

El sexto Informe sobre la Desigualdad en España (2024) de la Fundación Alternativas centra su atención sobre el análisis de los efectos sobre la desigualdad y la pobreza de las transiciones demográfica, climática y digital, con un énfasis en su dimensión territorial.

La valoración más compartida es que los cambios producidos por estos tres movimientos simultáneos, envejecimiento de la población, transición climática y transformación digital, van a afectar de manera notable a las desigualdades interterritoriales e interpersonales de nuestro país. En consecuencia, se propone una reflexión que aborde un análisis conjunto y desde la perspectiva de las políticas públicas de estos retos que permita avanzar en el conocimiento de los efectos de las transformaciones en marcha y de las que habrán de producirse en el futuro, ofreciendo adicionalmente una serie de recomendaciones de políticas. Estas recomendaciones incluyen algunas medidas para abordar la transición demográfica y reducir sus efectos sobre la desigualdad territorial, las necesarias propuestas de reforma fiscal, las políticas de cuidados, la distribución territorial de los fondos para la digitalización y la prevención de riesgos climáticos por territorios, entre otras cuestiones de creciente importancia en el ámbito público.

En la elaboración y producción del documento y sus recomendaciones han colaborado, además, la Fundación 1º de Mayo (CC OO) y Oxfam Intermón.

VI Informe sobre la *Desigualdad* en España 2024

Los efectos de las transiciones demográfica, climática y digital en la desigualdad



VI Informe sobre la Desigualdad
en España 2024



VI Informe sobre la *Desigualdad* en España 2024

Los efectos de las transiciones demográfica,
climática y digital en la desigualdad

Dirección

Olga Salido Cortés y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Coordinación editorial

Inés Ferreirós Orihuel

Director del Laboratorio de la Fundación Alternativas

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Autores

Juan Francisco Albert, Luis Ayala Cañón, Jordi Bosch Meda, Jesús Cruces,
Antonio Ferrer, Jesús Gamero Rus, Ernesto García López, Ignacio Gordo,
Rafael Granell, Amadeo Fuenmayor, Antonio Jurado Málaga, Vicente López,
Sara Moreno Colom, Diego Muñoz Higuera, Jesús Ruiz-Huerta Carbonell,
Carlos Ochando, Jesús Pérez Mayo, Aleix Pons, María Dolores Puga,
Olga Salido Cortés y Antonio Serrano

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

No. 06/2024

Índice

CAPÍTULO 1		
Los efectos de las transiciones demográfica, climática y digital en la desigualdad		9
<i>por Olga Salido Cortes y Jesús Ruiz-Huerta</i>		
CAPÍTULO 2		
El significado y el alcance de la desigualdad en el ámbito local		31
<i>por Luis Ayala, Antonio Jurado y Jesús Pérez Mayo</i>		
CAPÍTULO 3		
La percepción social de la desigualdad en España: una aproximación		53
<i>por Ernesto García López</i>		
CAPÍTULO 4		
Lugares, poblaciones y generaciones: transición demográfica y desigualdad desde una perspectiva territorial		77
<i>por Dolores Puga</i>		
CAPÍTULO 5		
Las diferencias territoriales en la vulnerabilidad y capacidad de resiliencia climática		109
<i>por Antonio Serrano</i>		
CAPÍTULO 6		
Los posibles efectos sobre la desigualdad territorial de la transición digital		135
<i>por Aleix Pons e Ignacio Gordo</i>		

CAPÍTULO 7

La transición ecológica y la transformación digital, una aproximación a los efectos sociolaborales a nivel local 167

por Jesús Cruces, Antonio Ferrer y Vicente López

CAPÍTULO 8

Redimensionar los sectores turístico y agrícola: los cambios en el modelo productivo a raíz de la transición climática 181

por Jesús Gamero Rus

CAPÍTULO 9

La reforma de los sistemas de garantía de rentas 203

por Juan Francisco Albert Moreno, Diego Muñoz Higuera y Carlos Ochando Claramunt

CAPÍTULO 10

Experiencias de cuidados en clave de política pública local 223

por Sara Moreno Colom

CAPÍTULO 11

Reflexiones sobre la desigualdad en la ciudad del futuro 245

por Jordi Bosch Meda

CAPÍTULO 12

Desigualdades territoriales de las políticas fiscales y la reforma fiscal ecológica 263

por Amadeo Fuenmayor y Rafael Granell

Biografías 290

1

Los efectos de las *transiciones* *demográfica,* *climática y digital* en la desigualdad

por OLGA SALIDO CORTES y JESÚS RUIZ-HUERTA

1.1. INTRODUCCIÓN

Aunque la información disponible muestra una situación sensiblemente mejor que en otras áreas del mundo, la desigualdad y la pobreza siguen constituyendo un problema importante en las sociedades europeas. A pesar de la mejora relativa de algunos indicadores a lo largo de los últimos años, diversos trabajos (OCDE 2015, 2019 y 2021; Alvarado et al 2018; Chancel et al, 2021; EAPN, 2021) llaman la atención sobre la intensidad de las diferencias en términos de renta y riqueza, especialmente en relación con el crecimiento de la brecha entre los dos extremos de la distribución de los ingresos.

La situación de España en el contexto europeo, a pesar de las limitadas mejoras de los últimos años, muestra diferencias significativas respecto a las medias de los indicadores de desigualdad y pobreza. Así, por ejemplo, el indicador que mide la distancia entre el 20 % de la población con mayores ingresos y el 20 % situado en la parte inferior de la distribución en 2022, recoge una diferencia de casi un punto entre el índice de España (5,63) y el correspondiente a la media de la UE-27 (4,74)¹. Por otra parte, los datos del índice de Gini, tradicionalmente empleados para medir la desigualdad a partir de los datos

de la renta disponible equivalente, arrojan también una diferencia en el año 2022 entre España (32) y la media de la Unión (29,6) que se eleva a 2,5 puntos. Solo cuatro países europeos tenían en 2022 un índice de Gini superior al español.

Si empleamos los índices de Gini sin tener en cuenta los efectos de las transferencias sociales, observamos una mayor homogeneidad entre los indicadores de España (48,1) y de la UE-27 (48,8), lo que, comparado con los resultados de renta disponible, estaría poniendo de manifiesto un efecto menor de las políticas sociales sobre la desigualdad en España.

Por lo que respecta a los indicadores de pobreza, la distancia de España respecto a la UE es más elevada. Según la misma fuente, el indicador de riesgo de pobreza² en España se situaba en 2022 casi cuatro puntos por encima del valor de la media de la UE (20,4 % y 16,5 % respectivamente) y solo era superado por los países bálticos, además de Rumanía y Bulgaria. Si el indicador empleado es el AROPE³, la distancia entre el índice español (26,0 %) y el comunitario (21,6 %) se incrementa hasta casi 4,5 puntos, poniendo de relieve el efecto de las mayores cifras de desempleo en España. En este caso, el dato de España solo es superado por Bulgaria, Rumanía y Grecia.

1. Los datos proceden de la base de datos de EUROSTAT, a partir de la información procedente de las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) de los países integrantes. La evolución de este índice desde 2010, con altibajos y una leve disminución en los últimos años confirma una relativa estabilidad de este en los diversos países (con la excepción de 2021, año en el que se materializaron los efectos negativos de la pandemia sobre la desigualdad).

2. Medido como el número de ciudadanos que en el momento de responder a la ECV tenían un volumen de ingresos inferior al 60 % de la renta mediana equivalente (es decir, ajustada en función del número y composición de los miembros del hogar).

3. Indicador de Riesgo de Pobreza y Exclusión, empleado para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos de inclusión social marcados en la Estrategia 2020, y que integra información sobre riesgo de pobreza, intensidad del desempleo en los hogares y situación de privación de algunos bienes básicos por parte de estos.

En resumen, puede afirmarse que, según se desprende de los datos disponibles, la situación de desigualdad y pobreza es seria en España, se mantiene a lo largo del tiempo y debe seguir siendo objeto de atención, como se pretende con la publicación periódica de estos informes. Hay que recordar, como se recoge en un trabajo reciente (Ayala, 2022: 5) que “el mantenimiento de estándares elevados de desigualdad y/o su cronificación pueden dar lugar a problemas sociales importantes, como la erosión de la calidad de las instituciones democráticas, el aumento de la fragmentación social y la pérdida de eficiencia asociada, al impedir aprovechar el talento y las capacidades de una parte de la población, con obvias consecuencias sobre el crecimiento económico, como han señalado de forma reiterada instituciones como la OCDE o el Fondo Monetario Internacional”.

El análisis de las causas de la desigualdad ha sido objeto de atención especial en la literatura (Atkinson, 2015; Mooij et al, 2021; Blanchard y Rodrik, 2021). Entre las causas principales suelen señalarse, los efectos de la globalización y de la llamada disrupción tecnológica sobre los mercados y, más particularmente, sobre la demanda de trabajo, afectando de forma especial a los trabajadores menos cualificados y privilegiando a los que tienen una mayor preparación; los cambios reguladores (o desreguladores) que limitan el peso relativo del sec-

tor público o alteran los equilibrios entre lo público y lo privado; o los cambios de las propias políticas públicas en el campo de los servicios y prestaciones y en el del sistema tributario. Junto a estos factores, hay que considerar los efectos que las tendencias de cambio sociodemográfico pueden tener, tanto en términos distributivos como de bienestar social. Procesos como el envejecimiento de la población, los cambios en los comportamientos reproductivos o la transformación profunda del rol de las mujeres, todos ellos acusados de una manera particularmente aguda en nuestro país en las últimas décadas, tienen potenciales efectos disruptivos sobre la desigualdad (Esping-Andersen, 2009).

Este informe, en línea con las consideraciones anteriores, tiene como objetivo básico el análisis de los efectos que las transiciones demográfica, climática y digital tienen sobre la desigualdad. Dado el mantenimiento de los elevados niveles de desigualdad de la renta y riqueza que se observa en la mayoría de los países europeos a lo largo de los últimos años⁴, es importante analizar las repercusiones que las transiciones mencionadas tienen sobre la actividad económica y la desigualdad.

