año de percepción. La prestación asistencial se dirigió a los parados que hubiesen agotado el nivel contributivo y tuvieran

¹⁷ Asimismo, en muchos casos los Estados han utilizado pensiones de invalidez o jubilaciones anticipadas para cubrir necesidades relacionadas con la falta de empleo.

¹⁸ En el caso de los trabajadores eventuales, el subsidio agrícola (PER) para Andalucía y Extremadura sustituyó al sistema de empleo comunitario a partir de 1984.

responsabilidades familiares. Su importe se fijó en el 75% del SMI independientemente de la base de cotización.¹⁹

1982-1992: aumento de la protección

En 1982 el PSOE ganó las elecciones con un programa nítidamente socialdemócrata y la intención de estimular la demanda interna. Sin embargo, la economía continuaba destruyendo empleo y la inflación no se moderaba. Así, el gobierno optó por aplicar una política monetaria restrictiva, reducir gradualmente el déficit público y ahondar en el cambio de modelo productivo. En el mercado de trabajo el PSOE trató de introducir medidas de flexibilización sin romper la estrategia de concertación. Con la firma del Acuerdo Económico y Social en 1984 el gobierno buscaba limitar los incrementos salariales y sumar apoyos para la reconversión industrial. Los sindicatos se negaron a abaratar el despido pero aceptaron la introducción de nuevos contratos temporales a cambio de medidas favorables para los despedidos en la reconversión industrial y la expansión de las prestaciones por desempleo. El Gobierno se comprometió a elevar la tasa de cobertura al 48% para 1986.

Este acuerdo quedó plasmado en la Ley de Protección por Desempleo de 1984, que delimitó con claridad los dos tipos de protección: la contributiva, financiada mediante cotizaciones, y la asistencial, financiada con impuestos. En el nivel contributivo el periodo mínimo de cotización se fijó en 6 meses (en lugar de *más* de 6 meses), con el objetivo de que quienes finalizaran un contrato temporal accedieran a la prestación. El periodo máximo de percepción se amplió hasta los 24 meses con carácter general, la cuantía máxima se redujo al 170% del SMI (el porcentaje se elevaba si había hijos a cargo de beneficiario) y el mínimo quedó fijado en el SMI para todos los perceptores. En el nivel asistencial se ampliaron los colectivos cubiertos: quedaron incluidos quienes tuvieran responsabilidades familiares y 3 meses de cotización, así como los parados mayores de 55 años que cumplieran todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la jubilación. Su cuantía se mantuvo en el 75% del SMI y la duración máxima se amplió hasta los 18 meses (prorrogable hasta la jubilación para los beneficiarios mayores de 55 años).²⁰

Entre 1985 y 1990 la expansión económica permitió crear millón y medio de empleos, pero la tasa de paro no bajó del 15%. En parte esto se debió al notable incremento de la tasa de actividad femenina. Asimismo, algunos autores achacan la persistencia del paro a la progresiva dualización del mercado laboral, que permitía que los trabajadores con contratos indefinidos aumentaran sus salarios por encima de su productividad (Bentolila y Dolado, 1994; Polavieja y Richards, 2001). En 1990 los contratos temporales representaban casi un tercio del total. Los cambios en el mercado de trabajo se trasladaron a la relación entre gobierno y sindicatos. El paro, la baja calidad del empleo creado y el incumplimiento del objetivo de la tasa de cobertura anularon los argumentos de los sindicatos para defender la estrategia pactista. Por su parte, el PSOE percibía que la concertación obstaculizaba la introducción de políticas liberalizadoras y, con la democracia ya consolidada, concedía menos importancia a garantizar la paz social (Polavieja y Richards, 2001). Así, entre 1986 y 1989 comenzó una etapa de confrontación.

¹⁹ En este subapartado y los siguientes, para los detalles de las diferentes iniciativas legislativas me baso en López y Melguizo (1991, 1997), Toharia (1994) y Barrada (1999). Para el contexto político e institucional del periodo ver Rhodes (1997), Noguera (2000), Burgess (2000), Encarnación (2000), Recio y Roca (2001), Maravall y Fraile (2001), Polavieja y Richards (2001), Moreno (2001) y Watson (2015).

²⁰ Los Reales Decretos 1043/1985, 2394/1986 y 2622/1986 continuaron extendiendo la cobertura asistencial a nuevos colectivos.

Este nuevo modelo de relaciones industriales quedó patente en la oposición al Plan de Empleo Juvenil propuesto por el gobierno, que llevó a los sindicatos a convocar una huelga general en diciembre de 1988. La huelga fue un éxito y, unida a la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PSOE en 1989, reforzó la posición negociadora de los sindicatos. En este contexto el gobierno aprobó el Real Decreto Ley 3/1989 para extender la prestación asistencial. El RDL 3/1989 amplió en 6 meses la duración máxima del subsidio para quienes llevaran más de 2 años en paro, mejoró la cobertura a los mayores de 45 años (especialmente si eran parados de larga duración y tenían responsabilidades familiares) y rebajó a los 52 años la edad para la prórroga indefinida de la prestación. Estas condiciones elevaron la tasa de cobertura y, junto con las mejoras en pensiones, sanidad y educación, culminaron la “transición social” de la democracia española (Moreno, 2001).

1992-1996: reducción de la protección

Al inicio de la década de los 90 España entró en crisis y la tasa de paro superó nuevamente el 20%. El PSOE trató de aplicar una política monetaria restrictiva y mantener el sistema de protección social, pero el agravamiento de la recesión y el aumento del déficit público le hicieron reconsiderar su política. El aumento de los salarios, la mayor rotación laboral y la extensión de la cobertura tras las reformas de 1984 y 1989 dispararon el gasto en prestaciones por desempleo (en 1993 alcanzó el 3,5% del PIB). Además, en 1992 se firmó el Tratado de Maastricht, que imponía criterios de convergencia en materia de déficit y deuda pública para el acceso a la unión monetaria europea. Pese al éxito de sus movilizaciones, los sindicatos perdían afiliados e influencia como agentes sociales y no estaban dispuestos a negociar recortes en la protección del mercado de trabajo. Así, el PSOE asumió que no tenía nada que ofrecer a los sindicatos (Burgess, 2000) y adoptó medidas de forma unilateral: entre 1992 y 1994 aprobó una serie de reformas con el objetivo de contener el gasto público y aumentar los incentivos para la búsqueda de empleo.²¹

La Ley 22/1992 se dirigió esencialmente a recortar la prestación contributiva. El periodo mínimo de cotización aumentó a 12 meses y la duración pasó a ser de un mes por cada tres de cotización. La tasa bruta de sustitución de los primeros seis meses se redujo del 80% al 70%, y la de los siguientes del 70% al 60%. Para compensar este endurecimiento la prestación asistencial pasó a cubrir a quienes hubieran cotizado 6 meses. Un año más tarde, la Ley 22/1993 introdujo modificaciones dirigidas a reducir la cuantía: las prestaciones dejaron de estar exentas del IRPF y se suprimió el abono de la totalidad de las cotizaciones sociales. Además, el mínimo del nivel contributivo se redujo al 75% del SMI para los parados sin hijos a cargo, y los criterios de responsabilidad familiar y el requisito de renta familiar quedaron definidos de forma más restrictiva.

Balance

En el periodo 1980-1996 existen dos fases claramente diferenciadas (ver Tabla 8). Hasta 1992 la intensidad protectora aumentó mediante el establecimiento de prestaciones mínimas, la ampliación de los colectivos con acceso al subsidio y el alargamiento de los periodos de percepción. En 1992 y 1993 se redujo la cuantía de las prestaciones, se endurecieron las

²¹ Dolado y Jimeno (1997) cuestionan que los recortes pudieran tener un efecto incentivador: el desempleo en España era fruto de una demanda de trabajo insuficiente, y el paro de larga duración se concentraba en jóvenes y mujeres sin derecho a prestación.

condiciones de acceso y se intensificó el trasvase al nivel asistencial. Así, en 1996 la participación en el PIB del gasto en protección al desempleo era menor que en 1982, a pesar de que la tasa de paro era 6 puntos mayor.

Tabla 8. Evolución legislativa de la protección al desempleo. 1980-1993

	LBE 1980	LPD 1984	RDL 3/1989	Ley 22/1992	Ley 22/1993
Prest. Contributiva					
Req. Cotización	6 meses 1 día (en 4 años)	6 meses (en 4 años)		12 meses (en 6 años)	
Duración	3-18 meses (24 si acc. jubilación)	3-24 meses (1x2 cotizados)		4-24 meses (1x3 cotizados)	
Cuantía	80%-70%-60% base reguladora			70%-60% base reguladora	Fin exención IRPF y cotizaciones
Máximo	220% SMI	170% SMI (1 hijo a cargo 190%, 2 o más 220%)			
Mínimo	100% SMI (si cargas familiares)	100% SMI	70% SMI (100% si hijos a cargo)		
Prest. Asistencial					
Req. Acceso	Agotamiento prest. contributiva y resp. familiares.	Añade: a) 3 meses cotiz. y resp. familiares b) 55 años y req. jubilación	Añade: a) Mayores de 45 b) 52 años y req. jubilación	Añade: 6 meses cotiz.	Criterios más estrictos en renta familiar y resp. familiares
Cuantía	75% SMI				Fin exención IRPF y cotizaciones

Aumento protección	Reducción protección
--------------------	----------------------

Fuente: elaboración propia a partir López y Melguizo (1991, 1997), Toharia (1994) y Barrada (1999)

Toharia (1994) señala que durante los gobiernos socialistas se produjo una progresiva ampliación de las situaciones cubiertas, al tiempo que las prestaciones disminuían. El sistema se asistencializó y redujo su vinculación con el mercado de trabajo. Según Noguera (2000), el carácter estructural del paro desbordó la concepción del programa como mera sustitución temporal de rentas. Con todo, a diferencia de otras coberturas ampliadas en este periodo, la prestación por desempleo permaneció vinculada al mercado laboral y no pasó a regirse por criterios universales.²²

La evolución legislativa descrita en este apartado permite realizar una primera aproximación al perfil redistributivo de las prestaciones. La introducción del subsidio asistencial, la ampliación del número de colectivos cubiertos y el establecimiento de mínimos apuntan a una mayor progresividad, mientras que el endurecimiento del acceso en 1992 y la reducción de las cuantías incidirían en la dirección opuesta. Sin embargo, no se pueden extraer conclusiones definitivas sin conocer la composición de los hogares perceptores y la posición económica de los colectivos favorecidos.

²² Noguera (2000, p. 225) enumera de forma exhaustiva los colectivos excluidos de la protección al desempleo al final de los gobiernos socialistas: demandantes de primer empleo, quienes agotan la prestación contributiva y no tienen derecho a la asistencial, quienes agotan la prestación asistencial, quienes han cotizado menos de tres meses, quienes han cotizado entre tres y seis meses y no tienen responsabilidades familiares, trabajadores por cuenta propia, quienes abandonan su empleo de forma voluntaria, los despedidos por motivos disciplinarios que no recurren, y los funcionarios.

