

EL PERSISTENTE RETO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN ESPAÑA

Josefa Calero, Reyes Maroto, Jose S. Martínez,
Trinidad Noguera, Irene Ramos Vielba,
Loredana Stan, Johannes von Stritzky

Documento desarrollado por la Fundación IDEAS. Han participado en su elaboración (por orden alfabético):

Josefa Calero Serrano, ayudante de investigación.

Reyes Maroto Illera, responsable del área de Economía, Sostenibilidad y Bienestar.

José S. Martínez García, profesor de Sociología de la Universidad de La Laguna, colaborador externo.

Trinidad Noguera Gracia, politóloga, colaboradora externa.

Irene Ramos Vielba, responsable del área de Política, Ciudadanía e Igualdad.

Loredana Stan, ayudante de investigación.

Johannes von Stritzky, ayudante de investigación.

Agradecimientos a los comentarios realizados por: **Luis Ayala, David Giménez Gluck, Carlos Mulas y Javier Salinas.**

Publicaciones de la Fundación Ideas para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Documentos de Análisis Político: Son documentos que marcan el posicionamiento político de la Fundación IDEAS en asuntos relevantes de la agenda política

Colección Ideas de Progreso: obras comerciales de gran difusión elaboradas por autores de referencia.

Artículos de Análisis y Opinión: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es
ISBN: 978-84-15386-08-7
Depósito legal: M-40823-2012

Abstract

Frente a la persistencia del reto de la igualdad de oportunidades en España, agravado por el impacto de la crisis económica, es preciso aunar medidas preventivas con otras acciones correctoras dirigidas a asegurar que las opciones de mejora no se vean mermadas por situaciones de vulnerabilidad específicas.

El diagnóstico de la evolución de la igualdad de oportunidades en España se realiza en este documento de trabajo mediante una selección de indicadores atendiendo a tres dimensiones de las políticas públicas: predistribución, redistribución y movilidad social.

La creación de un índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO) facilita un seguimiento exhaustivo e integral de los indicadores que lo componen, que, a su vez, sirva de base para la evaluación de los efectos de las actuaciones del Estado tanto en políticas redistributivas como redistributivas.

Siglas

IDH	índice de desarrollo humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPP	índice parcial de redistribución
IPR	índice parcial de redistribución
ISIO	índice sintético de igualdad de oportunidades
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAE	políticas activas de empleo
UE	Unión Europea

Índice

1. Introducción	7
2. Conceptualización de partida.....	11
3. Panorámica de la igualdad de oportunidades en España	19
3.1. Balance de las políticas predistributivas.....	21
3.2. Los efectos redistributivos.....	26
3.3. Variaciones en la movilidad social	32
4. Un índice sintético de igualdad de oportunidades	39
5. Conclusiones	45
Índice de gráficos y tablas.....	47
Referencias	49
Anexos.....	53
1. Glosario de indicadores	53
2. Nota metodológica	55
3. Efecto del ciclo económico sobre las variables predistributivas.....	57

1**Introducción**

Existen al menos tres cuestiones clave en la definición de la igualdad de oportunidades. La primera se centra sobre la preexistencia de libertad en la toma de decisiones personales. Una segunda surge al decidir qué tipo de oportunidades debemos poner al alcance de todas las personas y cuál es el papel que reservamos a la responsabilidad (individual y colectiva) en esas decisiones. El tercer elemento proviene de los medios que estamos dispuestos a emplear para su promoción. De la respuesta a cada uno de esos interrogantes derivará el modelo conceptual que adoptemos, que tendrá una traducción inmediata en políticas públicas específicas.

Los sistemas democráticos en las sociedades desarrolladas han ido afianzando como principio fundamental la igualdad de oportunidades, entendida como el igual acceso de todos a los servicios públicos (entre ellos, educación, sanidad o protección social), al mercado (incluido el laboral) y al desarrollo personal, con independencia de los condicionantes naturales y socioeconómicos a los que se pueden enfrentar a lo largo de su ciclo vital. Esta aspiración se construye sobre la consolidación de derechos básicos, el establecimiento de una serie de servicios universales, así como de mecanismos de control en la ejecución, y medidas compensatorias para los más desfavorecidos.

Sin embargo, se ha ido asentando un aumento progresivo de las desigualdades. En los países de la OCDE, las rentas de quienes poseen mayor riqueza son, de media, nueve veces superiores a los de los más pobres. El coeficiente de Gini, utilizado para medir la disparidad de ingresos, se ha incrementado con carácter general en la mayoría de economías mundiales durante las últimas dos décadas.

En España, con la universalización de la educación y la sanidad públicas, la regularización del sistema de pensiones y de prestaciones por desempleo, se produjo un salto decisivo en la configuración y paulatino afianzamiento del Estado de bienestar. Pese a ello, principalmente como consecuencia de la crisis

económica, se ha originado un profundo retroceso en términos de igualdad de oportunidades y, por tanto, en los niveles de calidad de vida. Las recientes medidas de ajuste y los severos recortes agravan tales efectos que cercenan el desarrollo futuro de una sociedad en la que los ciudadanos puedan impulsar sus proyectos personales de manera efectiva e igualitaria.

La situación es tan crítica que España encabeza el *ranking* de los países de la Eurozona en cuanto a la distancia entre rentas altas y bajas. La elevada tasa de desempleo (25% en el tercer trimestre de 2012) afecta gravemente al desarrollo personal. De hecho, en más de 1,7 millones de hogares todos sus miembros se encuentran en paro, por lo que se incrementa alarmantemente el riesgo de pobreza y exclusión social. Además, los altos niveles de desempleo juvenil incidirán negativamente en las oportunidades de las futuras generaciones.

El presente documento de trabajo ofrece una visión integrada de los principales indicadores que retratan la igualdad de oportunidades, atendiendo a tres dimensiones, desarrolladas de forma original, que agrupan los resultados en torno a distintos bloques de políticas públicas implementadas para su fortalecimiento. Estas acciones típicas de los Estados de bienestar avanzados se aplican normalmente a través de instrumentos redistributivos (*ex ante*) –aquellos que intentan fortalecer la *igualdad equitativa* entre las personas antes de que el mercado genere diferencias añadidas-, instrumentos redistributivos (*ex post*)– propios de la *igualdad reparadora*, una vez las diferencias se materializan-, y un último conjunto de instrumentos que tienen por objeto incrementar la movilidad social de las personas a lo largo del ciclo vital –meta de la *igualdad reactivadora*, tal y como queda definida en este estudio-.

El diagnóstico de la evolución de la igualdad de oportunidades en España que ofrece este análisis se realiza, por tanto, mediante una selección de indicadores atendiendo a tres dimensiones de las políticas públicas: redistribución, redistribución y movilidad social. Tal tarea analítica incorpora una perspectiva comparada con los países de la Unión Europea y apunta a un deterioro significativo de la igualdad estrechamente vinculado a la crisis económica.

La aportación fundamental consiste en la creación de un índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO) que facilita la posibilidad de realizar un seguimiento exhaustivo e integral de los indicadores que lo componen, que, a su vez, sirva de base para la evaluación de los efectos de las actuaciones del Estado tanto en políticas redistributivas como redistributivas.

A finales de 2010 el valor de ISIO es de 0,33 sobre 1, lo que significa que ha empeorado un 45,8% desde la crisis. Como consecuencia, la igualdad de oportunidades ha retrocedido a niveles de 1998. Esto refleja, en parte, la reducción de las políticas redistributivas para combatir las desigualdades generadas en un contexto nacional y europeo de continuada recesión e incremento del desempleo.

Con este índice se pretende profundizar en una línea de investigación poco desarrollada en nuestro país y alimentar con su actualización anual un debate cada vez más necesario. Nuestro propósito final es el de mejorar la intervención pública para paliar las situaciones de desigualdad y fomentar la movilidad social. El índice sintético representa, por ende, una apuesta estratégica de la Fundación IDEAS por situar las oportunidades efectivas e iguales de todas las personas en el centro de la acción pública.

2

Conceptualización de partida

Cuando en uno de sus más conocidos aforismos, John F. Kennedy señalaba que “es cierto que no todos tenemos los mismos talentos, pero debemos tener las mismas oportunidades de desarrollar esos talentos”, no hacía sino expresar uno de los principios, el de igualdad de oportunidades, que forma parte –junto a los de libertad, justicia o tolerancia– del núcleo del sistema de valores de toda democracia. Como tal, constituye un objetivo digno de verse favorecido por los poderes públicos. En realidad, la igualdad de oportunidades forma parte de lo que diversos autores han denominado “conceptos esencialmente disputados” [*essentially contested concepts*] (Gallie, 1956; Grafstein, 1988; Gray, 1977). El hecho de que estos conceptos sean objeto de permanente discusión se debe a que trascienden el marco teórico para convertirse en un verdadero terreno de disputa política real. Al igual que ocurre con el concepto de libertad, de justicia, de tolerancia, el modelo conceptual de igualdad de oportunidades que adoptemos tendrá una traducción inmediata en políticas públicas concretas con resultados igualmente reales.

Existen al menos tres líneas de fricción en esa disputa sobre la definición de la igualdad de oportunidades. La primera toma la forma del debate tradicional sobre la primacía de la libertad o de la igualdad. Una segunda fuente de discrepancias surge al decidir qué tipo de oportunidades debemos poner al alcance de todas las personas y cuál es el papel que reservamos a la responsabilidad (individual y colectiva) en esas decisiones. El tercer motivo de desacuerdo deriva de los medios que estamos dispuestos a emplear para promover la igualdad de oportunidades.

Conviene, por tanto, comenzar clarificando qué entendemos por igualdad de oportunidades y eso pasa, en primer lugar, por dilucidar en qué consiste tener una

oportunidad. Una oportunidad no es una simple posibilidad, sino una opción real. No sirve de nada aprobar una ley según la cual todos los ciudadanos tienen derecho de sufragio si en la práctica se impide el ejercicio de ese derecho. En segundo lugar, cada oportunidad tiene tres componentes: el agente, es decir, la persona o grupo que goza o carece de esa oportunidad; el objetivo, que es la meta perseguida (el acceso al empleo, a la salud, a la educación, etc.) y los obstáculos que se interponen entre el agente y el objetivo (las dificultades que las personas encuentran al intentar materializar una oportunidad, impidiendo que ésta se transforme en resultado). Así pues, toda política de igualdad de oportunidades que quiera ser efectiva (no una simple posibilidad, sino una opción real) deberá llenar adecuadamente de contenido estos tres elementos (Puyol, 2001).

A partir de esos componentes podemos proponer una primera aproximación básica a la igualdad de oportunidades, entendida como la eliminación de los obstáculos que afectan a algunas personas pero no a otras (Cohen, 2008), impidiendo que alcancen sus objetivos. Si utilizamos la clásica analogía de la competición deportiva, se trataría de garantizar que todos los competidores partan de la misma línea de salida con las mismas opciones de alcanzar la meta.

Cabe diferenciar tres variantes del concepto:

- La primera de ellas es la **igualdad formal de oportunidades** (Puyol, 2001). Esta limita su ámbito a la aplicación del principio de no discriminación propio del liberalismo clásico. El objetivo consistiría en eliminar de la legislación y de la actuación de los poderes públicos aquellas normas y pautas de decisión que marginen a determinadas personas por razones como el color de la piel, las creencias, el origen social o el género. Ahora bien, pese a centrarse en las discriminaciones formales, esta variante del concepto también considera ilegítimos ciertos mecanismos de discriminación informal basados en la intolerancia y los prejuicios. Si volvemos a nuestra analogía deportiva, los partidarios de la igualdad formal de oportunidades considerarían ilegítimo que la ley prohibiera competir a ciertas personas debido a su color de piel, pero también rechazarían que el resto de participantes, movidos por prejuicios racistas, trataran de expulsarles de la competición o emplearan estrategias informales para impedirles inscribirse.

En esta primera acepción de la igualdad [formal] de oportunidades, al Estado o a los poderes públicos les corresponde exclusivamente el papel de actuar como un árbitro neutral que únicamente asegura que se cumplen las normas. Ahora bien, también puede entenderse como el de aquel que se

implica activamente para garantizar que las condiciones de partida sean las mismas (Dunleavy y O’Leary, 1987).

- A esa segunda variante, defendida por Rawls (1997), la denominamos **igualdad equitativa de oportunidades** y supone el paso de lo formal a lo material. No solo rechaza las leyes discriminatorias y los prejuicios, sino que implica un mandato a los poderes públicos de implicarse activamente para garantizar efectivamente la igualdad de oportunidades. El objetivo del igualitarismo equitativo es eliminar aquellos obstáculos o trabas que no son imputables directamente a la responsabilidad de las personas sino a factores como su origen familiar o su situación económica.

Volviendo a nuestro ejemplo deportivo, los partidarios de esta variante entenderán que no basta con que las leyes permitan competir a todos con las mismas normas. Es preciso, además, que nadie parta en situación de desventaja porque sus padres no pudieron comprarle el equipamiento necesario o carecían de medios para facilitarle un entrenamiento adecuado. Puesto que ninguno de los competidores tiene control ni responsabilidad alguna sobre el nivel cultural y de ingresos de la familia en la que nace, no es justo que esas circunstancias de origen lastren sus opciones y solo proporcionando a los competidores procedentes de entornos desfavorecidos equipamiento y preparación adecuados conseguiremos que el factor determinante de la victoria sea el esfuerzo y el mérito de los competidores. Solo así la competición podrá ser justa.

Un segundo argumento a favor de esta tesis es que la labor compensatoria de la desigualdad de partida no solo es moralmente justa, sino también socialmente más eficiente, ya que las personas que nacen en entornos desfavorables podrían poseer talentos y capacidades beneficiosas para la comunidad. Si se realiza una inversión para eliminar los obstáculos derivados del origen, se permitirá que esos talentos afloren y la sociedad aumente su capital humano con una inversión eficiente.

Como es evidente, este modelo de igualdad implica que “algunos recursos – educativos, económicos, etc. – deben distribuirse de forma desigual para poder lograr al final una efectiva igualdad de opciones” (Puyol, 2001:116). De ahí que las medidas de igualación positiva tengan cabida en esta perspectiva. Un ejemplo indiscutible de este tipo de medidas son los sistemas de becas que toman en consideración los recursos de la familia,

con el fin de dar a los alumnos con pocos ingresos la oportunidad de adquirir una formación superior¹.

- La tercera variante es la **igualdad de oportunidades reparadora**, según la cual, tan injustas son las trabas derivadas de las condiciones sociales como aquellas fruto del azar o de la naturaleza. El individuo no es responsable del nivel de ingresos o de formación de sus progenitores, pero tampoco de que la naturaleza le haya provisto de menores o mayores aptitudes y talentos. Por lo tanto, la sociedad debe ejercer funciones compensadoras en ambos casos, actuando sobre todas las desigualdades de partida que están más allá del control de las personas y se deban a factores sociales o naturales. Solo de ese modo garantizaremos que las diferencias de resultados sean fruto únicamente de las preferencias y elecciones personales. Cuestión aparte será determinar cuáles son las desigualdades materiales o inmateriales que es posible desactivar, o cuáles son los criterios para decidir qué condicionantes naturales y sociales se deben corregir de forma prioritaria.

Las variantes equitativa y reparadora de la igualdad de oportunidades comparten la idea de que una sociedad justa es aquella que garantiza igualdad de condiciones en el punto de partida. En ambas el Estado o los poderes públicos también actúan como árbitros, si bien su implicación ya no se limitará a hacer cumplir las normas, sino que deberá asegurar además que las condiciones iniciales sean similares. La diferencia entre ambas versiones es de grado: mientras que la equitativa corregirá solo desigualdades sociales, la reparadora se preocupará también de procurar que las diferencias naturales no se traduzcan en una diferencia radical de horizontes vitales (Dunleavy y O'Leary, 1987).