En todo caso, es necesario intentar separar las tendencias de carácter estructural de las coyunturales, vinculadas a propuestas de reforma y cambio. Todo

4. Ver OCDE, varios años; o Davies et al 2022. Según este último trabajo, basado en la Credit Suisse Database, el 1,2 % de los adultos poseía en 2021 el 47,8 % de la riqueza mundial, mientras que el 53,2 % de la población tenía solo el 1,1 %.

parece indicar que el mantenimiento de la desigualdad se debe a un conjunto de diversos factores y que no resulta fácil revertir esa tendencia; sin embargo, los efectos de las políticas vinculadas a los procesos de transición pueden ser más controlados, al menos para aminorar algunos de los potenciales efectos negativos sobre la desigualdad.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de las últimas semanas, la “guerra de los tractores” que ha inundado las carreteras y las ciudades de España y de otros países de la UE tiene una estrecha relación con la estrategia europea para combatir el cambio climático. La contradicción entre los objetivos medioambientales y los costes para determinados sectores económicos hace necesario establecer mecanismos de compromiso y, con frecuencia, replanteamientos de límites temporales en el diseño de las nuevas políticas.

Aunque la preocupación por la desigualdad ha recibido amplia atención a lo largo de las últimas décadas, a raíz de la crisis financiera global de 2008 y los acontecimientos posteriores (la pandemia, las guerras, las tensiones inflacionistas...), el conocimiento de sus causas y consecuencias actuales requiere nuevos enfoques y perspectivas de análisis.

En este informe nos proponemos ofrecer un enfoque comprensivo de las consecuencias que sobre la desigualdad, entendida en un sentido amplio, tienen las principales transformaciones globales en curso, desde la óptica de la complejidad y la diversidad de una perspectiva

territorial. De esta forma, creemos que se puede contribuir mejor a la comprensión de las aristas principales del problema, así como desde dónde hay que pensar en las mejores soluciones. Allá donde los datos lo permiten, los capítulos del informe descienden al ámbito local, con el convencimiento de que existen procesos a nivel micro que resulta imprescindible tomar en cuenta para realizar un diseño acertado de las políticas públicas necesarias en la coyuntura actual.

Aunque ya existen numerosos estudios académicos e informes sobre los efectos sociales (efectivos o futuribles) de cada una de las mencionadas transiciones, está aún por explorar hasta qué punto los tres procesos confluyen y se interrelacionan a nivel local. Se trata de una cuestión que resulta imprescindible para diseñar e implementar las políticas que permitan paliar sus efectos sobre la desigualdad de oportunidades vitales y la calidad de vida de las ciudades y evitar la emergencia (o profundización) de fracturas sociales.

1.2. LOS OBJETIVOS BÁSICOS Y LAS PREGUNTAS DEL INFORME

Como adelantamos, el objetivo inicial del informe es ofrecer, por una parte, una visión conjunta de las tres transiciones para comprender el alcance de los impactos generados y, hasta donde fuera posible, sus interacciones; por ejemplo, la transición dual verde y digital debe a su vez tener en cuenta los efectos sobre la

distribución de las personas y los recursos económicos en el territorio. Por otra parte, se trata de invitar a la reflexión sobre las mejores vías existentes para garantizar una transición justa, en línea con los planteamientos del Instituto para la Transición Justa creado en 2022⁵.

Si nos centramos en la primera de las transiciones, hay que recordar que el cambio demográfico se relaciona con el envejecimiento de la población y las tasas de crecimiento vegetativo de la misma, así como con los movimientos de la población y el grado de integración de la población inmigrante. Debemos aceptar que el primer factor sigue una tendencia estructural difícilmente modificable, aunque puede ser afectada por la aplicación de políticas natalistas; por el contrario, el segundo depende de forma más clara de las políticas implementadas para aceptar o limitar el flujo de inmigrantes. Este es un factor que es objeto de atención en diversos capítulos del informe.

La diversidad territorial existente en términos demográficos y económicos supone un desafío para la efectividad de las políticas, lo que tiene obvias implicaciones sobre el empleo, la distribución de la renta, los niveles de exclusión y pobreza, la calidad de vida, la salud, el bienestar o el desarrollo de las políticas de cuidados. Algunas preguntas que podrían formularse en este ámbito son las siguientes: ¿Qué cabe esperar en términos de desigualdad

de la transición demográfica? ¿Están garantizados los sistemas de garantía de rentas para el mantenimiento de los mayores en el marco de los sistemas de seguridad social de reparto? ¿Qué decir de los sistemas de capitalización respecto a los de reparto? El eventual crecimiento de la población migrante, ¿qué repercusiones tiene en relación con la distribución de la renta y la pobreza?

Por lo que se refiere a la transición climática o ecológica, las políticas diseñadas para hacer frente al cambio climático (electrificación, transporte, hábitos de consumo, rehabilitación de viviendas, etc.)⁶, imprescindibles para llevar a cabo las reformas verdes necesarias, tiene costes claros para determinados sectores económicos y afectan especialmente a las personas y familias con menores recursos. Sin embargo, un medioambiente sostenible debe ir de la mano de la garantía de derechos para los ciudadanos, pero especialmente para aquellos más vulnerables. Por ejemplo, las medidas fiscales aplicadas sobre el diésel difícilmente pueden establecerse según criterios de progresividad, lo que implica más bien efectos negativos para los más vulnerables. Es necesario asumir que no hay recetas mágicas ni soluciones globales. Lo que probablemente habrá que hacer es prever mecanismos de compensación en favor de los sectores y colectivos más damnificados por las políticas medioambientales.

5. Ver los contenidos de: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organismos-publicos/instituto-transicion-justa.html>.

6. Ver Comité de personas expertas (2022: 211 y ss).

Parece claro que los cambios afectan desigualmente a distintos sectores económicos y territorios. Por ejemplo, la pobreza energética afecta cada vez más a las zonas calientes y se producen efectos de refugio climático. Por otro lado, el abandono de territorios rurales plantea nuevos riesgos para la población que permanece y dificulta los equilibrios territoriales básicos, además de generar un estrés adicional en los sistemas públicos de provisión de servicios. Cuestiones por tanto de gran calado, que comprometen el efectivo cumplimiento de la Agenda Social Europea.

Algunas preguntas relacionadas con el contenido de este informe respecto a la transición climática pueden expresarse en los siguientes términos: ¿Qué relaciones existen entre el modelo de crecimiento, el cambio climático y las políticas para combatirlo? ¿Cómo instrumentar políticas públicas para facilitar la transición y compensar a los sectores y colectivos más afectados por la misma? ¿Qué previsiones temporales se pueden hacer para el mantenimiento de dichas políticas o cómo medir la duración de la transición? ¿Qué relaciones existen entre las reformas climáticas, los cambios demográficos y la disrupción tecnológica? ¿Cómo aprovechar las posibles sinergias entre las diversas transiciones?

Por lo que respecta a la tercera de las transiciones objeto de atención, no hay que olvidar que la digitalización puede introducir nuevas barreras para la población mayor y en lugares peor comunicados y con menor densidad de población.

La edad se convierte en un eje amplificador de las desigualdades que trae consigo la transición digital, pero también evidencia las brechas de desarrollo y conectividad entre los entornos rurales y urbanos, especialmente de las grandes ciudades como Madrid o Barcelona.

En todo caso, la disrupción digital y la difusión de la IA implican cambios intensos en términos de trabajo y empleos, así como en los sistemas de enseñanza y formación profesional, o en las formas de ocupación del tiempo libre y del ocio. Algunos de los trabajos incluidos en este informe ponen de manifiesto cómo la innovación tecnológica y los procesos de digitalización tienden a concentrarse en las áreas más desarrolladas y con mayores recursos, de modo que, al menos en el corto plazo, pueden provocar aumentos de la desigualdad y consolidación de brechas entre áreas diversas del país.

Algunas de las cuestiones que pueden formularse son: ¿Cabe pensar que en el caso del desarrollo de la digitalización y la inteligencia artificial, como sucede en los procesos de desarrollo regional, se producirán a lo largo del tiempo efectos *spillover* (de derrame) desde los territorios más desarrollados a los más empobrecidos, o, más bien, aumentarán la concentración y las brechas entre los territorios? ¿Puede aproximarse el tiempo necesario de la transición? ¿Tenderá, por el contrario, a darse el proceso de causalidad acumulativa al que se refería Myrdal? ¿Qué consecuencias cabe esperar para la desigualdad personal? Desde otra perspectiva, ¿es cierto que el desarrollo

intensivo de los cambios tecnológicos genera consecuencias perversas para corregir los problemas asociados a la transición climática y ecológica? ¿Cuál es la importancia de tales consecuencias?

1.3. LOS CONTENIDOS DEL INFORME

El informe se estructura en tres partes. La primera, en la que se incluye este capítulo junto a los 2 y 3, pretende ofrecer una especie de mapa introductorio que sienta las bases para profundizar en el resto de la obra en las conexiones entre las transiciones demográfica, verde y digital y la desigualdad territorial en España. La segunda parte, que incluye los capítulos 4 a 7, recoge reflexiones que ahondan en el impacto de cada una de estas transiciones en la desigualdad territorial de manera individualizada. Finalmente, la tercera parte (8 a 12) aborda de pleno la discusión sobre las políticas redistributivas necesarias para asegurar que las transiciones demográfica, climática y digital, sean sostenibles socialmente y equilibradas territorialmente, en un modelo de Gobierno de las autonomías que genera algunas disonancias y en un contexto de tendencia a la centralización del tejido productivo, congestión de las grandes urbes y despoblación de las áreas rurales y algunos municipios de menor tamaño.

Más concretamente, en el capítulo 2, **Luis Ayala Cañón**, **Jesús Pérez Mayo** y **Antonio Jurado Málaga** abordan el examen de la desigualdad de la renta desde

la perspectiva local a través de la explotación del *Atlas de distribución de renta de los hogares* del INE (2015-2021). El capítulo realiza una valiosa incursión en la economía espacial de la desigualdad, ofreciendo un retrato de las desigualdades tanto en términos de renta y desigualdad como sobre otros indicadores más amplios de bienestar a nivel local, un ámbito mucho menos explorado, en gran medida por la falta de disponibilidad de datos. Sus análisis muestran que, en general, son los municipios de mayor tamaño los que disfrutan una renta neta media por hogar más elevada, generando brechas de renta importantes con respecto a los municipios más pequeños. Este fenómeno está fuertemente ligado a la existencia de estructuras productivas y de capital humano diferenciales, con efectos multiplicativos sobre la desigualdad a nivel territorial.

Según los resultados obtenidos, con la única excepción de los municipios de tamaño intermedio rural-semiurbano (hasta 50 000 habitantes), existe una correlación positiva entre los niveles de desigualdad de la renta municipal medidos por el índice de Gini y el tamaño del municipio, una tendencia que parece haber ido en aumento en los últimos años. La inmigración aparece como el factor más relevante en esta ecuación, con una fuerte incidencia en las variaciones de la desigualdad a nivel municipal.