4.2. Indicadores de gasto y generosidad

La incidencia redistributiva del gasto social es un concepto complejo y de difícil cuantificación, por lo que no es sencillo determinar su relación con la normativa de cada prestación. Una manera de analizarlo consiste en identificar sus vínculos con los indicadores habitualmente utilizados en el estudio de los Estados de Bienestar. Con ese fin, en este apartado expongo algunos indicadores que reflejan la evolución de la cobertura al desempleo en el periodo 1982-1996.

Gasto y beneficiarios

Las Tablas 9 y 10 muestran el gasto en protección al desempleo, el número de beneficiarios y su distribución por tipos de prestación. Las cifras confirman lo expuesto en el apartado anterior. El gasto aumentó con el creciente desempleo y la aprobación de la LPD a mediados de los 80, se disparó en 1990 y disminuyó con el final de la crisis y los recortes aprobados en 1992 y 1993. El número de beneficiarios siguió una tendencia similar, pero desde 1992 sus tasas de crecimiento son relativamente mayores por la caída de las prestaciones medias y la asistencialización del sistema. En 1996 las prestaciones asistenciales constituían el 55,9% del gasto y el 33,3% de los beneficiarios, frente al 17,8% y el 15,7% en 1982.

Tabla 9. Gasto en prestaciones por desempleo (incluye cotizaciones). 1982-1996

	Gasto (millones ptas. corrientes)	Gasto (ptas. 1986) 1986 = 100	PIB (%)	Distribución		
				P. Contr.	P. Asistenciales	
					Subsidio	PER*
1982	439.888	78,5	2,23%	82,2%	12,3%	5,5%
1983	522.449	83,4	2,32%	78,4%	13,4%	8,1%
1984	569.926	81,5	2,23%	79,8%	12,8%	7,4%
1985	772.159	102,5	2,74%	75,2%	19,3%	5,6%
1986	836.507	100,0	2,59%	71,7%	21,5%	6,8%
1987	893.976	101,0	2,47%	67,6%	24,9%	7,5%
1988	974.777	104,2	2,43%	69,1%	23,0%	7,9%
1989	1.096.129	109,4	2,43%	67,9%	24,2%	7,9%
1990	1.300.493	121,0	2,59%	69,0%	23,8%	7,3%
1991	1.615.795	140,3	2,94%	71,6%	22,6%	5,8%
1992	1.882.694	153,0	3,19%	71,2%	23,9%	4,9%
1993	2.120.034	165,1	3,48%	68,4%	26,8%	4,8%
1994	2.037.112	152,6	3,14%	67,8%	27,0%	5,2%
1995	1.676.851	119,8	2,40%	66,6%	26,2%	7,3%
1996	1.574.227	109,0	2,13%	66,7%	25,3%	8,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Barrada (1998, p.724), López y Melguizo (1997) e INE

* El gasto en 1982-1983 es del sistema de empleo comunitario. No hay cifras de beneficiarios.

Nota: El nivel de gasto procede del presupuesto liquidado del INEM. La utilización de esta fuente se justifica porque, excepto en algunos ajustes contables, coincide con los datos de la IGAE que usan los trabajos del apartado 3. Estas cifras son inferiores a las de la OCDE (que incluye todos los gastos financiados con fondos públicos) y las de la metodología SEEPROS de la Comisión Europea (que añade el gasto sanitario imputable a los parados y las indemnizaciones por despido) (Toharia, 1994).

Tabla 10. Beneficiarios de las prestaciones por desempleo. 1982-1996

	Total Beneficiarios	Distribución		
		P. Contr.	P. Asistenciales	
			Subsidio	PER
1982	674.803	84,3%	15,7%	-
1983	633.537	82,0%	18,0%	-
1984	902.669	61,8%	16,9%	21,3%
1985	1.087.571	53,8%	29,2%	17,0%
1986	1.122.923	46,9%	32,4%	20,7%
1987	1.112.996	39,5%	37,9%	22,6%
1988	1.116.718	37,8%	36,9%	25,3%
1989	1.172.890	36,4%	38,3%	25,3%
1990	1.308.854	38,5%	38,9%	22,7%
1991	1.427.990	43,1%	40,3%	16,5%
1992	1.632.831	44,8%	42,9%	12,3%
1993	1.932.969	43,3%	45,1%	11,6%
1994	1.759.383	42,0%	45,1%	12,9%
1995	1.458.780	43,0%	42,2%	14,8%
1996	1.342.309	44,1%	41,5%	14,3%

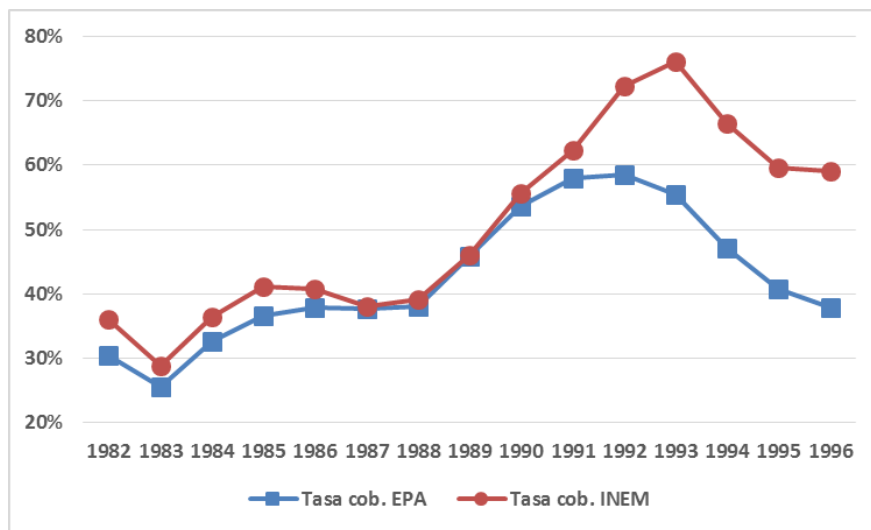
Fuente: elaboración propia a partir de López y Melguizo (1997) y Noguera (2000)

Tasa de cobertura y tasa de sustitución

Estos indicadores determinan de forma estilizada la evolución de la cobertura, pero no permiten valorar su intensidad protectora. El porcentaje de gasto sobre el PIB no refleja los cambios en la población dependiente, no distingue entre variaciones en el gasto y en la actividad económica y distorsiona las comparaciones entre países por las diferencias en el tratamiento fiscal de las prestaciones (Scruggs, 2006). Así, partiendo del concepto de “desmercantilización” introducido por Esping-Andersen (1990) algunos autores defienden que es necesario analizar los detalles de cada programa y observar su respuesta ante cambios económicos y demográficos (Castles (2002), Green-Pedersen y Haverland (2002), Scruggs (2006)). La tasa de cobertura y la tasa de sustitución son dos indicadores básicos en este sentido.

La tasa de cobertura mide el porcentaje de parados que recibe una prestación por desempleo, y captura dos factores esenciales para determinar su generosidad: las condiciones de acceso y la duración de la prestación. El Gráfico 4 muestra su evolución en función del paro registrado en el INEM, que fue la referencia en las negociaciones entre gobierno y sindicatos, y el estimado por la EPA, que refleja mejor el verdadero nivel de protección. Tras retroceder con la entrada en vigor de la LBE de 1980, la tasa de cobertura repuntó en 1985 y superó el 50% entre 1990 y 1993. García Perea y Martín (1996) señalan que este aumento tuvo dos causas: la ampliación de la duración del subsidio en 1989 y la fuerte rotación asociada a la contratación temporal. A partir de 1993 la tasa de cobertura disminuyó por la reforma de 1992, el aumento del número de parados que agotaba su prestación y la creciente precarización. En 1997 el 73,3% de los parados procedía de contratos temporales (cada vez más cortos) y el endurecimiento de las condiciones de cotización impedía a muchos acceder a una prestación (Polavieja y Richards, 2001).

Gráfico 4. Tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. 1982-1996



Fuente: elaboración propia a partir de López y Melguizo (1997), Noguera (2000) e INE

La tasa de sustitución mide la proporción de los ingresos regulares que cubre la prestación (ambos netos de impuestos). En España la prestación disminuía con la duración del desempleo y la existencia de mínimos y máximos introducía un elemento de progresividad (la tasa de sustitución disminuía con el nivel de ingresos). En este sentido, la supresión de la exención del pago del IRPF y las cotizaciones eliminó distorsiones: en algunos tramos la exención generaba efectos regresivos (Martí Sempere, 1991), y, hasta 1994, la tasa de sustitución a corto plazo de las rentas más bajas superaba el 100%, lo cual desincentivaba la búsqueda de empleo (García Perea y Martín, 1996).

Cada trabajador tiene su propia tasa de sustitución, pero la literatura utiliza la ratio entre la prestación media y otras variables económicas para facilitar el análisis. Las Tablas 11 y 12 muestran la cuantía media de cada prestación y su proporción respecto al PIB per cápita, el salario medio y el SMI. Con excepción del PER, las prestaciones disminuyeron en términos reales y los parados vieron reducida su participación en la renta nacional. Noguera (2000) sugiere tres causas: los recortes de 1992 y 1993, la reducción de las cotizaciones por la precarización del mercado de trabajo y la indización a un SMI que perdía peso en términos reales. Asimismo, hasta 1992 las prestaciones asistenciales se distanciaron de las contributivas. Toharia (1994) señala que en comparación con otros países europeos el subsidio era bajo y España era el único país en el que su percepción iba ligada casi exclusivamente a las circunstancias familiares.