Debido a esta coincidencia de perspectiva, ambas versiones son compatibles con una visión centrada en el individuo, ya que se deben minimizar las circunstancias no elegidas que condicionan el éxito de las personas, pero no aquellas desigualdades que son fruto de elecciones y decisiones voluntarias sobre aspectos de la vida (Roemer, 1998). Este planteamiento hace hincapié en la responsabilidad individual sobre las propias elecciones. En el ejemplo previo, esta visión entenderá que es justo garantizar que todos los participantes tengan las mismas condiciones de salida, pero en ningún caso ayudar a quien, por indolencia, ha decidido no entrenarse o a quien se equivoca al elegir la estrategia de carrera.

¹ Este ejemplo llama además nuestra atención sobre el importante papel asignado a la educación dentro del igualitarismo equitativo. Garantizando a todos el acceso a una buena formación, se permitiría a aquellos que menos tienen superar sus obstáculos de partida y mejorar sus opciones de cara al resto de su trayectoria vital. Por esa razón, esta corriente ha considerado tradicionalmente el ámbito educativo como un área prioritaria de actuación de los poderes públicos para la igualación de oportunidades.

Uno de los problemas que plantea esta postura es de orden filosófico y tiene que ver con la falta de información y el libre albedrío: ¿hasta qué punto son verdaderamente libres nuestras decisiones y elecciones? La cuestión es importante porque la libertad y la responsabilidad se condicionan mutuamente. Trasladada al plano práctico, podemos sospechar que algunas elecciones de las personas –por ejemplo, la tendencia que se produjo en España durante los últimos años de abandonar prematuramente los estudios para trabajar en la construcción– están fuertemente influidas por el contexto en el que se toman: es más probable que opten por esa vía los jóvenes cuyo entorno familiar y social valora menos la formación y presiona a favor de la incorporación temprana al mercado laboral, circunstancias que suelen darse más entre personas de renta media-baja. El determinismo social llevado a sus extremos conduce al callejón sin salida de negar toda forma de libertad (y de responsabilidad). Por otro lado, es imposible concluir de forma incontestable si existe o no esa determinación absoluta, o aclarar completamente en qué medida afecta al libre albedrío.

Pero el individualismo metodológico plantea además otro problema derivado del vínculo rígido que establece entre igualdad de oportunidades y responsabilidad. Al señalar la importancia de la responsabilidad de cada persona a la hora de dirigir la propia vida (ningún planteamiento ético considera la irresponsabilidad como una virtud), limita la intervención social a la corrección de aquellas desigualdades de las que las personas no son responsables. Sin embargo, al acotar tan estrechamente su idea de lo que debemos y no debemos hacer para promocionar la igualdad de oportunidades, cierra la puerta a la rectificación de errores. En el ejemplo anterior, si a la larga la decisión de abandonar demasiado pronto los estudios condena a la persona al fracaso social, ¿debemos abstenernos de darle una segunda oportunidad por el hecho de que tomó aquella decisión voluntariamente? Incluso poniendo entre paréntesis todos los factores de contexto que pudieron influir en esa elección, desentendernos completamente del futuro de quien en un momento de su vida tomó un camino determinado supone dar por perdido un capital humano que podría recuperarse en bien de la comunidad y de la propia persona. Pero la perspectiva individualista descarga por completo de responsabilidad al entorno del que el sujeto forma parte.

Este desequilibrio puede corregirse. Es evidente la conveniencia de fomentar la responsabilidad y el esfuerzo como valores éticos que orienten la vida de los ciudadanos. Estos forman parte de una colectividad que, en un grado difícil de determinar, ha influido en sus decisiones y opciones vitales. Dicha perspectiva se encuentra en el centro de la noción misma de democracia, entendida no como un sumatorio de individuos aislados, sino como una comunidad solidaria de

ciudadanos. La responsabilidad social es así un elemento consustancial a la propia idea de ciudadanía, porque vincula a todos los miembros de la sociedad en un proyecto colectivo. De hecho, en la tradición del republicanismo cívico la solidaridad es una de las virtudes indispensables para alcanzar la libertad (Gargarella, 1999).

En su ya clásico trabajo sobre “Derecha e izquierda”, Bobbio (1995) proponía que la diferente concepción que ambas opciones políticas tienen de la igualdad es el verdadero criterio diferenciador entre una y otra. Añadía que toda democracia es un proyecto inacabado, un conjunto de promesas –de libertad, de justicia, de solidaridad, de igualdad– de cuyo grado de cumplimiento depende la madurez de una sociedad. Por lo tanto, en la que predomine el concepto de igualdad de oportunidades reparadora y la responsabilidad social habrá avanzado más en el ideal democrático que una que se limite a la igualdad de oportunidades equitativa. A su vez, esta última será democráticamente más avanzada que otra que se apoye en la mera igualdad formal.

La definición más perfeccionada de la igualdad de oportunidades debe recoger el amplio espectro de actuaciones contemplado por las versiones equitativa y reparadora y salvar el escollo individualista incorporando tanto la responsabilidad individual como la colectiva. De este modo, quedará contemplada la posibilidad de conceder segundas oportunidades a quienes hacen elecciones desafortunadas y podremos igualar no solo las condiciones en el punto de partida, sino también algunos resultados fruto de desigualdades o accidentes surgidos a lo largo de la vida. Llamaremos a esta cuarta variante, más amplia e integradora que las anteriores, igualdad de oportunidades reactivadora (Tabla 1.).

La igualdad de oportunidades reactivadora que proponemos consiste, por tanto, en la provisión de nuevas oportunidades cuando la exclusión social se hubiera derivado de elecciones vitales fallidas en las que existiera una responsabilidad colectiva al haber inducido a las personas a cometer errores individuales. Esta igualdad de oportunidades reactivadora sería aplicable a todos los miembros de la sociedad en cualquier momento del ciclo vital, y resulta fundamental para la cohesión social en un contexto económico que cambia muy rápidamente y en el que la toma de decisiones individuales se hace cada vez con un grado menor de certidumbre.

La definición que hemos propuesto es exigente por dos razones. En primer lugar, requiere de los poderes públicos que estén dispuestos a asumir una amplia implicación y una acción extendida a diferentes ámbitos. También requiere el apoyo colectivo para superar situaciones temporales de exclusión ante cambios

inesperados en las situaciones que podrían convertirse en problemas de exclusión permanente. Estas acciones también pueden complementarse con otras en el ámbito comunitario. Frente a los partidarios de una sociedad fuerte y un gobierno reducido (*Strong Society, Small Government*) que oponen Estado y sociedad en un juego de suma cero, este concepto de igualdad de oportunidades reactivadora presume que no solo que es posible, sino absolutamente deseable la suma positiva: que una sociedad fuerte necesita apoyarse en un Estado fuerte, pero también a la inversa.

En segundo lugar, hay que señalar que la fortaleza del Estado y de la sociedad no depende tanto de su amplitud como de su eficiencia en el logro de los objetivos perseguidos. La igualdad de oportunidades reactivadora obliga a planificar las actuaciones maximizando la previsión y la prudencia, para evitar que medidas aparentemente igualadoras acaben produciendo resultados indeseados (no mejoras reales o ineficiencias perjudiciales). Será preciso pues combinarlas con otras proactivas y dinamizadoras, que incentiven la responsabilidad individual, la iniciativa y el esfuerzo, fomentando el talento y limitando el alcance de las actitudes oportunistas.

Tabla 1. Variantes de la igualdad de oportunidades

	Desigualdades que combate o previene	Áreas en las que se focaliza	Tipo de responsabilidad que exige	Libertad con la que es compatible	Políticas necesarias
Formal	Leyes discriminatorias y prejuicios	Marco normativo y social	Individual	Libertad negativa	Marco normativo de la igualdad y la no-discriminación
Equitativa	Condicionamientos sociales a la igualdad	Contexto familiar y lugar de residencia	Individual	Libertad negativa y positiva	Políticas redistributivas
Reparadora	Condicionantes naturales a la igualdad	Compensación por incapacidades	Individual	Libertad negativa y positiva ampliada	Políticas redistributivas
Reactivadora	Todas las anteriores	Elecciones inducidas por el contexto social	Individual y colectiva	Libertad como no dominación	Todas las anteriores

Fuente: elaboración propia

Cada variante de igualdad de oportunidades se plasma en una serie de políticas que la promueven, cuyo carácter viene en parte determinado por el momento de la intervención (tabla 1). El marco normativo de la igualdad y la no-discriminación ha de servir como referencia básica, sin perjuicio de su posible actualización y ampliación. Para conseguir una igualdad equitativa se actuará preventivamente, incidiendo sobre los condicionantes sociales de partida que la alteran, mientras que la reparadora se lograría a través de medidas redistributivas, conformadas por una acción pública posterior a las situaciones de desigualdad.

La igualdad de oportunidades reactivadora, por su amplio carácter integrador, requiere una acción continuada del Estado para incidir en la movilidad social de los individuos. Por tanto, combina medidas preventivas dirigidas a evitar que el entorno inmediato de una persona condicione sus posibilidades futuras (movilidad intergeneracional), con acciones correctoras que aseguren que las opciones de progreso personal y colectivo no se vean mermadas por situaciones específicas (movilidad horizontal).

Las dimensiones que adquiere la acción pública para la igualdad de oportunidades y la situación de España en cada una de ellas conforman el objeto de estudio del siguiente apartado.

3

Panorámica de la igualdad de oportunidades en España

Los profundos cambios que se han producido en las últimas décadas en la sociedad española han influido en el grado de igualdad de oportunidades de la población. Hasta ahora la atención se ha centrado fundamentalmente en la evolución de la desigualdad, pero no se ha abarcado de manera integral, teniendo en cuenta la variedad de formas en las que se manifiesta (por ejemplo, es habitual el análisis únicamente a través de la variación de las rentas o ingresos de la población).

Sin embargo, para ofrecer una visión más completa es posible agrupar algunos de los principales indicadores que retratan la igualdad de oportunidades atendiendo a tres dimensiones que muestran los resultados de las políticas públicas desarrolladas para su fortalecimiento. Esto se realiza a través de instrumentos predistributivos (ex ante) –correspondientes a la *igualdad equitativa*-, redistributivos (ex post) –propios de la *igualdad reparadora*-, con el objetivo de incrementar la movilidad social –objetivo de la *igualdad reactivadora*-.

1. La predistribución (ex ante) iguala las oportunidades y capacitaciones a lo largo del ciclo vital. Término popularizado por Hacker (2011)² encaminado a generar, también desde el propio mercado, resultados más igualitarios. El esfuerzo individual y los méritos adquiridos suponen un reconocimiento económico y social que contribuyen a ese fin. Asimismo, el Estado incide en la reducción de las desigualdades mediante mecanismos de inversión social

² En un artículo escrito para el think tank británico Policy Network, *The institutional foundations of middle-class democracy*, Hacker define como objetivo de las políticas predistributivas centrarse en las reformas de mercado que fomenten una distribución más equitativa, incluso antes de las transferencias sociales.

preventiva que actúan a priori sobre la infancia, o en capital humano a través de la educación, por ejemplo.

2. La redistribución (ex post) actúa sobre los incentivos redistribuyendo las rentas mediante impuestos y transferencias sociales. Cuando los riesgos derivados de encontrarse en situaciones como desempleo, enfermedad, vejez, exclusión social, etc. ya se han materializado es necesario actuar con mecanismos que corrijan las posibles desigualdades derivadas.

3. La movilidad social consiste en los desplazamientos que efectúan los individuos dentro de un determinado sistema socioeconómico y que implica el paso de un estatus social a otro. Cuando tiene carácter horizontal recoge, por ejemplo, el movimiento en el ámbito laboral que se manifiesta a través de la evolución temporal de los ingresos personales, la recualificación profesional o cambios en el puesto de trabajo desempeñado, ya sea por la alternancia de periodos de actividad con otros de desempleo o inactividad o por alternancia de empleo por cuenta propia (autónomo) y ajena (asalariado).

La movilidad social se proyecta también intergeneracionalmente (carácter vertical), cuando los individuos pertenecientes a una familia cambian de estatus con respecto a sus ascendientes. De hecho, la trayectoria vital de una persona está en buena medida condicionada por variables derivadas de su entorno inmediato (nivel educativo, situación laboral y recursos económicos) (Instituto Nacional de Estadística, 2005; OCDE, 2010).

Idealmente, las sociedades deben tender a tener una mayor movilidad social. Esto significaría que pueden mejorar su calidad de vida y ascender en la escala social. En cambio, una sociedad con baja movilidad social genera pocas esperanzas de progreso para sus miembros que tienden a retener el estatus social de sus antepasados, sin importar su denuedo personal.

En definitiva, una movilidad social elevada supone, por ejemplo, que un obrero de baja cualificación promociona a un puesto superior, que los emprendedores y los trabajadores autónomos que asumen riesgos empresariales pueden reponerse de resultados adversos para poder intentarlo de nuevo, que los hijos de familias sin recursos logran convertirse en padres de hijos sin problemas económicos. Es decir, una sociedad donde las condiciones de partida de un individuo no son determinantes en el rendimiento alcanzado a lo largo del ciclo vital.

Para conseguir una mayor movilidad social es imprescindible actuar con instrumentos predistributivos que igualen las condiciones sociales de partida y, de

forma paralela, con instrumentos redistributivos que contribuyan a reequilibrar las desigualdades naturales generadas.

3.1 Balance de las políticas redistributivas

En primer lugar, se evalúan las políticas redistributivas tales como la inversión en educación o las políticas activas de empleo mediante indicadores de participación y resultados alcanzados en el sistema educativo y en el mercado laboral (tabla 2).

Tabla 2. Resultados de políticas redistributivas España y UE-15 1995-2011 (%)

Indicador	Población de 25-64 años que han completado estudios de educación superior	Población de 25-64 años que participan en aprendizaje permanente	Tasa de escolarización, menores de 3 años	Tasa de abandono educativo prematuro	Tasa de paro de población de 15-64 años con estudios universitarios	Tasa de actividad 15-64 años	Tasa de temporalidad 15-64 años	Parados de largo duración
1995 España	16,70	4,30	5,80	33,80	17,90	60,60	35,00	54,70
1995 UE15	-	-	-	26,20	6,80	67,20	11,50	47,80
2000 España	22,70	4,50	8,00	29,10	10,90	65,10	32,40	42,40
2000 UE15	21,30	8,10	-	19,30	4,90	69,00	13,60	45,40
2005 España	28,20	10,50	15,10	30,80	6,80	69,70	33,40	24,50
2005 UE15	24,20	11,10	-	17,50	5,10	71,10	14,30	41,90
2006 España	28,50	10,40	16,60	30,50	6,10	70,80	34,10	21,70
2006 UE15	24,60	11,00	-	17,30	4,60	71,70	14,90	42,40
2007 España	29,00	10,40	18,20	31,00	5,30	71,60	31,70	20,40
2007 UE15	25,20	10,70	-	16,90	4,10	71,90	14,90	40,10
2008 España	29,20	10,40	20,00	31,90	6,40	72,60	29,30	17,80
2008 UE15	25,80	10,80	37,00	16,70	4,00	72,30	14,50	36,00
2009 España	29,70	10,40	24,60	31,20	9,80	73,00	25,50	23,70
2009 UE15	26,70	10,70	-	15,90	5,10	72,40	13,80	33,00
2010 España	30,70	10,80	26,50	28,40	11,30	73,40	25,00	36,60
2010 UE15	27,40	10,40	-	15,50	5,50	72,40	14,00	39,90
2011 España	31,60	10,80	-	26,50	12,70	73,70	25,40	41,60
2011 UE15	28,20	10,10	-	14,70	5,70	72,50	14,20	42,30

Fuente: INE y Eurostat, 2012

Con la perspectiva de las dos últimas décadas, los avances conseguidos en el ámbito educativo contribuyeron a mejorar la igualdad de oportunidades en España. La universalización de la educación con el desarrollo del Estado de bienestar fue un factor determinante para reducir la desigualdad social en España. Destaca la mejora alcanzada en el nivel de formación de la población adulta. En 2011 más del 31% de los españoles entre 25 y 64 años había completado estudios de educación superior³, mientras apenas alcanzaba el 16% a mediados de los noventa⁴. Además, España se encuentra por encima de la media de la UE-15 (28,2%), aunque lejos de

³ Datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) que publica el INE.