Los autores construyen además un indicador multidimensional de bienestar que tiene en cuenta dimensiones como la salud, la educación, el mercado de trabajo,

la capacidad económica y la situación social para un conjunto de 126 localidades presentes en la base de datos *Indicadores Urbanos* del INE. El análisis de este indicador sintético muestra una clara diferenciación espacial, con valores superiores a la media de la distribución en las provincias de Madrid y Barcelona, así como en algunos municipios del País Vasco, Galicia o casos aislados como son Zaragoza o Logroño. Existe además una fuerte disparidad entre los casos extremos, lo que da lugar a una gran dispersión en los valores de bienestar entre territorios con tan solo un 2,4 % de la población situada en niveles de bienestar alto. Estas cifras invitan a repensar el mapa del bienestar a nivel local, explorando enfoques innovadores que permitan fomentar mejoras sostenibles del bienestar.

La parte I concluye con un capítulo sobre la percepción social de la desigualdad, elaborado por **Ernesto García López**. El capítulo recoge los resultados de un estudio reciente elaborado por Oxfam Intermón, aportando información novedosa sobre la percepción que tienen los ciudadanos españoles de la desigualdad y su evolución reciente. En conjunto, la opinión de que la desigualdad en el mundo ha aumentado en las últimas décadas es mayoritaria (60 % de la población). Ocho de cada diez personas (el 81,4 %) creen que en España existen muchas desigualdades sociales. Esta percepción es mayor a medida que aumenta la edad de las personas encuestadas, y es ligeramente superior entre las mujeres que entre los hombres. La percepción

entre las personas racializadas es similar a la media de la población. Al mismo tiempo, existe una percepción optimista sobre la posibilidad de eliminar las desigualdades, situando la responsabilidad y capacidad de abordar este reto fundamentalmente en el Gobierno central (seguido de la UE, las CC AA y las entidades locales). Juntamente, se asume que tanto los medios de comunicación como los movimientos sociales y el empresariado pueden jugar un papel clave en estas estrategias de lucha contra la desigualdad.

A nivel más desagregado, el capítulo muestra cómo las brechas de riqueza/pobreza, la brecha migratoria y las territoriales dentro de los espacios urbanos ocupan un lugar central en el imaginario colectivo sobre la desigualdad, siendo percibidas de una manera más intensa. En palabras de los autores, constituyen “el corazón de la sombra de las desigualdades”. Existen, además, diferencias importantes por género, nivel socioeconómico, edad y perfil racial de los entrevistados. Las mujeres, por ejemplo, parecen percibir las desigualdades de género en mayor medida que los varones. Se produce también una disparidad entre los grupos de mayor edad (55+) y los más jóvenes (< 25 años), teniendo los primeros una percepción más intensa de la desigualdad.

La parte II está dedicada al examen de las distintas transiciones, demográfica, climática y digital sobre la desigualdad a nivel territorial. En el capítulo 4, **Dolores Puga González** aborda el análisis de los impactos de la transición

demográfica desde una óptica territorial, apuntando a un escenario de creciente desigualdad que reclama miradas y políticas que respondan a la singularidad y complejidad de los distintos territorios. Los diferentes ritmos e intensidades con los que se ha producido la transición demográfica y el diferente impacto de los flujos migratorios pasados y recientes en los distintos territorios han dado lugar a composiciones poblacionales y equilibrios generacionales desiguales que, a su vez, generan diversos escenarios de vulnerabilidad y una desigual distribución de necesidades de la población. A su vez, todo ello da lugar a nuevos retos para la política social, que pasan por un rediseño de las estructuras de apoyo colectivo que permitan mantener el bienestar en distintos momentos biográficos y contextos geográficos.

Pese a que el desequilibrio entre las generaciones es una constante en todo el territorio español, este se vuelve especialmente intenso en el mundo rural disperso donde los servicios diseñados para áreas urbanas resultan insuficientes para garantizar una adecuada calidad de vida a poblaciones de “mayores entre mayores”. Para evitar los costes de movilidad de los mayores de 80 años, que tienen que abandonar su espacio de vida en busca de cuidados, son necesarios ajustes estructurales profundos, que garanticen que los sistemas de salud y cuidados respondan a las necesidades de una población compleja y envejecida. No obstante, a pesar de la fuerte presencia en el debate público de la despoblación rural,

los principales flujos de pérdida de población no se originan en los municipios pequeños, sino desde áreas urbanas de tamaño mediano y pequeño del interior y el norte peninsular hacia los principales focos urbanos y, concretamente, hacia el área metropolitana de Madrid, lo que incrementa la segregación espacial y etaria y limita las oportunidades de las generaciones jóvenes de desarrollar un proyecto vital propio.

En poblaciones que han finalizado la transición demográfica, como es el caso de los distintos territorios de España, la reproducción es una cuestión de número de madres, mucho más que de número de hijos por mujer. Teniendo en cuenta la generalización del retraso de la edad a la primera maternidad, que limita el potencial reproductivo de la población, sería recomendable impulsar políticas favorables a la crianza y la corresponsabilidad, así como la ampliación de las políticas públicas de fertilidad asistida de manera transversal en el territorio. En este contexto, los flujos migratorios juegan un papel fundamental para conseguir el crecimiento demográfico. Las políticas migratorias adquieren así una relevancia creciente para garantizar la estabilidad e integración en el territorio de la población inmigrante, favorecer su estabilidad en el territorio y evitar situaciones de segregación social que limiten las oportunidades de la segunda generación.

El capítulo 5, realizado por **Aleix Pons** e **Ignacio Gordo** a partir de los informes de la Fundación COTEC, analiza los posibles efectos sobre la desigualdad

territorial del crecimiento de la economía digital durante la última década en España. Si bien se han producido importantes avances en el desarrollo y adopción de tecnologías innovadoras a nivel nacional, los autores señalan que existe una marcada tendencia a la concentración de valor añadido en determinadas CC AA que puede acentuar los desequilibrios en el desarrollo regional ya existentes y potenciar otros nuevos. Más concretamente, la concentración de la economía digital en Madrid y Cataluña revela una distribución desigual, que puede reforzar las diferencias económicas entre las CC AA ya existentes antes del impulso reciente a la transición digital.

Los autores realizan un examen de las diferencias territoriales en cuanto a la penetración digital a lo largo de la última década. De acuerdo con los datos aportados, la economía digital experimentó un crecimiento significativo entre 2011 y 2021, con una intensificación a partir de 2016 que, tras el revés de la pandemia, cobra ímpetu de nuevo de la mano de los fondos europeos Next Generation de la Unión Europea (NGEU) que tienen entre sus objetivos principales el impulso de la transición digital. Sin embargo, estos fondos, clave para la modernización de la economía y la superación de los impactos negativos de la pandemia, pueden no ser neutrales en términos de equidad distributiva a nivel territorial.

La asignación estratégica de los fondos resulta crucial para superar la polarización geográfica de la digitalización, con una fuerte concentración de la eco-

nomía digital en torno a Madrid y Cataluña, y evitar que otras CC AA queden rezagadas en esta transición. Por otra parte, el crecimiento de la economía digital parece estar avanzando en mayor medida apoyado sobre la inversión en activos digitales liderada por algunos sectores, como los de información y comunicaciones y las actividades financieras y de seguros, más que por la transformación de la estructura del empleo, una circunstancia que viene a reforzar las desigualdades existentes en cuanto a la composición sectorial de las economías autonómicas. Ante la complejidad y diversidad de la economía digital española, los autores recomiendan el desarrollo de estrategias adaptativas que favorezcan un desarrollo equilibrado e integral de las CC AA con el impulso a la I+D+i+d como eje vertebrador.

El capítulo 6 pone el foco de atención en los diversos impactos de la transición climática o verde desde un punto de vista territorial. **Antonio Serrano** muestra de una manera detallada cómo los riesgos climáticos y en particular los asociados al calentamiento global toman una dimensión especialmente preocupante en España. Además, estos afectan de manera desigual a los territorios, exacerbando las desigualdades existentes y amenazando la cohesión territorial. Son las poblaciones más vulnerables y las zonas más afectadas por la pobreza las que tienen no solo un mayor riesgo de impacto de las consecuencias del cambio climático, sino una menor capacidad de recuperación ante los desastres y de adaptación

al clima cambiante. Ello hace que resulte imprescindible implementar medidas de prevención, adaptación y resiliencia socioeconómica y territorial que tengan en cuenta una dimensión de equidad.

Una de las consecuencias del cambio climático que afecta de manera más aguda a nuestro país es el calentamiento global. A su vez, uno de los ámbitos más gravemente afectados por el calentamiento es el ciclo hidrológico, con fenómenos como la disminución de las precipitaciones, el aumento de la evapotranspiración, el aumento del nivel del mar y el incremento de la frecuencia y gravedad de fenómenos meteorológicos extremos, como inundaciones, temporales y otros. Estos provocan una disminución de la disponibilidad de agua de manera desigual en distintos territorios, empeorando el estado de las masas de agua en las Demarcaciones Hidrográficas del Duero, Guadiana y Segura, y en las Cuencas Internas catalana y andaluza de Guadalete-Barbate, ya en mal estado, con el consiguiente impacto sobre la agricultura y los ecosistemas asociados.

Por otro lado, los fenómenos mencionados amenazan con generar un estrés hídrico añadido en zonas donde existe una tensión estructural de la demanda sobre los recursos disponibles, con problemas de abastecimiento o potabilidad del agua. Adicionalmente, el incremento de las temperaturas y la disminución de las precipitaciones incrementan la aridez y el riesgo de incendios, aumentando la desertificación en España, que se considera alta o muy alta en el 7 % de

su territorio, alcanzando el 18 % si se incluye el riesgo medio. Está aumentando también la vulnerabilidad ante las temperaturas de calor extremo, con cifras relevantes de mortalidad asociada y daños adicionales en las cosechas de temporada o en la capacidad de atracción del turismo, que acrecientan las desigualdades entre los ámbitos rural y urbano. En este sentido, son las islas de calor de las ciudades las que muestran una incidencia más significativa de los excesos de mortalidad asociada a las olas de calor.

Entre sus recomendaciones, el autor destaca la necesidad de priorizar las políticas preventivas, centrándose más en la gestión del riesgo de desastres que en la de las consecuencias de estos. Para ello sería aconsejable seguir las recomendaciones del Comité Europeo de las Regiones, que propone la combinación de medidas “grises” convencionales, basadas en la inversión en infraestructuras, con medidas “verdes”, que implican un estudio previo de las áreas de riesgo y los mecanismos locales de intervención específicos, y que van, desde la elaboración de planes de emergencia frente a inundaciones y a temporales o planes de prevención y gestión de incendios forestales, a la potenciación de los ecosistemas locales, buscando un ciclo local integrado y eficiente del agua. Junto a ellas, las campañas de sensibilización de la población para el cambio de comportamiento y una conciencia pública sobre la percepción del riesgo resultan cruciales.