Tabla 11. Cuantía media de las prestaciones por desempleo (sin cotizaciones). 1985-1996

	P. Contributivas		P. Asistenciales					
	Ptas. /mes	Ptas. 1986 1986 = 100	Subsidio			PER		
			Ptas. /mes	Ptas. 1986 1986 = 100	Sub./Cont.	Ptas. /mes	Ptas. 1986 1986 = 100	PER/Cont.
1985	52.625	96,8	29.325	106,1	55,7%	19.400	105,4	36,9%
1986	60.383	100,0	30.692	100,0	50,8%	20.433	100,0	33,8%
1987	67.467	105,6	33.125	102,0	49,1%	22.200	102,6	32,9%
1988	75.192	111,3	33.767	98,4	44,9%	22.633	99,0	30,1%
1989	80.008	110,6	36.033	98,0	45,0%	24.275	99,2	30,3%
1990	81.758	105,4	38.192	96,8	46,7%	26.667	101,5	32,6%
1991	86.633	104,2	39.475	93,4	45,6%	33.292	118,4	38,4%
1992	92.167	103,8	40.342	89,3	43,8%	38.483	128,0	41,8%
1993	87.225	94,1	43.442	92,2	49,8%	40.042	127,7	45,9%
1994	95.440	99,0	46.836	95,6	49,1%	38.670	118,6	40,5%
1995	94.050	93,1	47.747	93,0	50,8%	46.942	137,3	49,9%
1996	94.893	91,0	48.054	90,7	50,6%	54.665	155,0	57,6%

Fuente: elaboración propia a partir de Toharia (1994) y López y Melguizo (1997)

Tabla 12. Intensidad de la protección por desempleo (sin cotizaciones). 1985-1996

	P. Contributivas			P. Asistenciales					
	% PIBpc	% sal. medio	% SMI *	Subsidio			PER		
				% PIBpc	% sal. medio	% SMI *	% PIBpc	% sal. medio	% SMI *
1985	86,0%	61,0%	141,6%	47,9%	34,0%	78,9%	31,7%	22,5%	52,2%
1986	86,4%	63,1%	150,4%	43,9%	32,1%	76,5%	29,2%	21,4%	50,9%
1987	86,5%	65,4%	160,1%	42,5%	32,1%	78,6%	28,5%	21,5%	52,7%
1988	87,0%	67,8%	170,7%	39,1%	30,4%	76,7%	26,2%	20,4%	51,4%
1989	82,7%	67,7%	171,4%	37,2%	30,5%	77,2%	25,1%	20,5%	52,0%
1990	76,0%	63,5%	163,5%	35,5%	29,7%	76,4%	24,8%	20,7%	53,3%
1991	73,7%	62,0%	162,7%	33,6%	28,3%	74,1%	28,3%	23,8%	62,5%
1992	73,0%	61,0%	163,8%	31,9%	26,7%	71,7%	30,5%	25,5%	68,4%
1993	67,1%	53,6%	149,0%	33,4%	26,7%	74,2%	30,8%	24,6%	68,4%
1994	69,2%	50,1%	157,6%	34,0%	24,6%	77,3%	28,0%	20,3%	63,8%
1995	63,4%	47,3%	150,0%	32,2%	24,0%	76,2%	31,7%	23,6%	74,9%
1996	60,6%	45,6%	146,2%	30,7%	23,1%	74,0%	34,9%	26,3%	84,2%

Fuente: elaboración propia a partir de Toharia (1994), López y Melguizo (1997) e INE

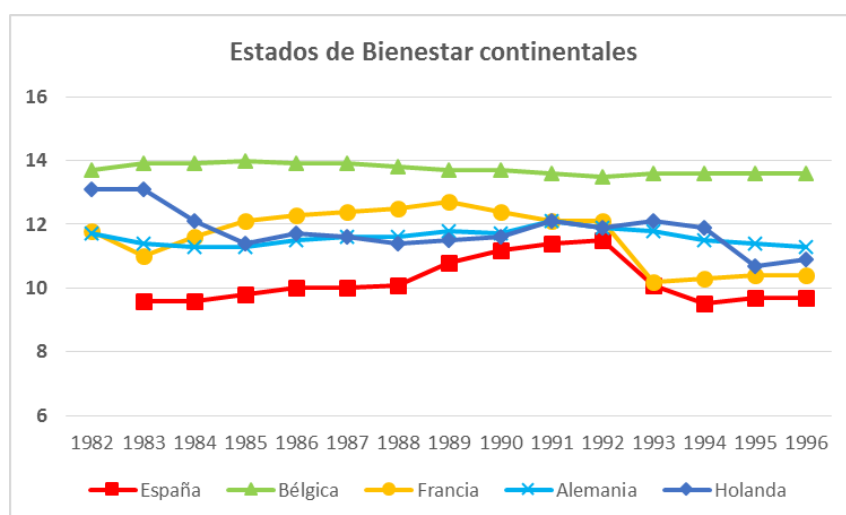
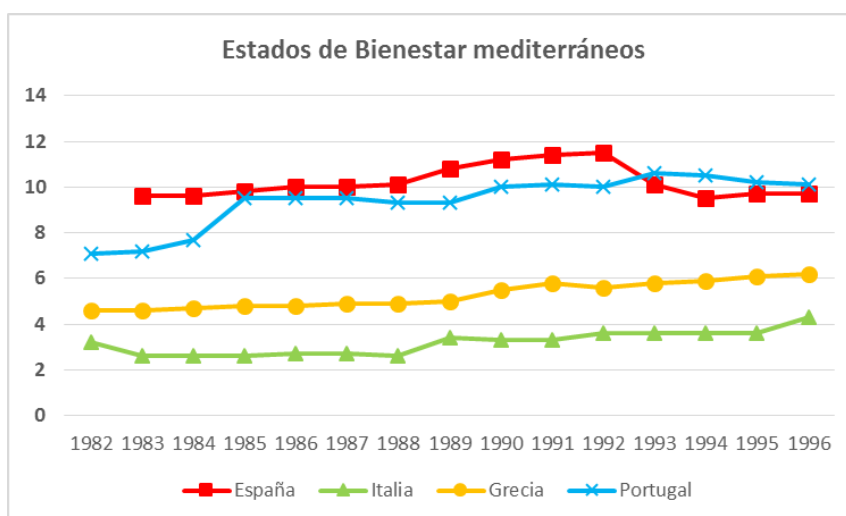
* 12 pagas al año

Índice Scruggs de generosidad

A partir de las variables descritas algunos autores construyen indicadores sintéticos del grado de protección. El más completo es el de Scruggs (2014), que valora la protección al desempleo en función de la tasa de sustitución de dos modelos de familia y factores relacionados con la tasa de cobertura.²³ Los Gráficos 5 y 6 muestran su evolución en España y otros países en los que las prestaciones están vinculadas a la trayectoria laboral.

²³ Los detalles sobre los criterios utilizados se recogen en Scruggs et al. (2014b). Martin (1996), Botero et al. (2004) y Allard (2005) construyen indicadores similares.

Gráficos 5 y 6. Indicador de generosidad de Scruggs (protección al desempleo)



Fuente: elaboración propia a partir de Scruggs et al. (2014a)

La evolución del índice confirma lo expuesto anteriormente: la generosidad de las prestaciones creció moderadamente hasta 1988, mejoró tras la reforma de 1989 y cayó a los niveles iniciales tras los recortes de 1992 y 1993. La cobertura en España fue superior a la de otros países mediterráneos y era equiparable a la de Estados de Bienestar más desarrollados. Sin embargo, estos resultados deben ser matizados. Scruggs (2014) utiliza la proporción de la población activa con derecho a prestación como tasa de cobertura y se basa en las tasas de sustitución de un trabajador de 40 años con 20 años de cotización. En términos medios, entre 1982 y 1996 el 57,6% de los parados españoles no tenía derecho a prestación, por lo que estos criterios sobrestiman el nivel de protección. El de Scruggs (2014) es un enfoque de “derechos sociales” que mide la generosidad prevista en los programas sociales, no su protección efectiva.²⁴

²⁴ Por ejemplo, si el 90% de la población tiene derecho a prestación pero el paro se concentra en el restante 10%, la tasa de cobertura efectiva es cero. Pallage et al. (2013) cuestionan los indicadores sintéticos porque ignoran las condiciones específicas de cada mercado de trabajo: prestaciones de la misma cuantía y duración pueden establecer niveles de protección muy diferentes en función de la tasa de paro y su duración media.

Generosidad y redistribución

Con los datos expuestos la valoración sobre la protección al desempleo varía dependiendo de la dimensión que se enfatice. Toharia (1994) apunta que hasta 1992 España tenía una de las coberturas más generosas de Europa en términos de condiciones de cotización y tasas de sustitución, y López y Melguizo (1997) sostienen que el nivel de protección medio era inferior al de otros países comunitarios por la reducida tasa de cobertura. Gallie y Paugam (2000) clasifican los regímenes de protección al desempleo en Europa en 1995 e incluyen a España y los países mediterráneos en un modelo “sub-protector” caracterizado por tasas de cobertura y prestaciones muy bajas y políticas activas poco desarrolladas. Sin embargo, las cifras de gasto por parado respecto al PIB per cápita desafían su categorización: en Portugal, Grecia e Italia era inferior al 30%, mientras que en España superaba el 70%.²⁵ En definitiva, España definía de forma estricta el derecho a la prestación pero, una vez adquirido, ofrecía una cobertura relativamente generosa.

Por último, la intensidad protectora está más relacionada con la función de seguro que con el impacto redistributivo de los programas sociales. Castles (1994) señala que las prestaciones de cuantía fija sujetas a comprobación de recursos son poco generosas pero tienen un perfil más redistributivo. Asimismo, Scruggs y Allan (2006) sugieren que los indicadores de generosidad de las prestaciones por desempleo no están relacionados con una menor pobreza. Por el contrario, Korpi y Palme (1998) sostienen que los programas universales con altas tasas de sustitución son más efectivos para reducir la pobreza y la desigualdad, lo cual invita a pensar que generosidad y redistribución están correlacionados.

En el caso que nos ocupa, el aumento del gasto en protección al desempleo hasta 1992 implica un aumento de la redistribución y el endurecimiento del acceso y la reducción de las tasas de sustitución apuntan a una menor progresividad. Si nos atenemos a los resultados de Bandrés (1990) y Estruch (1996) mostrados en el apartado anterior, el aumento de la redistribución vía tamaño no fue suficiente para compensar la reducción vía progresividad. Por su parte, para conocer el impacto redistributivo del aumento de la tasa de cobertura y de la brecha entre prestaciones contributivas y asistenciales es necesario conocer la composición de los hogares perceptores.

4.3 Perceptores y modelo de protección

Los apartados anteriores muestran la dificultad para analizar la incidencia redistributiva del gasto social a partir de su normativa o su intensidad protectora. En última instancia debemos identificar quiénes son los beneficiarios y dónde se sitúan en la distribución, como hacen los trabajos resumidos en el tercer punto. Sin llegar a ese nivel de detalle, las estadísticas sobre perceptores nos permiten establecer pautas con mayor precisión.

Composición de los hogares perceptores

Lo más llamativo de los beneficiarios durante este periodo es que en tres de cada cuatro casos la prestación no era la única renta del hogar (ver Tabla 13). Entre un 50% y un 60% de los perceptores convivían con personas que obtenían rentas de trabajo, y en torno al 25% lo hacían

²⁵ Datos de la Comisión Europea. *Social Protection in Europe*, 1995.

con otros beneficiarios de transferencias públicas. En el caso de las mujeres, solo el 10% de las beneficiarias eran las únicas receptoras de ingresos.