⁴ El objetivo de la Estrategia Europa 2020 es un 40% de la población entre 30 y 34.

los países que ocupan las primeras posiciones, Finlandia e Irlanda, que superan el 39% y 37% de la población, respectivamente. Los peores puestos corresponden a Austria, Portugal e Italia con un porcentaje de población con estudios superiores inferior al 20% (Ministerio de Educación Cultura y Deporte, 2011).

La participación de la población adulta en aprendizaje permanente⁵ también registró un fuerte aumento, pasando del 4,3% en 1995 al 10,8% en 2011. En el contexto de la UE-15, España supera ligeramente la media de un 10,1%, aunque existen importantes diferencias entre países. Así, frente a casos como Dinamarca (32,3%), Suecia (25,0%) y Finlandia (23,8%), en el extremo opuesto se encuentra Grecia, por debajo del 3%, y Francia e Italia, por debajo del 6% (Ministerio de Educación Cultura y Deporte, 2012). La UE considera el aprendizaje permanente una prioridad y así lo ha contemplado la Estrategia 2020, que ha adoptado el objetivo estratégico de que al menos el 15% de adultos con edades comprendidas entre los 25 y 64 años participen en alguna actividad de aprendizaje permanente. Para alcanzar dicho objetivo es ineludible potenciar la accesibilidad de la población a dicha formación. También destaca el fuerte incremento de la tasa de escolarización⁶ de niños menores de 3 años, que se situó en 2010 en el 26,5%, muy por encima de la media UE-15 (7,1%)⁷.

En el ámbito educativo uno de los indicadores más representativos de las mejoras o frenos de la igualdad de oportunidades reside en la incidencia del abandono prematuro de los estudios, ya que puede representar un riesgo para los jóvenes en esa situación, que verán considerablemente menguadas sus opciones en el futuro. España presenta la tasa más alta de la UE-15 (un 26,5% en 2011), doce puntos porcentuales por encima de la media de la UE-15 (14,7%), muy superior a las existentes en Luxemburgo y los países nórdicos, inferiores al 10%, nivel establecido en la Estrategia Europea 2020 (gráfico 1).

Sin embargo, respecto a mediados de los años noventa se ha reducido en más de 7 puntos, aunque en la última década se ha mantenido bastante estable (en 2000 era del 29,1%), mientras ha continuado disminuyendo en la UE-15 (Eurostat, 2012b). Si bien con el aumento del desempleo motivado por la crisis, sobre todo en el sector de la construcción, que había acogido a una parte importante de los jóvenes sin

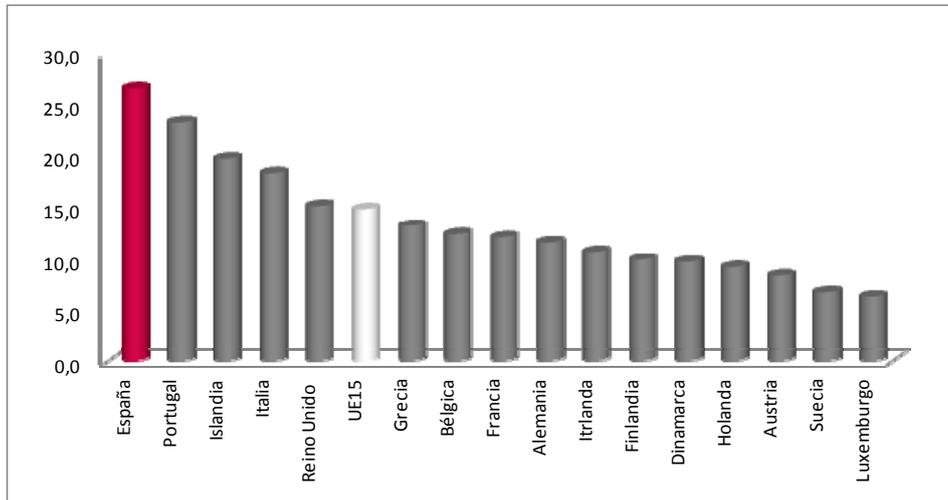
⁵ Por aprendizaje permanente se entiende todo tipo de formación recibida a lo largo de la vida: general, profesional o personal, tanto en sistemas formales de educación como a través de otras actividades informales.

⁶ La tasa de escolarización es la relación porcentual entre el alumnado de la edad considerada respecto al total de población de esa edad.

⁷ Para poder valorar adecuadamente esta diferencia comparativa es necesario tener en cuenta la composición de las políticas sociales de ayuda a las familias.

calificación, se ha frenado la tendencia al aumento de las salidas prematuras del sistema educativo, el porcentaje de abandono sigue siendo todavía muy elevado.

Gráfico 1. Tasa de abandono escolar UE-15 2011



Fuente: Eurostat, 2012

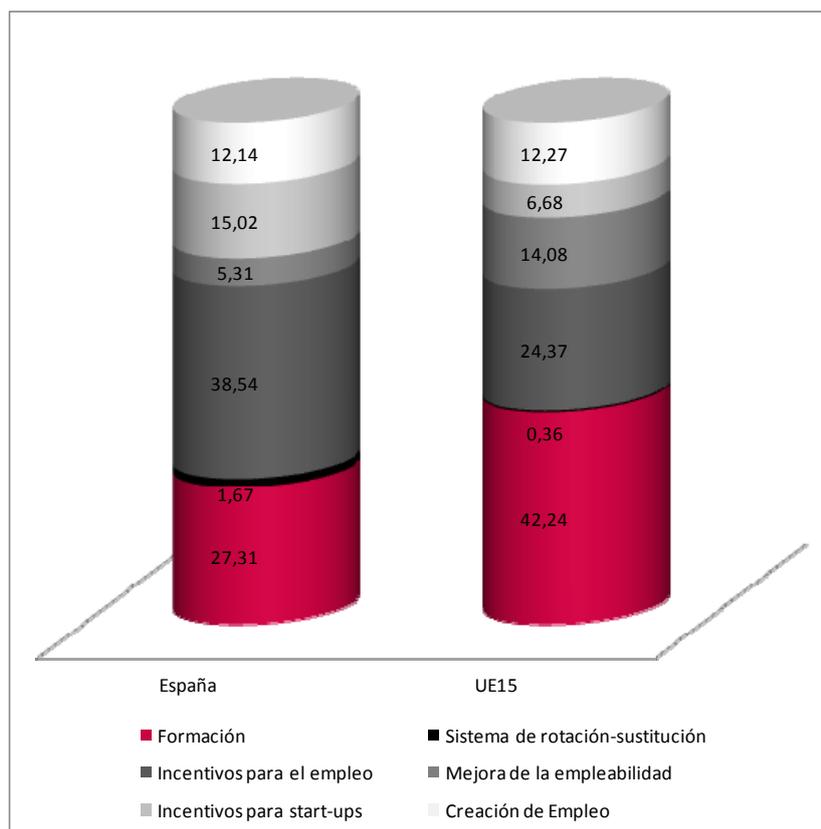
Nota: porcentaje de población de 18 a 24 años sin estudios post-obligatorios y que no cursa estudios.

Existe una relación muy estrecha entre los resultados educativos y la actividad laboral. Los datos evidencian que, a niveles educativos más elevados, mayor es la probabilidad de encontrar un puesto de trabajo y mantenerlo. En 2011 la tasa de paro de la población en edad de trabajar con estudios superiores se situó en el 12,7%, nueve puntos por debajo de la media del conjunto de la población de 15 a 64 años (21,8%). Además, a pesar de que su evolución depende del ciclo económico, dicho porcentaje es inferior al que se alcanzó en la segunda mitad de los noventa, donde llegó a superar el 15%. Sin embargo, España está muy alejada del 5,7% de la media europea de la UE-15 y de la que presentan países como Austria (2,4%) y Alemania (2,5%) (Eurostat, 2012c).

Las políticas activas de empleo (PAE) permiten intervenir en el mercado laboral mejorando los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo, por lo que persiguen favorecer paralelamente la inserción y la cohesión social. El gasto en PAE en España ha crecido de forma continuada en los últimos años alcanzando el 0,67% del PIB en 2010, con un volumen de gasto que superó los 7.100 millones de euros (en 1998, representaba el 0,5% del PIB con un volumen cercano a los 2.700 millones). Aproximadamente el 65% del gasto en PAE se dedica a formación e incentivos a la contratación. Respecto a la UE-15, existen diferencias en la distribución del gasto por categorías (gráfico 2), la más significativa es la elevada

concentración del gasto en formación con más del 42%. En España existe, además, un fuerte desequilibrio entre el gasto destinado a políticas activas y pasivas. Estas últimas concentraron el 3,1% del PIB en 2010, con un volumen de recursos que superó los 33.000 millones de euros. En la UE-15 su peso en el PIB fue del 1,4% en 2010, mientras las activas superaron el 0,55%.

Gráfico 2. Distribución del gasto en políticas activas de empleo España y UE-15 2010



Fuente: Eurostat, 2012

En lo que respecta a la participación de la población española en el mercado laboral, en las últimas dos décadas la tasa de actividad de la población de 15-64 años aumentó de forma continuada situándose en el 73,7% en 2011 (a mediados de los noventa era del 60%), superando el nivel de la media de la UE-15 (un 72,5%), aunque todavía alejada de los niveles de los países nórdicos superiores al 80% (Eurostat, 2012c). Este crecimiento se vio favorecido, por la inmigración (en la última década) y, principalmente, por la incorporación de la mujer al mercado laboral, que influyó positivamente en la disminución de la desigualdad por razón de género. No obstante, existe todavía un diferencial de 13,4 puntos con respecto a la tasa de actividad masculina, lo que indica que es necesario avanzar en reducir la brecha de género existente.

A pesar de los avances conseguidos, aún persisten algunos problemas estructurales, como la dualidad existente entre trabajadores indefinidos y temporales o el desempleo de larga duración, que no han contribuido a corregir la desigualdad. En los años de bonanza económica la tasa de temporalidad de la población de 15-64 años se mantuvo por encima del 30%, lo que contribuyó al aumento de la desigualdad en el mercado laboral español por las diferentes condiciones laborales de estos colectivos. Con la crisis económica se ha reducido la tasa de temporalidad hasta situarse en el 25,4% en 2011, un descenso motivado por la mayor intensidad de la destrucción de empleo temporal. Sin embargo, en el contexto de la UE-15, España es el país con la mayor tasa de temporalidad, superando en más de 11 puntos la media europea (Eurostat, 2012c).

Respecto al desempleo, desde mediados de los noventa y hasta el inicio de la crisis el paro de larga duración (más de un año) había disminuido en 35 puntos porcentuales, una tendencia descendente que se aceleró en la segunda mitad de los noventa, coincidiendo con el inicio de una etapa de crecimiento económico que duró 15 años. Sin embargo, tras los últimos tres este indicador pasó a situarse en 2011 por encima del 41% (Instituto Nacional de Estadística, 2012a). Ello supone un fuerte retroceso en la corrección de la desigualdad social por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este colectivo de parados, ya que muchos han agotado la prestación por desempleo debido a la duración de la crisis, lo que ha mermado sus ingresos hasta situarlos por debajo del umbral de pobreza. En el contexto de la UE-15, España ocupa una posición intermedia, ligeramente por debajo de la media (42,3%). Los países nórdicos son los que presentan menores tasas de temporalidad y, en el lado opuesto, se encuentran Irlanda e Italia, que superan el 50% en 2011.

Finalmente, en el ámbito laboral se está produciendo desde el inicio de la crisis económica un empobrecimiento de los trabajadores que está dando lugar a un aumento del porcentaje de trabajadores en riesgo de pobreza, que se situó en el 12,2% en 2011 (en 2006 era del 9,9%). Respecto a la UE-15, España presenta un diferencial de 2,3 puntos porcentuales y es, después de Grecia, el país con mayor tasa de riesgo de pobreza de su población ocupada.

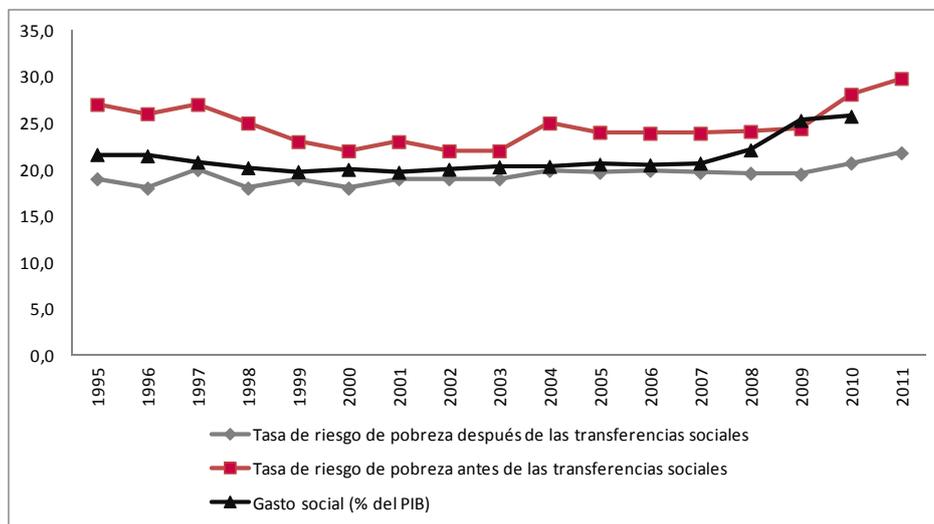
En general se observa que las políticas predistributivas han contribuido positivamente a la corrección de las desigualdades sociales durante las dos últimas décadas, aunque persisten diversos problemas estructurales -como el abandono prematuro o la dualidad en el mercado laboral-. La crisis económica está cambiando drásticamente el panorama laboral y educativo de la sociedad española, lo que requiere un replanteamiento de las políticas de predistribución

para aumentar su impacto en la mejora de la igualdad de oportunidades y la prevención de la pobreza.

3.2 Los efectos redistributivos

La segunda dimensión que permite analizar la evolución en España del grado de igualdad de oportunidades de la población es la redistribución. A través del gasto social las políticas redistributivas han permitido en las últimas dos décadas paliar una parte de las desigualdades existentes (gráfico 3). Así, en 2011 mientras el porcentaje de población en riesgo de pobreza antes de redistribuir el gasto social aumentaba casi dos puntos respecto al año anterior (hasta 44,8%), después de la redistribución el aumento fue de 1,1 puntos porcentuales (hasta 21,8%). Sin embargo, la redistribución no es suficiente para lograr una efectiva igualdad de oportunidades. Este objetivo requiere combinar el gasto social con políticas predistributivas de inversión preventiva para favorecer una mayor movilidad social (igualdad reactivadora).

Gráfico 3. Evolución del gasto social y su impacto en la desigualdad España 1995-2011

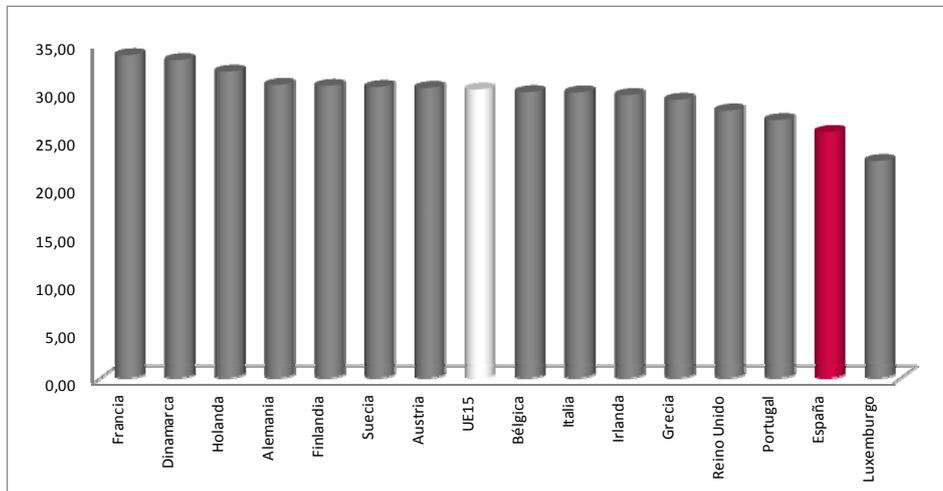


Fuente: elaboración propia a partir de datos Eurostat, 2012

Nota: porcentaje de la población en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales: proporción de personas con una renta por debajo del umbral de riesgo de pobreza (60% de la mediana nacional de renta equivalente disponible). Las pensiones de jubilación y de viudedad cuentan como ingresos antes de las transferencias y no como transferencias sociales.