Finalmente, dentro de esta sección, el capítulo 7 realiza un examen conjunto de

los impactos sociolaborales de las transiciones climática o ecológica y digital. Los autores, **Jesús Cruces**, **Antonio Ferrer** y **Vicente López**, analizan en primer lugar el efecto sectorial de la transición ecológica, señalando la necesidad de un cambio de paradigma energético y productivo en otros sectores que también se verán afectados, como el transporte, el turismo, la construcción, el sector agropecuario o la industria manufacturera. La transición climática tendrá impactos no solo en la denominada transición energética sino también en los distintos órdenes económicos y sociales. Así, el calentamiento global incide por ejemplo sobre los flujos del turismo interior, que se desplaza hacia zonas menos cálidas, generando tensiones añadidas en los mercados de vivienda turística, así como dificultades en el abastecimiento de agua para la población y la agricultura, que provocan un encarecimiento de los precios agrícolas y suponen dificultades añadidas para la población más vulnerable.

Todos estos cambios implicarán una profunda transformación de la estructura productiva y sectorial a nivel territorial, con actividades que desaparecerán, especialmente cuando están ligadas a energías poco sostenibles, mientras que otras sufrirán un crecimiento significativo, alterando los modelos productivos en función del encarecimiento o desabastecimiento de la energía y materias primas. Todo ello habrá de llevar a una concepción del proceso productivo más circular, para lo que resulta necesario desarrollar políticas redistributivas, que

garanticen la conexión y el acceso a los servicios de la población en los distintos territorios y que limiten la huella ecológica y las emisiones de efecto invernadero. Otra línea de actuación de las políticas públicas es el impulso a la diversificación del tejido industrial a través del territorio español, evitando la concentración de las inversiones en determinadas regiones o polos industriales.

Por su parte, la transición digital abre nuevas vías de segmentación social, laboral y territorial asociadas a la pérdida de empleo ligada a la robotización y digitalización, la intensificación de los procesos de deslocalización productiva, o la pérdida de competitividad de ciertas actividades económicas, especialmente aquellas con escasa capacidad económica y técnica. Estos procesos pueden afectar de una manera más negativa a los colectivos más precarizados que realizan actividades con mayor dificultad para su digitalización, así como a las empresas de menor tamaño o ubicadas en territorios con dificultades de conectividad. En este contexto, los autores reclaman el papel del diálogo social territorial y la negociación colectiva para reconducir los desequilibrios generados por la transición digital y evitar la exclusión de los colectivos más vulnerables.

La parte III del informe se inicia en el capítulo 8, elaborado por **Jesús Gamero Rus**, y centra su atención en el análisis de los efectos que el cambio climático puede provocar en el modelo productivo español, en especial respecto a las transformaciones en el turismo y el sector agrario.

En el primer caso, su examen particular se justifica por su gran peso en el modelo productivo español, tanto en términos de valor añadido como de empleo. En el segundo, por tratarse de un sector estratégico esencial, aunque su importancia en el modelo productivo sea muy inferior. En ambos casos, no obstante, el efecto del cambio climático puede dar lugar a importantes consecuencias.

El trabajo expone los impactos del cambio climático sobre la situación laboral de los trabajadores en ambos sectores, afectados por el desplazamiento de la actividad económica y del trabajo, además de los movimientos migratorios a los que asistiremos a lo largo de los próximos años. La respuesta a los problemas apuntados debe basarse en un modelo que facilite una transición justa en el marco de un proceso de desarrollo controlado y sostenible, sin minusvalorarse la gravedad del riesgo climático que en un plazo breve puede generar efectos nocivos sobre los trabajadores del sector turístico (especialmente los más vulnerables), en aspectos tan relevantes como la vivienda, el acceso a los recursos naturales o la conflictividad laboral. Se propone reconsiderar la propuesta del turismo de calidad como alternativa, ante el riesgo de no poder asegurar la solución de los problemas que presenta el cambio climático y por su potencial para incrementar las desigualdades.

El capítulo finaliza con una reflexión sobre el alcance del crecimiento económico no sostenible, la conveniencia de afrontar los cambios exigidos en el turis-

mo y en la agricultura, la necesidad de garantizar una transición justa en todos los sectores de actividad, y estimular la movilidad espacial y sectorial de los trabajadores y extender con intensidad los fondos procedentes del programa NGEU para poder hacer efectivos los cambios señalados y una progresiva readaptación de la estructura del modelo productivo español.

El capítulo 9 le sigue con un análisis de la reforma de los sistemas de garantía de rentas llevado a cabo por **Juan Francisco Albert, Diego Muñoz Higuera** y **Carlos Ochando**. Se incide en este marco sobre los principales programas de garantía de rentas, es decir, los programas de seguro y las transferencias, concentrando la atención en estas últimas destinadas a mantener la seguridad económica de la población y a combatir las situaciones de pobreza y exclusión social. Después de analizar los sistemas de rentas mínimas y el ingreso mínimo vital (IMV) como mecanismos de protección de última instancia, el capítulo profundiza en el análisis de los efectos que el cambio climático y la transición digital pueden generar sobre el sistema de garantía de rentas, para finalizar con un conjunto de propuestas de políticas públicas destinadas a paliar las consecuencias más negativas de las transiciones señaladas.

Los autores, en el marco de sus recomendaciones, nos recuerdan que la sostenibilidad del sistema de pensiones depende esencialmente de las condiciones y evolución de la economía y el mercado de trabajo, por lo que el papel

de la política económica es fundamental también para asegurar el sostenimiento del sistema de pensiones. No obstante, desde una perspectiva más específica, se considera que la reforma del sistema de pensiones debe vincularse de forma expresa al aumento de la inversión pública en la infancia y a la aplicación de las políticas migratorias adecuadas. En ese contexto, el capítulo propone diversas alternativas de reformas paramétricas destinadas a asegurar la financiación y sostenibilidad del sistema de pensiones (Cuadro 1).

En cuanto a los sistemas de rentas mínimas, el capítulo defiende el IMV como el mejor medio para generar un derecho común en todo el territorio del Estado, aunque, en opinión de los autores, en línea con las propuestas de la AIReF, deberían simplificarse los procedimientos de acceso y el modelo de gestión con el objetivo de incrementar su eficacia y combatir los problemas principales existentes. Respecto a los efectos de las transiciones, se propone emplear la recaudación obtenida de la tributación medioambiental para financiar programas de ayuda a los hogares vulnerables y asegurar una transición climática justa, además de procurar la mayor coordinación posible de las estrategias para combatir el cambio climático con las políticas sociales pertinentes destinadas a evitar efectos negativos en términos de desigualdad y pobreza. Por fin, en relación con la transición digital, el capítulo señala la necesidad de proteger el empleo de forma continua a través de

los fondos pertinentes durante la transición, asegurando su sostenimiento. Adicionalmente, se sugiere abrir el debate sobre la implementación de un mecanismo de renta básica universal.

En el capítulo 10, **Sara Moreno Colom** analiza las experiencias políticas de cuidados en clave local. La autora pone en valor creciente el papel de los cuidados ante el aumento de los casos de dependencia y las demandas de cuidados de larga duración, lo que representa un nuevo riesgo social que debe ser atendido por las instituciones del estado de bienestar, cubriendo los relevantes déficits actuales. Las necesidades del sistema de cuidados dependen del género, la clase social y el origen, variables centrales en el mismo que afectan tanto a las personas cuidadoras como a las receptoras, aunque son las mujeres, tanto en las familias como en el mercado de trabajo, las principales responsables de dicho sistema a día de hoy.

Hasta el momento, diversas circunstancias, como la insuficiencia de recursos públicos, las crisis de los últimos años o las políticas de austeridad destinadas a combatir el endeudamiento público, han impedido la consolidación de este *cuarto pilar* del estado de bienestar, impidiendo también la aplicación de estrategias adecuadas para combatir las desigualdades en este ámbito.

Estas nuevas transiciones a las que asistimos pueden provocar un aumento de las desigualdades sociales, en un contexto caracterizado por una seria limitación de los recursos disponibles para atender

las demandas crecientes de cuidados. Todo parece indicar que es cada vez más necesario repensar los contenidos y el alcance del estado de bienestar, situando en su debido lugar a los gobiernos locales, que deben desempeñar un papel clave en la estrategia de las políticas de cuidados. El fortalecimiento de los gobiernos locales exige un cierto replanteamiento de la distribución de competencias entre niveles de gobierno y el aseguramiento de los recursos suficientes para aplicar adecuadamente las políticas de cuidados. El conocimiento directo de los problemas, su proximidad a las demandas de cuidados y la posibilidad de experimentación y prueba son los argumentos que justifican el papel protagonista que debería adjudicarse a los gobiernos municipales.

A partir de casos de buenas prácticas llevados a cabo en escenarios locales y de la defensa del equilibrio necesario y la complementariedad de los diversos ámbitos de intervención (públicos, comunitarios, privados), se recomienda estimular la integración de servicios y la colaboración entre profesionales y usuarios; favorecer la profesionalización del trabajo de cuidados; introducir vías de transformación de la atención actual de carácter institucional (incluyendo a las residencias) y profesional; aplicar medidas preventivas para limitar los problemas de soledad no deseada, situando a las administraciones locales como instituciones centrales del sistema; y, en todo caso, combatir las desigualdades que se producen tanto en el marco familiar como en el comunitario.

El capítulo 11, elaborado por **Jordi Bosch**, versa sobre la desigualdad en la ciudad del futuro. Parte del análisis de las ciudades como organismos complejos en constante transformación que se caracterizan, en el caso de la ciudad moderna, por la elevada desigualdad social, existente al menos desde el final del siglo XVIII. En el momento actual, no obstante, todo parece indicar que en la nueva economía urbana las desigualdades tienden a acentuarse. En esa dirección, el capítulo invita a reflexionar sobre la evolución de la desigualdad urbana a lo largo de las próximas décadas. El alcance de la desigualdad, desde la perspectiva propuesta, alude a los desequilibrios económicos, sociales, políticos y medioambientales que se dan en las ciudades e impiden la igualdad de oportunidades entre sus ciudadanos.