Tabla 13. Perceptores de prestaciones por desempleo según ingresos de la unidad familiar. 1987-1996

	Único receptor de ingresos	Otros receptores no ocupados	Otros receptores ocupados
1987	28,2%	21,3%	50,5%
1988	24,9%	23,2%	51,9%
1989	23,7%	20,9%	55,4%
1990	21,4%	19,5%	59,1%
1991	19,5%	23,3%	57,2%
1992	19,9%	21,1%	59,0%
1993	23,0%	23,3%	53,7%
1994	24,0%	23,2%	52,8%
1995	23,2%	21,8%	54,9%
1996	25,0%	19,5%	55,5%

Fuente: EPA (extraído de Toharia (1998, p. 62))

En 1992 el 40% de los perceptores eran menores de 30 años y las mujeres menores de 44 años constituían el 40% de los beneficiarios del subsidio (ver Tabla 14). En base a estos datos, Toharia (1994) sostiene que las prestaciones eran una renta complementaria (no sustitutiva) que compensaba el escaso desarrollo de otros programas de asistencia a las familias. En su opinión, el sistema ofrecía ayudas a mujeres con responsabilidades familiares y jóvenes que vivían con sus padres, sin valorar las necesidades económicas del hogar. El endurecimiento de las condiciones de acceso en 1992 redujo el porcentaje de beneficiarios que no eran los principales perceptores de rentas.

Tabla 14. Perceptores de prestaciones de desempleo por sexo y grupos de edad

		P. Contributivas			P. Asistenciales		
		1987	1992	1994	1987	1992	1994
Menores de 30 años	Hombres	21,0%	23,2%	18,0%	17,1%	15,7%	15,5%
	Mujeres	18,1%	17,4%	14,8%	16,9%	22,1%	17,5%
	Total	39,1%	40,6%	32,8%	34,0%	37,8%	33,0%
30-44 años	Hombres	20,2%	20,7%	22,1%	18,5%	14,3%	18,0%
	Mujeres	10,3%	12,3%	12,8%	10,5%	17,9%	15,4%
	Total	30,5%	33,0%	34,9%	29,0%	32,2%	33,4%
45-54 años	Hombres	9,7%	9,5%	11,7%	9,0%	7,7%	11,1%
	Mujeres	2,5%	3,4%	3,2%	2,5%	4,6%	4,4%
	Total	12,2%	12,9%	14,9%	11,5%	12,3%	15,5%
55 años o más	Hombres	15,6%	12,2%	15,1%	21,6%	13,5%	14,2%
	Mujeres	2,6%	2,0%	2,4%	3,7%	4,3%	4,1%
	Total	18,2%	14,2%	17,5%	25,3%	17,8%	18,3%
Total	Hombres	66,5%	65,6%	66,9%	66,2%	51,2%	58,8%
	Mujeres	33,5%	35,1%	33,2%	33,6%	48,9%	41,4%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: MTAS (extraído de Toharia (1994))

Estos datos subrayan las dificultades expuestas: en la medida en que no eran la principal fuente de ingresos del hogar, los cambios en la distribución interna de la prestación no permiten establecer su impacto sobre la distribución final. Asimismo, su carácter de renta complementaria muestra que, independientemente de su valía como instrumento de protección, el sistema no seguía criterios de progresividad. Bandrés (1993) apunta que en 1980 el 42% de los beneficiarios eran los principales sustentadores de sus hogares, mientras que en 1990 la proporción era inferior al 25%, lo cual respalda la caída en la progresividad identificada por Estruch (1996). En este sentido, la reducción de la cobertura a mujeres y jóvenes desde 1992 pudo otorgar un perfil más progresivo a las transferencias (a pesar de la reducción de su generosidad).

Distribución del paro

El carácter complementario del sistema está inequívocamente ligado a la evolución del mercado de trabajo. Los principales perceptores de rentas constituían una proporción relativamente baja del total de parados: un 32,1% en 1980 y un 27,7% en 1990, cifras muy inferiores a las de otros países europeos (Martínez et al., 2001). La Tabla 15 muestra que el aumento del paro apenas afectó a los principales proveedores de rentas.

Tabla 15. Tasa de paro según la posición en el hogar. 1980-1990

	1980	1990
Principal perceptor	6,7%	7,9%
Cónyuge	6,8%	21,2%
Hijos	31,8%	27,1%
Otros miembros	18,4%	22,5%

Fuente: Ayala, Martínez y Ruiz Huerta (1996)

La composición del paro y el perfil de las prestaciones tenían un efecto paradójico en la distribución. Por un lado, Martínez et al. (2001) muestran que la presencia de parados en el quintil más bajo era inferior a la de otros países de su muestra, de forma que el vínculo entre desempleo y pobreza era menor.²⁶ En gran parte esto se explica por el mayor tamaño de los hogares. Entre 1977 y 1994 dos de cada tres parados convivían con al menos una persona que percibía un salario (Maravall y Fraile, 2001). Por otro lado, Martínez et al. (2001) añaden que España era el país con la tasa de pobreza más alta entre los hogares *encabezados* por parados, ya que era el que menos prestaciones no contributivas destinaba a estos hogares y menos reducía su tasa de pobreza. En su análisis a partir de la EPF de 1990-91, Gimeno (1996) confirma la escasa progresividad del sistema (ver Tabla 16). Las tasas de paro eran superiores en la parte baja de la distribución, pero los parados de las decilas inferiores recibían prestaciones de menor cuantía y tenían una tasa de cobertura menor.

²⁶ La presencia de trabajadores en el quintil inferior también refleja que la obtención de rentas de trabajo no garantizaba ingresos suficientes para escapar de la pobreza.

Tabla 16. Paro y tasas de cobertura por decilas de hogares en 1990

Decilas	Parados		% parados con prest.	% hogares en los que prest. único ingreso
	N	%		
1	331.589	34,4%	53,7%	7,1%
2	294.203	24,7%	61,7%	7,2%
3	267.280	20,3%	62,5%	7,6%
4	235.881	17,2%	64,2%	7,2%
5	238.571	16,0%	54,4%	6,6%
6	234.432	15,1%	62,5%	7,3%
7	230.083	14,5%	64,1%	8,0%
8	206.371	12,2%	69,8%	8,2%
9	155.189	9,0%	66,2%	5,8%
10	119.348	7,6%	72,7%	4,7%
Total	2.312.947	16,0%	62,1%	7,0%

Fuente: Gimeno (1996, p. 104-05)

Paro y redistribución

Los sistemas de protección basados en el empleo se vieron especialmente exigidos por el aumento del paro en los años 70. En esta tesitura, los Estados de Bienestar conservadores contuvieron la desigualdad a costa de crear menos empleo (Häusermann y Palier, 2008). Por un lado, aumentaron las transferencias en el marco de los programas sociales existentes. Por otro lado, la primacía otorgada a la estabilidad presupuestaria limitó la inversión en empleo público, políticas activas y programas que favorecieran el trabajo de las mujeres.²⁷ En cierta forma España también adoptó esta política de “paro y redistribución”: mantuvo la protección al empleo del franquismo, consolidó un sistema contributivo relativamente generoso y extendió una tímida red asistencial.²⁸ El mercado laboral quedó dividido en trabajadores indefinidos con acceso a prestaciones con altas tasas de sustitución y trabajadores con trayectorias laborales precarias que quedaban fuera del sistema de cobertura.²⁹ Las transferencias sociales y los lazos familiares mitigaron el aumento de la desigualdad, pero el coste en términos de empleo fue mayor que en ninguna otra economía europea.

La literatura sobre el origen y la persistencia de este modelo es extensa. Maravall y Fraile (2001) apuntan que las insuficiencias tecnológicas y educativas impidieron avanzar con rapidez hacia sectores de alto valor añadido y la fragilidad de las instituciones de concertación dificultó una estrategia solidaria de moderación salarial. No fue posible compatibilizar mejoras salariales,

²⁷ En términos del “trilema de las economías de servicios” (Iversen y Wren, 1998), la igualdad y el control del déficit primaron sobre el pleno empleo. Según Esping-Andersen (1996) la estructura institucional de los Estados de Bienestar continentales estaba “congelada” y no protegía a los nuevos colectivos en riesgo (familias jóvenes, personas sin empleo estable, etc.).

²⁸ El aumento de las jubilaciones anticipadas y las pensiones de invalidez también responde a esta estrategia. En 1997 había 3,28 jubilados por cada 10 trabajadores en la franja entre 46 y 65 años (Dorn y Sousa-Poza, 2005).

²⁹ La literatura sobre la dualización del mercado de trabajo español es amplia. Ver, por ejemplo, Jimeno y Toharia (1994), Bentolila y Dolado (1994) y Polavieja y Richards (2001). Una visión diferente sobre las causas y las consecuencias de la dualización en Roca y Recio (2001).

empleo y redistribución. Asimismo, numerosos trabajos subrayan los incentivos de los agentes políticos y sociales. Watson (2015) sugiere que, a raíz del fracaso electoral del PC, la UCD y el PSOE compitieron por el centro-izquierda del electorado. Noguera (2000) sostiene que desde la firma de la LBE los sindicatos adoptaron la postura tácita de no organizar al colectivo de parados y se vieron abocados a defender los intereses de los trabajadores estables. Maravall y Fraile (2001) indican que el PSOE protegía a un segmento decisivo de su electorado, lo cual contribuye a explicar la escasa movilización del colectivo de parados. Tras estos argumentos está el objetivo de reducir la conflictividad y preservar el nuevo régimen político. Noguera (2000) y Watson (2015) apuntan que la protección al desempleo respondió a una estrategia de desmovilización y gestión del conflicto político, no a objetivos redistributivos. Según Rhodes (1997), el paro fue el precio que España pagó para reconciliar la consolidación de la democracia con la transformación del modelo productivo.

Generar poco empleo y compensar a los parados es, sobre el papel, una combinación redistributiva. En un análisis basado en la renta individual este modelo es el que mayor brecha genera entre la distribución inicial y la final. Sin embargo, los países con altas tasas de paro tienden a ser menos redistributivos. Huber y Stephens (2001) apuntan que el desempleo persistente genera dificultades presupuestarias y reduce la participación política de los beneficiarios de las prestaciones. Asimismo, Taylor-Gooby (2001) señala que los programas de protección selectivos, como las prestaciones por desempleo, tienen menos apoyo social que las coberturas universales. En el caso de España hay varios factores que atenúan su impacto redistributivo. En primer lugar, las prestaciones dependían de la trayectoria laboral y reproducían las desigualdades del mercado.³⁰ En segundo lugar, algunos análisis señalan que la cobertura es poco redistributiva porque protege frente a una contingencia que no está inequívocamente relacionada con la posición económica. Esto es cierto, pero el análisis de Gimeno (1996) muestra que si el sistema protegiera por igual a los parados de todas las decilas su impacto redistributivo sería mucho mayor. En tercer lugar, las prestaciones por desempleo tendían a no ser la principal fuente de ingresos del hogar, lo cual reducía su progresividad. Así, Toharia (1994) recomendaba reforzar los criterios de renta familiar para aumentar su incidencia redistributiva. Por el contrario, Gallie y Paugam (2000) abogan por prestaciones individuales que contribuyan a “desfamiliarizar” la protección. En el caso de España, la escasa progresividad del sistema no significaba necesariamente que las políticas fueran demasiado generosas o que estuvieran mal dirigidas, sino que eran insuficientes para modificar el modelo de cohabitación familiar.³¹

5. Conclusiones

No es fácil valorar la evolución de la protección social en el periodo 1982-1996. Por un lado, el Estado de Bienestar se expandió: se universalizó el acceso a las pensiones, la sanidad y la

³⁰ Este aspecto merece ser precisado. En un análisis de incidencia anual dos parados que no trabajan durante todo el año tienen los mismos ingresos laborales: cero. Sin embargo, independientemente de los ingresos de otros miembros de su hogar, lo normal es que la persona que más ganaba continúe estando por encima en la distribución inicial por las rentas de otras fuentes, el alquiler imputable a la vivienda propia, etc. De ahí la importancia de utilizar una definición de renta lo más amplia posible.

