

A large, light gray, stylized number '5' is positioned in the background, partially overlapping the text. The number is composed of a vertical bar on the left, a horizontal bar at the top, and a curved bottom section that forms a large loop.

Diferencias de desigualdad y bienestar en las regiones españolas

Luis Ayala

Antonio Jurado

Jesús Pérez Mayo

5.1. Introducción

Una de las dimensiones menos conocidas de la desigualdad de un país es la que afecta a las diferencias de renta entre los ciudadanos residentes en cada una de sus jurisdicciones o territorios. Tradicionalmente, este ámbito de análisis ha recibido menos interés en la explicación del proceso distributivo que el estudio de las diferencias de renta entre territorios. Sin embargo, los trabajos que han cuantificado en distintos países el peso que tienen en la desigualdad observada los componentes inter e intraterritoriales confirman una importancia sensiblemente mayor de los segundos en la desigualdad agregada (Mussini, 2017; Piaccentini, 2014). En el caso de España, los estudios que descomponen la desigualdad con ese mismo objetivo parecen confirmar que las diferencias en las rentas medias de cada comunidad autónoma suman poco a la desigualdad en la distribución personal de la renta (Ayala *et al.*, 2009, 2020). A tal resultado se une el menos conocido de la progresiva pérdida de peso de las diferencias de renta interregionales en la explicación de la desigualdad en las últimas décadas.

Resulta relevante tanto el análisis de los procesos que determinan el alcance de la desigualdad y otras variables representativas del grado de equidad en cada territorio como su caracterización. En el caso de España, las tendencias y los niveles medios nacionales podrían estar ocultando procesos muy distintos de crecimiento económico y de reparto de la renta en cada comunidad autónoma. La manera en la que cada región consiga traducir el crecimiento de la renta en una menor concentración de la mis-

ma está condicionada por factores muy variados. En primer lugar, las características sociodemográficas de la población difieren considerablemente entre regiones. El grado de envejecimiento, la proporción de población inmigrante o la distribución de la población por tipos de hogar son muy diferentes por comunidades autónomas. También lo son los patrones de especialización productiva, conviviendo en zonas próximas regiones donde el peso relativo de las actividades primarias es mayor que la media, otras con mayor presencia industrial y aquellas en las que la fuente principal de ingresos es el turismo y los servicios asociados.

En las dos últimas décadas, otro factor condicionante de estas diferencias ha sido el proceso de descentralización de algunos servicios básicos de bienestar social, como la educación y la sanidad, acompañado de la creciente asunción de capacidad tributaria por parte de los Gobiernos regionales. En el ámbito de las prestaciones monetarias, mientras que el diseño y la financiación de los instrumentos con mayor efecto sobre la desigualdad, como las pensiones y las prestaciones por desempleo, corresponden al Gobierno central, la cobertura del riesgo general de pobreza es competencia de las CC. AA., con un importante crecimiento de las familias beneficiarias de los programas de rentas mínimas desde la crisis iniciada en 2008. Este reparto de competencias entre niveles de gobierno no evita que, en algunas de las prestaciones en las que *a priori* no hay diferenciación territorial, como las pensiones, haya en la práctica grandes diferencias entre regiones. La existencia de regímenes especiales de seguridad social hasta fechas no muy lejanas y la citada variedad de patrones

productivos propician que las diferencias en el nivel medio de estas prestaciones entre CC. AA. sean grandes.

A pesar de la relevancia de las diferencias internas de desigualdad y pobreza en cada comunidad autónoma para entender el conjunto de la desigualdad en España, son pocos los estudios que han tratado de analizar el alcance y las tendencias de esas diferencias. Los problemas de representatividad territorial de algunas de las principales bases de datos que disponen de información sobre los ingresos de los hogares y las rupturas metodológicas de algunas de esas fuentes dificultan el objetivo de tratar de identificar el alcance de esas diferencias y sus cambios en el tiempo.

Son muchas, sin embargo, las cuestiones relevantes para el análisis económico y social que requieren la explotación adecuada de los datos disponibles. ¿Son hoy mayores esas diferencias entre las regiones españolas en los niveles de desigualdad y pobreza que a principios del siglo XXI? ¿Cómo afectan a los niveles de bienestar las diferencias observables en la desigualdad dentro de cada región? ¿Supuso la crisis de 2008 un aumento de esa divergencia? ¿Qué ha sucedido durante la breve etapa de recuperación económica posterior y que se prolongó hasta la crisis de la COVID-19?

Este capítulo del informe tiene como principal objetivo tratar de responder a estas preguntas utilizando la información disponible en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y en otras fuentes de microdatos de hogares. En un primer apartado se analizan las diferencias en los niveles de renta y de bienestar social en las CC. AA. En el segundo apartado se examina la diferente extensión de la pobreza a través de diferentes perspectivas y enfoques. En

la tercera sección se aborda el estudio de las diferencias de renta desde la perspectiva municipal. El capítulo se cierra con una breve relación de conclusiones.

5.2. Crecimiento económico y bienestar social: una perspectiva territorial

5.2.1. Diferencias territoriales en la renta disponible

España es uno de los países europeos con una mayor descentralización administrativa y fiscal. Tal realidad podría determinar, *a priori*, que las desigualdades económicas y sociales entre las CC. AA. fueran grandes, dependiendo del alcance de los mecanismos institucionales que tratan de reducir esas diferencias. Cualquier proceso de trasvase de competencias a los entes territoriales que no esté acompañado de potentes políticas compensatorias puede dar lugar a un mapa territorial desigual, que, además de injusto en términos distributivos, podría generar crecientes tensiones sociales. La frecuente ausencia de instrumentos compensatorios en el proceso de transferencias de competencias ha justificado las críticas de las comunidades a la Administración central por su falta de “lealtad institucional”.

Entre las posibles aproximaciones para cuantificar el alcance de esas desigualdades, un primer ámbito de análisis es el de las diferencias en los principales indicadores de renta. La primera magnitud que puede arrojar luz sobre esas diferencias entre los territorios es la renta disponible de los hogares. Durante décadas, en este tipo de comparaciones se utilizó la renta per cápita para ajustar esa renta según el tamaño de los hogares. Con el paso del tiempo

se empezó a cuestionar este criterio por no reflejar adecuadamente el nivel de bienestar económico individual. En primer lugar, se asignaba un mismo peso a niños y adultos y, en segundo lugar, no se tenían en cuenta las economías de escala que tienen lugar dentro de los hogares. Hace años que la comunidad científica toma como referencia, mayoritariamente, la renta por adulto equivalente, ajustando la renta total del hogar con algún tipo de escala que tiene en cuenta la dimensión y las características de sus miembros. La escala más común es la de la OCDE modificada, utilizada por Eurostat¹. De esta manera, se tienen en cuenta las diferentes necesidades de los miembros del hogar y el hecho de que, en muchos gastos importantes, al ser compartidos, la relación entre el número de miembros y el gasto total no es lineal.

En la Tabla 1 se recogen los niveles medios de renta por adulto equivalente para las CC. AA. españolas, antes de la crisis iniciada en 2008, en el momento más álgido de esta y tras cuatro años de moderada recuperación. El primer dato destacable es el mantenimiento a lo largo de los años de las mejores y peores situaciones en el *ranking*. Los dos primeros puestos son siempre ocupados por País Vasco y Navarra, mientras que en último lugar aparece en todos los casos Extremadura. Este primer resultado revela dos realidades. En primer lugar, como se ha señalado anteriormente, existen amplias diferencias en las estructuras productivas regionales. Frente a regiones —las de mayor renta— con un sector secundario muy desarrollado y sectores primarios y terciarios con

altos niveles de productividad relativa, otras cuentan con un sector primario muy amplio y poca presencia de la industria, así como con bajos niveles de productividad en todos los sectores.

En segundo lugar, el mantenimiento, en general, de las posiciones en momentos del ciclo muy distintos muestra el escaso efecto que las políticas compensatorias interterritoriales están teniendo a nivel nacional. La reducida convergencia (cuando no divergencia, en algunos periodos) confirma la limitada efectividad de las políticas que tratan de equilibrar el mapa regional. Un ejemplo es la diferencia entre los valores máximo y mínimo. La renta extremeña era al comienzo de la crisis (2008) tan solo el 59% de la del País Vasco. El periodo de crisis económica perjudicó más a la región más pobre, reduciéndose ese porcentaje al 54% en 2014. La recuperación de la senda de crecimiento permitió recortar ligeramente la brecha, recuperándose aproximadamente la mitad de lo perdido en la crisis (56%). Ese valor —la mitad de los daños producidos por la crisis— también se repite, como se verá más adelante, en otros indicadores. La crisis, en general, aunque llevó a que prácticamente todas las comunidades tuvieran un nivel de renta en 2014 inferior al que había en 2008, castigó más en términos de renta disponible de los hogares a las regiones de menor renta. En el caso de la comunidad con la renta más alta —País Vasco— esta no disminuyó durante la crisis en términos nominales, sino que aumentó, a diferencia de lo ocurrido en el conjunto de España y en la mayoría de las regiones. El efec-

¹ Asigna valores de 1 a la persona principal del hogar, 0,5 al resto de miembros mayores de 14 años y 0,3 a los menores de esa edad.