Además, el nivel de gasto social respecto al PIB en España se sitúa todavía por debajo de la media de la UE-15 (30,3%), muy alejado de los países con mayor gasto como Dinamarca (33,4%) y Francia (33,1) (gráfico 4).

Gráfico 4. Gasto en protección social UE-15 2010 (% PIB)



Fuente: Sistema integrado de cuentas de la protección social (SEEPROS), (Eurostat, 2012a)

Las políticas redistributivas tratan de nivelar los ingresos de la población a través de las transferencias sociales y los impuestos. Sus efectos se manifiestan tanto en la reducción de las diferencias de ingresos como en la disminución de la tasa de pobreza (tabla 3).

Tabla 3. Resultados de las políticas redistributivas España 1995-2011 (%)

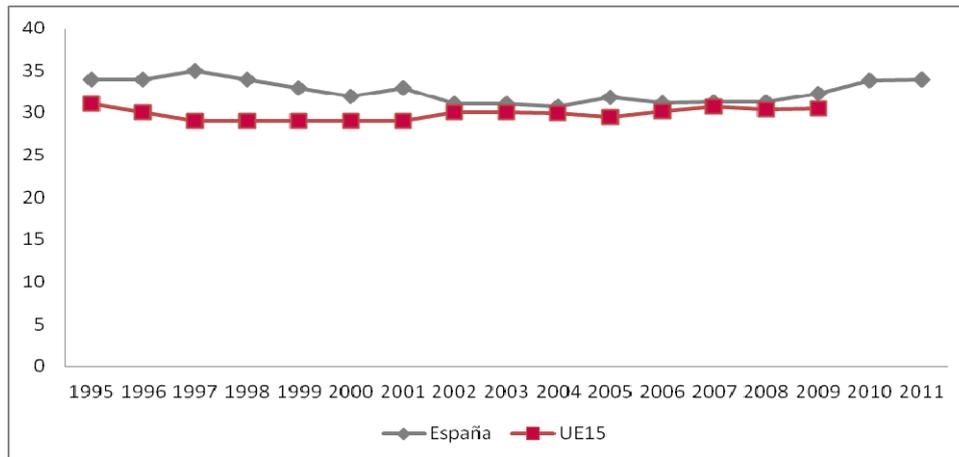
Indicador	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coefficiente de Gini (después de impuestos y transferencias)	34,0	32,0	31,8	31,2	31,3	31,3	32,3	33,9	34,0
80% más ricos sobre 20% más pobres	5,9	5,4	5,5	5,3	5,3	5,4	6,0	6,9	6,8
Diferencia entre la población en riesgo de pobreza antes y después de redistribuir el gasto social	-22,0	-19,0	-18,8	-18,6	-19,0	-18,6	-19,5	-22,2	
Diferencia entre menores de 16 años en riesgo de pobreza antes y después de redistribuir el gasto social	-10,0	-8,0	-7,2	-5,9	-6,5	-5,8	-6,5	-9,5	
Diferencia entre mayores de 65 en riesgo de pobreza antes y después de redistribuir el gasto social	-61,0	-53,0	-53,8	-52,9	-55,1	-55,4	-58,1	-61,8	

Fuente: Statistics on Income and Living Conditions (Eurostat, 2012d)

El coeficiente de Gini, como medida de la desigualdad de ingresos entre la población (rango 0-100), muestra que desde mediados de los noventa disminuyó la disparidad de rentas en España, al pasar de 34 en 1995 a 31,3 en 2007,

alcanzándose el nivel mínimo en 2004 con un 30,7. Sin embargo, la crisis ha cambiado esta tendencia y en los últimos tres años se ha registrado un aumento del coeficiente hasta situarse de nuevo en el 34 en 2011 (Eurostat, 2012d). Durante el periodo de bonanza económica se redujo el diferencial respecto a la media de la UE-15, pero la crisis ha situado el diferencial en 2010 en 3,4 puntos porcentuales (gráfico 5).

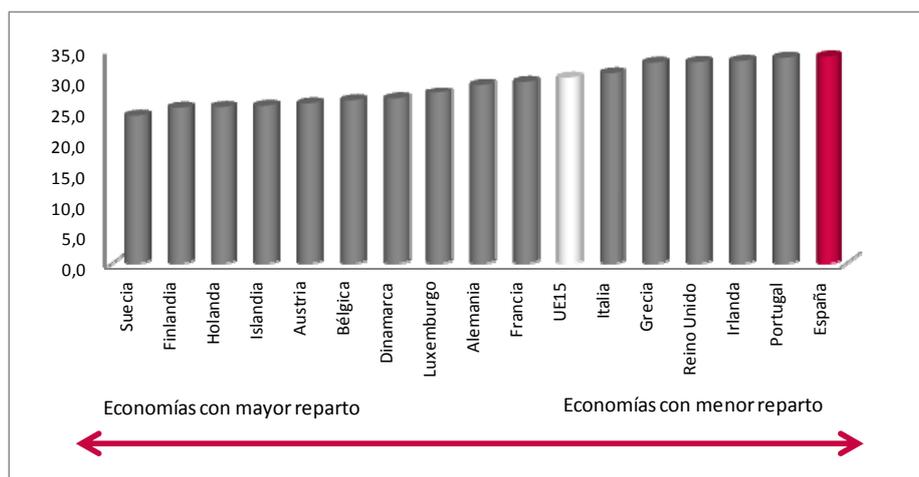
Gráfico 5. Evolución del coeficiente de Gini España y UE-15 1995-2011



Fuente: Statistics on Income and Living Conditions (Eurostat, 2012d)

Nota: el coeficiente de Gini varía desde 0 (cuando todas las personas tienen ingresos idénticos) a 100 (cuando la persona más rica recibe todos los ingresos).

Gráfico 6. Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini) UE-15 2010



Fuente: Statistics on Income and Living Conditions (Eurostat, 2012d)

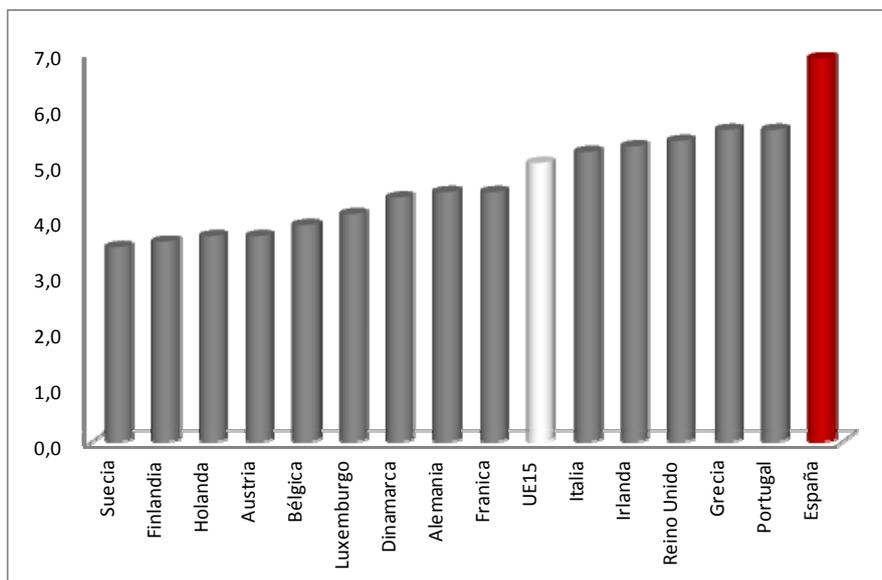
Nota: los países están clasificados, de izquierda a derecha, en orden creciente del coeficiente de Gini.

El aumento de la desigualdad de rentas desde la crisis ha situado a España como el país de la UE-15 con mayor desigualdad de ingresos, seguido por Portugal (un

33,7%) e Irlanda (un 33,2%) y se encuentra muy alejado de los países nórdicos, que son los que presentan menor desigualdad (gráfico 6).

Otro indicador que muestra que la desigualdad está creciendo en España desde el inicio de la crisis es el llamado ratio 80/20 (gráfico 7), que establece una relación entre el 20% de la población más rica y el 20% de la más pobre⁸. Los valores más altos indican mayor desigualdad y España presenta el más elevado de los países de la UE-15 con un 6,9, muy lejos de los países nórdicos, que registran los niveles más bajos, inferiores a 4 (Eurostat, 2012d).

Gráfico 7. Desigualdad de ingresos (ratio 80/20) UE-15 2010

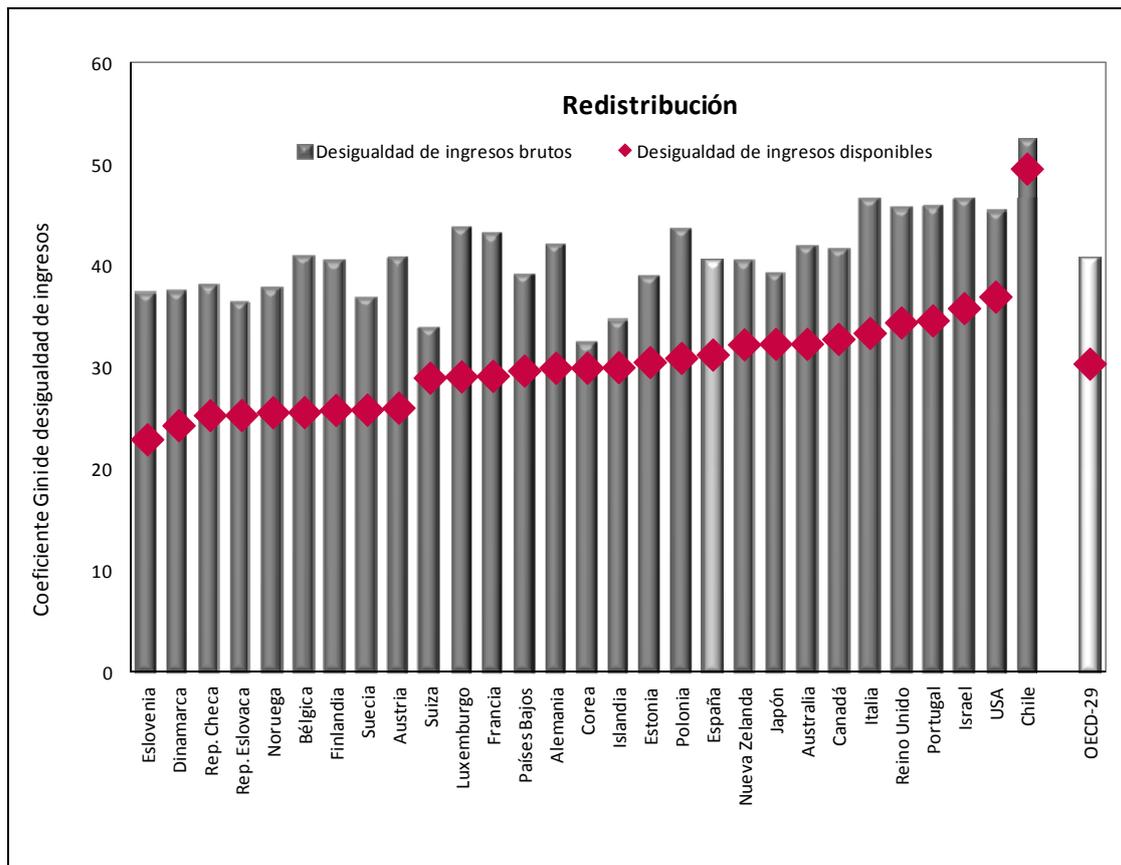


Fuente: Statistics on Income and Living Conditions (Eurostat 2012d)

La actuación del Estado a través del gasto social ha sido determinante en la contención de la desigualdad de ingresos, lo que refleja el rol estabilizador ejercido por los sistemas de protección y las medidas adoptadas para paliar las consecuencias de la crisis. La permanencia de estos efectos va a depender en buena medida de la rapidez de la recuperación. En un escenario de fase prolongada de crecimiento lento, el desempleo puede aumentar la desigualdad de ingresos entre la población, así como el riesgo de caer en la pobreza y la exclusión. Asimismo, los impuestos y las prestaciones sociales reducen, en su conjunto, un cuarto de la desigualdad de los ingresos de los hogares (OCDE, 2011). Los países con mayor impacto de las políticas redistributivas sobre la desigualdad de rentas son Eslovenia, Bélgica, Finlandia y Austria, donde supera el 35% (gráfico 8).

⁸ Posición relativa de las personas con la renta más baja con relación al grupo con la renta más alta.

Gráfico 8. Efecto del gasto social en la desigualdad de ingresos 2011



Fuente: OCDE, 2011

Nota: los ingresos brutos incluyen los procedentes de trabajo, capital y ahorros. Los ingresos disponibles representan los brutos más las transferencias sociales menos los impuestos sobre la renta.

Las políticas redistributivas también aminoran las tasas de pobreza de la población en su conjunto y de los diferentes grupos de edad. En 2011 la diferencia entre la tasa de pobreza antes y después de redistribuir gasto social (44,8 frente a 21,8%) superó los 23 puntos porcentuales. El grupo de edad a partir de 65 años es el que más se beneficia de las políticas redistributivas, principalmente a través de las pensiones. Ello se refleja en el mayor impacto del gasto social en la reducción de su tasa de pobreza.

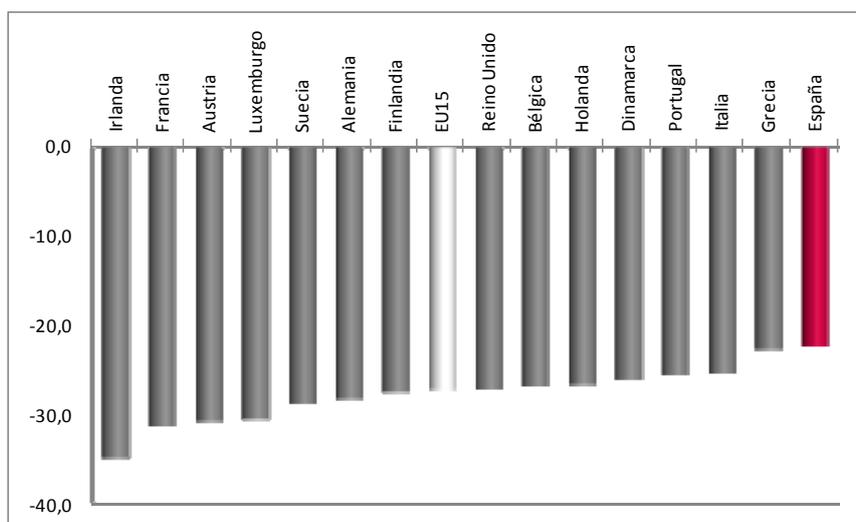
Tabla 4. Efecto del gasto social en la tasa de pobreza por grupos de edad España 1995-2011

	Tasa de riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales			Tasa de riesgo de pobreza después de las transferencias sociales			Diferencia		
	Total	Menores de 16 años	65 años y mayores	Total	Menores de 16 años	65 años y mayores	Total	Menores de 16 años	65 años y mayores
1995	41	34	77	19	24	16	-22	-10	-61
2000	37	33	72	18	25	19	-19	-8	-53
2005	38,5	31	83,1	19,7	24	29,3	-18,8	-7	-53,8
2006	38,5	30	83,6	19,9	24	30,7	-18,6	-6	-52,9
2007	38,7	30	83,3	19,7	24	28,2	-19,0	-7	-55,1
2008	38,2	30	82,8	19,6	24	27,4	-18,6	-6	-55,4
2009	39,0	30	83,3	19,5	23	25,2	-19,5	-7	-58,1
2010	42,9	35	83,5	20,7	25	21,7	-22,2	-10	-61,8
2011	44,8	36	84,6	21,8	27	20,8	-23,0	-9	-63,8

Fuente: Statistics on Income and Living Conditions (Eurostat, 2012d)

En 2011, antes de redistribuir superaba el 84% y después era ligeramente superior al 20%. En el grupo de menores de 16 años el efecto de las transferencias es reducido, aunque es preciso tener en cuenta que parten de niveles de pobreza inferiores al conjunto de la población y al grupo de mayores (tabla 4).