³¹ Políticas aparentemente regresivas pueden terminar generando una mayor redistribución. Por ejemplo, un sistema más generoso facilitaría que los jóvenes abandonaran el hogar familiar. En un análisis basado en la renta de la unidad familiar, esto generaría mayor desigualdad inicial y mayor redistribución.

educación, se introdujeron programas asistenciales y el gasto social superó el 20% del PIB. En el ámbito distributivo, el crecimiento del gasto social generó una mayor redistribución y mitigó el aumento de la desigualdad primaria. Entre 1985 y 1995 España fue uno de los países que más incrementó su redistribución en términos absolutos (Wang et al. (2014, p. 267)). Por otro lado, el aumento de la redistribución se apoyó en la perpetuación de un modelo de relaciones laborales y cohabitación familiar que impuso grandes costes económicos y sociales. El paro y la desigualdad aumentaron y numerosos colectivos permanecieron excluidos del sistema de cobertura. La consolidación de este diseño institucional contribuye a explicar el escaso potencial redistributivo del Estado de Bienestar español.

Al valorar los gobiernos socialistas no podemos obviar las dificultades a las que se enfrentaron. La dictadura franquista legó una estructura productiva atrasada y un sistema fiscal con escasa capacidad recaudatoria. A pesar de que la creación de empleo fue similar a la media europea, la desruralización, la masiva incorporación femenina al mercado laboral y la debilidad de las instituciones de concertación dispararon la tasa de paro. Glyn (2001) señala que España expandió su Estado de Bienestar en un momento poco propicio: el descenso de la productividad dificultaba subir impuestos sin minorar el consumo privado, lo cual reducía la viabilidad política de los programas redistributivos. Además, los primeros años de gobierno del PSOE estuvieron condicionados por la necesidad de consolidar la democracia y reducir la conflictividad: la transición española no estuvo exenta de los factores que, según la literatura, limitan la adopción de políticas redistributivas, como la fuga de capitales o la amenaza de un levantamiento militar.

A pesar de estos condicionantes, el PSOE tuvo margen para diseñar sus políticas. Según Rand Smith (2000) el paro exacerba el dilema socialdemócrata entre la eficiencia del capitalismo y la solidaridad social. En esta disyuntiva, Recio y Roca (2001) apuntan que el PSOE priorizó respaldar la inversión privada protegiendo su rentabilidad: el control de la inflación, la modernización del modelo productivo y la entrada en la UME tuvieron más peso que la reducción de la desigualdad.³² En lo que respecta al mercado de trabajo, Pérez-Díaz (1993) señala que el PSOE se limitó a adoptar soluciones improvisadas que agravaron los problemas de economía sumergida, paro y dualización. Tras alcanzar su máximo a mediados de los 70, entre 1982 y 1996 los salarios perdieron casi 6 puntos de participación en el PIB (del 65,4% al 59,6%).

En materia social estas prioridades quedaron reflejadas en el mantenimiento del sistema de protección, especialmente en las prestaciones dirigidas a la población en edad de trabajar. Este modelo beneficiaba a un segmento crucial del electorado socialista (Maravall y Fraile, 2001) y ejercía un efecto desmovilizador sobre trabajadores y sindicatos (Noguera (2000), Watson (2015)), y el PSOE prefirió no modificarlo. No hubo una transformación institucional: se intensificaron las transferencias ligadas a la trayectoria laboral y se inauguró una tímida red

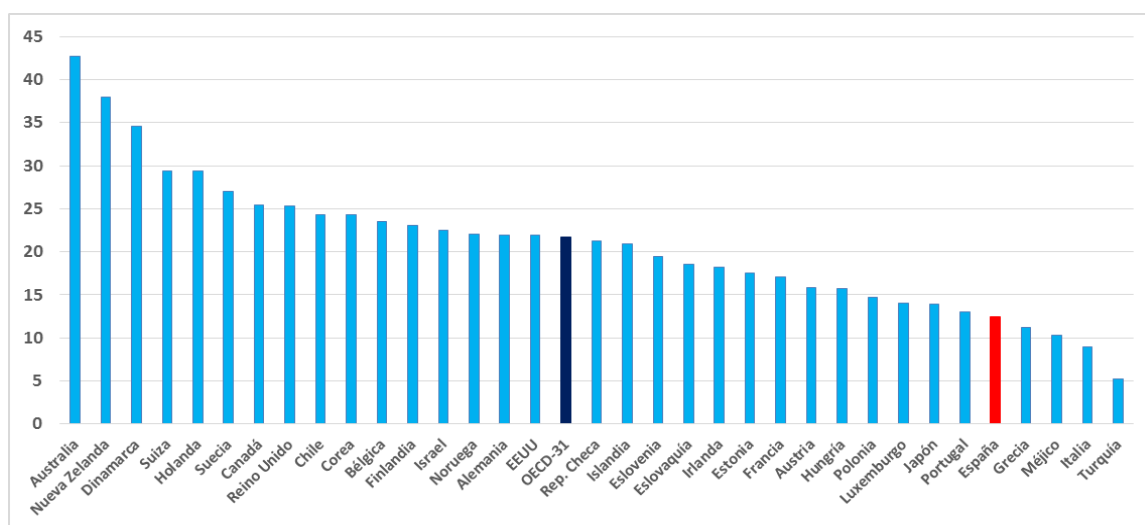
³² Encarnación (2000) subraya que desde un inicio la política económica estuvo en manos del ala “socio-liberal” del PSOE. En sus memorias políticas Solchaga señala que el único objetivo de la política macroeconómica era controlar la inflación (Recio y Roca (2001, p. 175)). Asimismo, numerosos trabajos subrayan la incorporación a la UME como un factor decisivo para el retroceso de la protección. En mi opinión no existe esta relación de causalidad. El Tratado de Maastricht impuso condiciones de deuda y déficit, pero los Estados de Bienestar nunca se han financiado recurrentemente mediante déficit públicos (Glyn, 2006). Además, el gobierno podía haber optado por subir los impuestos para alcanzar el equilibrio presupuestario. La integración monetaria ejerció un papel simbólico y fue utilizada para justificar recortes (Noguera, 2000), pero en última instancia la caída de las prestaciones se debe a una recaudación fiscal insuficiente.

asistencial, dejando fuera a quienes no cumplían los requisitos de cotización. Indudablemente, el PSOE perseveró en este modelo en un momento en el que exigía un gasto mucho mayor, pero su reducida progresividad hizo que esto no se tradujera en una mayor redistribución. Las tasas de cobertura eran muy bajas, especialmente en las decilas inferiores, de forma que, como muestran Bandrés (1993) y Estruch (1996), entre 1980 y 1990 la redistribución vía prestaciones por desempleo cayó. El carácter contributivo de la cobertura impidió aumentar su perfil redistributivo.

En los 90 el incremento del paro y las insuficiencias del sistema fiscal llevaron al PSOE a recortar las prestaciones por desempleo, pero no se implementaron nuevos programas asistenciales. Esta es una de las claves de la escasa incidencia redistributiva del Estado de Bienestar en la actualidad. El PSOE consolidó un sistema de protección al desempleo que era prácticamente la única transferencia a la población en edad de trabajar. En un contexto de creciente paro y precarización este sistema absorbió mucho gasto y retrasó la creación de programas dirigidos a las rentas más bajas fuera del ámbito laboral. Con excepción de algunas iniciativas fragmentarias dependientes de las Comunidades Autónomas, España no desarrolló programas de rentas mínimas, complementos de ayuda a las familias o prestaciones para jóvenes en paro. Asimismo, el Estado de Bienestar tampoco evolucionó en la dirección de favorecer la creación de empleo, como hicieron algunos países de Europa continental: no mejoraron las políticas activas ni se aprobaron medidas que facilitaran el trabajo de las mujeres.

Este modelo de protección ha persistido. Más allá de las cifras totales de redistribución, estudios recientes confirman que el Estado de Bienestar español mantiene los sesgos adquiridos en este periodo. España es, tras Grecia, el país europeo que menos destina a programas de asistencia social y a ayudas a familias con hijos (Lynch (2006), Paulus et al. (2009), Pfeifer (2012)). Asimismo, España es, tras Grecia e Italia, el país europeo que menor proporción de sus prestaciones dirige al quintil más bajo (Adema et al. (2014)) (ver Gráfico 7). El sistema de transferencias continúa siendo poco progresivo por la escasez de programas no contributivos para la población en edad de trabajar. Con los datos de la última oleada del LIS, Gornick y Milanovic (2015) confirman que España es, tras Italia, el país de su muestra que menos reduce la desigualdad de la población menor de 60 años.

Gráfico 7. Porcentaje de transferencias públicas dirigidas al quintil más bajo (en torno a 2010)



Fuente: elaboración propia con datos de Adema et al. (2014, p. 17-18)

En este sentido, el Estado de Bienestar portugués ofrece un contraste interesante con el modelo español. Portugal inició su transición democrática bajo condiciones económicas y culturales similares a las de España, pero durante los 80 estableció un régimen laboral y asistencial marcadamente liberal, con menor protección al empleo, menores coberturas por desempleo y un proceso acelerado de desagrarización. A pesar de crear más empleo (su tasa de paro no superó el 10%) a finales de los 80 Portugal era, tras EEUU, el país con mayor desigualdad de la OCDE y su sistema de protección era indudablemente menos redistributivo que el español. Sin embargo, en los 90 Portugal mejoró su protección al desempleo y aprobó el *Rendimiento Mínimo Garantido*, un programa nacional de renta garantizada que no existe en ningún otro país mediterráneo. A finales de los 90 su gasto social era superior al de España y mostraba un perfil más progresivo, con mayores coberturas asistenciales. Por tanto, pese a ser inicialmente menos generoso, el Estado de Bienestar portugués adquirió un perfil menos bismarckiano, y esto quizás le otorgó la flexibilidad institucional necesaria para evolucionar en una dirección más redistributiva.