Siguiendo al autor, todo hace presagiar que la desigualdad urbana va a crecer sensiblemente, particularmente en España, como consecuencia de la evolución demográfica prevista, la transformación del mercado laboral y el papel de la vivienda y la preeminencia de su dimensión económica respecto a su dimensión social como factor de exclusión. Ante tal escenario, los distintos niveles de gobierno (incluyendo, naturalmente, a la UE), de forma coordinada y cooperativa, deberían asumir un enfoque multidimensional del problema; llevar a cabo una planificación rigurosa de las actuaciones a implementar en cada ámbito y en cada nivel de gobierno; asegurar los recursos suficientes para cumplir los objetivos de

las decisiones adoptadas; estimular la participación ciudadana y su control de las actuaciones para conseguir una adecuada rendición de cuentas; así como confirmar la adecuación de las políticas a través un riguroso sistema de evaluación.

Al final del capítulo se señala, por un lado, la importancia de la asunción de responsabilidades por parte del sector privado de la economía, ante la envergadura de los problemas y la falta de capacidad suficiente del sector público (a pesar del reconocimiento del papel protagonista de éste); por otro, se recuerda que los avances tecnológicos pueden desempeñar un papel relevante en las estrategias que se proponen para combatir la desigualdad.

Cerrando el informe, **Amadeo Fuemayor** y **Rafael Granell** (capítulo 12) nos recuerdan que el sistema tributario español es un modelo descentralizado, lo que ha facilitado la autonomía de los gobiernos autonómicos, pero ha dado lugar simultáneamente a tratamientos desiguales de los ciudadanos según su ubicación territorial y a la posibilidad de que desaparecieran algunos tributos, como consecuencia de la competencia fiscal a la baja entre comunidades, limitando la capacidad de algunos de estos gobiernos.

El análisis del ejercicio de la capacidad normativa tributaria de las comunidades en el ámbito de los tributos cedidos da paso a la propuesta de posibles reformas para limitar las desigualdades entre los territorios. Además, el capítulo recoge las desigualdades territoriales existentes en el ámbito de los

tributos medioambientales aplicados por los diferentes niveles de gobierno y las vías para corregir los costes externos vinculados a la contaminación, así como las compensaciones necesarias que habría que aplicar en el caso de establecer nuevos tributos medioambientales o reformar los existentes. Entre las propuestas para combatir las desigualdades, se apuesta por aproximar los resultados de los regímenes forales a los de las comunidades de régimen común a partir de sus modelos de financiación diferenciales. Adicionalmente, se plantea mejorar el modelo financiación de régimen común, cuya reforma debería emprenderse cuanto antes.

En el terreno impositivo el capítulo recomienda garantizar el mantenimiento de los tributos patrimoniales a través de la fijación de una tributación mínima del Impuesto sobre el Patrimonio y el de Sucesiones y Donaciones, además de la reforma de los elementos principales de estos impuestos. En el caso del IRPF, tributo compartido entre las comunidades y la administración central, se propone la aplicación de deducciones reembolsables dirigidas a proteger a los colectivos más vulnerables; asimismo, los autores proponen ajustar mejor las retenciones practicadas.

En el campo de la tributación ecológica se plantea como objetivo fundamental conseguir la coherencia y cohesión del sistema, hoy presidido por la fragmentación, el desorden y los solapamientos de diversas figuras tributarias, tanto en una perspectiva vertical

(por niveles de gobierno) como en una horizontal (entre CC AA). De forma más específica, se propone una reforma intensa tanto de la tributación sobre el sector eléctrico como de los gravámenes sobre hidrocarburos y transporte, siguiendo en gran medida las propuestas contenidas en el Libro Blanco de la Reforma Tributaria publicado en 2022. El capítulo termina señalando que la gravedad del riesgo climático obliga a buscar las mejores vías y estrategias para combatirlo, sin perder de vista los objetivos de igualdad, para lo que es clave la disponibilidad de propuestas de reformas rigurosas y avaladas por la comunidad científica.

1.5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS DE REFORMAS

Como se ha visto, el informe recoge un amplio y variado conjunto de propuestas y recomendaciones planteadas por los autores desde distintas perspectivas y experiencias. En este sentido, entendemos que en estas páginas se recoge un diálogo entre especialistas enmarcados en distintas áreas de conocimiento, y que ofrece algunas vías de reformas y cambios para afrontar las consecuencias que se derivan de las transiciones analizadas. A pesar de las dificultades para resumirlo, se incluye a continuación un listado de las propuestas que quieren, de algún modo, sintetizar lo que podría denominarse el “consenso básico” sobre las políticas

públicas que habrían de considerarse a partir de los análisis aquí contenidos.

1. En primer lugar, **es necesario reconocer que las transiciones van a generar cambios pronunciados** que van a afectar de forma significativa a los ciudadanos, los sectores de actividad y los territorios, con efectos posiblemente negativos sobre las desigualdades, tanto desde una perspectiva territorial como personal. Conviene conocer en profundidad esas consecuencias para poner en marcha las políticas necesarias que garanticen la limitación de las desigualdades y que permitan avanzar en su disminución y convertir las transiciones en ventanas de oportunidad para asegurar el bienestar de las personas y un crecimiento económico sostenible y equilibrado.
2. Los territorios y la localización de las personas en ellos se ven directamente afectados por los cambios. El crecimiento de la urbanización y el despoblamiento de muchas áreas rurales son tendencias mantenidas en el tiempo, en gran medida fortalecidas por las transiciones y difícilmente reversibles. Los problemas asociados al cambio climático pueden estimular esas tendencias, así como los procesos de innovación y de cambio tecnológico, como explican los informes de COTEC. Las consecuencias para los territorios y

las personas muy posiblemente van a implicar pérdidas de bienestar y aumento de la desigualdad.

- a. En este escenario, **es preciso aplicar políticas que intenten limitar tales tendencias y cuenten con el apoyo decidido de los diversos niveles de administración, priorizando las políticas verdes** que supongan una mejora de la gestión preventiva de los riesgos (en lugar de centrarse fundamentalmente en paliar sus consecuencias). Así, por ejemplo, es necesario reorientar hasta donde sea posible los recursos públicos vinculados al Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia para asegurar que estos lleguen en cantidades suficientes a los diferentes territorios, evitando la concentración de los mismos en las grandes ciudades, como parece estar sucediendo ahora.
- b. Por otro lado, **es cada día más necesario fortalecer el trabajo y la actividad de las administraciones locales**, asegurando los recursos suficientes para hacerse cargo de una parte importante de las políticas sociales, y particularmente de los servicios de cuidados y de la buena aplicación de las políticas de rentas mínimas (incluyendo, naturalmente, el IMV).

- c. En una dirección paralela, **es preciso proceder a la reforma del modelo de financiación autonómica**, a la aplicación de las reformas fiscales necesarias y combatir las prácticas de evasión y fraude fiscal, además de conseguir una aplicación cada vez más eficiente de las prestaciones y servicios del estado de bienestar descentralizado.

3. Desde la óptica del modelo productivo, el informe señala cómo la crisis climática va a generar cambios intensos en todos los sectores productivos, tal vez con especial incidencia en el ámbito del turismo, pero con efectos claros en todos los sectores de actividad. La movilidad y el previsible aumento de la desigualdad serán también consecuencias inevitables de la disrupción digital, hoy especialmente marcada por el intenso crecimiento de la IA.
 - a. Por lo tanto, **las políticas públicas deben preocuparse por garantizar procesos de movilidad y reciclaje de la fuerza de trabajo equilibrados, que permitan asegurar los empleos y el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios.**
 - b. Adicionalmente, **deberán reformarse y potenciarse al máximo las políticas activas de empleo**, como un mecanismo especial de

protección de los trabajadores en tiempos de transición, y **ponerse en marcha las políticas pertinentes de apoyo a los jóvenes** en su formación e incorporación al mercado de trabajo.

- c. Por último, **habrá que estimular el cambio del modelo empresarial** de modo que las empresas asuman de forma efectiva sus compromisos con los cambios medioambientales y los objetivos sociales, además de apostar por una gobernanza más democrática y una mayor participación de los trabajadores.
4. Detrás de los territorios y de los sectores de actividad están las personas. Así, cuando hablamos de desigualdad, pobreza o exclusión nos referimos particularmente a ellas. En este sentido, el informe ofrece reflexiones necesarias sobre la situación de las personas en el contexto local a partir de una visión cruzada de ambas perspectivas. Como se intuye a partir del documento, es en el ámbito local donde se dan algunos de los procesos más significativos para comprender la desigualdad (como las economías de aglomeración en algunas zonas, los cambios en la prima salarial de los trabajadores más cualificados o una presencia mayor de la población inmigrante y una mayor complejidad en la estructura demográfica de la población). En todo caso, los desequilibrios demográficos entre regiones y territorios asociados a la distinta intensidad y calendario de la transición demográfica y de los flujos migratorios provocan a su vez tensiones importantes entre las necesidades de los distintos grupos de edad y la oferta de servicios públicos, lo que genera déficits importantes de bienestar en la población que deben ser atendidos.
 - a. En este sentido, **el desarrollo de políticas de inclusión social que garanticen niveles de bienestar y equidad adecuados a los ciudadanos a lo largo de su ciclo vital debería ser un eje prioritario de las políticas públicas**, cubriendo áreas que van desde los programas de garantía de ingresos, las políticas de vivienda, especialmente en las zonas más tensionadas, con particular atención a la población joven y de origen migrante, hasta las políticas de cuidados para la población de mayor edad. Una reflexión importante que se deriva de este informe en este sentido es la necesidad de pensar las políticas de cuidados en clave local y comunitaria, ante la creciente demanda que se deriva de las transiciones.
 5. Por otro lado, **como se expresa en diferentes capítulos del informe, es imprescindible asegurar que las**

transiciones sean justas. Para conseguirlo, es cada vez más importante investigar a escalas no convencionales y ensayar nuevas perspectivas de análisis que permitan abordar los aspectos sociales y distributivos. Será necesario impulsar un cambio de modelo de producción y consumo que respete los límites del planeta y, a la vez, promueva una mayor igualdad y redistribución. La lucha contra la pobreza energética debe ir de la mano de medidas e incentivos que promuevan el ahorro, la eficiencia y la reducción de emisiones, como el fomento de la movilidad eléctrica y la creación de impuestos especiales sobre bienes y servicios de lujo que generan un gran volumen de emisiones. Además, es necesario desarrollar una política migratoria con un enfoque de derechos y un fuerte compromiso antirracista. Por último, aunque va a ser necesario apostar por la reforma fiscal medioambiental, hay que prever las compensaciones necesarias para proteger a los colectivos y empresas más vulnerables.