La evolución en el tiempo de estos diferenciales muestra que el efecto redistributivo ha aumentado en el tiempo, sobre todo desde la crisis, ya que de no haber sido por el gasto social las tasas de pobreza de la población española habrían aumentado más.

Gráfico 9. Efecto de transferencias sociales en reducción de la tasa de pobreza UE-15 2010

Fuente: Statistics on Income and Living Conditions, (Eurostat, 2012d)

No obstante, existen diferencias en la capacidad protectora de las transferencias sociales y su proyección sobre la corrección de la desigualdad. Dentro de la UE-15, algunos Estados miembros como Irlanda, Francia, Austria y Luxemburgo consiguen reducir el riesgo de pobreza después de redistribuir más de 30 puntos. En cambio, otros países –Portugal, Italia, Grecia y España– solo logran disminuirlo en menos de 26 puntos (gráfico 9).

3.3 Variaciones en la movilidad social

El nivel de igualdad de oportunidades de una sociedad es reflejo del grado de movilidad social de sus ciudadanos. Esta depende de una serie de factores que condicionan el éxito individual, algunos relacionados con habilidades innatas y otros con la familia y el entorno social. Se puede contribuir a contrarrestarlos mediante la combinación de políticas de carácter predistributivo, como la inversión en educación y formación, y de políticas redistributivas, como el gasto social. Esa es la esencia de la igualdad reactivadora.

Los indicadores analizados muestran, por un lado, la movilidad intergeneracional (vertical) que se percibe en la relación entre el origen socioeconómico familiar, medido por los estudios o la situación laboral de los padres y el acceso de los hijos a la enseñanza universitaria. Por otro lado, se recogen un conjunto de elementos que determinan la movilidad (horizontal) de los individuos en el mercado laboral (tabla 5).

Tabla 5. Resultados de la movilidad social España 1995-2011 (%)

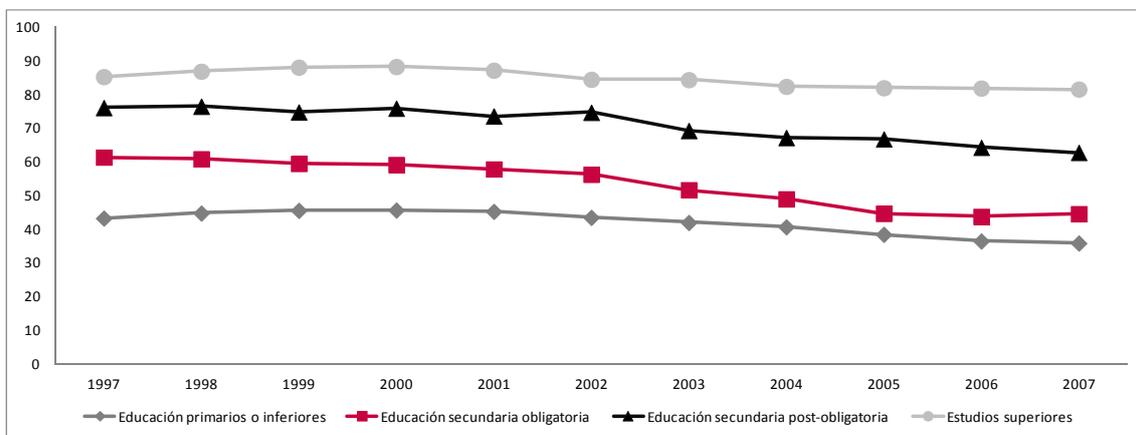
Indicador	1995	2000	2005	2011*
Alumnos con padres con estudios primarios con posibilidad de acceder a la universidad	43,20	45,60	38,40	35,80
Alumnos con padres con estudios universitarios con posibilidad de acceder a la universidad	89,00	88,20	81,90	81,50
Alumnos con padres parados con posibilidad de acceder a la universidad	37,90	40,20	38,80	40,50
Alumnos con padres ocupados con posibilidad de acceder a la universidad	58,70	60,90	55,00	54,30
Probabilidad de salir del desempleo al empleo	15,40	21,70	36,00	17,10
Probabilidad de entrar en el desempleo desde el empleo	3,90	3,00	2,70	5,60
Persistencia en la pobreza	11,00	11,00	10,10	11,00

Fuente: INE y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2012)

Nota: último año disponible.

En relación con la movilidad intergeneracional medida por el nivel de estudios (0), en 2007 (último dato disponible) se aprecia una vinculación entre el mayor nivel de estudios del padre y el porcentaje de jóvenes con posibilidades de acceso a la universidad, lo que indica que el entorno familiar influye en los resultados educativos alcanzados por un individuo. Por contra, la evolución en la última década presenta una tendencia positiva en la disminución de las desigualdades. Se confirma igualmente que la situación laboral del padre es determinante en los resultados educativos de los jóvenes, si bien en la última década también se han producido avances en su corrección.

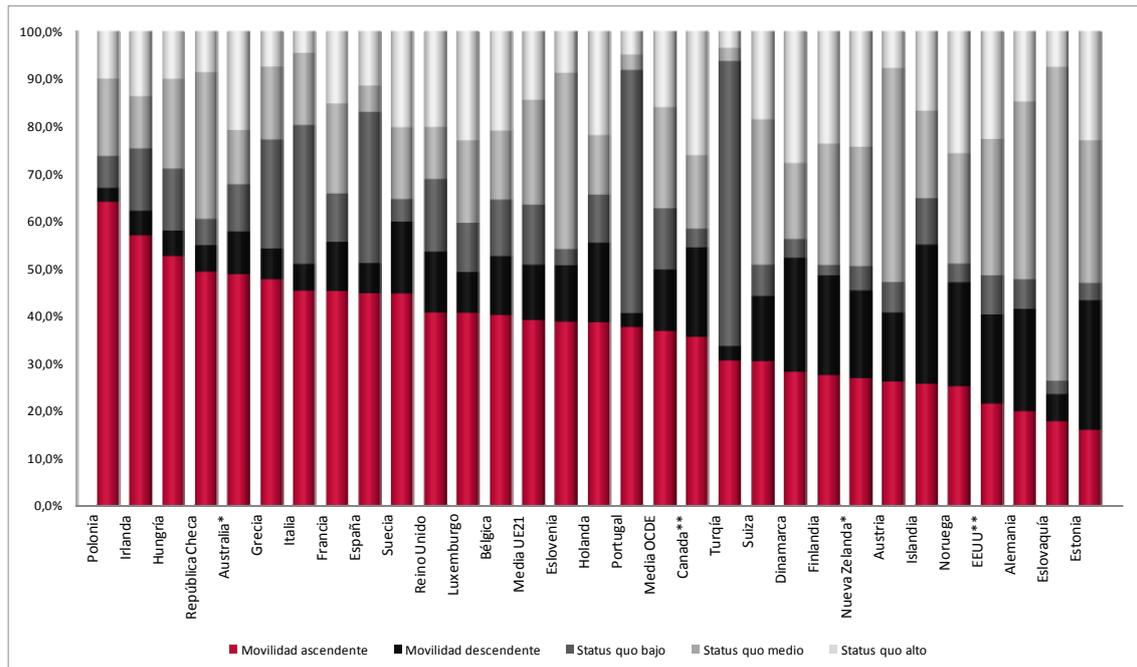
Gráfico 10. Evolución del alumnado con posibilidades de acceso a la universidad según estudios de los padres 1997-2007



Fuente: Sistema Estatal de Indicadores de la Educación (Ministerio de Educación Cultura y Deporte, 2007)

Datos comparativos entre los países de la OCDE sobre la movilidad intergeneracional en educación (gráfico 11) muestran que más del 45% de los jóvenes españoles llegan a superar el nivel de estudios de sus padres, un porcentaje superior a la media y por encima de países como Canadá, Suiza, Finlandia, Noruega, Estados Unidos o Alemania. Estos resultados corroboran la evolución positiva en España de la reducción de las desigualdades en el ámbito educativo, fruto de la universalización y las políticas sociales de acompañamiento, como las becas. Sin embargo, se sigue registrando un porcentaje elevado de jóvenes (más del 20%) que reproducen el bajo nivel educativo de sus padres, muy por encima de la media de la OCDE. Esto pone de manifiesto, por tanto, la situación de vulnerabilidad de aquellos jóvenes procedentes de familias con pocos recursos. Cuanto más bajo es el nivel de estudios de los padres, menores son las oportunidades que tienen los descendientes para superarlo.

Gráfico 11. Movilidad intergeneracional en educación 2009



Fuente: OCDE, 2012

Notas: porcentaje de población 25-34 años con nivel de educación más alto que sus padres (movilidad ascendente), más bajo (movilidad descendente) y statu quo según el nivel educativo de los padres (bajo, medio, alto).

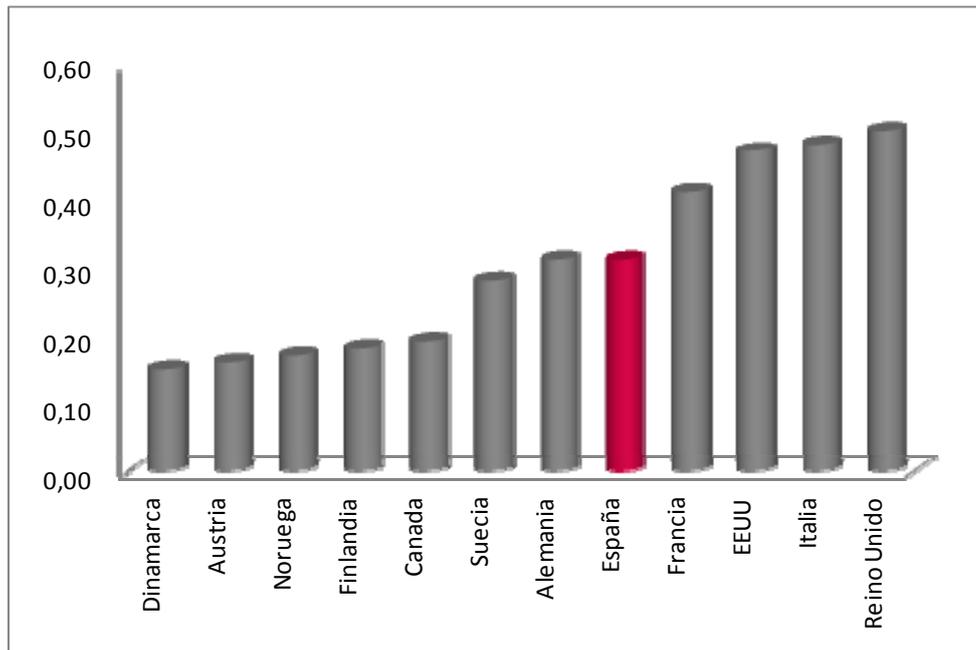
El número de estudiantes con estudios superiores para Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos solo incluye a los que obtuvieron el nivel CINE 5A, mientras que los demás países incorporan también el 5B. La omisión de estos datos puede subestimar la movilidad intergeneracional.

* Alfabetización de adultos y Encuesta de Habilidades para la Vida (ALL) 2006.

** Alfabetización de adultos y Encuesta de Habilidades para la Vida (ALL) 2003.

En efecto, la influencia de la situación socioeconómica de los padres se plasma en los resultados educativos, los ingresos y los salarios de los hijos (OCDE, 2012). En España un 30% de la diferencia entre los niveles de ingresos individuales de los padres se reflejan posteriormente en los de los progenitores. La correlación es especialmente elevada en Reino Unido, Italia, Estados Unidos y Francia, superior al 40%. Por el contrario, es comparativamente baja en los países nórdicos, Australia y Canadá, donde es menor al 20% (gráfico 12). El nivel de educación de los padres también se proyecta sobre el salario del individuo. En España la diferencia salarial entre una persona cuyos padres recibieron educación superior y otra cuyos padres no completaron la educación secundaria es del 50% para los hombres y del 70% para las mujeres. Esta diferencia también es elevada en Portugal, Italia y Reino Unido, mientras en los países nórdicos, Austria y Francia presentan una incidencia salarial reducida.

Gráfico 12. Elasticidad de los ingresos entre generaciones 2010

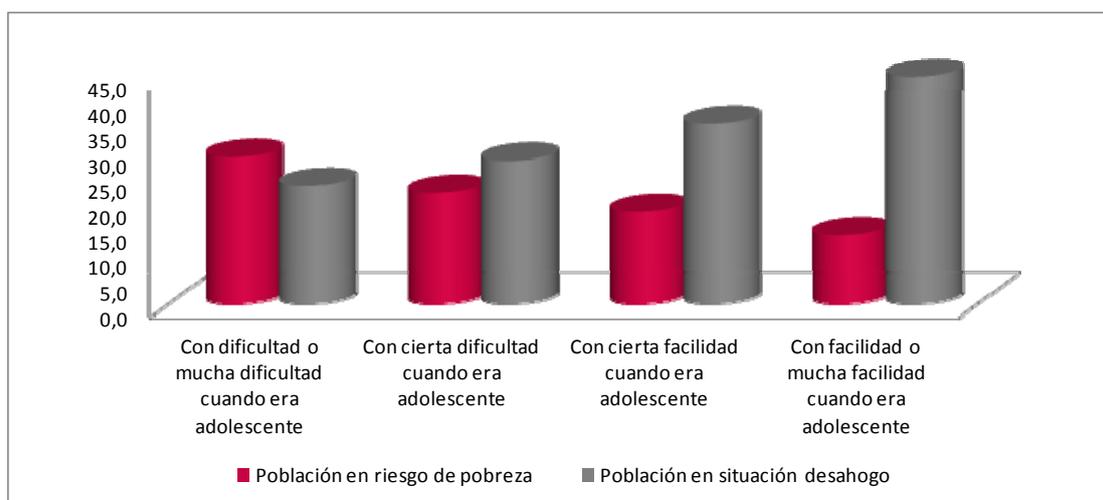


Fuente: OECD, 2010

Nota: relación entre ingresos individuales y de los padres.

Atendiendo a los datos más recientes del INE (2012b) sobre movilidad intergeneracional en España, la tasa de riesgo de pobreza de los adultos cuyo padre solo tenía educación secundaria de primera etapa o inferior es del 21,3%, mientras en el caso de disponer de educación superior baja al 10,7%.

Gráfico 13. Situación económica actual del adulto según la dificultad para llegar a fin de mes del hogar cuando era adolescente España 2011 (%)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2012)

Las cifras muestran también otros resultados relevantes en cuanto a la permanencia de las situaciones de necesidad económica. De los adultos que vivían en hogares que llegaban a fin de mes con dificultad cuando eran adolescentes, el 23,4% se encuentra en la actualidad en situación de desahogo. A la inversa, el 13,5% de quienes residían en hogares que llegaban a fin de mes con facilidad, ahora se ubica en riesgo de pobreza (gráfico 13).

La movilidad de los individuos en el mercado laboral se puede observar a través de las transiciones entre tres posibles estados en los que puede encontrarse un individuo (empleo, desempleo e inactividad). Los mayores flujos se producen en 2009 desde el desempleo al resto de situaciones laborales (ocupado e inactivo), con un 28,4% y 17,3%, respectivamente (tabla 6). La movilidad desde el empleo al desempleo y a la inactividad representan el 9% y 3,7%, respectivamente y el paso desde la inactividad hacia la actividad, empleo o desempleo, se sitúa en el 6,6% y 7,7%, respectivamente.