TABLA 1. Renta por adulto equivalente (euros anuales)

2008			2014			2018		
1	País Vasco	20.884	1	País Vasco	21158	1	País Vasco	22.082
2	Navarra	19.797	2	Navarra	19570	2	Navarra	20.117
3	Madrid	18.687	3	Madrid	18.940	3	Cataluña	19.870
4	Cataluña	18.288	4	Cataluña	18.272	4	Madrid	19.861
5	Aragón	17.173	5	Aragón	17.830	5	Baleares	19.554
6	Asturias	16.679	6	La Rioja	16.348	6	Aragón	17.683
7	Cantabria	16.375	7	Asturias	16.131	7	La Rioja	17.545
8	Baleares	16.371	8	Baleares	16.078	8	Asturias	17.484
9	La Rioja	15.742	9	Galicia	15.378	9	Castilla y León	17.298
10	Castilla y León	15.471	10	Castilla y León	15.130	10	Galicia	16.860
11	C. Valenciana	14.791	11	Cantabria	14.137	11	Cantabria	16.479
12	Galicia	14.346	12	C. Valenciana	13.559	12	C. Valenciana	15.149
13	Murcia	14.179	13	C.-La Mancha	12.952	13	C.-La Mancha	14.537
14	Andalucía	13.840	14	Canarias	12.809	14	Murcia	14.075
15	C.-La Mancha	13.672	15	Andalucía	12.213	15	Andalucía	14.048
16	Canarias	13.424	16	Murcia	11.767	16	Canarias	13.714
17	Extremadura	12.296	17	Extremadura	11.434	17	Extremadura	12.382
	ESPAÑA	16.069		ESPAÑA	15.542		ESPAÑA	17.049

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

to es más intenso aún si se toma como referencia el porcentaje que representa la renta vasca sobre la media española, al pasar de suponer un 30% más que esa media en 2008 a un 36% más en 2014.

La magnitud de estas diferencias, con los hogares residentes en la zona más rica percibiendo en promedio casi el doble de ingresos que los de la más pobre, hace difícil pensar en un estrechamiento del rango en el medio plazo. Concentrar los esfuerzos, además, en las políticas redistributivas podría hacer perder de vista la principal fuente de divergencia, que es la gran diferencia existente entre los patrones productivos y en el dinamismo económico de cada región. El acortamiento de tales diferencias pasa por el desarrollo de políticas

estructurales, que requieren de largos plazos para hacer sentir su impacto.

Tras País Vasco y Navarra, las dos regiones de mayor nivel de renta, Madrid y Cataluña aparecen alternándose en los dos puestos siguientes, pero con diferencias que no son significativas estadísticamente. Salvo Cataluña en el caso del porcentaje de titulados universitarios, estas cuatro comunidades son también las más especializadas e intensivas en activos basados en el conocimiento, las que tienen mayor dotación de capital humano y las que gastan más en I+D+i (Reig, 2016).

En la parte baja, por encima de Extremadura se alternan en las últimas posiciones Castilla-La Mancha, Canarias, Andalucía y Murcia, con un impacto de

la crisis de 2008 más severo en estas dos últimas regiones y con la mejora en el tiempo de Castilla-La Mancha.

En la zona central de la tabla aparecen las regiones con rentas intermedias, con cambios en las ordenaciones de moderada magnitud durante el periodo de estudio. Cabe destacar la caída en el *ranking* de Cantabria como consecuencia de la crisis, descendiendo su posición relativa desde el séptimo al undécimo puesto, sin recuperar la posición previa en el corto periodo de recuperación económica observado. En contraste, Baleares se mantuvo estable durante la crisis, pero recuperó un ritmo de crecimiento alto al finalizar esta, escalando tres posiciones y acercándose al grupo de comunidades de mayor renta.

Los datos para el conjunto de España parecen indicar que las pérdidas en la renta por adulto equivalente que se produjeron en la crisis fueron compensadas por el crecimiento de la etapa posterior. Al estar expresados esos valores en términos nominales no dan cuenta, sin embargo, de la variación real de las rentas de los hogares. Cuando las cantidades se ajustan teniendo en cuenta la evolución de los precios, la renta por adulto equivalente en España era en 2018 todavía más de un 5% inferior a la que había al comienzo de la crisis. Las secuelas de esta, por tanto, siguen siendo importantes, como se verá, especialmente, cuando se analicen los datos de pobreza y privación.

5.2.2. La desigualdad intrarregional

Las diferencias en los niveles medios de renta disponible de los hogares españoles por regiones y su evolución reciente permiten una primera aproximación a las disparidades económicas de las

CC. AA. en términos de bienestar social. Aparte de la renta media —definida aquí como renta por adulto equivalente— y su crecimiento, el bienestar de las distintas regiones depende también del grado de equidad en su reparto. Es importante, por tanto, aportar información sobre las diferencias en el alcance de la desigualdad en cada comunidad autónoma.

Entre los indicadores posibles para medir la desigualdad, el índice de Gini es el más utilizado y será el que se utilice como referencia en este apartado. No obstante, existen otros que lo superan en propiedades específicas, como la familia de índices de Theil o de Atkinson que, añadiendo parámetros variables, permiten cálculos que tienen en cuenta la posibilidad de descomposición y la incorporación de juicios de valor como, por ejemplo, en qué zonas de la distribución de la renta —rentas bajas, medias y altas— son más relevantes los cambios. Su fácil interpretación numérica y gráfica hace, sin embargo, que el índice de Gini sea el más utilizado para ofrecer una visión general de las diferencias entre distribuciones de renta.

En la Tabla 2 se presentan los índices de Gini calculados para las CC. AA. en los tres momentos del tiempo anteriormente señalados, que permiten observar la evolución de la desigualdad dentro de cada región en distintos momentos del ciclo económico reciente. De la observación de los datos destaca la permanencia de Andalucía en la primera posición del *ranking* de desigualdad durante todo el periodo considerado. Como se verá posteriormente, ese problema, de gran magnitud, está conectado a una mayor incidencia también de la pobreza, la privación severa y el desempleo. La combinación de distintos

problemas relacionados con el proceso de distribución de los recursos pone en un lugar central a esta comunidad, junto a Extremadura, siendo ambos casos regiones en las que sería más necesaria la aplicación de políticas redistributivas y/o de lucha contra la pobreza. La desigualdad en Andalucía creció notablemente durante el periodo de crisis y apenas se redujo en los años posteriores de recuperación.

Ese aumento en el periodo de profunda desaceleración económica fue, en cualquier caso, inferior al que se registró, en promedio, en el conjunto del territorio, si bien los datos para el total de las regiones apuntan a una reducción más rápida de la desigualdad en el ciclo posterior de reactivación de la economía que en el caso andaluz. Como han señalado diversos estudios, la respuesta de la desigualdad en España a los cambios de ciclo económico tiene un marcado perfil asimétrico, con una respuesta —al alza— de la desigualdad más intensa en las etapas recesivas que en las expansiones (Ayala *et al.*, 2017).

Además de Andalucía, hay varias regiones que pueden caracterizarse como de alta desigualdad y que dan forma a un grupo más amplio en el que las posiciones fueron cambiando en el periodo de crisis y en el de expansión posterior. Antes de la recesión, Baleares y la Comunidad Valenciana seguían a Andalucía en los puestos más altos del *ranking*. La crisis de 2008 produjo algunas reordenaciones, destacando el elevado crecimiento de la desigualdad en Murcia, mientras que el periodo de recuperación económica afectó de forma diferente a esta dimensión en cada región, pasando a ocupar Canarias y Castilla-La Mancha, después de Andalucía, las posiciones más altas.

TABLA 2. Índice de Gini

	2008	2014	2018
Andalucía	0,330	0,347	0,345
Aragón	0,267	0,320	0,272
Asturias	0,296	0,312	0,282
Baleares	0,319	0,331	0,328
Canarias	0,311	0,317	0,330
Cantabria	0,285	0,284	0,296
Castilla y León	0,287	0,322	0,297
Castilla-La Mancha	0,310	0,325	0,331
Cataluña	0,306	0,324	0,301
C. Valenciana	0,317	0,320	0,309
Extremadura	0,310	0,310	0,305
Galicia	0,284	0,301	0,305
Madrid	0,314	0,331	0,327
Murcia	0,302	0,334	0,316
Navarra	0,264	0,280	0,247
País Vasco	0,295	0,285	0,290
La Rioja	0,280	0,305	0,302
ESPAÑA	0,319	0,340	0,327

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

En contraste con lo anterior, hay regiones que permanecen estables dentro del grupo de regiones más igualitarias, como Navarra (que en todos los años escogidos presenta los valores más bajos de España), Aragón y, de forma intermitente, Cantabria, País Vasco o Asturias. Los datos sugieren que los modelos menos desiguales en España se dan en las comunidades del norte del país. Llama la atención el caso de Madrid, al mantenerse antes, durante y después de la crisis como una de las regiones donde las diferencias de renta entre los hogares son mayores. Tal dato contrasta con la alta posición en el *ranking* observada en el análisis de la renta disponible de los hogares. Si bien los procesos de segregación espacial, educativa y económica son más frecuentes en las grandes

urbes, la opción por grandes rebajas de la presión fiscal y la reducción consiguiente de la inversión en servicios de bienestar social básicos hacen de la Comunidad de Madrid una región donde la desigualdad tiene un valor poco proporcional a su alta capacidad económica.

Una pregunta relevante, como se ha señalado en la introducción, es en qué medida tanto las diferencias de renta observadas entre regiones como la propia desigualdad interna en cada una de ellas explican el conjunto de la desigualdad en España. Es posible descomponer el indicador de Gini para el conjunto del país en tres componentes: la desigualdad intrarregional (Tabla 2), la desigualdad interregional (ya vista en la Tabla 1) y un efecto de solapamiento de ambos componentes que no es posible desagregar. El efecto interregional estimado, es decir, la parte de la desigualdad que se explica exclusivamente por las diferencias que existen entre los hogares por residir en regiones distintas, era de un 8% del total en 2008. Al final de la crisis, ese porcentaje había aumentado sensiblemente hasta el 10%, para finalmente volver a reducirse en 2018 hasta el 8,9%. Esta evolución muestra cómo las divergencias regionales en los niveles de renta pueden crecer especialmente en las fases de contracción de la actividad económica.

5.2.3. Tendencias del bienestar social

El análisis de las diferencias en los niveles de renta y en la desigualdad en su reparto son dos vías complementarias para poder valorar las desigualdades económicas regionales. Una aproximación más completa es tratar de combinar en un mismo indicador ambas variables. Un procedimiento habitual para

realizar estas comparaciones a partir de la distribución personal de la renta es tratar de integrar los diferentes argumentos representativos de la renta media y su distribución en una misma función. Estas funciones abreviadas de bienestar social, siguiendo la terminología de Cowell (1999), permiten evaluar los logros en bienestar valorando las ganancias medias de renta con criterios de equidad. Se trata de funciones en las que los niveles de renta afectan positivamente al bienestar, mientras que la desigualdad lo hace de forma negativa. La literatura especializada propone distintas alternativas para especificar la forma de estas funciones de bienestar social. Una de ellas, habitualmente utilizada, expresa el bienestar social como un *trade-off* multiplicativo entre ambos componentes: Bienestar = Renta media \times (1-Gini)^a, donde *a* es un parámetro que expresa la aversión a la desigualdad.