6. Por último, **se quiere insistir en la necesidad de seguir estudiando los problemas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión**, junto al fenómeno de la concentración de la riqueza y la renta, para comprender sus causas y proponer políticas y vías para paliarlos, e invitar a la reflexión sobre las políticas públi-

cas (posibles y deseables) y sobre la necesidad de generar evidencia empírica con el mayor nivel de granularidad para que estas puedan responder de forma eficiente a los desafíos planteados. En este sentido, conocer la percepción de la ciudadanía sobre la existencia de fuertes desigualdades entre grupos sociales y territorios es un factor importante a tener en cuenta a la hora de programar, comunicar y divulgar las políticas destinadas a combatir la desigualdad y la pobreza y asegurar la cohesión social.

Bibliografía

- Alvarado, F.; Chancel, L.; Piketty, T.; Saez, E. y Zucman, G. (2018). *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab, en: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: what can be done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ayala, L. (coord.) (2022). *Desigualdad y pacto social*. Fundación La Caixa.
- Blanchard, O. y Rodrik, D. (eds.) (2021). *Combating Inequality: Rethinking Government's Role*. MIT University Press.
- Chancel, L.; Piketty, T.; Saez, E. y Zucman, G. (2021). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab, en: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf.
- Comité de personas expertas (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Davies, J., Lluberas, R. y Shorrocks, A. (2022). Credit Suisse Wealth Database.
- EAPN España (2021). *11º Informe sobre el Estado de la Pobreza en España*.
- Esping-Andersen, G. (2009). Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles. Polity.
- OECD (2015). "In it together. Why Less inequality benefits all". OECD Centre for Opportunity and Equality.
- OECD (2019). *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/689afed1-en>.
- OECD (2021). "Does Inequality matter? How people perceive economic disparities and social mobility". OECD Centre for Opportunity and Equality.

2

El significado y el alcance de la *desigualdad en el ámbito local*

por LUIS AYALA, ANTONIO JURADO y JESÚS PÉREZ MAYO

2.1. INTRODUCCIÓN

Los grandes cambios económicos que han afectado a los países europeos en las últimas décadas, como la creciente internacionalización de la economía y una rápida difusión del cambio tecnológico, han tenido un impacto desigual sobre las distintas áreas geográficas que forman el territorio español. Tal como ha sucedido en otros países de nuestro entorno, en algunas regiones rurales y áreas metropolitanas pequeñas y medianas que antes eran prósperas ahora hay pérdidas de empleo y disminución de la renta, mientras que en otras, aunque el empleo ha aumentado, lo ha hecho, sobre todo, el de menor cualificación. En contraste con esta evolución, las áreas metropolitanas grandes han tenido un comportamiento más dinámico en términos de empleo y renta (Iammarino et al, 2018).

El resultado es una fuente de presión adicional sobre la tendencia al crecimiento de las desigualdades entre territorios. A estos procesos se une la diversidad de patrones en los cambios demográficos. Mientras que hay provincias en las que la población ha caído desde el cambio de siglo en más de un 10 %, como Zamora, Ourense, Palencia y Lugo, en otras ha crecido más de un 40 % (Guadalajara, Baleares, Girona, Almería y Tarragona). Esta disparidad ha tenido su reflejo en el diferente grado de envejecimiento de la población, con una diferencia de casi diez años entre las provincias con la mayor edad media (Zamora y Ourense) y la menor (Almería y Murcia).

Desde el ámbito institucional se han dado también importantes transformaciones. Los avances en la descentralización, tanto de las políticas de gastos como de ingresos, se han traducido en un aumento de las diferencias territoriales en la carga tributaria y en la dotación de servicios básicos de bienestar social. Aunque ese proceso ha estado más determinado por la descentralización de los gastos que de los ingresos, las diferencias son grandes tanto en la imposición personal sobre la renta como en la incidencia real del gravamen del capital, con regiones en las que en la práctica este último solo afecta a un porcentaje muy pequeño de la población.

En el análisis de estas diferencias territoriales hay un aspecto de creciente importancia, aunque todavía poco conocido, que es el diferente impacto que están teniendo las realidades mencionadas sobre la desigualdad en el ámbito local. La distinta intensidad de los cambios económicos y sociales dentro de cada región puede producir desigualdades internas importantes e incluso dentro de una misma provincia los procesos de crecimiento y distribución de la renta pueden tener diferente forma y alcance.

En este trabajo se analizan algunos de los datos y argumentos que permiten un acercamiento a la desigualdad desde la perspectiva local. En el siguiente apartado se revisan algunos de los procesos que permiten entender la importancia de utilizar esta perspectiva para el análisis de la desigualdad. En la tercera sección se recogen algunos resultados

del alcance de las desigualdades locales en España en la distribución de la renta. En la cuarta sección se presenta un análisis de las diferencias de bienestar en las ciudades españolas. El trabajo se cierra con una breve relación de conclusiones.

2.2. EL FACTOR LOCAL COMO DETERMINANTE DE LA DESIGUALDAD

La confluencia de los distintos procesos citados en la anterior introducción hace difícil que se reduzcan las diferencias de renta entre territorios y ha dado lugar también a cambios importantes en las desigualdades intra-territoriales, así como a un creciente interés en la economía espacial de la desigualdad, que surge de la fusión entre la economía y la geografía. La llamada nueva geografía económica (NEG) desarrollada desde principios de la década de los noventa del pasado siglo ha proporcionado diferentes líneas teóricas para entender las relaciones entre los procesos mencionados y sus efectos sobre las disparidades económicas territoriales (Hassing y Gong, 2019).

Bajo este marco teórico, un aspecto fundamental es la movilidad interterritorial de la fuerza de trabajo. Los modelos de la NEG relacionan estos flujos con la geografía de las actividades productivas desde la óptica de las diferencias salariales. Un aspecto clave es cómo influye el acceso a los grandes mercados en la ubicación tanto de las empresas como de los trabajadores. Cuando confluyen ambos

flujos se produce un proceso acumulativo de aglomeración en determinadas zonas y el vaciamiento de otras. Estas economías de aglomeración ocurren si los trabajadores, al igual que las empresas, son atraídos por las áreas con un alto potencial de mercado (Crozet, 2004). La concentración de población en determinadas zonas crea un gran mercado, que hace que la ubicación sea rentable para las empresas, mientras que la llegada de nuevas empresas aumenta los salarios, lo que facilita que la ubicación sea atractiva para los trabajadores (Venables, 2016). Estos procesos no agotan, sin embargo, la posible explicación de qué determina los cambios en la desigualdad entre las distintas áreas, al existir una gama más amplia de factores que dan forma al paisaje económico, especialmente algunos más difíciles de modelizar, como los de naturaleza social, institucional y cultural.

Más compleja todavía es la identificación de los factores que explican la desigualdad cuando la perspectiva del análisis es más desagregada. Una rama creciente de la investigación ha tendido a poner el foco en la desigualdad en el ámbito local. Por un lado, algunos autores han tratado de analizar los determinantes de la desigualdad en las grandes ciudades. Como señalan Glaeser et al (2009), la desigualdad en las ciudades puede ser tan importante como las desigualdades nacionales. En algunos países, ha habido un crecimiento muy grande de los ingresos de los ciudadanos más ricos, que ha hecho que los lugares donde residen sean también más des-

iguales. Mientras que la relación entre la renta media y la desigualdad se ha vuelto menos clara, la que se produce entre determinados tipos de áreas geográficas y la desigualdad se está fortaleciendo.

La tendencia a la concentración de la población en las grandes ciudades suscita diversas preguntas sobre sus posibles efectos en la desigualdad. Una literatura cada vez más extendida ha intentado cuantificar la extensión y los determinantes de la desigualdad de ingresos en las grandes ciudades. Gran parte de la evidencia se refiere a áreas metropolitanas de Estados Unidos. El resultado general es que la desigualdad es mayor en estas áreas que en el resto (Gould, 2007; Baum-Snow y Pavan, 2013; Davis y Dingel, 2019). La evidencia es similar en otros países de renta alta, aunque no todos los resultados encontrados para Estados Unidos se repiten en otros países.

En el caso de España, Hortas-Rico y Ríos (2019) comprobaron que el tamaño de la población es un determinante modesto de la desigualdad en las ciudades españolas, mientras que De la Roca y Puga (2016) confirmaron la existencia de una mayor dispersión de ingresos en las ciudades más grandes de España. Ayala et al (2023) también encontraron que la desigualdad aumentó en las grandes ciudades españolas durante las dos primeras décadas del siglo XXI y que su magnitud es mayor en las grandes áreas urbanas que en el resto.

Esta mayor desigualdad puede explicarse tanto por diferencias en las características de la población en cada zona

como por el efecto que esas características tienen en la generación de rentas. La mayoría de los estudios analizan la contribución de la educación a la desigualdad en las grandes ciudades y muestran que la prima salarial de los trabajadores con mayor cualificación es superior en las ciudades más grandes. En línea con lo señalado anteriormente, las personas con mayor capital humano tienden a concentrarse en grandes ciudades, donde sus rendimientos son mayores y donde hay empresas más productivas que pagan salarios más altos (Behrens et al, 2014).

Se puede decir, por tanto, que existe evidencia general de una mayor desigualdad en las grandes ciudades, asociada a la diferente composición de la población por niveles de capital humano. Hay otras características relevantes para explicar las diferencias entre las grandes áreas urbanas y el resto, como el porcentaje de población inmigrante o el de hogares monoparentales.

El conocimiento de las dinámicas de renta en los pequeños municipios o, incluso, en los de tamaño intermedio, es menor. Tradicionalmente, se han analizado los ingresos y las condiciones de vida según el grado de urbanización bajo el estereotipo de que la pobreza es menor en áreas urbanas, pero más sensible a las recesiones económicas. Sin embargo, las áreas rurales no están exentas de un riesgo significativo en periodos de crisis, pudiendo además mostrar una mayor incidencia y persistencia de la pobreza (Ayala et al, 2021). Aunque algunos autores han destacado que la tranquilidad,

el espacio, los menores precios y los niveles más bajos de criminalidad resultan en una alta calidad de vida para los habitantes en municipios pequeños y que las grandes áreas urbanas tienden a estar más expuestas a cambios en las condiciones macroeconómicas (Leeuwen, 2010), las áreas rurales no están exentas de riesgos significativos en cuanto a la vulnerabilidad de los hogares. En muchos países, ha aumentado la incidencia de la pobreza monetaria en las áreas rurales (Comisión Europea, 2008).