Tabla 6. Probabilidad de transitar en el mercado laboral en los países europeos 2009 (%)

País	Empleo- desempleo	Desempleo- empleo	Empleo- inactividad	Inactividad- empleo	Desempleo- inactividad	Inactividad- desempleo
Austria	2,6	38,3	4,4	23,5	32,5	2,9
Bélgica	2,6	16,4	2,7	6,4	46,1	4,4
Alemania	3,0	27,6	2,2	16,4	26,0	4,1
Dinamarca	3,6	45,5	3,7	26,6	29,8	6,9
Francia	4,0	29,8	4,8	9,6	28,1	4,7
Grecia	2,7	23,1	1,4	3,2	11,1	3,7
Italia	2,1	24,2	3,3	4,3	46,3	2,7
Portugal	4,1	34,5	1,9	5,8	11,0	2,7
Suecia	3,2	40,7	3,1	24,9	20,5	9,3
Reino Unido	3,8	39,7	3,0	15,1	13,2	6,8
España	8,9	28,4	3,7	6,6	17,3	7,7

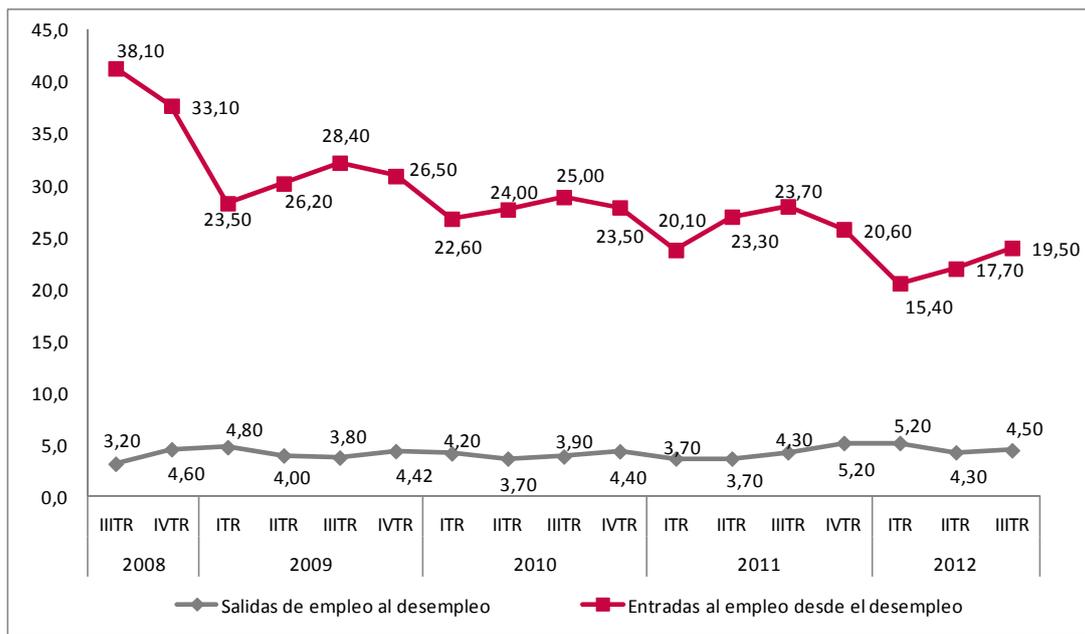
Fuente: Banco de España, 2012a

En el contexto europeo, España presentaba la mayor probabilidad de transitar del empleo al desempleo en 2009, debido al mayor impacto de la crisis en el mercado laboral español. Sin embargo, el salto a la inversa es similar a la media de los países analizados, aunque dista mucho de los niveles alcanzados en Dinamarca y Suecia, donde supera el 40%.

Por lo que respecta a su evolución, los flujos de salida al empleo aumentaron durante la última etapa expansiva. Lo contrario se observa en los flujos inversos que se redujeron durante el mismo periodo. Esta tendencia ha cambiado desde el inicio de la crisis económica. El fuerte deterioro del mercado laboral se ha debido

tanto al aumento de los flujos de entrada al paro como al notable descenso de la probabilidad de salir de dicha situación (Banco de España, 2012b) . Estos resultados muestran que la mayor movilidad de los individuos en el mercado laboral en etapas expansivas podría estar contribuyendo a reducir las desigualdades sociales, mientras que en periodos de crisis donde la movilidad es menor la desigualdad aumenta. Por tanto, existe una correlación negativa entre movilidad social y desigualdad⁹.

Gráfico 14. Flujos en el mercado laboral España 2008-2012



Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio laboral de la crisis (FEDEA, 2012)

En lo que respecta al acceso nuevos puestos de trabajo, Creade Lee Hecht Harrison (2010) observa que un 56% de los candidatos lo logra gracias al entorno personal y profesional. A raíz de la crisis económica, las redes de contactos (*networking*) adquieren especial protagonismo en el reclutamiento laboral. De esta forma, mientras un 25,7% de las empresas consultadas utilizan los medios escritos para ofertar empleo, el 22,1% lo hacen a través de conocidos, el 21,5% mediante internet y el 18,6% por empresas de selección. La disponibilidad de capital social, de esta manera, también afecta a las opciones de movilidad social, retroalimentando la desigualdad.

⁹ Wilkinson y Pickett (2009) demostraron que existe una correlación negativa clara entre movilidad social y desigualdad económica.

Finalmente, la movilidad horizontal se refleja en el porcentaje de la población que vive en hogares donde la renta disponible equivalente está por debajo del umbral de pobreza durante el año en curso o al menos dos de los tres años precedentes. En España estaban en esa situación un 11% de la población en 2010 (último dato disponible), un nivel que se ha mantenido sin apenas variaciones desde mediados de la década de los noventa. En el contexto de la UE-15, España se encuentra entre los países con mayores niveles de persistencia de la pobreza, aunque superada por Italia (11,6%), Portugal (13,2%) y Grecia (17,6%). El nivel más reducido corresponde a Suecia con un 4,9%, seguido de Luxemburgo con un 6%.

En resumen, los impulsos de consolidación del Estado de bienestar, cuyas bases se sentaron a partir de mediados de los años ochenta, mejoraron la igualdad de oportunidades. Posteriormente, aunque se ha continuado con avances en los indicadores relacionados con el nivel de formación de la población, la tendencia positiva en la disminución de la desigualdad se estabilizó en la primera mitad de la última década. Desde el inicio de la crisis económica, por el contrario, se ha producido un claro empeoramiento hasta el punto de que España pasa a situarse entre los países europeos con elevados niveles de desigualdad social.

4

Un índice sintético de igualdad de oportunidades

El diagnóstico de la igualdad de oportunidades en España supone una llamada de atención acerca del incremento exponencial de las desigualdades y refleja la necesidad de elaborar un instrumento de medición integral que proporcione una imagen completa de la misma, así como su evolución a lo largo del tiempo.

Con ese fin, se avanza la construcción de un índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO) que muestre la evolución de la misma en España a lo largo de los últimos quince años. El índice toma valores de 0 a 1, donde 0 hace referencia a la situación de máxima desigualdad y 1 a la posición inversa alcanzada en un periodo de tiempo determinado (1995 -2010) (resultados globales en tabla 9, anexo 2). Para la elección de los indicadores se ha buscado la mayor disponibilidad de los datos estadísticos anuales comparables.

Continuando la línea de este estudio, se han diferenciado las dimensiones predistributiva y redistributiva de las políticas públicas, empleándose para cada una de ellas una serie de indicadores cuantitativos que permitan la medición de los logros obtenidos con su implementación. Las políticas predistributivas recogen dos categorías –educación¹⁰ y mercado laboral¹¹–, ya que, por su propia naturaleza, requieren mecanismos de inversión social que actúan a priori a través de la inversión en capital humano. Por su parte, las medidas redistributivas que, a través

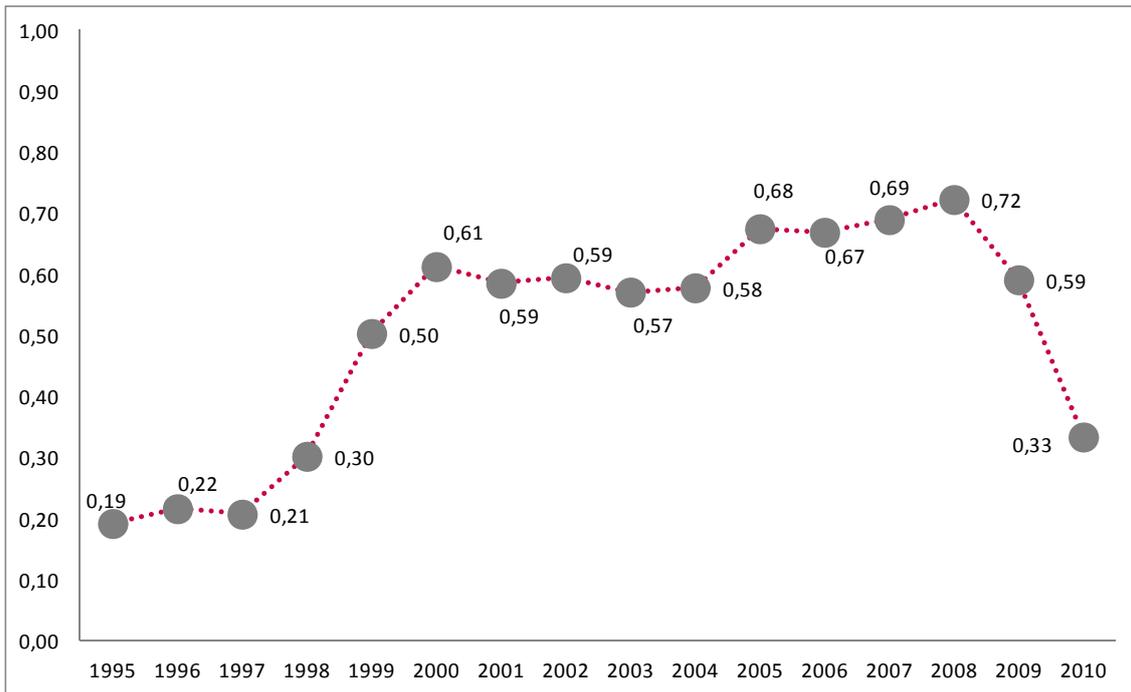
¹⁰ Tasa de escolarización, porcentaje de de población con educación superior, aprendizaje permanente, abandono escolar prematuro, porcentaje de alumnos con padres con estudios primarios con posibilidad de acceder a la universidad, porcentaje de alumnos con padres en situación de paro con posibilidad de acceder a la universidad.

¹¹ Tasa de actividad, temporalidad, posibilidad de salir del desempleo al empleo, paro cualificado, paro de larga duración.

del gasto social permiten la corrección de las desigualdades ya existentes, evalúan el nivel de pobreza¹² y de renta¹³.

Siguiendo la técnica empleada por las Naciones Unidas para la elaboración del índice de desarrollo humano (IDH), se ha aplicado un proceso de tipificación y ponderación de los indicadores para que los resultados obtenidos sean comparables y objetivos en cada una de las categorías empleadas, la información no se vea alterada y la situación descrita refleje la realidad fielmente¹⁴.

Gráfico 15. Índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO) 1995-2010



Fuente: elaboración propia

Los resultados globales (gráfico 15) obtenidos coinciden con la descripción realizada en la panorámica de la igualdad de oportunidades en España, mostrando el importante avance producido en los últimos quince años. Tres son los momentos clave hasta situarse actualmente en 0,33:

- A finales de los años 1990, cuando se observa un avance notable desde valores muy bajos, fruto del esfuerzo empleado en la construcción de las bases del Estado de bienestar en nuestro país.

¹² Diferencial de la pobreza (resultado de la diferencia entre el nivel de pobreza antes y después de las transferencias) y persistencia en la pobreza.

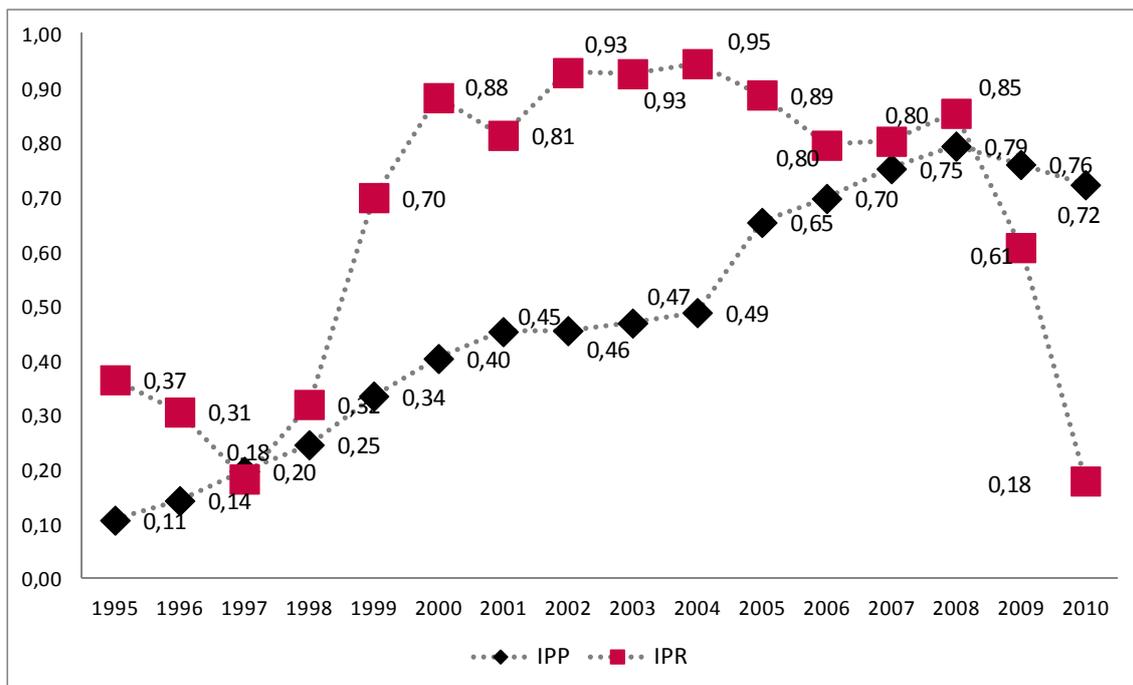
¹³ Coeficiente de Gini y ratio 80/20.

¹⁴ Para conocer en detalle la metodología empleada en la construcción del índice consultar la nota metodológica del anexo 2.

- A partir del año 2005, coincidiendo con una apuesta política clara por las políticas de fomento de la igualdad de oportunidades y la consolidación del Estado del bienestar. Los niveles máximos de igualdad se consiguen en el año 2008. Esta situación es coincidente con una época de expansión económica, lo que acompaña ese esfuerzo público.
- Sin embargo, a partir de entonces, cuando se van sintiendo las consecuencias de la crisis económica internacional, los indicadores de igualdad de oportunidades registran un descenso importante, ubicándose en 2010 por debajo de los niveles de 1999.

Para entender mejor la evolución del Índice en los últimos quince años se desglosan las trayectorias de las dos dimensiones de predistribución y redistribución que proponemos (gráfico 16).

Gráfico 16. Evolución de las dimensiones de predistribución y redistribución



Fuente: elaboración propia

Nota: IPP: índice parcial de predistribución

IPR: índice parcial de redistribución

Los resultados parciales para las políticas redistributivas muestran que la inversión pública preventiva sigue una tendencia parecida a la senda general del ISIO global hasta el inicio de la crisis económica, aunque el salto positivo a partir de 2005 es más pronunciado. Es importante subrayar que a partir de 2008 los indicadores

predistributivos han mantenido una cierta constancia frente a los efectos del ciclo económico¹⁵.