Los resultados del cálculo de esos índices abreviados de bienestar social se presentan en la Tabla 3. El primer valor estimado (*a* = 0) no da valor alguno a la desigualdad y las ordenaciones se corresponden con las ya comentadas para la renta disponible por adulto equivalente. Con el valor (*a* = 1) se introduce en la función la desigualdad, de tal manera que una región con una renta media elevada, pero con niveles altos de desigualdad puede retroceder posiciones respecto a la primera ordenación. El valor (*a* = 2) da todavía mayor peso a la desigualdad, penalizando a las regiones donde las diferencias de renta entre los hogares son mayores.

Al inicio de la crisis, el País Vasco y Navarra eran las CC. AA. donde el bienestar social, medido de esta forma, era mayor con cualquiera de los juicios de valor, si bien a medida que la des-

TABLA 3. Índices abreviados de bienestar social (España = 100)

2008								
a = 0		a = 1		a = 2				
1	País Vasco	130,0	1	País Vasco	134,4	1	Navarra	143,7
2	Navarra	123,2	2	Navarra	133,0	2	País Vasco	139,0
3	Madrid	116,3	3	Madrid	117,0	3	Aragón	123,8
4	Cataluña	113,8	4	Cataluña	115,9	4	Cataluña	118,1
5	Aragón	106,9	5	Aragón	115,0	5	Madrid	117,7
6	Asturias	103,8	6	Asturias	107,2	6	Cantabria	112,3
7	Cantabria	101,9	7	Cantabria	107,0	7	Asturias	110,7
8	Baleares	101,9	8	La Rioja	103,5	8	La Rioja	109,3
9	La Rioja	98,0	9	Baleares	101,8	9	Castilla y León	105,5
10	Castilla y León	96,3	10	Castilla y León	100,8	10	Baleares	101,7
11	C. Valenciana	92,0	11	Galicia	93,8	11	Galicia	98,5
12	Galicia	89,3	12	C. Valenciana	92,2	12	Murcia	92,5
13	Murcia	88,2	13	Murcia	90,4	13	C. Valenciana	92,4
14	Andalucía	86,1	14	C.-La Mancha	86,1	14	C.-La Mancha	87,2
15	C.-La Mancha	85,1	15	Andalucía	84,7	15	Canarias	85,3
16	Canarias	83,5	16	Canarias	84,4	16	Andalucía	83,3
17	Extremadura	76,5	17	Extremadura	77,5	17	Extremadura	78,4
	ESPAÑA	100,0		ESPAÑA	100,0		ESPAÑA	100,0
2014								
a = 0		a = 1		a = 2				
1	País Vasco	136,1	1	País Vasco	147,6	1	País Vasco	160,0
2	Navarra	125,9	2	Navarra	137,5	2	Navarra	150,1
3	Madrid	121,9	3	Madrid	123,6	3	Madrid	125,3
4	Cataluña	117,6	4	Cataluña	120,5	4	Cataluña	123,5
5	Aragón	114,7	5	Aragón	118,2	5	Aragón	121,8
6	La Rioja	105,2	6	La Rioja	110,7	6	La Rioja	116,6
7	Asturias	103,8	7	Asturias	108,2	7	Asturias	112,9
8	Baleares	103,5	8	Baleares	104,9	8	Galicia	111,0
9	Galicia	98,9	9	Galicia	104,8	9	Cantabria	107,2
10	Castilla y León	97,4	10	Castilla y León	100,0	10	Baleares	106,3
11	Cantabria	91,0	11	Cantabria	98,8	11	Castilla y León	102,8
12	C. Valenciana	87,2	12	C. Valenciana	90,0	12	C. Valenciana	92,8
13	C.-La Mancha	83,3	13	C.-La Mancha	85,3	13	Canarias	88,3
14	Canarias	82,4	14	Canarias	85,3	14	C.-La Mancha	87,3
15	Andalucía	78,6	15	Andalucía	77,8	15	Extremadura	80,6
16	Murcia	75,7	16	Extremadura	77,0	16	Murcia	77,2
17	Extremadura	73,6	17	Murcia	76,4	17	Andalucía	77,0
	ESPAÑA	100,0		ESPAÑA	100,0		ESPAÑA	100,0
2018								
a = 0		a = 1		a = 2				
1	País Vasco	129,5	1	País Vasco	136,7	1	Navarra	147,9
2	Navarra	118,0	2	Navarra	132,1	2	País Vasco	144,2
3	Cataluña	116,5	3	Cataluña	121,1	3	Cataluña	125,9
4	Madrid	116,5	4	Madrid	116,6	4	Aragón	121,3
5	Baleares	114,7	5	Baleares	114,5	5	Asturias	116,7
6	Aragón	103,7	6	Aragón	112,2	6	Madrid	116,7
7	La Rioja	102,9	7	Asturias	109,4	7	Baleares	114,2
8	Asturias	102,6	8	La Rioja	106,7	8	La Rioja	110,7
9	Castilla y León	101,5	9	Castilla y León	105,9	9	Castilla y León	110,6
10	Galicia	98,9	10	Galicia	102,2	10	Cantabria	105,9
11	Cantabria	96,7	11	Cantabria	101,2	11	Galicia	105,6
12	C. Valenciana	88,9	12	C. Valenciana	91,2	12	C. Valenciana	93,6
13	C.-La Mancha	85,3	13	C.-La Mancha	84,8	13	Murcia	85,4
14	Murcia	82,6	14	Murcia	83,9	14	C.-La Mancha	84,4
15	Andalucía	82,4	15	Andalucía	80,2	15	Canarias	79,7
16	Canarias	80,4	16	Canarias	80,1	16	Andalucía	78,1
17	Extremadura	72,6	17	Extremadura	75,0	17	Extremadura	77,4
	ESPAÑA	100,0		ESPAÑA	100,0		ESPAÑA	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

igualdad se considera más importante mejora la posición de Navarra. Destaca, de nuevo, el empeoramiento de Madrid cuando se le va asignando mayor peso a las diferencias de renta entre los hogares. En el otro extremo del *ranking*, los menores niveles de bienestar social los presenta de manera sistemática Extremadura. Su nivel de renta en 2008 estaba tan alejado de la media que, a pesar de tener una menor desigualdad que otras regiones de renta baja, el indicador de bienestar es el menor de España con los tres parámetros considerados. En esas posiciones inferiores aparecen también Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha. Esta última comunidad mejora conforme aumenta el peso de la desigualdad. En la zona intermedia de regiones, el alto índice de desigualdad de la Comunidad Valenciana se traduce en importantes descensos de bienestar social conforme aumenta el valor del parámetro.

El análisis de los años 2014 y 2018 permite valorar los efectos desde el inicio de la crisis en 2008 y la recuperación económica posterior sobre el bienestar social regional. Las posiciones superiores del País Vasco y Navarra se mantuvieron estables durante todo el periodo. La combinación de un mayor nivel de renta y menores niveles de desigualdad hacen no solo que ocupen los primeros lugares del *ranking*, sino que el resto de las comunidades se mantengan a una distancia considerable.

En el momento más álgido de la crisis las reordenaciones al aumentar el peso de la desigualdad son muy pocas, lo que parece indicar un mayor distanciamiento entre las regiones en la evolución de la renta media en ese periodo que en la magnitud de la desigualdad. Sí se aprecian cambios, sin embargo, entre

las comunidades con niveles más bajos de bienestar, debido, principalmente, al aumento de la desigualdad en Andalucía y a la ausencia de cambios en esa dimensión en Extremadura. En el último año con datos disponibles (2018), ya iniciada la recuperación posterior a la crisis, destaca, sobre todo, el retroceso de posiciones de Baleares y Madrid, muy penalizadas por su mayor desigualdad, al contrario que en Aragón y Asturias.

La tabla recoge los valores en forma de índice, considerando 100 la media española. Esto permite cuantificar las distancias de bienestar social en términos relativos. Puede observarse que la distancia respecto a la media de País Vasco y Navarra aumentó notablemente tras la crisis. En el otro extremo, las distancias de bienestar social de Extremadura, Canarias y Andalucía respecto a la media española eran en 2018 claramente superiores a las que había una década antes, lo que refleja el impacto duradero de la crisis sobre las regiones más pobres.

5.3. La extensión de la pobreza en las regiones españolas

Uno de los ámbitos del bienestar social donde más directamente pueden apreciarse las consecuencias tanto de los distintos niveles de renta y dinamismo económico como de haber descentralizado gran parte de los servicios de bienestar social es el de la pobreza y la privación material. Se trata de dos realidades complementarias, pero no equivalentes. Desde la aportación pionera de Townsend (1979) y los trabajos de Desai y Shah (1988), la búsqueda de relaciones significativas entre los indica-

dores de privación multidimensional y de pobreza monetaria se ha convertido en la clave de bóveda de la literatura especializada. En los últimos años ha aumentado considerablemente la literatura dedicada a estudiar si un bajo nivel de renta implica también unas condiciones de vida insuficientes, lo que pondría en cuestión la consistencia de las estimaciones de pobreza basadas en criterios estrictamente monetarios. El grueso de la evidencia empírica, aunque con diferencias por países, apunta a cierto grado de asociación estadística entre ambas medidas, aunque la relación es generalmente débil.

Algunos trabajos que han analizado ambas variables tomando como referencia las regiones españolas muestran que la falta de una relación suficientemente significativa entre ambos problemas no es una característica exclusiva del agregado nacional, sino que en la mayoría de las regiones se reproduce esta situación (Ayala *et al.*, 2011). Existen, sin embargo, diferencias entre las CC. AA., y no parece existir en los diferentes territorios un patrón definido de asociación estadística entre los dos fenómenos.