Algunos estudios muestran que, incluso cuando se controlan los efectos de un gran número de variables individuales y del entorno local, las características no observables en áreas rurales aumentan tanto la tasa de pobreza local como las probabilidades individuales de sufrir pobreza (Weber et al, 2005). Puede haber trampas espaciales de pobreza, resultado de una baja dotación de “capital geográfico” —capital físico, social y humano—, lo que convierte al entorno en un factor de impacto determinante. Esta trampa espacial determina tanto una mayor incidencia de la pobreza como el hecho de que las políticas nacionales que buscan reducir su incidencia sean significativamente menos efectivas (Simmons et al, 2007).

La dicotomía urbana/rural, sin embargo, no refleja adecuadamente la diversidad de situaciones relacionadas con las desigualdades económicas y el lugar de residencia. Algunos autores han examinado si las barreras que impiden la capacidad de los ciudadanos para participar plenamente en los as-

pectos económicos, sociales y culturales de la sociedad tienen una diferente prevalencia en entornos geográficos distintos, ampliando la gama de posibles espacios (MacKinnon et al, 2022). Whelan et al (2024), por ejemplo, proponen una clasificación de seis niveles dentro del continuo urbano-rural: ciudades, áreas urbanas satélites, áreas urbanas independientes, áreas rurales con alta influencia urbana, áreas rurales con influencia urbana moderada y áreas altamente rurales. De tal clasificación resulta una heterogeneidad sustancial dentro de las áreas urbanas, con mayores barreras asociadas con la inclusión social relacionadas con la participación económica en las llamadas áreas urbanas independientes que en las áreas más urbanas y más rurales.

Estos resultados ponen en entredicho algunas de las políticas que tratan de reducir la desigualdad mediante políticas de cohesión territorial. Mientras que la mayoría de las ganancias del crecimiento económico se concentran en las ciudades más grandes y las áreas rurales siguen recibiendo en los países europeos fondos de cohesión, hay un segmento territorial intermedio que se beneficia poco de estos dos flujos. Conocer mejor los problemas de desigualdad y pobreza en los distintos tipos de áreas geográficas debería ayudar al uso de estrategias más efectivas en la focalización de las políticas de cohesión, fundamentales para abordar la pobreza, la exclusión social y la creciente ola de descontento que afecta a muchas áreas menos desarrolladas

y más vulnerables (High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, 2024).

Sin embargo, para reducir la desigualdad en las distintas áreas no son suficientes las políticas que ponen el punto de mira en los territorios y no tanto en las personas que residen en ellos. Las políticas redistributivas tradicionales tienen un impacto mayor sobre las desigualdades intra-territoriales que las dirigidas a promover el desarrollo social de las distintas áreas. No obstante, la complejidad de los procesos ya citados, con una creciente concentración espacial de hogares en situación de vulnerabilidad en determinadas zonas, aconseja más una combinación de ambos tipos de políticas que contraponer las basadas en personas a las que lo hacen en los lugares. Esta combinación parece especialmente necesaria en aquellas áreas en las que la acumulación de desventajas provoca cicatrices en el largo plazo en determinados estratos de la población (como el de menor edad), que pueden exacerbar los desafíos intergeneracionales, económicos y espaciales a los que se enfrentan los hogares y comunidades de bajos ingresos (Connor et al, 2024).

En síntesis, para tener una visión global del problema de la desigualdad económica y sus posibles soluciones, necesitamos observar no solo las diferencias de renta desde una perspectiva agregada, sino también la forma en que las desigualdades se manifiestan localmente y cuáles son las interacciones entre ambas. Sin un adecuado conoci-

miento de esas diferencias será muy difícil articular las políticas necesarias.

2.3. EL MAPA LOCAL DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA

Para analizar la distribución de la renta y la desigualdad en un ámbito espacial desagregado es necesaria la disponibilidad de información representativa. En la práctica, sin embargo, son escasas las bases de datos que permiten estudiar la desigualdad desde la perspectiva municipal. En el caso de España, el Instituto Nacional de Estadística (INE) produce desde 2015 el *Atlas de distribución de renta de los hogares*. Empezó siendo una de las estadísticas experimentales del INE, aunque en la actualidad ya está incluida dentro de la estadística oficial y se dispone de datos anuales desde aquel año. El Atlas explota registros administrativos que dan información sobre el nivel y la distribución de renta desglosada según variables demográficas básicas de la población a nivel municipal, e incluso por distritos y secciones censales en algunos casos.

Un primer análisis que posibilita esta fuente es la comparación de los niveles medios de renta según el tamaño del municipio. Para clasificar a los municipios por grupos más o menos urbanos o rurales son muchos los trabajos que optan por utilizar el concepto de densidad de población, una alternativa no exenta de inconvenientes. Muchas ciudades españolas pertenecen a un municipio de

baja densidad debido a la extensión de su término municipal, por lo que según el criterio anterior serían calificadas como zonas predominantemente rurales. Otros trabajos han tratado de definir una clasificación a partir de la población total municipal para establecer diferentes niveles de urbanización, dada la diversidad poblacional y geográfica española. EDIS et al (1999), con los datos de una encuesta específica realizada entre 1994 y 1996 a 30000 hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza, y Jurado y Pérez-Mayo (2008) aplicaron una misma clasificación, que dividía a los municipios en las siguientes categorías:

- rural (municipios que no superan los 5000 habitantes)

- semiurbana (municipios entre 5001 y 50 000 habitantes)
- urbana (municipios entre 50 001 y 500 000 habitantes)
- gran ciudad (municipios con más de 500 000 habitantes)

A pesar de tener también algunas desventajas, esta clasificación tiene las ventajas de la simplicidad y su fácil interpretación. En la Tabla 1 pueden observarse las diferencias en las rentas medias según el tamaño del municipio desagregado en esos cuatro estratos.

Tal como muestra la Tabla 1, hay una notable correlación positiva entre el tamaño del municipio y la renta neta media por hogar en 2021, último año pu-

Población	Renta neta media por persona	Renta neta media por hogar	Renta bruta media por persona	Renta bruta media por hogar
<=5000	12.995	28.769	15.271	33.873
5001-50000	12.230	31.976	14.654	38.357
50001-500000	13.256	34.829	16.164	42.523
>500000	14.825	36.921	18.565	46.205

Tabla 1: Renta media por tamaño del municipio, 2021 (en euros).

Fuente: *Elaboración propia a partir del 'Atlas de distribución de renta de los hogares' (INE).*

Población	Índice de Gini (media por municipios)	
	2015	2021
<=5000	0,307	0,280
5001-50000	0,307	0,294
50001-500000	0,310	0,318
>500000	0,316	0,353

Tabla 2: Índice de Gini por tamaño del municipio.

Fuente: *Elaboración propia a partir del 'Atlas de distribución de renta de los hogares' (INE).*

blicado hasta la fecha. La diferencia de renta entre las grandes ciudades y las zonas rurales superó el 28 % en el caso de la renta neta y el 36 % en la bruta. Aunque este no es el principal objetivo de este trabajo, estas diferencias tan grandes son un preámbulo ilustrativo de las diferencias internas que estudiaremos a continuación. Unas brechas de renta tan amplias confirman la presencia de distintas estructuras productivas y de capital humano comentadas en el apartado anterior. En el caso de la renta por habitante, las diferencias porcentuales no son tan grandes e, incluso, hay un salto entre las áreas rurales y semiurbanas en la aparente correlación. La réplica de ese mismo análisis para 2015, primer año de publicación del Atlas, arroja resultados

similares en cuanto a las correlaciones, si bien las diferencias porcentuales son algo más moderadas.

En la Tabla 2 se presentan los índices de Gini de la renta municipal neta por hogar para el primer y el último año publicados. Con la única excepción de los tamaños rural-semiurbano en 2015, el resto de los resultados confirman nítidamente una mayor desigualdad de la renta conforme aumenta el tamaño del municipio. Se aprecia, además, una ampliación de esas diferencias en 2021, con un claro ensanchamiento de esa brecha. El índice de las grandes ciudades es un 26 % mayor que el de las zonas rurales, una diferencia muy difícil de encontrar incluso entre países con un nivel similar de desarrollo económico. Estos re-

sultados confirman también la realidad observada en otros países de una mayor desigualdad en las ciudades más grandes y un aumento de las diferencias de renta en estas áreas en el período reciente.

Es posible analizar también otros factores relacionados con la desigualdad utilizando los municipios como unidad de referencia. En general, la mayoría de ellos no presentan una correlación significativa con el Índice de Gini. Dichos factores son la edad media del municipio, el tamaño medio del hogar, el porcentaje de hogares unipersonales, el porcentaje de población menor de 18 años, el porcentaje de población mayor o igual a 65 años y el porcentaje de población española. De estos determinantes sociales, el único con una relación significativa con la desigualdad es el porcentaje de población española, que puede dar una medida

del efecto del peso de la población inmigrante en los municipios. Tal como puede apreciarse en la tabla 3, que clasifica a la población en cuartiles según el porcentaje de población española en cada municipio, la desigualdad se reduce a medida que disminuye el porcentaje de población inmigrante en cada municipio.

Este resultado está en línea con el que muestran otros trabajos que han explorado el papel de la migración hacia las zonas urbanas en la relación entre el tamaño del municipio y la desigualdad. El efecto general de un aumento de la población inmigrante es el crecimiento de la desigualdad (Card, 2009). En el caso de España, una población extranjera que tiende a ocupar puestos de trabajo con cualificaciones por debajo de la media española eleva las cifras de desigualdad de los municipios donde está más presente.

Cuartil	% población española	Índice de Gini
1	<84,4	0,334
2	84,4-89,7	0,308
3	89,7-94,2	0,308
4	>94,2	0,286

Tabla 3: Índice de Gini según el porcentaje de población española en el municipio, 2021.

Fuente: *Elaboración propia a partir del 'Atlas de distribución de renta de los hogares' (INE).*

Dentro de esta visión desagregada de la desigualdad, otra perspectiva interesante para el análisis es la que ofrecen las capitales de provincia, cuya figura destaca en la estructura territorial y administrativa de los municipios españoles. Siendo la gran mayoría áreas urbanas o grandes ciudades, el carácter de centro administrativo provincial y origen de servicios territoriales básicos les otorga una estructura demográfica y productiva parecida. Es habitual que tengan un sector servicios con mayor peso que en el res-

to de las localidades de la provincia. En general, las capitales provinciales son el municipio más poblado de cada provincia, salvo Pontevedra, Asturias y Cádiz. Por ser las localidades con más habitantes, salvo las tres excepciones citadas, y tener un mayor peso del sector servicios y de los recursos humanos a él asociados, estos municipios tienen una idiosincrasia parcialmente distinta del resto, por lo que resulta relevante analizar sus diferencias en renta y desigualdad.