En definitiva, pese al aumento del gasto social y la universalización de algunas coberturas, los gobiernos socialistas consolidaron un modelo escasamente progresivo que no respondía a las necesidades de los nuevos colectivos en riesgo. El capital político del que el PSOE dispuso en los años 80, unido al hecho de que el sistema bismarckiano estaba menos asentado que en otros países (Guillén, 2010), invitan a pensar que en este periodo se perdió una oportunidad histórica para transformar las instituciones de protección social.

Para finalizar, me gustaría sugerir algunas líneas de investigación relacionadas con el contenido de este trabajo. En primer lugar, la literatura sobre el Estado de Bienestar español ha establecido un relato “canónico” sobre su evolución en este periodo, según el cual la herencia franquista, el modelo productivo y la convergencia europea impidieron construir un sistema más generoso (Noguera (2000), Recio y Roca (2001), Maravall y Fraile (2001)). Pese a la importancia de estos elementos, los trabajos comparados sobre redistribución más recientes analizan otros factores que podrían añadir matices y explicar las divergencias respecto a países con instituciones similares. En este sentido, hay tres áreas que podrían resultar especialmente fructíferas: la estructura de la desigualdad (Lupu y Pontusson, 2011), el peso de otros ejes políticos (Roemer, 1998) y el sistema electoral (Iversen y Soskice, 2006). Pese a partir de diferentes supuestos teóricos, estos tres trabajos subrayan la relevancia del pacto entre clases medias y bajas para aumentar la redistribución. Los argumentos que expongo cuestionan que los gobiernos del PSOE representaran los intereses de esta coalición.

Lupu y Pontusson (2011) sostienen que la extensión de políticas redistributivas depende de las distancias económicas entre clases: por motivos de afinidad social, las clases medias apoyan programas más redistributivos si están económicamente más cerca de las clases bajas que de las clases altas. Así, Lupu y Pontusson (2011) apuntan que los países que extendieron sus Estados de Bienestar tras la 2ª Guerra Mundial adquirieron un sesgo redistributivo porque el pleno empleo y la negociación colectiva centralizada comprimieron la parte baja de la distribución salarial. Por contra, los países que expandieron sus sistemas de protección a partir de los 70 no habrían contado con esta coalición de intereses entre clases medias y bajas. En su análisis empírico Lupu y Pontusson (2011) muestran que en 2000 España era, tras EEUU, el país de su muestra con mayor distancia entre el ingreso mediano y el del percentil 10. En este sentido, sería interesante comprobar si la dispersión en la mitad baja de la distribución fue una constante

desde la transición democrática o si aumentó en los 80 como consecuencia del paro y la dualización.

Roemer (1998) señala que si los partidos compiten en ejes no económicos en los que los ciudadanos están suficientemente polarizados, la política redistributiva se aleja de la preferida por la mayoría. En el periodo objeto de estudio la competición en ejes no económicos (orden público, nacionalismo, valores religiosos) probablemente dificultó la creación de coaliciones políticas redistributivas. Asimismo, Roemer (1998) apunta que la importancia de cada eje depende del grado de incertidumbre respecto a las preferencias del electorado y de la composición de los partidos. En su modelo, los partidos se componen de oportunistas (preocupados de ganar elecciones) y militantes (que tratan de preservar la ideología). El gran incremento de afiliados al PSOE tras los buenos resultados en las elecciones de 1977 (Andrade, 2012) y el conflicto entre las baronías autonómicas y el ala izquierda del partido (Mateos López, 2013) invitan a pensar en un partido en el que los intereses electorales pesaron más que los fundamentos ideológicos.

Iversen y Soskice (2006) plantean un modelo en el que los sistemas mayoritarios generan gobiernos de centro-derecha poco redistributivos y los sistemas proporcionales favorecen coaliciones redistributivas entre pobres y clases medias. Asimismo, los sistemas proporcionales atenúan el problema de agregación de preferencias descrito por Roemer (1998): la existencia de múltiples partidos permite que los ciudadanos voten por su política redistributiva preferida sin renunciar a sus preferencias en otros ejes. En el caso español, las élites políticas diseñaron un sistema electoral con criterios proporcionales, pero incluyeron “dispositivos correctores” que le otorgan un sesgo mayoritario y conservador (Lago y Montero (2005), Penadés y Santiuste (2013)). La prima de escaños a los partidos mayoritarios permitió que UCD y PSOE gozaran de mayorías holgadas durante los años en los que se definió el modelo de protección. Asimismo, la sobrerrepresentación de los partidos minoritarios autonómicos frente a los de ámbito nacional facilitó que el PSOE se apoyara en partidos nacionalistas conservadores para aprobar medidas restrictivas entre 1993 y 1996.

En segundo lugar, el perfil demográfico de los beneficiarios ofrece una perspectiva sugerente para analizar el gasto social en España, toda vez que los programas dirigidos a los jóvenes están menos desarrollados. Lynch (2006) señala que los Estados de Bienestar Beveridgianos son más favorables a los jóvenes porque desde un inicio el sector público asumió las contingencias no cubiertas por los sindicatos, como las ayudas familiares o la asistencia social. Entre los regímenes bismarckianos, Lynch (2006) apunta que tras la 2ª Guerra Mundial los países con competencia política programática y capacidad para gravar a agricultores y autónomos, como Holanda, establecieron consensos favorables a la universalización. Por el contrario, los países con sistemas contributivos muy fragmentados, clientelismo y escasa capacidad para gravar a determinados sectores, como Italia, expandieron el gasto mediante criterios arbitrarios que beneficiaron a los pensionistas.

En el caso español, Wang et al. (2012a) señalan que a mediados de los 2000 las pensiones generaban el 80% de la redistribución y Lynch (2006) estima que, si tenemos en cuenta el gasto en educación, España es tras Grecia el país de la OCDE más sesgado en favor de la población jubilada. Watson (2015) apunta que en España la competencia política es programática (las redes clientelares franquistas desaparecieron durante la transición) y el sistema de transferencias no está excesivamente fragmentado (no hay cientos de regímenes de pensiones

como en Italia o Grecia), de forma que los factores subrayados por Lynch (2006) no explicarían la orientación demográfica del gasto. Sin embargo, en mi opinión, la descentralización autonómica, las bajas tasas de cobertura y el carácter incremental de las reformas hicieron que la expansión del gasto social no siempre tuviera una base programática, y dieron pie a criterios arbitrarios y electoralistas que beneficiaron a la población de más edad. Por ejemplo, a finales de los 90 la Junta de Andalucía amplió unilateralmente las pensiones no contributivas, lo cual derivó en una mejora de estas prestaciones a nivel nacional (Moreno, 2001). Asimismo, la extensión de la cobertura asistencial al desempleo se apoyó sistemáticamente en criterios favorables a los trabajadores de más edad. Como apunta Lynch (2006), las prestaciones con bajas tasas de cobertura permiten discriminar en favor de determinados colectivos con un coste muy bajo. Estos argumentos muestran que el diseño de los programas condiciona las estrategias y el margen de actuación de los actores políticos. En el caso que nos ocupa, el vínculo entre instituciones de protección e incentivos políticos adquiere una relevancia crucial, ya que el Estado de Bienestar se extendió en un periodo de incertidumbre en el que partidos y sindicatos trataban de garantizar su supervivencia.

En tercer lugar, la escasa incidencia redistributiva del Estado de Bienestar español obliga a preguntarse qué podría haber corregido este sesgo: ¿avanzar hacia una mayor universalización?, ¿o reforzar las transferencias dirigidas a las rentas más bajas? La “paradoja de la redistribución” de Korpi y Palme (1998) estipula que los programas dirigidos a los más pobres son poco redistributivos porque enfrentan a clases medias y bajas, mientras que los programas universales son más populares y tienen más incidencia redistributiva porque exigen un presupuesto mayor. Lo importante es el tamaño del gasto, no su progresividad.³³ De hecho, Korpi y Palme (1998) defienden que las prestaciones contributivas con altas tasas de sustitución son esenciales para evitar que las clases altas opten por seguros privados. Estudios empíricos recientes (Kenworthy (2011), Marx et al. (2013), Brady y Bostic (2015)) matizan estos resultados: los países más redistributivos tienen tasas de gasto elevadas combinando universalismo y *targeting*.³⁴ Por un lado, los programas para las rentas bajas han mutado hacia fórmulas de *workfare* que generan menos rechazo (Marx et al., 2013). Por otro lado, algunos países han intensificado las transferencias a los pobres tras asegurarse la adhesión política de las clases medias mediante programas universales (Kenworthy, 2011).

En el caso español nos encontramos ante un Estado de Bienestar de tamaño medio y muy poco progresivo, con servicios sociales universales, coberturas contributivas relativamente generosas y un nivel asistencial poco desarrollado.³⁵ Por tanto, aumentar la redistribución exige crear una red social con criterios de ciudadanía, no de adscripción al mercado de trabajo. El gasto social en España es tan poco progresivo que su extensión pasa por incorporar a las decilas inferiores. El *targeting* es un requisito hacia la universalización. Por otra parte, la necesidad de extender las coberturas debe confrontarse con la capacidad de recaudación fiscal. Huber y Stephens

³³ Un sistema de impuestos proporcionales y prestaciones de cuantía fija es muy redistributivo pese a su falta de progresividad. Ver Huber y Stephens (2012, p. 69) para un ejemplo numérico.

³⁴ La literatura no define el universalismo de forma precisa. Algunos trabajos lo asocian como lo opuesto al *targeting* a las rentas bajas. Brady y Bostic (2015) señalan que lo opuesto al *targeting* a rentas bajas es el *targeting* a rentas altas y definen el universalismo como la *homogeneidad* en términos de cobertura, prestaciones y elegibilidad. Un análisis clarificador sobre estas cuestiones es Bergh (2004).

³⁵ Marx et al. (2013) destacan que el debilitamiento de la relación negativa entre *targeting* y redistribución se debe en gran parte a la inclusión en la muestra de los países del sur de Europa, que son poco progresivos y poco redistributivos. Ver Apéndice (A3).

(2012) apuntan que el universalismo clásico se apoya en sistemas fiscales eficientes que gravan las transferencias a las rentas más altas y Lynch (2006) subraya que la inequidad horizontal fiscal dificulta los consensos en favor de programas universales.³⁶ En cualquier caso, los trabajos empíricos mencionados muestran que no hay atajos para aumentar la redistribución: las transferencias a las decilas más bajas son redistributivas en la medida en que aumentan el tamaño del gasto social. Como señalan Immervoll y Richardson (2011), las sociedades obtienen la reducción de la desigualdad que estén dispuestas a pagar.

³⁶ Huber y Stephens (2012) sostienen que los países latinoamericanos deben adoptar un *universalismo básico*, en el que la sanidad y la educación son universales pero las prestaciones no contributivas excluyen al tercio superior de la distribución.

Apéndice

A1. Impacto redistributivo de las prestaciones sociales. EPF 1990-91.