Parece relevante, por tanto, estudiar de forma diferenciada ambas realidades en el análisis de las diferencias de bienestar entre CC. AA. Tradicionalmente, los estudios que miden la pobreza monetaria en España y en la mayoría de los países de nuestro entorno optan por un concepto relativo. Frente a la alternativa de la aproximación a la pobreza a través de una perspectiva absoluta que fija una cantidad de dinero mínima necesaria para la compra de la cesta de consumo del hogar, utilizada en países como EE. UU., el concepto relativo cuantifica el número de hogares o personas por de-

bajo de un umbral calculado como porcentaje de la media o la mediana de la renta o el gasto. Desde hace varias décadas, el umbral más utilizado, actualmente recomendado por la UE, es el 60% de la mediana de la renta equivalente por adulto del hogar.

Este concepto aparece como una de las tres variables que componen el indicador de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE). Este indicador forma parte esencial de la esfera social de la Estrategia 2020, que fue aprobada en 2010 en la UE con el objetivo de conseguir una economía inteligente, sostenible e integradora. El AROPE amplía el concepto tradicional basado en términos monetarios, empleando una perspectiva multidimensional para definir la pobreza y/o exclusión social. Incorpora los tres subindicadores siguientes: la tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales (pobreza monetaria, con el umbral del 60% de la mediana de la renta), carencia material severa de bienes, y hogares que presentan muy baja intensidad laboral. A los tres subindicadores se les da el mismo peso, y con presentar insuficiencia en uno de los tres se incluye al hogar o individuo dentro de la población en riesgo de pobreza o exclusión social.

En este apartado nos vamos a centrar en los dos primeros de esos tres indicadores, comparando la pobreza monetaria y la privación multidimensional entre las CC. AA. españolas y estudiando su más reciente evolución desde 2008. En ambos casos tratamos de extender el análisis tradicional, incluyendo el estudio pormenorizado por regiones de la pobreza más severa (la carencia de ingresos) y ampliando los indicadores habitualmente utilizados para medir la privación.

5.3.1. La distribución del riesgo de pobreza por CC. AA.

Como se ha señalado anteriormente, el concepto habitual para medir la pobreza monetaria —también en los estudios territoriales— es de naturaleza relativa. Es posible que al considerar como “pobre” a la población cuya renta disponible por adulto equivalente sea inferior al 60% de la mediana, el concepto quede más cerca de la desigualdad que de la pobreza, aunque desde una perspectiva diferente a la utilizada en el apartado anterior, donde se utilizaba el índice de Gini. Mientras que el índice de Gini mide las diferencias entre todos los pares posibles de casos analizados, la pobreza monetaria se centra en identificar la parte baja de la distribución de la renta. La diferencia más importante es que aumentos o disminuciones de la desigualdad dentro del grupo de población considerado como “no pobre” o dentro del clasificado como tal no afectarían a la tasa de pobreza monetaria pero sí al índice de Gini. Por otro lado, el aumento de la renta de algunos hogares “pobres”, acompañado por aumentos de la renta de algunos hogares “no pobres”, podría provocar disminuciones de la tasa de pobreza monetaria mientras que la desigualdad medida por el índice de Gini podría permanecer constante o incluso aumentar.

Este concepto relativo de medición dificulta comprender adecuadamente la evolución de la pobreza ante los cambios de ciclo. En el caso de España, cuando en 2008 comenzó la crisis, la tasa de pobreza, paradójicamente, disminuyó. El propio carácter relativo del umbral hace que cuando caen las rentas lo haga también esa línea que divide la población en los dos estratos. Al haber

TABLA 4. Tasa de pobreza monetaria (umbral: 60% de la mediana de la renta por adulto equivalente)

	Tasa de pobreza (% de población)		
	2008	2014	2018
Andalucía	26,7	33,4	31,6
Aragón	13,5	16,5	14,1
Asturias	13,4	16,4	13,2
Baleares	18,3	16,5	14,6
Canarias	27,2	26,3	31,3
Cantabria	13,4	20,7	19,5
Castilla y León	16,5	20,7	15,8
Castilla-La Mancha	25,7	28,5	28,4
Cataluña	11,9	15,4	13,1
C. Valenciana	23,3	26,9	25,4
Extremadura	34,7	33,6	37,3
Galicia	20,1	15,4	18,0
Madrid	14,6	14,4	15,2
Murcia	24,2	37,1	28,3
Navarra	5,4	11,9	8,8
País Vasco	8,4	9,6	7,3
La Rioja	16,1	15,7	16,4
ESPAÑA	19,2	22,1	20,9

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

un sector amplio de población, como los perceptores de pensiones, en el que las rentas son estables, la caída del umbral produce automáticamente un salto por encima de esa línea de varios de esos hogares. Es necesario, por tanto, interpretar desde esta perspectiva los datos de pobreza monetaria en las distintas regiones en cada momento del ciclo.

La Tabla 4 recoge el porcentaje de personas pobres en cada CC. AA. en los años 2008, 2014 y 2018. Tal como muestra la tabla, Extremadura, Andalucía y Canarias son, tanto al principio

como al final del periodo, las regiones donde mayor es la incidencia de la pobreza. La última, sin embargo, salió de esa posición durante la crisis, debido al empeoramiento de los indicadores de Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana y, muy especialmente, Murcia, la región donde fue mayor el impacto del cambio de ciclo sobre la tasa de pobreza. Mientras que en 2008 el 24,2% de la población murciana era identificada como pobre, en 2014 ese porcentaje llegó a subir al 37,1%, el mayor de todas las CC. AA., lo que supone un drástico aumento para un indicador que suele presentar tasas de variación interanuales poco significativas. Una vez iniciado el proceso de recuperación posterior a la crisis, Canarias volvió a su tradicional puesto dentro del grupo de regiones con tasas más altas y en Murcia disminuyó considerablemente la tasa, aunque sin volver a los valores anteriores a la crisis.

En el extremo opuesto de la distribución, las regiones con menores tasas de pobreza son, durante todo el periodo, País Vasco y Navarra. La mayor fortaleza de la economía y el desarrollo de sistemas de garantía de ingresos de mucha mayor cobertura y generosidad que en el resto del país hacen que ambas regiones mantengan una distancia importante respecto al resto de comunidades y la media nacional (poco más de un tercio de la tasa nacional en el caso del País Vasco y algo más del 40% en Navarra). Esas diferencias obligan a reflexionar sobre qué parte de esta posición tan favorable responde a las políticas y características propias de ambas regiones, incluido el sistema especial de financiación, y cuál a la ausencia de políticas redistributivas de ámbito nacional mucho más sólidas para compensar las desigualdades regionales.

Entre esos dos polos, con dos regiones con tasas bajas y tres con tasas muy superiores a la media, se sitúan el resto de las comunidades, con algunas reordenaciones importantes en el periodo observado. Mientras que Aragón, Asturias, Cantabria y Murcia sufrieron con intensidad los efectos de la crisis sobre las tasas de pobreza, otras regiones como Madrid y Galicia mejoraron en términos relativos en ese periodo, manteniendo Madrid la misma tasa del 14% y reduciéndose notablemente en Galicia, desde el 20% al 15%. Una característica determinante de la evolución de la pobreza en esta región es que Galicia era la comunidad autónoma con mayor porcentaje de población mayor de 65 años en 2008 (22,3%). El efecto compensatorio de la estabilidad de las rentas de esa población a través de las pensiones, ya citado, explica, en buena parte, esta evolución. Otras regiones en las que también se dio un mayor proceso de envejecimiento que en el resto del territorio son Asturias y Castilla y León, con una tasa de pobreza en 2018 inferior a la que había una década antes.

Esa mejora en el tiempo de la incidencia de la pobreza no se observa para el conjunto de España. La tasa de pobreza monetaria creció durante la crisis en unos tres puntos porcentuales, mientras que la reducción durante el periodo de recuperación fue solo igual a la mitad de ese aumento (1,2%). El hecho de no haber vuelto a los niveles previos a la crisis confirma, de nuevo, ese mayor impacto en términos de pobreza y desigualdad de las fases de desaceleración de la actividad económica y del empleo que el que tienen las etapas de bonanza económica.

Algunos autores critican el uso de una línea de pobreza común para todas

las regiones. Por un lado, las diferencias en los niveles de renta en las distintas CC. AA. hacen que las que están por encima de la media en PIB y renta per cápita presenten tasas de pobreza más bajas (salvo si los niveles de desigualdad son altos) que las de menor renta. Por otra parte, el procedimiento anterior no tiene en cuenta la diferencia en el coste de la vida en cada territorio, y es muy importante el diferencial de precios en el acceso a la vivienda, sin que una mayor renta represente necesariamente una mayor capacidad adquisitiva. Existe evidencia para otros países de que cuando se tienen en cuenta esas diferencias de precios, las ordenaciones regionales de pobreza cambian considerablemente (Jolliffe, 2006; Mogstad *et al.*, 2007). Una forma de recoger esas diferencias en el coste de la vida en cada territorio es ajustar el umbral de pobreza teniendo en cuenta un índice de precios absolutos en cada región. Dado que no existe un índice oficial para las regiones españolas, otra alternativa es utilizar líneas de pobreza regionales, calculadas como el 60% de la mediana de la renta por adulto equivalente regional. Estudios previos realizados para España con esta metodología muestran que la incidencia de la pobreza en cada región cambia sensiblemente con esta opción (Ayala *et al.*, 2014).