Esto se debe sobre todo a los efectos a medio y largo plazo de las políticas predistributivas. La inversión en educación permitió una creciente integración de la población en el sistema educativo. Otro factor que contribuyó a la mejora de esta dimensión procede de los resultados conseguidos en el mercado laboral, entre ellos la progresiva incorporación de la mujer en el intervalo de tiempo analizado.

La predistribución ha hecho, por tanto, una destacada labor frente a las consecuencias de la crisis económica, lo que ha supuesto que el descenso en los indicadores que la describen haya sido moderado. Las políticas predistributivas son vitales para reducir las desigualdades sociales, ya que representan una inversión para un futuro sostenible. Sin embargo, los recortes presupuestarios del último año, especialmente en el ámbito educativo o las políticas activas de empleo agudizarán la caída, aumentando las desigualdades en los grupos sociales más vulnerables al incremento de la brecha social.

Frente a un modelo de ajustes desproporcionados en gasto social, educación o sanidad, se precisa encontrar un cierto equilibrio entre mantener los niveles de gasto público o inversión necesarios para no amenazar la actividad económica y asegurar la provisión de servicios públicos y políticas fiscales que no aumenten la carga de las empresas y los individuos, lo que a su vez repercutiría negativamente en la demanda agregada y el crecimiento económico (de Paz Nieves y Mulas Granados, 2012).

Por lo que se refiere al alcance de las políticas redistributivas para disminuir las desigualdades se han mantenido en unos niveles elevados en los últimos diez años, poniendo de manifiesto sus efectos. Sin embargo, en un escenario de fase prolongada de recesión, los altos niveles de desempleo han hecho mella en la igualdad de oportunidades, asociados al riesgo de caer en la pobreza y la exclusión, reduciendo drásticamente y repentinamente el impacto de las políticas redistributivas a un nivel similar al existente en 1997. La situación prolongada de crisis económica ha repercutido en el grado de cobertura de la protección social. Si en el año 2009 llegaba a un 75,48% de los desempleados, los datos actualizados del Ministerio de Empleo y Seguridad Social muestran para este año una tasa de cobertura del desempleo de 66,16%.

¹⁵ En el proceso de elaboración del índice se han efectuado una serie de test para comprobar los posibles efectos del ciclo económico sobre determinadas variables, especialmente las relacionadas con el mercado laboral. El anexo 3 proporciona una descripción detallada.

Diversos estudios coinciden en señalar que no se aprovechó suficientemente la última etapa de bonanza de la economía española para avanzar en la corrección de las desigualdades (OCDE, 2011; Fundación Foessa y Cáritas Española, 2012). Entre los factores que explican este hecho se encuentran los cambios en el mercado laboral, con modificaciones en el tipo de empleo creado (mayoritariamente temporal) y, sobre todo, un menor crecimiento de las rentas salariales. Además, el gasto social relativo se estabilizó¹⁶ y no tuvo la misma capacidad redistributiva que en etapas anteriores. Otro elemento que incidió fue la reducción del componente de progresividad de los impuestos¹⁷. El resultado fue una disminución de la recaudación del sistema fiscal que afectó negativamente a la acción compensadora del Estado hacia las rentas más bajas. La crisis económica limitó la paliación de las desigualdades, siendo más visible en el nivel de renta de los ciudadanos y la persistencia de la pobreza, especialmente en el caso de los niños.

Nos enfrentamos a una crisis social, ya que el aumento de la desigualdad representa un riesgo para la cohesión y constituye uno de los principales problemas para el futuro del país que hay que abordar para evitar que varias generaciones queden afectadas e impedir que lastre las posibilidades de recuperación económica.

Para afrontar la desigualdad social no bastará con intervenciones exclusivamente paliativas. Tampoco se combate con austeridad y reformas, sino que será necesario un alto grado de innovación social, impulsar la complementariedad de todas las políticas y Administraciones y favorecer un buen entorno económico tanto para la actividad productiva como para las familias (Consejo Económico y Social, 2010).

¹⁶ Durante la primera mitad de los 2000 el gasto social se situó de media en torno al 20% del PIB.

¹⁷ Las reformas del sistema fiscal español se caracterizaron por bajadas de tipos impositivos con una tendencia a la disminución de los tipos marginales máximos (Díaz de Sarralde, *et al.*, 2006; Paredes, 2006).

5

Conclusiones

La globalización, el cambio económico permanente y los nuevos riesgos sociales han generado una serie de transformaciones de calado. Frente a esta situación, si se pretende que el Estado siga siendo un instrumento al servicio de todos para generar crecimiento económico y asegurar la cohesión social, las intervenciones que se requieren no se pueden focalizar en el tamaño de la estructura institucional, sino en su lógica de funcionamiento y el tipo de medidas que se implementan.

El papel del Estado en este contexto consiste en proporcionar alternativas y soluciones que se adelanten a las posibles situaciones de desigualdad (igualdad de oportunidades equitativa) y eliminen las ya existentes (igualdad reparadora). Se trata de una actuación combinada continua (igualdad reactivadora) para incidir en la movilidad social (intergeneracional y horizontal) de los individuos. Esta acción, por tanto, conjuga medidas redistributivas -dirigidas a que el entorno inmediato de una persona no condicione sus posibilidades futuras-, con acciones correctoras redistributivas, que aseguren que las opciones de progreso no estén obstruidas por circunstancias específicas de vulnerabilidad.

En efecto, bajo tales premisas, adquiere mayor protagonismo la función dinamizadora y creadora de oportunidades del Estado con proyección en las esferas económica y social. Esto produce dos transformaciones simultáneas. Por un lado, un cambio en los medios y los procedimientos, lo que supone incorporar mayores dosis de dinamismo en el funcionamiento administrativo interno y actuar externamente como estimulador en su relación con el resto de agentes económicos y sociales. Por otro, una actualización en los fines que persiguen garantizar la igualdad de oportunidades como condición básica para el pleno ejercicio de la libertad individual con la que cada uno pueda desarrollarse.

Siguiendo esta pauta, la acción en favor de la igualdad de oportunidades reactivadora se caracteriza en gran medida por prevenir y anticiparse a los nuevos riesgos y demandas sociales, en lugar de limitarse únicamente a reaccionar cuando el desempleo, la enfermedad o la invalidez se han materializado.

A tenor de los efectos predistributivos sobre la contención de las devastadoras consecuencias de la crisis económica que está cambiando drásticamente el panorama laboral y educativo de la sociedad española, se requiere un reforzamiento de tales políticas para aumentar su impacto en la mejora de la igualdad de oportunidades y la prevención de la pobreza. Por su parte, los frutos redistributivos se consolidaron en el tiempo mediante el gasto social, pero han sufrido un marcado retroceso desde el inicio de la crisis. De ahí que se apueste por la opción reactivadora combinada.

Se abre, por tanto, un nuevo campo de reflexión para propiciar un cambio de paradigma, ante una situación de grandes fluctuaciones económicas y desafíos sociales, culturales y demográficos que ponen a prueba los modelos actuales. Este giro de la perspectiva en la que se interpreta el papel del Estado de bienestar apuesta por la complementariedad adecuada entre la previsión (predistribución) - mediante mecanismos de “inversión social preventiva” (Esping-Andersen y Palier, 2010)- y la reacción (redistribución), que de respuesta a las necesidades más perentorias de una parte de la sociedad aquejada por las demoledoras consecuencias de la crisis y el tipo de políticas de austeridad que se aplican. Esa es la base sobre la que se podrá asentar la edificación de una nueva agenda social de futuro. Se persigue avanzar hacia la reactivación, tomando como principal objetivo y motor la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos en el desarrollo de sus proyectos vitales, independientemente de las condiciones socioeconómicas de partida, o de las posibles carencias en momentos puntuales de la vida.

El índice sintético (ISIO), de actualización anual, ofrece la posibilidad de realizar un seguimiento exhaustivo e integral de los indicadores de igualdad para evaluar la eficiencia de la acción pública en ese ámbito. Este índice estimula el debate sobre el persistente reto de la igualdad de oportunidades, aportando un análisis objetivo como referencia para mejorar la intervención pública y fomentar, de esa manera, una sociedad más igualitaria que facilite la movilidad social de sus ciudadanos.

Índice de gráficos y tablas

Gráficos

Gráfico 1. Tasa de abandono escolar UE-15 2011.....	23
Gráfico 2. Distribución del gasto en políticas activas de empleo España y UE-15 2010.....	24
Gráfico 3. Evolución del gasto social y su impacto en la desigualdad España 1995-2011	26
Gráfico 4. Gasto en protección social UE-15 2010 (% PIB).....	27
Gráfico 5. Evolución del coeficiente de Gini España y UE-15 1995-2011	28
Gráfico 6. Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini) UE-15 2010.....	28
Gráfico 7. Desigualdad de ingresos (ratio 80/20) UE-15 2010	29
Gráfico 8. Efecto del gasto social en la desigualdad de ingresos 2011	30
Gráfico 9. Efecto de transferencias sociales en reducción de la tasa de pobreza UE-15 2010... 31	
Gráfico 10. Evolución del alumnado con posibilidades de acceso a la universidad según estudios de los padres 1997-2007	33
Gráfico 11. Movilidad intergeneracional en educación 2009	34
Gráfico 12. Elasticidad de los ingresos entre generaciones 2010.....	35
Gráfico 13. Situación económica actual del adulto según la dificultad para llegar a fin de mes del hogar cuando era adolescente España 2011 (%)	35
Gráfico 14. Flujos en el mercado laboral España 2008-2012.....	37
Gráfico 15. Índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO) 1995-2010	40
Gráfico 16. Evolución de las dimensiones de predistribución y redistribución	41
Gráfico 17. Diferentes escenarios del índice parcial de predistribución (IPP)	58
Gráfico 18. Diferentes escenarios del índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO).....	59

Tablas

Tabla 1. Variantes de la igualdad de oportunidades.....	17
Tabla 2. Resultados de políticas redistributivas España y UE-15 1995-2011 (%).....	21
Tabla 3. Resultados de las políticas redistributivas España 1995-2011 (%).....	27
Tabla 4. Efecto del gasto social en la tasa de pobreza por grupos de edad España 1995-2011. 31	
Tabla 5. Resultados de la movilidad social España 1995-2011 (%)	32
Tabla 6. Probabilidad de transitar en el mercado laboral en los países europeos 2009 (%)	36
Tabla 7. Ponderación de las variables utilizadas en la dimensión predistribución.....	56
Tabla 8. Ponderación de las variables utilizadas en la dimensión redistribución	56
Tabla 9. Índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO)	57

Referencias

Banco de España (2012a). Boletín económico de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Nov/Fich/art6.pdf> (Fecha de acceso: 20 de noviembre de 2012).

Banco de España (2012b). Boletín Económico de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/12/Mar/Fich/art3.pdf> (Fecha de acceso: 16 de abril de 2012)

Bobbio, N. (1995). Derecha e izquierda (Picone, A., Trad.). Madrid: Taurus.

Cohen, G. A. (2008). Rescuing Justice and Equality. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Consejo Económico y Social (2010). Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de España 2010. Disponible en: http://www.ces.es/documents/10180/61240/Memoria_CES_2010 (Fecha de acceso: 18 de julio de 2012)

Crede y Lee echt Harrison (2011). Informe Recolocación 2010. Disponible en: (Fecha de acceso: 20 de noviembre de 2012).

de Paz Nieves, C. y Mulas Granados, C. (2012). Ajustes fiscales: alternativas y consecuencias. Fundación IDEAS. Documento disponible en: http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DD-Ajustes_fiscales-Alternativas_y_consecuencias.pdf (Fecha de acceso: 04 de diciembre de 2012).

Díaz de Sarralde, S., Herrero, A., Loscos, J., Antiqueira, M. y Tránchez, J. M. (2006). Financiación autonómica: algunos escenarios de reforma de los espacios fiscales: Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2006_20.pdf. (Fecha de acceso: 12 de julio de 2012)

Dunleavy, D. y O'Leary, B. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. Houndmills: Macmillan Education.

Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.

Eurostat (2012a). *European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)*. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/main_tables (Fecha de acceso: 19 de octubre de 2012)

Eurostat (2012b). *Statistics on Education and Training*. En. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction> (Fecha de acceso: 19 de octubre de 2012)

Eurostat (2012c). *EU Labour Force Survey (LFS)*. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction (Fecha de acceso: 19 de octubre de 2012)

Eurostat (2012d). *EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc (Fecha de acceso: 19 de octubre de 2012)

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (2012). *Observatorio laboral de la crisis*. Disponible en: <http://www.fedea.net/observatorio-laboral/> (Fecha de acceso: 20 de noviembre de 2012).

Fundación Foessa y Cáritas Española (2012). *Exclusión y desarrollo social*. Disponible en: http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=4317&Idioma=1&Diocesis=42 (Fecha de acceso: 17 de julio de 2012)

Gallie, W. B. (1956). *Essentially Contested Concepts*. En *Proceedings of the Aristotelian Society* (56).

Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós.

Grafstein, R. (1988). *A Realist Foundation for Essentially Contested Political Concepts*. En *Western Political Quarterly* (41), 9-28.

Gray, J. N. (1977). On the Contestability of Social and Political Concepts. En *Political Theory*, 5 (3), 331-348.

Hacker, J.S. (2011). The institutional foundations of middle-class democracy. En Policy Network (2011). *Priorities for a new political economy. Memos to the left*. Documento disponible en: <http://www.policy-network.net/publications/4002/Priorities-for-a-new-political-economy-Memos-to-the-left> (Fecha de acceso: 13 de noviembre de 2012).

Instituto Nacional de Estadística (2005). Encuesta de condiciones de vida. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&file=pcaxis&path=%2Ft25%2Fp453%2F%2Fa2005> (Fecha de acceso: 19 de octubre de 2012)

Instituto Nacional de Estadística (2012a). Encuesta de Población Activa. Primer Semestre de 2012.

Instituto Nacional de Estadística (2012b). Encuesta de Condiciones de Vida Transmisión intergeneracional de la pobreza y el bienestar. Año 2012.

Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2007). Sistema Estatal de Indicadores de la Educación Disponible en: <http://www.educacion.gob.es/dctm/ievaluacion/indicadores-educativos/prioritarios2007.pdf?documentId=0901e72b80110eab> (Fecha de acceso: 19 de octubre de 2012)

Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2011). Datos y cifras curso escolar 2011-2012. Disponible en: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/ImageServlet?img=14559.pdf&D=OK> (Fecha de acceso: 19 de octubre de 2012)

Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2012). Las cifras de la Educación en España. Curso 2008-2009 (Edición 2012). Disponible en: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2012.html> (Fecha de acceso: 20 de febrero de 2012)

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012). Boletín de estadísticas laborales, 05 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/index.htm> (Fecha de acceso: 10 de diciembre de 2012)

OCDE (2010). Education at a Glance 2010. París: OCDE.

OCDE (2011). Society at a Glance 2011. OECD Social Indicators. París: OCDE.

OCDE (2012). Education at a glance, 2012. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2012oecdindicators-chapterattheoutputofeducationalinstitutionsandtheimpactoflearning-indicators.htm> (Fecha de acceso: 26 de octubre de 2012)

Paredes, R. (2006). Tributación de la renta empresarial en el contexto europeo. La situación en España. En *Crónica Tributaria*, 119, 123-156.

Puyol, A. (2001). El discurso de la igualdad. Barcelona: Crítica.

Rawls, J. (1997). Teoría de la justicia (González, M. D., Trad.). México: Fondo de Cultura Económica.

Roemer, J. E. (1998). Equality of Opportunity. Cambridge: Harvard University Press.

Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva. Madrid: Turner.

Anexos

1. Glosario de indicadores

Indicadores de predistribución: educación y mercado laboral

- **Tasa de escolarización**

La relación porcentual entre el alumnado del intervalo de edad considerada respecto al total de población de ese grupo de edad (Ministerio de Educación).

- **Población con educación superior**

Porcentaje de población entre 25 y 64 años que ha finalizado estudios terciarios.