1990 (Calonge y Manresa 1997)						
Distribución por decilas					Incidencia sobre RD	
Decilas	RI	P y otras	Prest. Des.	RD	Pensiones	Prest. Des.
1	0,8%	8,9%	6,7%	2,4%	57,5%	10,6%
2	1,9%	12,4%	7,8%	3,9%	50,0%	7,7%
3	3,6%	11,8%	9,6%	5,2%	35,6%	7,0%
4	5,4%	10,1%	10,6%	6,4%	24,7%	6,3%
5	6,7%	10,9%	11,5%	7,6%	22,3%	5,7%
6	8,7%	8,9%	11,0%	8,9%	15,7%	4,7%
7	10,7%	9,1%	9,8%	10,4%	13,5%	3,6%
8	13,2%	8,8%	13,6%	12,5%	10,9%	4,1%
9	17,7%	8,8%	9,3%	15,9%	8,6%	2,2%
10	31,3%	10,5%	10,1%	27,0%	6,0%	1,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	15,6%	3,8%
Rm10/Rm1	38,38			11,24		
Gini	0,439			0,356		
RS/G = (Gi-Gd)/Gi	18,91%					

Fuente: elaboración propia a partir de Calonge y Manresa (1997)

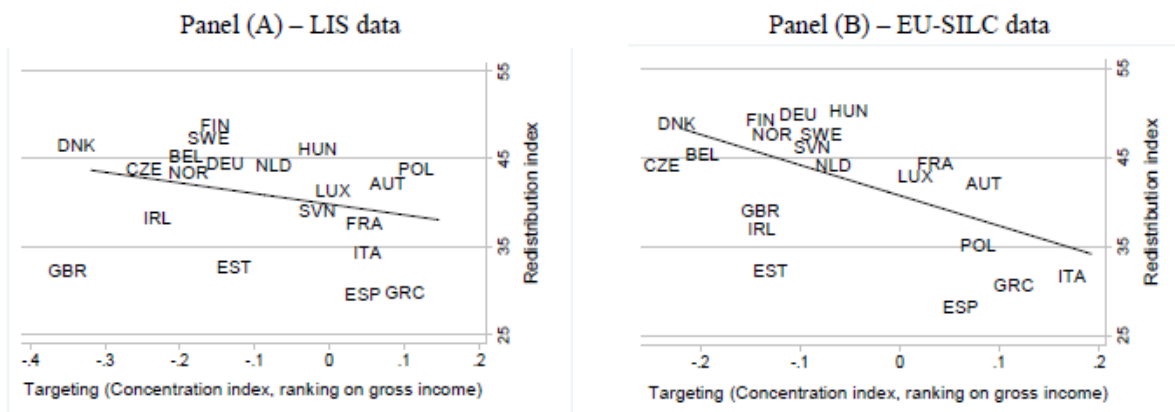
A2. Impacto redistributivo de las prestaciones sociales y descomposición de la incidencia redistributiva. EPF 1990-91.

1990 (Pazos y Salas 1997)							
Decilas	RI	Desempleo	Contr. Jub.	Contr. Inv.	Otras contr.	No cont. Jub.	No cont. Inv.
1	0,69%	12,35%	23,29%	25,93%	18,74%	30,73%	39,20%
2	2,29%	15,68%	21,78%	24,28%	17,92%	24,39%	21,00%
3	4,03%	15,23%	16,85%	16,60%	15,07%	17,95%	13,32%
4	5,85%	9,08%	10,80%	10,48%	9,35%	8,33%	8,31%
5	7,45%	9,03%	7,12%	5,40%	8,29%	5,74%	5,96%
6	9,07%	11,05%	5,12%	4,09%	6,46%	2,84%	3,59%
7	10,87%	8,39%	4,71%	3,33%	8,11%	4,97%	4,80%
8	13,16%	8,02%	4,25%	4,01%	5,30%	2,76%	1,51%
9	16,97%	6,23%	3,45%	2,78%	5,21%	1,06%	1,54%
10	29,62%	4,93%	2,61%	3,10%	5,55%	1,22%	0,76%

1990 (Pazos Salas 1997)	K	t	V/G	H/G	RS/G
Desempleo	0,61	0,03	-	-	0,02
Contributivas Jubilacion	0,83	0,17	-	-	0,17
Contributivas Invalidez	0,88	0,03	-	-	0,04
Otras Contributivas	0,70	0,05	-	-	0,05
No contributivas Jubilación	0,96	0,00	-	-	0,01
No contributivas Invalidez	0,99	0,00	-	-	0,01
Total prestaciones (incl. becas)	0,79	0,30	0,42	-0,13	0,30

Fuente: elaboración propia a partir de Pazos y Salas (1997)

A3. Índices de concentración e impacto redistributivo (en torno a 2005). Varios países.



Fuente: Marx et al. (2013, p. 29)

Referencias

- Acemoglu, D. y J. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adema, W., P. Fron y M. Ladaique. 2014. "How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems?" *International Social Security Review*, 67(1): 1-25.
- Allan, J. y L. Scruggs. 2004. "Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies." *American Journal of Political Science*, 48: 496-512.
- Allard, G. 2005. "Measuring the changing generosity of unemployment benefits: Beyond existing indicators." Instituto de Empresa Business School Working Paper No. 05-18.
- Andrade, J. 2012. *El PCE y el PSOE en (la) transición. La evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político*. Madrid: Siglo XXI España.
- Ansell, B. y D. Samuels. 2014. *Inequality and Democratization: An Elite-Competition Approach*. New York: Cambridge University Press.
- Arriba, A. y L. Moreno. 2005. "Spain—poverty, social exclusion and safety nets." En: M. Ferrera (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. New York: Routledge.
- Atkinson, A. 1980. "Horizontal equity and the distribution of the tax burden." En: H. Aaron y M. Boskin (eds.), *The economics of taxation*. Washington: The Brookings Institution.
- Ayala, L., R. Martínez, R. y J. Ruiz-Huerta. 1993. "La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada." En: *La Distribución de la Renta*. I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. II. Madrid: Fundación Argentaria.
- Ayala, L., R. Martínez, and J. Ruiz-Huerta. 1996. "La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional: tendencias y factores de cambio." En: *La desigualdad de recursos*. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. VI. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- Ayala, L. y M. Sastre. 2007. "Políticas redistributivas y desigualdad." *Información Comercial Española*, 837: 117-138.
- Bandrés, E. 1990. *Los Efectos de los Gastos Sociales sobre la Distribución de la Renta en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Bandrés, E. 1993. "La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso Español (1980-1990)" En: *Sector Público y Redistribución*. I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. VII. Madrid: Fundación Argentaria.
- Bandrés, E. y A. Cuenca. 1996. "Capitalización y transferencias en las pensiones de la Seguridad Social." En: *Las políticas redistributivas*. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. II. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- Barr, N. 2012. *Economics of the Welfare State* (5ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Barrada, A. 1999. *El gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995*. Bilbao: Fundación BBV.

- Bentolila, S. y J. Dolado. 1994. "Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain." *Economic Policy*, 18: 54-99.
- Beramendi, P. 2001. "The Politics of Income Inequality in the OECD. The Role of Second Order Effects." Luxembourg Income Study Working Paper No. 284.
- Bergh, A. 2004. "The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden." *Political Studies*, 52: 745-766.
- Bergh, A. 2005 "On the Counterfactual Problem of Welfare State Research: How Can We Measure Redistribution?" *European Sociological Review*, 21(4): 345-357.
- Boix, C. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Botero, J., S. Djankov, R. Porta, F. López De Silanes y A. Shleifer. 2004. "The regulation of labor." *Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339-1382.
- Bradley, D., E. Huber, S. Moller, F. Nielsen y J. Stephens. 2003. "Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies." *World Politics*, 55: 193-228.
- Brady, D. y A. Bostic. 2015. "Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty, and Redistribution Preferences." *American Sociological Review*, 80(2): 268-298.
- Buhmann, B., L. Rainwater, G. Schmaus y T. Smeeding. 1988. "Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database". *Review of Income and Wealth*, 34(2), 115-142.
- Burgess, K. 2000. "Unemployment and Union Strategies in Spain." En: N. Bermeo (ed.), *Unemployment in Southern Europe: Coping with the Consequences*. London: Frank Cass.
- Calero, J. 2001. "La Incidencia distributiva del gasto público social. Análisis general y tratamiento específico de la incidencia distributiva entre grupos sociales y entre grupos de edad." Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Nº 20/01.
- Calonge, S. y A. Manresa. 1997. "Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España. Un análisis empírico desagregado." *Moneda y Crédito*, 204: 13-66.
- Castles, F. 1994. "Comparing the Australian and Scandinavian welfare states." *Scandinavian Political Studies*, 17(1): 31-46.
- Castles, F. 2002. "Developing new measures of welfare state change and reform." *European Journal of Political Research*, 41: 613-641.
- Cowell, F. 2000. "Measurement of inequality." En: A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, Volume 1. Amsterdam: North Holland.
- De Wulf, L. 1981. "Incidence of Budgetary Outlays: Where do we go from here?" *Public Finance*, 36(1): 55-76.
- Dolado, J. y J. Jimeno. 1997. "The Causes of Spanish Unemployment: A Structural VAR Approach." *European Economic Review*, 41: 1281-1307.
- Dorn, D. y A. Sousa-Poza. 2005. "Early Retirement: Free Choice or Forced Decision?" CESifo Working Paper No. 1542.
- Encarnación, O. 2000. "A Casualty of Unemployment: The Breakdown of Social Concertation in Spain". En: N. Bermeo (ed.), *Unemployment in Southern Europe: Coping with the Consequences*. London: Frank Cass.

- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 1996. "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy." En: G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Espuelas, S. 2013. "Los obstáculos al desarrollo de los seguros sociales en España antes de 1936: el caso del seguro de desempleo." *Revista de Historia Industrial*, 52: 77-110.
- Estruch, A. 1996. "Los efectos redistributivos del gasto social de las administraciones centrales y autonómicas." En: *Las políticas redistributivas*. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. II. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- Gallie, D. y S. Paugam. 2000. "The experience of unemployment in Europe: the debate." En: D. Gallie y S. Paugam (eds.), *Employment precarity, unemployment, and social exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- García Perea, P. y M. Martín. 1996. "Situación actual de las prestaciones por desempleo en España." *Papeles de Economía Española*, 69: 86-92.
- Gillespie, W. 1965. "Effects of public expenditures on the distribution of income." En: R. Musgrave (ed.), *Essays in fiscal federalism*. Washington: The Brookings Institution.
- Gimeno, J. 1993. "Incidencia del gasto público por niveles de renta (España 1990 vs 1980)" En: *Sector Público y Redistribución*. I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. VII. Madrid: Fundación Argentaria.
- Gimeno, J. 1996. "Los beneficios del gasto público: propuesta metodológica y aplicación a España (1990)" En: *Las políticas redistributivas*. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. II. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- Glyn, A. 2001. "Aspirations, Constraints, and Outcomes." En: A. Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*. New York: Oxford University Press.
- Glyn, A. 2006. *Capitalism Unleashed: Finance Globalization and Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Gornick, J. y B. Milanovic. 2015. "Income Inequality in the United States in Cross-National Perspective: Redistribution Revisited." LIS Center Research Brief No. 1/2015.
- Green-Pedersen, C. y M. Haverland. 2002. "The new politics and scholarship of the welfare state." *Journal of European Social Policy*, 12: 243-251.
- Guillén, A. 2010. "Defrosting the Spanish Welfare State: The Weight of Conservative Components." En: B. Palier (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Häusermann, S. y B. Palier. 2008. "The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies." *Socio-Economic Review*, 6: 559-586.
- Huber, E. y J. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, E. y J. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

- Immervoll, H. y L. Richardson. 2011. "Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?" IZA Discussion Paper No. 6030.
- Iversen, T. y D. Soskice. 2006. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others." *American Political Science Review*, 100(2): 165-181.
- Iversen, T. y A. Wren. 1998. "Equality, employment and budgetary restraint, the trilemma of the service economy." *World Politics*, 50: 507-546.
- Jimeno, J. y L. Toharia. 1994. *Unemployment and labour market flexibility: Spain*. Geneva: International Labour Office.
- Kakwani, N. 1977. "Measurement of tax progressivity: An international comparison." *Economic Journal*, 87: 71-80.
- Kakwani, N. 1984. "On the Measurement of Tax Progressivity and Redistributive Effect of Taxes with Applications to Horizontal and Vertical Equity." *Advances in Econometrics*, 3: 149-168.
- Kakwani, N. 1986. *Analyzing redistribution policies: A study using Australian data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kenworthy, L. 2011. *Progress for the Poor*. New York: Oxford University Press.
- Kenworthy, L. y J. Pontusson. 2005. "Rising inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries." *Perspectives on Politics*, 3: 449-471.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, W. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism." *World Politics*, 58: 167-206.
- Korpi, W. y J. Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review*, 63(5): 661-687.
- Korpi, W. y J. Palme. 2003 "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95." *American Political Science Review*, 97: 425-446.
- Lago, I. y J. Montero. 2005. "'Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': manipulación política del sistema electoral español." *Zona Abierta*, 110-111: 279-348.
- Lambert, P. 2001. *The distribution and redistribution of income*. Manchester: Manchester University Press.
- Lambert, P., R. Nesbakken y T. Thoresen. 2010. "On the Meaning and Measurement of Redistribution in Cross-Country Comparisons." Luxembourg Income Study Working Paper No. 532.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López, M. y A. Melguizo. 1991. "El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España 1990-91." Documento de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid. Nº 91-14.

- López, M. y A. Melguizo. 1997. "El gasto público en prestaciones por desempleo, 1990-1997." Documento de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid. Nº 97-08.
- Lupu, N. y J. Pontusson. 2011. "The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution." *American Political Science Review*, 105(2): 316-336.
- Lynch, J. 2006. *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*. New York: Cambridge University Press.
- Mahler, V. y D. Jesuit. 2006. "Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxembourg Income Study." *Socio-Economic Review*, 4: 483-511.
- Maravall, J. y M. Fraile. 2001. "The Politics of Unemployment: The Spanish Experience in Comparative Perspective." En: N. Bermeo (ed.), *Unemployment in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martí Sempere, M. 1991. "El impacto del seguro de desempleo en el mercado de trabajo y en la distribución de la renta." *Papeles de Economía Española*, 48: 117-123.
- Martin, J. 1996. "Measures of replacement rates for the purpose of international comparisons: A note." *OECD Economic Studies*, 26: 99-115.
- Martínez, R., L. Ayala y J. Ruiz-Huerta. 2001. "The impact of unemployment on inequality and poverty in OECD countries." *Economics of Transition*, 9(2): 417-447.
- Marx, I., L. Salanauskaite y G. Verbist. 2013. "The Paradox of Redistribution Revisited: And That it May Rest in Peace?" IZA Discussion Paper No. 7414.
- Mateos López, A. 2013. "El PSOE de Felipe González. La transformación del partido." En: A. Soto Carmona y A. Mateos López (dirs.), *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*. Madrid: Sílex.
- Medel, B., A. Molina y J. Sánchez. 1988. "Los efectos distributivos del gasto público en España." FIES, Documento de Trabajo nº 28.
- Meltzer, A. y S. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *The Journal of Political Economy*, 89(5): 914-927.
- Milanovic, B. 2000. "The Median-Voter Hypothesis, Income Inequality and Income Redistribution." *European Journal of Political Economy*, 16(2-3): 367-410.
- Monasterio, C. y J. Suárez. 1992. "Gasto social en pensiones." *Hacienda Pública Española*, 120/121: 119-143.
- Moreno, L. 2001. "Spain, a *Via Media* of Welfare Development." En: P. Taylor-Gooby (ed.), *Welfare States Under Pressure*. London: Sage.
- Muller, E. 1989. "Democracy and Inequality." *American Sociological Review*, 54(5): 868-871.
- Musgrave, R. y T. Thin. 1948. "Income tax progression, 1929-48." *Journal of Political Economy*, 56: 498-514.
- Navarro, V. y A. Quiroga. 2004. "La protección social en España." En: V. Navarro (coord.), *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- Nicolau, R. 2005. "Población, salud y actividad." En: A. Carreras y X. Tafunell (coords.) *Estadísticas históricas de España, Siglos XIX-XX*. Volumen I. Bilbao: Fundación BBVA.

- Noguera, J. 2000. "Las políticas de garantías de rentas: II protección por desempleo y rentas mínimas de inserción." En: J. Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona: Icaria-Universitat Autònoma de Barcelona.
- Pallage, S., L. Scruggs y C. Zimmermann. 2013. "Measuring Unemployment Insurance Generosity." *Political Analysis*, 21: 524-549.
- Paulus, A., F. Figari y H. Sutherland. 2009. "The Effect of Taxes and Benefits on Income Distribution." En: T. Ward, O. Lelkes, H. Sutherland y I. Tóth (eds.), *European Inequalities: Social Inclusion and Income Distribution in the European Union*. Budapest: Táarki Social Research Institute.
- Pazos, M. y R. Salas. 1997. "Progresividad y redistribución de las transferencias públicas." *Moneda y Crédito*, 205: 45-78.
- Penadés, A. y S. Santiuste. 2013. "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto." *Revista Española de Ciencia Política*, 32: 89-116.
- Pérez-Díaz, V. 1993. *The Return of Civil Society: The Emergence of Democratic Spain*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pfeifer, M. 2012. "Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age." *International Journal of Social Welfare*, 21: 13-25.
- Pierson, P. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics*, 48: 143-179.
- Polavieja, J. y A. Richards. 2001. "Trade Unions, Unemployment, and Working-Class Fragmentation in Spain." En: N. Bermeo (ed.), *Unemployment in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. 2001. "How Many Ways Can Be Third?" En: A. Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*. New York: Oxford University Press.
- Rand Smith, W. 2000. "Unemployment and the Left Coalition in France and Spain." En: N. Bermeo (ed.), *Unemployment in Southern Europe: Coping with the Consequences*. London: Frank Cass.
- Recio, A. y J. Roca. 2001. "The Spanish Socialists in Power: Thirteen Years of Economic Policy." En: A. Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*. New York: Oxford University Press.
- Reynolds, M. y E. Smolensky. 1977. *Public expenditures, taxes and the distribution of income: The United States 1950, 1961, 1970*. New York: Academic Press.
- Rhodes, M. 1997. "Spain." En: H. Compston (ed.), *The New Politics of Unemployment: Radical policy initiatives in Western Europe*. New York: Routledge.
- Ringen, S. 1991. "Households, standard of living and inequality." *Review of Income and Wealth*, 37: 1-13.
- Roemer, J. 1998. "Why the poor do not expropriate the rich: an old argument in new garb." *Journal of Public Economics*, 70: 399-424.
- Scruggs, L. 2006. "The Generosity of Social Insurance, 1971-2002." *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3): 349-364.

- Scruggs, L. 2014. "Social Welfare Generosity Scores in CWED 2: A Methodological Genealogy." CWED Working Paper No. 01.
- Scruggs, L. y J. Allan. 2006. "The Material Consequences of Welfare States: Benefit Generosity and Absolute Poverty in 16 OECD Countries." *Comparative Political Studies*, 39(7): 880-904.
- Scruggs, L., D. Jahn y K. Kuitto. 2014a. "Comparative Welfare Entitlements Data Set 2, Version 2014-03." University of Connecticut & University of Greifswald. Recuperado de: <http://cwed2.org/>
- Scruggs, L., D. Jahn y K. Kuitto. 2014b. "Comparative Welfare Entitlements Data Set 2, Version 2014-03. Codebook." University of Connecticut & University of Greifswald.
- Solt, F. 2010. "Does Economic Inequality Depress Electoral Participation? Testing the Schattschneider Hypothesis." *Political Behavior*, 32(2): 285-301.
- Taylor-Gooby, P. 2001. "Sustaining state welfare in hard times: who will foot the bill?" *Journal of European Social Policy*, 11(2): 133-147.
- Toharia, L. 1994. "La protección por desempleo en España." Fundación Empresa Pública. Documento de Trabajo nº 9.504.
- Toharia, L. 1998. "El sistema español de protección por desempleo." *Áreas*, 18: 43-67.
- Torregrosa, S. 2015. *Tax System and Redistribution: the Spanish Fiscal Transition (1960-1990)*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Barcelona.
- Toth, I., D. Horn y M. Medgyesi. 2014. "Rising Inequalities: Will Electorates Go for Higher Redistribution?" En: W. Salverda, B. Nolan, D. Checchi, I. Marx, A. McKnight, I. Toth y H. van de Werfhorst (eds.), *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Urban, I. y P. Lambert. 2008. "Redistribution, Horizontal Inequity and Reranking: How to Measure them Properly." *Public Finance Review*, 36: 563-587.
- Wang, C. y K. Caminada. 2011. *Leiden LIS budget incidence fiscal redistribution dataset*. Recuperado de: <http://www.lisdatacenter.org/resources/other-databases/>
- Wang, C., K. Caminada y K. Goudswaard. 2012a. "The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: A decomposition across countries." *International Social Security Review*, 65(3): 27-48.
- Wang, C., K. Caminada y K. Goudswaard. 2012b. "Disentangling income inequality and the redistributive effect of taxes and transfers in 20 LIS countries over time." Luxembourg Income Study Working Paper No. 581.
- Wang, C., K. Caminada y K. Goudswaard. 2014. "Income redistribution in 20 countries over time." *International Journal of Social Welfare*, 23: 262-275.
- Watson, S. 2015. *The Left Divided: The Development and Transformation of Advanced Welfare States*. New York: Oxford University Press.