La Tabla 5 recoge las tasas de pobreza con umbrales definidos de forma específica para cada región. En las regiones con mayor renta per cápita, la incidencia de la pobreza crece cuando se utilizan líneas de pobreza regionales, y lo contrario sucede en las de menor renta. Si se comparan los resultados con los correspondientes al uso de umbrales nacionales, hay dos rasgos importantes que emergen. El primero es que el rango de diferencias en las tasas se comprime,

TABLA 5. Tasa de pobreza monetaria, umbrales regionales (umbral: 60% de la mediana de la renta por adulto equivalente)

	Tasa de pobreza (% de población)		
	2008	2014	2018
Andalucía	18,2	21,2	17,8
Aragón	19,0	21,5	17,5
Asturias	14,5	19,7	16,2
Baleares	20,6	18,7	21,6
Canarias	20,8	20,2	22,6
Cantabria	14,7	20,7	18,3
Castilla y León	16,0	21,0	17,3
Castilla-La Mancha	13,9	20,7	21,7
Cataluña	17,4	20,6	20,4
C. Valenciana	19,5	21,0	22,0
Extremadura	13,8	20,4	13,7
Galicia	13,1	14,7	16,7
Madrid	20,3	21,7	20,7
Murcia	19,6	19,6	22,3
Navarra	14,0	18,5	14,8
País Vasco	18,5	18,3	17,1
La Rioja	17,5	22,1	17,9
ESPAÑA	19,2	22,1	20,9

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

con una distribución de los indicadores considerablemente más estrecha y una mayor convergencia, por tanto, cuando se utilizan umbrales regionales. El segundo es la presencia de reordenaciones muy importantes, alterándose casi todas las posiciones de las regiones en el *ranking*. El caso más llamativo es el de Extremadura, que pasaría a ser la región con menor pobreza relativa si esta se midiera con esas líneas territoriales. En el extremo opuesto se sitúa Madrid, que pasaría a ser una de las regiones con

mayor pobreza de España. Hay también dos casos que destacan por alterarse poco la situación cuando se utiliza cada uno de esos umbrales: Navarra seguiría estando entre las regiones donde menor es la extensión de la pobreza y Canarias entre aquellas donde es mayor.

5.3.2. El problema de los hogares sin ingresos

El análisis de la pobreza monetaria posibilita el estudio de las diferencias entre las CC. AA. en la cola baja de la distribución de la renta. Como se señaló anteriormente, un problema tradicional de los procedimientos de medición de la pobreza con el criterio relativo es la dificultad que tiene interpretar las variaciones de la tasa ante los cambios de ciclo económico, al cambiar el umbral con la media. No existe en España, sin embargo, una alternativa de medición del problema desde una aproximación absoluta suficientemente consensuada.

Algunos autores proponen utilizar con este objetivo indicadores de carencia de fuentes regulares de ingresos. La Encuesta de Población Activa (EPA) permite obtener trimestralmente el porcentaje de hogares que no perciben ingresos ni del mercado de trabajo (trabajo dependiente o autónomo) ni de pensiones o prestaciones de desempleo pagadas por la seguridad social ni de ninguna otra fuente regular de ingresos. Aunque una pequeña proporción de estos hogares puede contar con otras fuentes de renta (como ingresos del capital o la propiedad) que garanticen un nivel de vida adecuado, en la gran mayoría de los casos se trata de familias cuya situación económica es muy precaria.

Se trata de una variable mucho más sensible a las posibles expansiones y re-

cesiones, como demuestran las grandes fluctuaciones que tuvo el indicador en España desde que empezaron a notarse los efectos en el desempleo en 2007. En términos del número total de hogares, la cifra se elevó desde los 335.000 en el segundo trimestre de 2007 a su valor máximo de 770.000 en el primer trimestre de 2014. Posteriormente, la cifra descendió hasta los 565.000 del cuarto trimestre de 2019. Ese volumen de hogares queda todavía lejos del que había antes del cambio de ciclo económico.

La Tabla 6 recoge ese indicador de hogares sin ingresos para todas las CC. AA. en forma de porcentaje, junto a otros indicadores relacionados con la falta de ingresos del trabajo que *a priori* podrían considerarse posibles predictores de su evolución: la tasa de paro agregada, el porcentaje de hogares en los que todos los activos están en desempleo y la tasa de paro de la persona principal del hogar. Del análisis conjunto de los diferentes indicadores de desempleo se desprende que una de las principales causas de la posición estructural de Andalucía, Canarias y Extremadura como las tres regiones más pobres del país que se observaba con los datos de pobreza monetaria es la alta incidencia del desempleo, tanto en forma de la tasa agregada como cuando se analiza desde la perspectiva de su distribución intrafamiliar.

Con muy pocas excepciones, tanto antes de la crisis de 2008 como en su momento más álgido y tras el periodo de recuperación, los problemas de desempleo en esas tres comunidades son los mayores de España. Ocupan en los tres periodos las tres primeras posiciones en la tasa de desempleo y en la mayoría de los casos también en el indicador referente a la situación de desempleo de

TABLA 6. Porcentaje de hogares sin ingresos y distribución intrafamiliar del desempleo

	2007				2014				2019			
	Hoga- res sin ingre- sos	Tasa de desem- pleo	Todos los activos en paro	Paro perso- na prin- cipal	Hoga- res sin ingre- sos	Tasa de desem- pleo	Todos los activos en paro	Paro perso- na prin- cipal	Hoga- res sin ingre- sos	Tasa de desem- pleo	Todos los activos en paro	Paro perso- na prin- cipal
Andalucía	2,0	12,0	3,9	8,5	5,6	34,7	15,8	30,1	3,8	21,0	8,5	16,5
Aragón	1,4	5,3	1,1	3,6	3,1	20,8	7,4	15,8	2,2	10,0	3,3	7,1
Asturias	1,7	9,1	3,8	7,1	4,0	21,0	9,0	18,1	2,5	14,2	6,0	12,7
Baleares	1,7	5,5	1,3	3,9	5,3	19,0	8,4	15,7	3,4	12,1	4,3	9,1
Canarias	2,1	9,8	3,2	8,1	7,2	32,7	16,4	28,2	3,6	21,0	8,5	17,1
Cantabria	1,8	6,3	1,9	4,8	3,2	19,3	6,8	14,7	2,8	9,0	3,4	6,7
Castilla y León	1,6	7,3	1,6	4,6	3,2	21,2	8,2	16,9	2,3	11,8	4,4	9,6
C.-La Mancha	1,5	7,8	1,9	5,5	4,1	28,7	11,1	22,1	2,4	16,4	5,9	12,9
Cataluña	1,7	6,1	1,7	4,5	3,1	20,2	7,9	16,6	3,0	11,2	4,2	9,0
C. Valenciana	2,6	8,7	2,6	7,1	4,5	26,2	10,7	21,3	3,3	14,3	4,9	11,6
Extremadura	1,6	12,1	3,7	10,7	3,8	29,4	11,3	24,3	2,3	20,5	7,6	16,1
Galicia	1,3	7,6	2,6	6,0	3,0	22,3	8,7	20,5	2,4	11,3	4,8	10,7
Madrid	1,4	6,2	1,3	4,2	3,0	19,0	6,4	15,9	2,5	10,5	3,7	9,0
Murcia	1,9	6,6	1,6	4,4	4,1	25,1	9,9	21,2	2,6	13,4	4,4	10,1
Navarra	1,6	5,3	0,7	3,4	3,1	15,9	6,7	14,6	2,7	7,6	3,7	7,3
País Vasco	1,5	6,0	2,1	4,9	4,0	16,1	6,3	12,8	2,2	8,6	3,5	8,1
La Rioja	0,7	4,9	0,7	2,0	2,8	17,7	6,8	14,4	1,7	9,9	3,9	9,4
España	1,8	8,0	2,3	5,8	4,0	24,5	10,0	20,4	2,9	14,0	5,3	11,4

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

todos los activos del hogar y en la tasa de desempleo de la persona principal. Tales datos apuntan al núcleo del problema de la pobreza en estas regiones, y resulta crucial el diseño adecuado de políticas que puedan favorecer la creación de empleo en esos territorios si se aspira a una mayor convergencia en los indicadores de bienestar social.

Centrando la atención en el indicador de hogares sin ingresos, destaca, en primer lugar, la gran diferencia que se puede observar en la ordenación de las CC. AA. en comparación con el indicador de pobreza monetaria. Casi el único rasgo coincidente es la ubicación de Andalucía y Canarias dentro del grupo con una mayor extensión de esta forma

de pobreza severa y absoluta. En casi todo el periodo considerado, La Rioja, Aragón y Galicia son las regiones donde menor es la incidencia del problema de la carencia de ingresos. En el periodo más reciente se incluye también en este grupo el País Vasco, que es la comunidad con el sistema de rentas mínimas más generoso. Eso no evitó que el crecimiento de este tipo de pobreza fuera mayor allí durante la crisis de 2008 que en el promedio de las regiones.

Destacan también los casos de Baleares y la Comunidad Valenciana, con indicadores poco acordes a su nivel de renta. En este sentido, son también llamativos los altos niveles del problema en el contexto comparado de Madrid y Cataluña.

La primera registró una caída de su extensión en la etapa de recuperación que fue muy inferior a la media española y en la segunda esa reducción no se produjo. Del conjunto de indicadores analizados hasta ahora, es probablemente este donde más se visualizan las opciones propias desarrolladas por cada región en el ámbito de la política social, dado que el tejido de la última red de seguridad económica, hasta la implantación en junio de 2020 del Ingreso Mínimo Vital, ha sido competencia de los Gobiernos autonómicos.

5.3.3. Las diferencias en privación material

Como se ha señalado anteriormente, un segundo indicador utilizado para calcular la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social definida por la UE en su Estrategia 2020 hace referencia a la carencia material severa de bienes. Su inclusión en la definición del AROPE trata de recoger aspectos no monetarios de la pobreza. Para definir esa forma de privación, la UE definió nueve carencias representativas del equipamiento y las condiciones de vida de los hogares, fijando el umbral por debajo del cual los hogares quedarían fuera del riesgo de pobreza o exclusión social en la presencia de cuatro o más carencias. Aunque la elección de los nueve indicadores y del umbral de cuatro carencias no estuvo exenta de arbitrariedad, este indicador

de privación material tiene la ventaja de su facilidad de aplicación y de seguimiento de forma homogénea en todos los países para los que Eurostat dispone de información estadística.