- **Población 25-64 años que participa en aprendizaje permanente**

El porcentaje de población de entre 25 y 64 que hayan recibido algún tipo de formación respecto a la población total del mismo grupo de edad (Eurostat).

- **Tasa de abandono educativo prematuro**

El porcentaje de población de 18 a 24 años sin estudios posobligatorios y que no cursa estudios en el momento de la encuesta (Ministerio de Educación).

- **Jóvenes entre 19 y 23 años con posibilidad de acceso a la universidad según el nivel de estudios de los padres**

Para cada uno de los niveles de estudios del padre, porcentaje de jóvenes entre 19 y 23 años que están en situación de acceder a la universidad (posibilidad de acceso).

- **Jóvenes entre 19 y 23 años con posibilidad de acceso a la universidad según la situación laboral de los padres**

Para cada una de las situaciones laborales del padre, porcentaje de jóvenes entre 19 y 23 años que están en situación de acceder a la universidad (posibilidad de acceso).

- **Tasa de actividad**

El cociente entre el número total de activos y la población total. Se calcula para ambos sexos y para cada uno de ellos por separado (INE). Para el intervalo de edad determinado es el cociente entre el número de activos de esas edades y la población correspondiente al intervalo (Instituto Nacional de Estadística).

- **Tasa de temporalidad**

El cociente entre el número de asalariados con contrato temporal y el número total de asalariados (Instituto Nacional de Estadística).

- **Probabilidad de salir del desempleo al empleo**

Proporción de parados que, estando desempleados en un determinado trimestre (t), encuentran un empleo en el siguiente trimestre (t+1).

- **Paro cualificado**

Porcentaje de población entre 15 y 64 años con estudios terciarios en situación de desempleo del total de la población activa.

- **Paro de larga duración**

Las personas en situación de desempleo durante un año o más (Eurostat).

Indicadores de redistribución: pobreza y renta

- **Persistencia en la pobreza**

Se considera que una persona está sumida en la pobreza de forma persistente si está clasificada como pobre el último año y al menos dos de los tres anteriores (Instituto Nacional de Estadística).

- **Diferencial de pobreza**

Resultado de la diferencia entre el nivel de pobreza antes y después de las transferencias.

- **Coefficiente de Gini**

Mide el grado en que la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente igualitaria. Representa un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno) (OCDE).

- **La desigualdad de la distribución de ingresos (ratio 80/20)**

El coeficiente entre la renta total percibida por el 20% de la población con los ingresos más altos (quintil superior) a la recibida por el 80% de la población con los ingresos más bajos (quintil inferior) (Statistics on Income and Living Conditions, Eurostat).

2. Nota metodológica

Para elaborar el índice sintético de igualdad de oportunidades ISIO se ha empleado la técnica de componentes principales que permite obtener la ponderación que le corresponde a cada variable. El cálculo de los pesos relativos se realiza con las variables estandarizadas para evitar la preeminencia de las variables con una varianza o tamaño mayor.

Se ha escogido una estandarización de las variables basada en el rescalamiento de las variables, de tal modo que el rango de los valores de cada variable estuviese acotado entre 0 y 1 que es la que se emplea para la construcción de varios indicadores sintéticos como el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas. Para su estimación se ha utilizado la siguiente fórmula:

$$X_{norm} = \frac{x - \min}{\max - \min}$$

Este valor normalizado valdrá 1 cuando el indicador tome el máximo valor y 0 cuando tome el valor mínimo. Por lo que valores más próximos a cero nos indicarán una mayor proximidad al objetivo de alcanzar el máximo valor de igualdad de oportunidades. Como hay variables como la temporalidad, el índice de Gini o la tasa de pobreza que tienen un impacto negativo sobre la igualdad de oportunidades, el rescalamiento que se ha empleado es en esencia el mismo que se acaba de exponer pero en este caso el valor 0 nos indica el mayor valor de la temporalidad en toda la serie y el valor 1 el menor valor de la serie. Para estas variables que tienen un aporte negativo en la igualdad de oportunidades se emplea la siguiente fórmula:

$$X_{norm} = \frac{x - \max}{\min - \max}$$

Antes de aplicar la metodología de componentes principales se ha testado si la correlación entre las variables analizadas es lo suficientemente grande como para justificar la factorización de la matriz de coeficientes de correlación. Esta

comprobación la hemos realizando ejecutando la prueba de esfericidad de Bartlett y el índice KMO. En ambos test el resultado obtenido verifica que es apropiado aplicar la metodología de componentes principales.

El método de componentes principales consiste básicamente en condensar la información contenida por un conjunto de variables en una serie de factores que se caracterizan por estar incorrelacionados entre sí. En el indicador sintético los pesos de las variables equivalen a las cargas factoriales en el primer componente principal. Los pesos relativos de las variables empleadas se muestran en las tablas 7 y 8 y los resultados globales de ISIO en la tabla 9.

Tabla 7. Ponderación de las variables utilizadas en la dimensión redistribución

Variables dimensión redistribución	Ponderación
Tasa de escolarización	0,117
Población con educación superior	0,115
Población 25-64 años en aprendizaje permanente	0,114
Tasa de abandono educativo prematuro	0,107
Jóvenes 19-23 años con posibilidad de acceso a la universidad con padres con estudios primarios	0,112
Jóvenes 19-23 años con posibilidad de acceso a la universidad con padres parados	0,084
Tasa de actividad	0,102
Tasa de temporalidad	0,106
Probabilidad de salir del desempleo al empleo	0,066
Paro cualificado	0,007
Paro de larga duración	0,073

Fuente: elaboración propia

Tabla 8. Ponderación de las variables utilizadas en la dimensión redistribución

Variables dimensión redistribución	Ponderación
Persistencia en la pobreza	0,201
Diferencial de pobreza	0,226
Índice de Gini	0,423
Ratio 80/20	0,251

Fuente: elaboración propia

Tabla 9. Índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO)

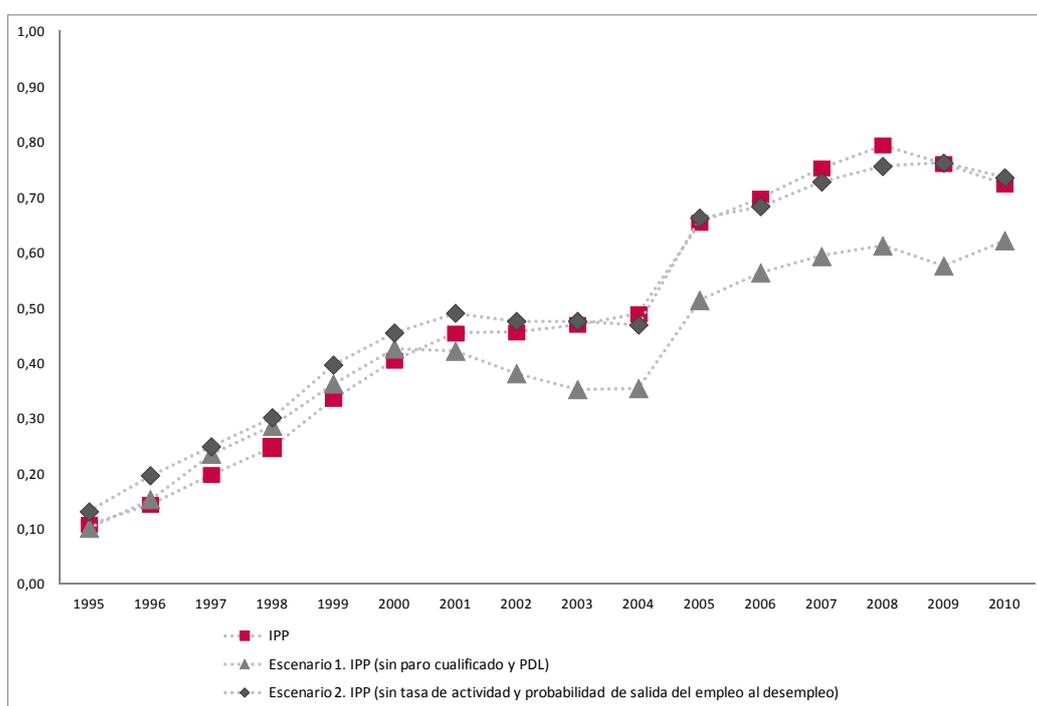
			1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
PREDISTRIBUCIÓN	Educación	Tasa de escolarización	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,07	0,10	0,10	
		Población con educación superior	0,00	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,06	0,07	0,08	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,12	
		Población 25-64 años en aprendizaje permanente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,12
		Tasa de abandono educativo prematuro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Jóvenes 19-23 años con posibilidad de acceso a la universidad con padres con estudios primarios	0,09	0,09	0,10	0,10	0,11	0,11	0,10	0,08	0,06	0,05	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00
		Jóvenes 19-23 años con posibilidad de acceso a la universidad con padres parados	0,00	0,01	0,02	0,02	0,03	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04
	Mercado laboral	Tasa de actividad	0,00	0,01	0,02	0,02	0,03	0,05	0,04	0,06	0,07	0,08	0,10	0,11	0,12	0,13	0,13	0,13	
		Tasa de temporalidad	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,03	0,06	0,06	
		Probabilidad de salir del desempleo al empleo	0,02	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,04	0,04	0,03	0,04	0,06	0,07	0,08	0,09	0,05	0,03	
		Paro cualificado	0,00	0,01	0,01	0,02	0,04	0,06	0,08	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,10	0,09	0,06	0,05	
		Paro de larga duración	0,00	0,01	0,01	0,02	0,03	0,04	0,06	0,07	0,07	0,07	0,10	0,11	0,11	0,12	0,10	0,06	
ÍNDICE PARCIAL DE PREDISTRIBUCIÓN			0,11	0,14	0,20	0,25	0,34	0,40	0,45	0,46	0,47	0,49	0,65	0,70	0,75	0,79	0,76	0,72	
REDISTRIBUCIÓN	Pobreza	Persistencia en la pobreza	0,08	0,08	0,08	0,08	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,00	0,04	0,08	0,06	0,04	
		Diferencial de pobreza	0,05	0,00	0,05	0,00	0,14	0,18	0,23	0,09	0,09	0,08	0,19	0,20	0,18	0,20	0,16	0,04	
	Renta	Coefficiente Gini	0,10	0,10	0,00	0,10	0,20	0,30	0,20	0,39	0,39	0,42	0,31	0,37	0,36	0,36	0,27	0,11	
		Ratio 80/20	0,14	0,13	0,06	0,14	0,17	0,21	0,20	0,25	0,25	0,25	0,20	0,22	0,22	0,21	0,13	0,00	
ÍNDICE PARCIAL DE REDISTRIBUCIÓN			0,37	0,31	0,18	0,32	0,70	0,88	0,81	0,93	0,93	0,95	0,89	0,80	0,80	0,85	0,61	0,18	
ÍNDICE SISTÉTICO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES			0,19	0,22	0,21	0,30	0,50	0,61	0,59	0,59	0,57	0,58	0,68	0,67	0,69	0,72	0,59	0,33	

Fuente: elaboración propia

3. Efecto del ciclo económico sobre las variables predistributivas

Con el propósito de evaluar el efecto que pueda tener el ciclo económico sobre algunas de las variables que componen el índice parcial de redistribución (IPP) hemos barajado dos nuevos escenarios. A continuación se muestran las variaciones en cada uno de ellos (gráfico 17). El escenario 1 muestra la evolución del IPP una vez eliminadas las variables de paro cualificado y paro de larga duración, mientras que el escenario 2 refleja el IPP sin tasa de actividad y probabilidad de salida del empleo al desempleo.

Gráfico 17. Diferentes escenarios del índice parcial de redistribución (IPP)



Fuente: elaboración propia

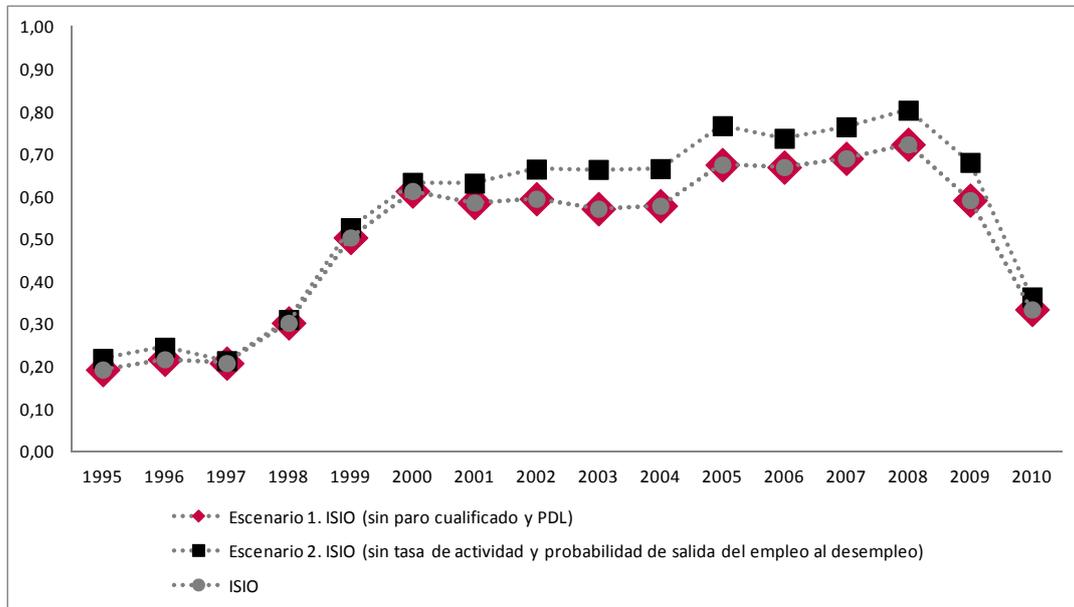
PDL = Paro de larga duración

Se puede apreciar que una vez eliminadas las variables relacionadas con el mercado laboral, el IPP sigue manteniendo una cierta constancia en su trayectoria. Sin embargo, se observa un mayor impacto de aquellas que describen la evolución del desempleo, ya que su eliminación (escenario 1) determina que el IPP se desvincule aún más de la evolución del ciclo económico. No obstante, la elaboración de un índice que mida la igualdad de oportunidades sin tener en cuenta las variables de desempleo sería incompleto, dado su repercusión sobre la sociedad española.

Finalmente, el gráfico 18 muestra la evolución del índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO) en los diferentes escenarios propuestos y se observa que la

influencia de las variables del mercado laboral es mínima, ya que su eliminación tiene escasa incidencia en la variación del ISIO, incluso en el año 2010 el valor coincide prácticamente en los tres escenarios.

Gráfico 18. Diferentes escenarios del índice sintético de igualdad de oportunidades (ISIO)



Fuente: elaboración propia

Documentos de trabajo publicados

1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas? Antonio Estella y Ksenija Pavlovic

2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela

3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento

4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)

5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu

6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos

7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados, Gustavo Nombela

8/2010. Ideas para la creación de "ATILA" (Área Transatlántica de Integración para la Libertad Ampliada). Antonio Estella, Alicia Cebada, Claudia Martínez

1/2011. Mujer y economía sostenible: balance y perspectivas. Reyes Maroto, Asunción Candela y Carlos Mulas-Granados

2/2011. Cloud computing: retos y oportunidades. David Cierco y Johannes von Stritzky

3/2011. Gobierno abierto: alcance e implicaciones. Ana Corojan y Eva Campos

4/2011. Avances del gobierno económico en la Unión Europea. Antonio Estella, Claudia Martínez y Rafael Fernández

1/2012. La biomasa en España: una fuente de energía renovable con gran futuro. Emilio Cerdá Tena

2/2012. Iniciativa Ciudadana Europea: profundizando en la democracia. Aitor Martínez Jiménez



Josefa Calero, Reyes Maroto, Jose S. Martínez, Trinidad Noguera,
Irene Ramos Vielba, Loredana Stan, Johannes von Stritzky

**EL PERSISTENTE RETO DE LA IGUALDAD DE
OPORTUNIDADES EN ESPAÑA**