Para ajustar más este indicador de carencias a la realidad española es posible realizar distintas adaptaciones. Es importante tener en cuenta que con su Agenda 2030 la UE asumió el reto marcado por Naciones Unidas en 2015, que incluía una serie de objetivos de lucha contra la pobreza y que, entre los temas planteados, se destacó la importancia del acceso a la vivienda digna y el problema del “sinhogarismo”. Si prestamos atención a esa línea, hemos añadido a las nueve carencias tradicionales de la UE dos relativas a la vivienda: la sobrecarga de los gastos de vivienda y el hacinamiento. Martínez y Navarro (2016) ya incluyeron estas variables, entre otras, como determinantes de la privación material de acuerdo con las definiciones de Eurostat. La variable de hacinamiento hace referencia a la relación entre el tamaño de la vivienda (atendiendo al número de habitaciones y no específicamente a los metros cuadrados) y el número de personas que la ocupan². La variable de sobrecarga de los costes de la vivienda es el porcentaje que representa el coste periódico de uso de la vivienda respecto a la renta disponible del hogar³.

Con la inclusión de estas dos carencias, el número de indicadores de caren-

² La tasa de hacinamiento, según Eurostat, se define como el porcentaje de la población que vive en un hogar superpoblado. Se considera que una persona vive en un hogar superpoblado si el hogar no tiene a su disposición un número mínimo de habitaciones igual a: una habitación para el hogar, una habitación por pareja en el hogar, una habitación para cada persona de 18 años o más, una habitación por pareja de solteros del mismo género entre 12 y 17 años de edad, una habitación para cada persona individual entre 12 y 17 años de edad y no incluida en la categoría anterior y una habitación por pareja de niños menores de 12 años.

³ La tasa de sobrecoste de la vivienda es el porcentaje de la población que vive en hogares donde el total de los costes de vivienda (“neto” de ayudas a la vivienda) representan más del 40% del ingreso disponible (“neto” de ayudas a la vivienda).

cia material se amplía a once, aunque manteniendo el umbral en cuatro carencias. La decisión de mantener ese número se debe a que, aunque los dos nuevos ítems son relevantes como reflejo de las necesidades sociales, el porcentaje de hogares con carencia en alguna de las dos variables relativas a la vivienda es pequeño y, por tanto, su efecto sobre el incremento del porcentaje de hogares con carencia material severa es muy leve.

Los estudios tradicionales de privación suelen clasificar a la población en dos grandes grupos, según se esté o no en situación de privación. En este trabajo nosotros desagregamos más esa clasificación, diferenciando cuatro grupos posibles: no privados (hasta dos carencias), vulnerables a la privación (tres carencias), privados moderadamente (cuatro carencias) y privados severamente (cinco carencias o más). La cifra de privados saldría de sumar los dos últimos grupos. Siguiendo estos criterios se ha elaborado la Tabla 7. De forma similar a lo que sucedía en el análisis de los hogares sin ingresos, la ordenación de regiones difiere sensiblemente de la que resultaba de los indicadores de pobreza monetaria, lo que viene a confirmar que cada aproximación ofrece una perspectiva diferente de la pobreza. Destaca también el alto número de reordenaciones que se producen en el *ranking* en los tres momentos del tiempo analizados. Además, en contraste con la hipótesis habitual de que la privación es un fenómeno más estable frente a los cambios de ciclo económico que la pobreza, el porcentaje de hogares en esta situación casi se duplicó en la crisis y se redujo casi una cuarta parte durante la recuperación.

La evolución de los datos nacionales de privación permite destacar varios puntos. En primer lugar, cuando se ob-

serva la población en esta situación se constata que, en el periodo de recuperación (2014-2018), solo se redujo a la mitad el aumento registrado durante la crisis de 2008. En segundo lugar, la proporción de población en situación de privación severa sobre el total de hogares privados (moderados y severos) no ha parado de crecer. En 2008 ese porcentaje era el 27%, en 2014 se elevaba al 32% y siguió creciendo hasta alcanzar en 2018 un 35%. Es una señal negativa que muestra que la intensidad de la privación no ha dejado de aumentar y que durante el último periodo de recuperación el problema se ha agravado. Un dato positivo, sin embargo, es el hecho de que la población vulnerable a las carencias materiales estaba en 2018 en los niveles previos a la crisis. En cualquier caso, durante esa corta recuperación (cuatro años) solo se redujo a la mitad la extensión de la pobreza y la privación que la crisis provocó, mientras que la intensidad de la privación ha seguido creciendo a un ritmo considerable.

Algunas regiones, de nuevo, ocupan sistemáticamente las posiciones más altas del *ranking*, con niveles de privación muy superiores a la media. Murcia es el ejemplo más claro, siendo la región donde los hogares sufren un mayor número de carencias desde la crisis de 2008, aunque la proporción se ha ido reduciendo en el periodo más reciente. Canarias también se ubica todos los años entre las regiones con indicadores de privación más altos y en el periodo más reciente se han incorporado a este grupo Andalucía y Extremadura. En esta última región, mientras que han disminuido los hogares severamente privados, han aumentado las situaciones con formas moderadas de privación, impulsando el agregado al alza.

TABLA 7. Porcentaje de hogares en situación de privación

	2008				2014				2018			
	Vulnerables a la privación	Privados moderadamente	Privados severamente	Privados	Vulnerables a la privación	Privados moderadamente	Privados severamente	Privados	Vulnerables a la privación	Privados moderadamente	Privados severamente	Privados
Andalucía	8,16	3,94	2,87	6,81	15,05	6,07	4,73	10,80	14,22	5,38	3,81	9,20
Aragón	4,05	0,43	0,00	0,43	7,04	3,26	1,16	4,42	2,78	1,69	0,22	1,90
Asturias	11,05	1,43	0,52	1,95	7,24	2,53	2,47	5,00	7,58	3,49	2,66	6,15
Baleares	8,53	2,90	0,84	3,74	8,87	6,78	4,56	11,34	7,90	6,82	0,23	7,04
Canarias	12,22	3,58	0,99	4,58	19,93	6,44	1,79	8,23	8,27	5,43	4,11	9,54
Cantabria	5,12	0,94	0,06	1,00	10,47	2,13	1,37	3,50	5,69	1,32	2,34	3,66
Castilla y León	4,29	0,91	0,02	0,93	6,79	2,74	1,06	3,80	4,95	1,71	0,24	1,95
C.-La Mancha	6,35	2,87	1,01	3,88	6,72	6,79	3,03	9,83	10,66	4,10	2,55	6,65
Cataluña	6,52	2,91	0,91	3,81	10,24	5,06	3,13	8,19	5,42	4,62	2,72	7,33
C. Valenciana	10,80	4,59	0,66	5,25	15,64	9,31	1,96	11,27	7,12	3,24	1,12	4,36
Extremadura	6,21	1,27	0,93	2,20	9,64	2,47	1,33	3,80	11,80	7,49	1,05	8,54
Galicia	6,01	2,37	0,61	2,98	9,23	4,86	1,01	5,87	5,35	1,21	0,47	1,68
Madrid	8,72	5,24	0,94	6,19	8,28	4,15	1,80	5,96	8,45	3,30	2,12	5,42
Murcia	9,16	2,90	2,49	5,39	17,68	8,86	3,53	12,39	12,86	7,41	2,18	9,59
Navarra	5,55	0,89	0,59	1,47	5,07	1,68	0,00	1,68	2,73	4,75	1,18	5,93
País Vasco	2,68	1,79	1,42	3,20	3,60	3,26	1,04	4,30	3,71	1,54	0,85	2,39
La Rioja	4,72	2,06	1,16	3,22	7,95	3,74	2,26	6,00	5,98	3,28	0,23	3,51
ESPAÑA	7,49	3,23	1,21	4,44	11,12	5,42	2,58	8,00	8,28	4,03	2,16	6,19

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

A pesar de ocupar siempre uno de los primeros puestos en pobreza monetaria, las tasas de privación de esta región eran muy inferiores a la media en 2008 y 2014. Probablemente, una población rural envejecida y los bajos niveles de intensidad y desigualdad dentro de la población pobre son factores importantes a la hora de explicar esta posición. El principal rasgo de la elevada pobreza en Extremadura es una renta muy inferior a la media y no tanto la generalización de carencias materiales.

En contraste con este grupo de regiones, hay comunidades que destacan por sus menores niveles de privación, como

es el caso de Navarra, Aragón, Cantabria y Castilla y León, aunque el panorama cambió de un periodo a otro, a diferencia de la estabilidad que se apreciaba en el caso de la pobreza monetaria. En las regiones con posiciones intermedias vuelve a destacar la situación de Madrid y Cataluña, con indicadores más elevados que los que les corresponderían según su capacidad económica. Existen también diferencias en la distinta incidencia de la privación moderada y severa. Andalucía destaca como la región que muestra de forma persistente una de las mayores tasas de privación severa. Lo contrario ocurre en Aragón.

La graduación de las situaciones de privación a partir del número de carencias en los distintos ítems permite identificar un grupo fuera de la condición de privación, pero que, sin embargo, es vulnerable a esta. Se trata de las personas que, según los criterios definidos, viven en hogares que, sin estar privados, están a una sola carencia de pasar a estarlo. A los problemas de pobreza monetaria y privación de algunas regiones se añade un nutrido grupo de población vulnerable que podría pasar a la situación de privación en escenarios económicos y sociales adversos. Esta realidad sugiere una actuación más amplia e intensa en el desarrollo de políticas de lucha contra esta forma de pobreza en comunidades como Andalucía, Castilla-La Mancha o Extremadura, donde esta forma de vulnerabilidad aumentó o no se redujo significativamente durante la última recuperación económica. Esa vulnerabilidad provoca que, ante cambios muy rápidos en los determinantes generales de las condiciones de vida de los hogares, como el *shock* de la COVID-19, algunas de las situaciones de precariedad se transformen en formas intensas de exclusión social.

5.4. Una aproximación a la desigualdad en el ámbito municipal y provincial

Una de las dimensiones menos conocidas del análisis territorial de la desigualdad y el bienestar social es el salto desde la perspectiva regional hacia otras particiones territoriales más desagregadas. Mientras que la explotación de

los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida ha permitido un cierto desarrollo de los estudios regionales sobre pobreza y desigualdad, la escasez de información no ha permitido hacer una exploración similar en el caso de las provincias o los municipios.

Una mayor desagregación territorial, sin embargo, tiene interés, ya que permite identificar algunas singularidades dentro de las regiones que normalmente pasan desapercibidas al realizar un análisis más agregado. Una de las fuentes disponibles para efectuar este análisis es el Atlas de Distribución de Renta de los Hogares, incluido dentro del ámbito de estadística experimental del Instituto Nacional de Estadística y publicado por primera vez en 2019. Esta base de datos se elabora a partir de los registros fiscales que la Agencia Tributaria tiene de las CC. AA. pertenecientes al Territorio de Régimen Fiscal Común, junto a algunos datos procedentes de las Haciendas Forales para el País Vasco y Navarra. El objetivo es la construcción de un conjunto de indicadores de la distribución de la renta⁴ a nivel municipal e incluso, en algunas localidades, inframunicipal (distritos y secciones censales).

Dependiendo del ámbito territorial fiscal, la información recogida es diferente. Mientras que en los territorios de las Haciendas Forales únicamente se recogen las rentas medias, en el resto de España se reportan, además, otros indicadores, como el número de personas bajo diferentes umbrales de renta por municipio, distrito y sección censal. No obstante, es necesario señalar que los datos deben ser interpretados con cau-

⁴ Se debe tener en cuenta que los datos de renta disponibles se refieren a la renta por persona u hogar en lugar de la renta por unidad de consumo, que es la usada en el resto del capítulo.

tela, ya que, como precisa el propio Instituto Nacional de Estadística, se trata de una operación estadística experimental. Asimismo, la información no es totalmente comparable con los resultados presentados en los apartados anteriores, porque en lugar de desigualdad personal de la renta se analiza la desigualdad de la renta media entre municipios.

Como se ha visto en el resto del capítulo, es relevante tener en cuenta el lugar de residencia para conocer no solo cómo se distribuye la renta, sino también si las personas están más o menos concentradas en el territorio. En esta extensión del análisis anterior se pretende, en primer lugar, estudiar la desigualdad de la renta media⁵ entre los municipios para estimar si las personas con mayor o menor renta viven en unos municipios determinados o si se distribuyen de manera equilibrada. Una cuestión clave para entender apropiadamente los resultados mostrados a continuación reside, por tanto, en la variable estudiada —la renta media de cada municipio en las Tablas 8 y 9 y de cada sección censal en la Tabla 10— y la unidad de análisis —unidades territoriales y no personas o familias—. Por tanto, se está analizando la desigualdad de la renta entre municipios o secciones censales, no entre las personas que viven en esos espacios. Es decir, la desigualdad para España reportada en las Tablas 8 y 9 debería interpretarse como la desigualdad de renta media entre los municipios españoles y las contribuciones relativas, como el impacto que la desigualdad entre municipios de una CC. AA. (pri-

mero) o una provincia (después) tiene sobre la general.

En la Tabla 8 se utiliza el índice de Theil como indicador de la desigualdad de la renta media municipal en cada comunidad autónoma, dado que es el que reúne las mejores propiedades para este tipo de descomposiciones. Recordemos, de nuevo, que no se está analizando la distribución personal de la renta, sino la distribución territorial. Por este motivo, los resultados no describen la misma situación mostrada en las Tablas 1 y 2 del presente capítulo. En este caso, se observa que algo más de la mitad de las diferencias de renta entre los municipios españoles se debe a la disparidad entre las CC. AA. Sin obviar la desigualdad interna de cada región —motivo por el que no se puede afirmar que todos los residentes en una comunidad autónoma son pobres o ricos si su región lo es—, no se puede dejar de lado que el territorio influye sobre la renta media de los residentes.

En lo que respecta a la desigualdad interna, la disparidad de las rentas medias entre los municipios es relevante, hasta el punto de que más del 40% de la desigualdad municipal en España se explica por las diferencias internas entre las localidades de cada región. Es más, este fenómeno explica, en algunas CC. AA. como Madrid⁶, Cataluña, Andalucía o la Comunidad Valenciana, la mayor parte del porcentaje antes mencionado. El resultado es un mapa en el que las ciudades más pobladas —situadas en su mayoría en las regiones citadas— tie-

⁵ Al ser la renta media por persona la variable de análisis, se supone que la distribución de la renta es uniforme dentro de cada localidad.

⁶ Tomando como ejemplo el caso de la Comunidad de Madrid, se observa cómo la desigualdad de la renta entre los municipios de dicha región contribuye en un 11% a la desigualdad general entre todos los municipios españoles

TABLA 8. Desigualdad de la renta media municipal por CC. AA. (2016)

	Índice de Theil	Contribución absoluta	Contribución relativa
Andalucía	0,0127	0,00239	8,34%
Aragón	0,0048	0,00013	0,49%
Asturias	0,0039	0,00008	0,32%
Baleares	0,0025	0,00006	0,22%
Canarias	0,0092	0,00041	1,52%
Cantabria	0,0053	0,00007	0,24%
Castilla-León	0,0085	0,00044	1,60%
Castilla-La Mancha	0,0156	0,00068	2,48%
Cataluña	0,0135	0,00220	8,01%
C. Valenciana	0,0120	0,00128	4,65%
Extremadura	0,0126	0,00030	1,08%
Galicia	0,0052	0,00007	0,27%
Madrid	0,0226	0,00316	11,51%
Murcia	0,0076	0,00024	0,87%
Navarra	0,0068	0,00010	0,34%
País Vasco	0,0063	0,00030	1,10%
La Rioja	0,0061	0,00004	0,15%
Intrarregional	-	0,01188	43,22%
Interregional	0,0151	0,01514	55,07%
ESPAÑA	0,0275	0,02749	100%

Fuente: Atlas de Distribución de la Renta de los Hogares (INE).

nen una renta media mucho mayor que otras localidades.

Siguiendo esta línea de trabajo y, dada la relevancia de las disparidades internas, se replica esta descomposición considerando la provincia como la unidad territorial que agrupa a los municipios. Este enfoque permite estimar con mayor detalle la relevancia de la desigualdad en las comunidades pluriprovinciales, que puede quedar oculta en la agregación regional.

La Tabla 9 muestra cómo aumenta la importancia de las diferencias en-

tre las unidades territoriales cuando se considera la provincia en lugar de la región como variable de grupo. Este hecho pone de manifiesto la existencia de disparidades importantes dentro de las CC. AA. pluriprovinciales. La situación de Madrid, comunidad uniprovincial, no varía y se mantiene como la provincia con la mayor contribución a las desigualdades internas (supone más del 11% de la desigualdad observada entre los municipios españoles).

El análisis cobra más interés cuando se estudian las CC. AA. pluriprovinciales que destacaban en la descomposición anterior. En el caso de las provincias catalanas, Barcelona aparece como la segunda provincia en España con mayor desigualdad de la renta entre sus municipios, lo que explica el dato anterior de Cataluña como la segunda región con mayor desigualdad interna.

Cuando se analiza la situación de Andalucía y la Comunidad Valenciana, se observa el impacto de Sevilla, aunque con valores cercanos en Cádiz y Granada, mientras que en la Comunidad Valenciana son las provincias de Alicante y Valencia las que presentan una mayor desigualdad. La descomposición también permite descubrir regiones con baja desigualdad interna, pero en las que hay provincias con una desigualdad elevada, como, por ejemplo, A Coruña en Galicia.

Por último, la base de datos permite profundizar en el análisis e ir más allá del supuesto antes comentado de una distribución uniforme de la renta dentro de cada localidad para estimar el grado de cohesión interna de los municipios españoles medido en términos de renta. Sin duda, dos localidades con rentas medias similares no presentan la misma cohesión social si en una de ellas

TABLA 9. Desigualdad de la renta media municipal por provincias (2016)

	Índice de Theil	Contribución absoluta	Contribución relativa
1: Álava/Araba	0,001492	0,000011	0,04%
2: Albacete	0,009975	0,000084	0,31%
3: Alicante/Alacant	0,008320	0,000325	1,18%
4: Almería	0,010111	0,000152	0,55%
5: Ávila	0,013749	0,000046	0,17%
6: Badajoz	0,011119	0,000165	0,60%
7: Balears, Illes	0,002527	0,000061	0,22%
8: Barcelona	0,012369	0,001483	5,39%
9: Burgos	0,003982	0,000030	0,11%
10: Cáceres	0,013707	0,000119	0,43%
11: Cádiz	0,010581	0,000284	1,03%
12: Castellón/Castelló	0,005257	0,000065	0,24%
13: Ciudad Real	0,014976	0,000163	0,59%
14: Córdoba	0,009196	0,000157	0,57%
15: Coruña, A	0,011796	0,000287	1,05%
16: Cuenca	0,015214	0,000064	0,23%
17: Girona	0,009622	0,000157	0,57%
18: Granada	0,019197	0,000380	1,38%
19: Guadalajara	0,005861	0,000031	0,11%
20: Gipuzkoa	0,006949	0,000108	0,39%
21: Huelva	0,008576	0,000096	0,35%
22: Huesca	0,004187	0,000020	0,07%
23: Jaén	0,010573	0,000148	0,54%
24: León	0,006042	0,000061	0,22%
25: Lleida	0,004134	0,000038	0,14%
26: La Rioja	0,006143	0,000042	0,15%
27: Lugo	0,003915	0,000028	0,10%
28: Madrid	0,022588	0,003164	11,51%
29: Málaga	0,007253	0,000253	0,92%
30: Murcia	0,007583	0,000239	0,87%
31: Navarra	0,006833	0,000095	0,34%
32: Ourense	0,006701	0,000045	0,16%
33: Asturias	0,003931	0,000088	0,32%
34: Palencia	0,003207	0,000011	0,04%
35: Palmas, Las	0,006232	0,000148	0,54%
36: Pontevedra	0,006781	0,000139	0,51%
37: Salamanca	0,006990	0,000050	0,18%
38: Santa Cruz de Tenerife	0,011607	0,000251	0,91%
39: Cantabria	0,005329	0,000067	0,24%
40: Segovia	0,005395	0,000018	0,06%
41: Sevilla	0,017063	0,000719	2,62%
42: Soria	0,004561	0,000008	0,03%
43: Tarragona	0,006178	0,000106	0,38%
44: Teruel	0,007121	0,000020	0,07%
45: Toledo	0,016050	0,000239	0,87%
46: Valencia/València	0,008602	0,000473	1,72%
47: Valladolid	0,006766	0,000076	0,28%
48: Bizkaia	0,006565	0,000164	0,60%
49: Zamora	0,007444	0,000028	0,10%
50: Zaragoza	0,004210	0,000087	0,32%
Intrarregional	-	0,011093	40,35%
Interregional	0,016398	0,016398	59,65%
España	0,027492	0,027492	1,000000

Fuente: Atlas de Distribución de la Renta de los Hogares (INE).

TABLA 10. Desigualdad de la renta por tamaño del municipio (2016)

Tamaño de municipio	Coefficiente de variación	Índice de Theil
De 1001 a 2000	0,036	0,001
De 2001 a 3000	0,041	0,001
De 3001 a 5000	0,051	0,002
De 5001 a 10.000	0,076	0,004
De 10.001 a 20.000	0,113	0,006
De 20.001 a 30.000	0,144	0,011
De 30.001 a 50.000	0,159	0,013
De 50.001 a 100.000	0,219	0,013
De 100.001 a 500.000	0,256	0,032
Más de 500.000	0,325	0,051
Total	0,086	0,005

Fuente: Atlas de Distribución de la Renta de los Hogares (INE).

esa renta media está equitativamente repartida y en la otra la desigualdad es grande. En este caso, se analiza la distribución de la renta dentro de cada municipio mediante la desigualdad entre las rentas medias de cada sección censal calculada con el coeficiente de variación y el índice de Theil para cada localidad.

En la Tabla 10 se presentan los valores medios de ambos índices de desigualdad en función del tamaño de los municipios. En general, conforme aumenta el tamaño del municipio, pasando de entornos rurales a semiurbanos y luego a urbanos o megaurbanos, la desigualdad lo hace también. Si nos fijamos, por ejemplo, en el coeficiente de variación, la dispersión de la renta en los municipios de más de 500.000 habitantes casi multiplica por diez la de los municipios más pequeños.

En síntesis, con las cautelas necesarias ante el carácter experimental de los datos, el lugar de residencia de los individuos parece relevante en la explicación de la desigualdad de la renta en España, por lo que sería necesario disponer de mejores datos e incorporar análisis de cohesión social y territorial en el diseño de las políticas públicas a nivel local.

Conclusiones

1 Este capítulo del informe ha tratado de analizar el alcance de las diferencias en la desigualdad y la pobreza en las distintas regiones en distintos momentos del tiempo, como el periodo de bonanza anterior a la crisis de 2008, los momentos más intensos de esta y los años de recuperación anteriores a la COVID-19, lo que nos ha permitido llegar a las siguientes conclusiones:

2 En primer ámbito donde estas desigualdades se producen es el de la renta disponible de los hogares. Normalmente, la aproximación a estas diferencias se realiza mediante indicadores económicos agregados. La explotación de microdatos de hogares de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) ha permitido complementar esa visión. Nuestros resultados muestran una gran estabilidad de las posiciones de las regiones en el *ranking* en distintos momentos del tiempo y en distintas fases del ciclo económico. La limitada convergencia que se observa en los indicadores de renta pone en cuestión el alcance de las políticas compensatorias entre territorios. Además del necesario desarrollo de políticas redistributivas más ambiciosas, parece necesario el desarrollo estratégico de políticas estructurales que consigan reducir la actual inercia.

3 En segundo lugar, los indicadores de desigualdad estimados revelan también una magnitud del problema muy diferente en las distintas regiones. Esas desigualdades internas explican un porcentaje muy alto de la desigualdad en España, aunque las diferencias de renta entre regiones ganaron capacidad explicativa durante la crisis de 2008. Destaca también la caracterización para casi todo el periodo observado de algunas comunidades como igualitarias y otras de alta desigualdad, aunque con algunos cambios durante esa crisis. Llama la atención, sobre todo, que en algunas de las habitualmente caracterizadas como ricas —la Comunidad de Madrid, sobre todo— la desigualdad en la distribución de la renta tiene una magnitud poco acorde con su capacidad económica.

4 No hay, de hecho, una clara correspondencia entre los niveles medios de renta y la desigualdad, lo que dificulta las posibles valoraciones de las diferencias entre regiones en términos de bienestar social. En el capítulo se ofrecen diferentes resultados que tratan de combinar en un mismo indicador ambas dimensiones. A medida que se le concede mayor peso a la desigualdad algunas regiones retroceden rápidamente posiciones en el *ranking* de bienestar social. Destacan, de manera sistemática, los mayores niveles de bienestar social en Navarra, País Vasco y, en general, la cornisa cantábrica, situándose Extremadura, Canarias y Andalucía en el polo opuesto.

5 Para completar el análisis de las diferencias en la distribución de la renta en cada región es necesario conocer las variaciones en la incidencia de los problemas de pobreza. La disponibilidad de enfoques muy distintos ha he-

cho recomendable adoptar diferentes alternativas, desde la más habitual de la pobreza relativa a otras más específicas, como la carencia de ingresos o la privación multidimensional. Como suele suceder en los estudios que analizan tanto realidades más agregadas como la situación específica de hogares e individuos, los resultados encontrados ofrecen clasificaciones de las comunidades no del todo coincidentes.

6 Algunas comunidades se ubican casi sistemáticamente dentro del grupo donde mayor es el riesgo de pobreza relativa, como Extremadura, Andalucía y Canarias, y en ellas la incidencia del desempleo, tanto el agregado de la región como el que afecta a todos los miembros activos del hogar, es mucho mayor que la media española. En el extremo opuesto aparecen País Vasco y Navarra, regiones con un tejido productivo más sólido y una mayor extensión de los programas de garantía de ingresos. El panorama no es exactamente igual en el caso de la privación multidimensional, aunque varias de las comunidades citadas ocupan puestos similares en los correspondientes *rankings*. Emerge, de nuevo, la necesidad de articular formas de intervención pública que vayan más allá del ámbito redistributivo.

7 Un último ámbito de estudio ha sido el salto desde la perspectiva regional a la municipal, un tema a menudo orillado en el análisis de la distribución personal de la renta debido a la ausencia de datos. Los cálculos realizados confirman la hipótesis esperable de que la dispersión de la renta aumenta con el tamaño del municipio, con un salto muy importante desde las ciudades menores de 500.000 habitantes a las grandes urbes. Por último, los resul-

tados muestran también que en varias comunidades las desigualdades intra-provinciales tienen un importante efecto sobre la dispersión de la renta entre los municipios del país.

8 Todos estos resultados, como hemos señalado, y sobre todo, la inercia en las posiciones en los *rankings* de varias comunidades en las distintas dimensiones observadas, obligan a revisar el diseño global de las políticas dirigidas a reducir la desigualdad en la distribución personal de la renta desde esta perspectiva territorial. Si bien el grueso de la desigualdad en España se sigue explicando por las diferencias internas de renta en cada comunidad, donde deben actuar políticas más generales, con medidas que promuevan la actividad eco-

nómica y el empleo en las regiones con menor renta, parece necesaria también la revisión de las políticas compensatorias de las diferencias de renta entre territorios.

9 Al mismo tiempo, más allá de los límites políticos y administrativos, se muestran tensiones territoriales en términos de renta entre los municipios más dinámicos en población, actividad económica y empleo y aquellas localidades menos activas, de manera que se genera una España a dos velocidades, al menos, con un grave riesgo de divergencia interna. El mapa actual define con claridad regiones más vulnerables en términos de renta, desigualdad y pobreza, que quedan mucho más expuestas ante posibles *shocks* económicos.

Bibliografía

- Ayala, L., Cantó, O. y Rodríguez, J.G. (2017): "Poverty and the business cycle: The role of the intra-household distribution of unemployment". *Journal of Economic Inequality* 15, 47-73.
- Ayala, L., Jurado, A. y Pedraja, F. (2009): "Inequality and Welfare in Intra-Territorial Income Distribution". En Cuadrado-Roura, J.R. (ed.): *Regional Policy, Economic Growth and Convergence*. Heidelberg: Springer.
- Ayala, L., Jurado, A. y Pérez-Mayo, J. (2011): "Income Poverty and Multidimensional Deprivation: Lessons from Cross-Regional Analysis". *Review of Income and Wealth* 57, 40-60.
- Ayala, L., Jurado, A. y Pérez-Mayo, J. (2014): "Drawing the poverty line: do regional thresholds make a difference?". *Applied Economic Perspectives & Policy* 36, 309-322.
- Ayala, L., Martín Román, J. y Vicente Perdiz, J. (2020): "The Contribution of the Spatial Dimension to Inequality: A Counterfactual Analysis for OECD Countries". *Papers in Regional Science* (en imprenta).
- Cowell, F. (1999): "Measurement of inequality". En Atkinson, A.B. y Bourguignon, F. (eds.): *Handbook of Income Distribution*. Ámsterdam: North-Holland.
- Desai, M. y Shah, A. (1988): "An econometric approach to the measurement of poverty". *Oxford Economic Papers* 40(3), 505-522.
- Jolliffe, D. (2006): "Poverty, Prices, and Place: How Sensitive is the Spatial Distribution of Poverty to Cost of Living Adjustments". *Economic Inquiry* 44, 296-310.
- Martínez, R. y Navarro, C. (2016): "Has the Great Recession Changed the Deprivation Profile of Low Income Groups? Evidence from Spain". *Hacienda Pública Española* 218, 79-104.
- Mogstad, M., Langørgen, A. y Aaberge, R. (2007): "Region-specific versus country-specific poverty lines in analysis of poverty". *Journal of Economic Inequality* 5, 115-122.
- Mussini, M. (2017): "Decomposing changes in inequality and welfare between the EU regions". *Social Indicators Research* 130, 455-478.

Piaccentini, M: (2014): "Measuring Income Inequality and Poverty at the Regional Level in OECD Countries". *OECD Statistics Working Papers* 2014/03.

Reig, E. (dir.) (2016): *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*. Valencia: Fundación BBVA-Ivie.

Townsend, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin Books.