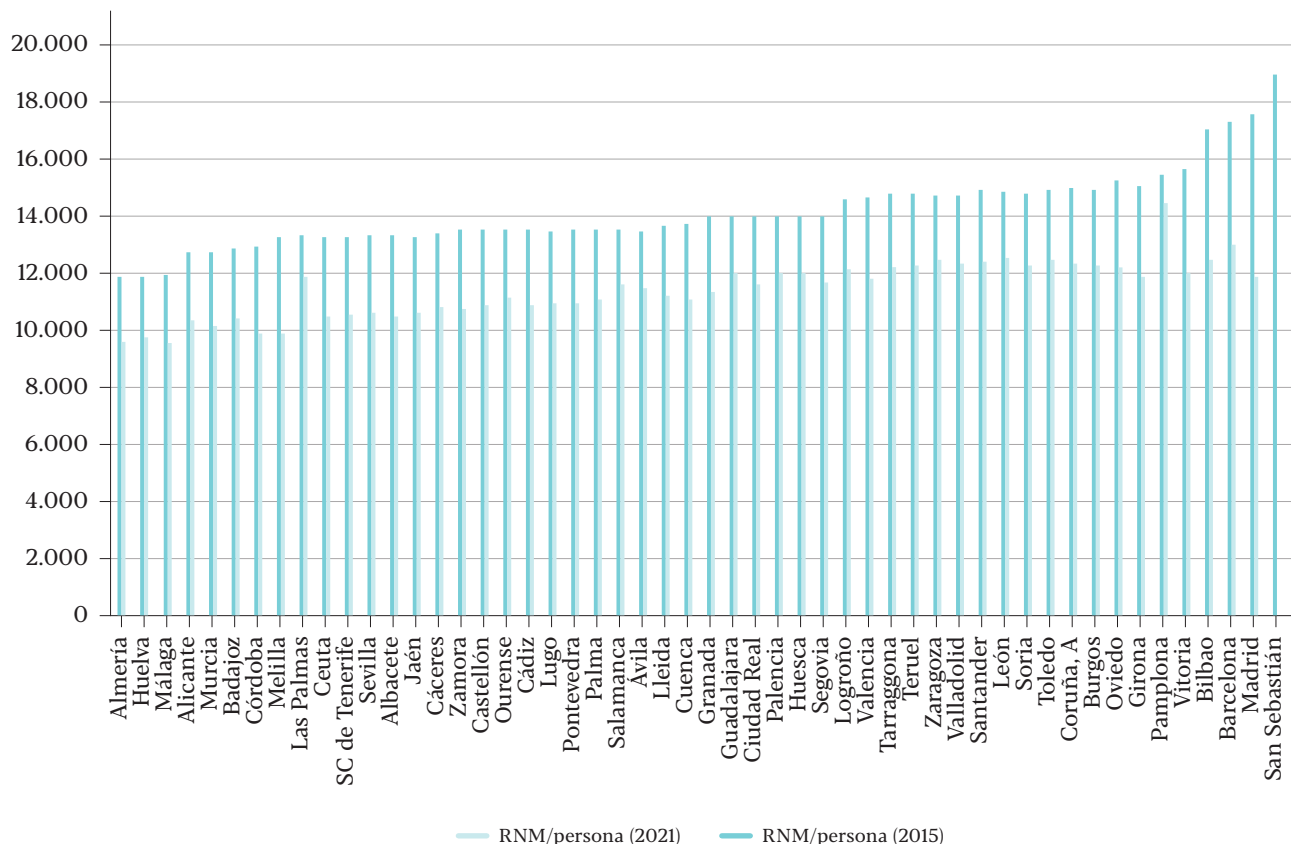


Gráfico 1: Renta neta media por persona de las capitales de provincia.

Fuente: Elaboración propia a partir del 'Atlas de distribución de renta de los hogares' (INE).

La Figura 1 recoge el *ranking* de capitales según la renta neta media por persona¹. Entre las diez con una renta media menor se encuentran varias capitales andaluzas, valencianas, murcianas y extremeñas. En el otro extremo se ubican las del País Vasco, Madrid, Cataluña y Navarra. Los cambios en la renta media en los últimos años (2015-2021) no han dado lugar a grandes diferencias entre las capitales de provincia, manteniéndose aproximadamente su posición en el ranking, con pocas excepciones.

Podría esperarse que esos datos de renta estuvieran correlacionados con los niveles de desigualdad. Sin embargo, tal como se señaló en la revisión de la literatura, la relación entre la renta media y la desigualdad se ha vuelto menos estrecha, mientras que lo contrario ha sucedido en la que hay entre el tamaño de las ciudades y la desigualdad. No obstante, de los resultados de la Figura 2 tampoco se desprende una alta correlación significativa entre el tamaño de la capital de provincia y su nivel de desigualdad interna, al coexistir

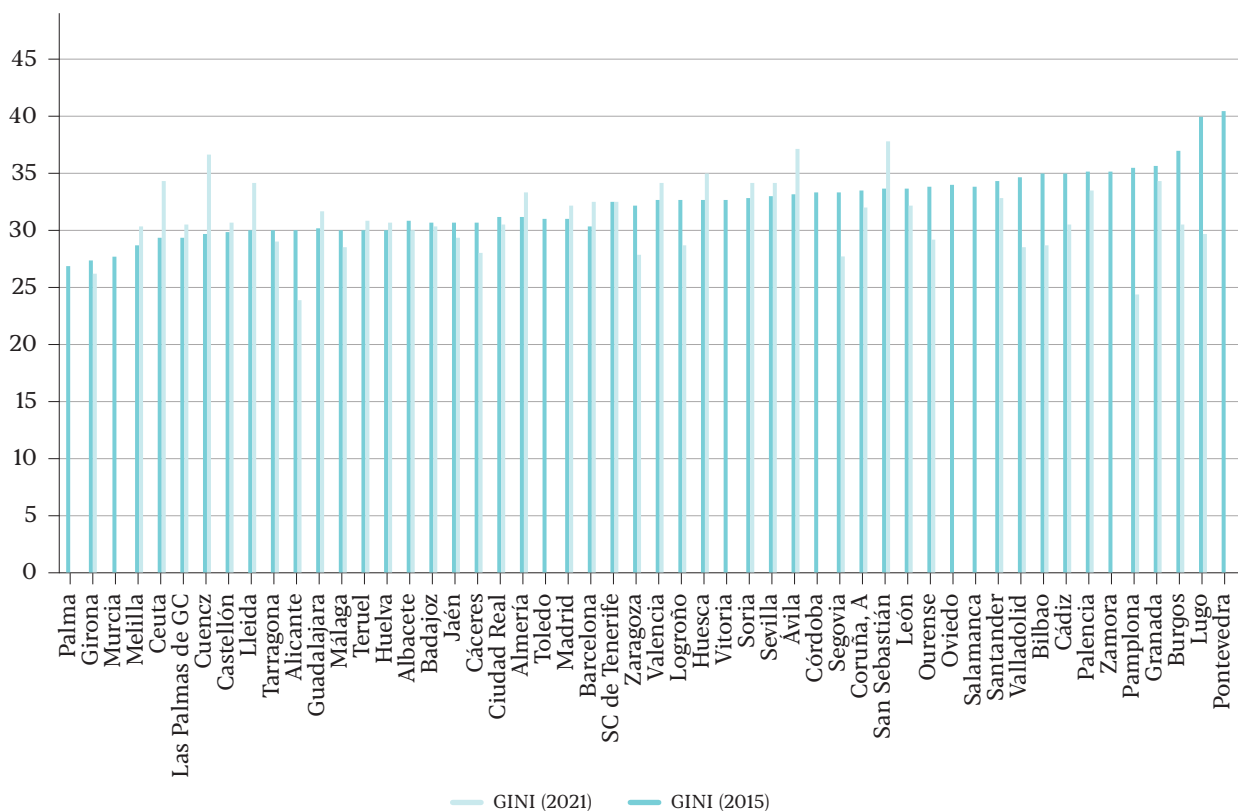


Gráfico 2: Índice de Gini de las capitales de provincia (en %).

Fuente: Elaboración propia.

1. La información para San Sebastián no está disponible para el año 2015.

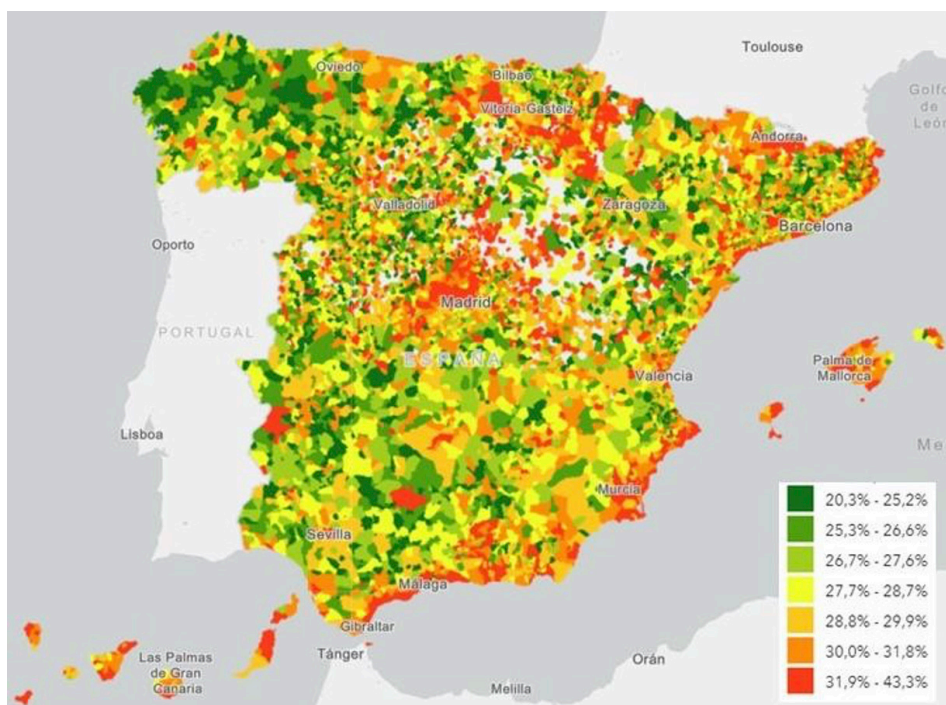


Gráfico 3: Mapa de la desigualdad local en España (Índice de Gini (en %), 2021).

Fuente: 'Atlas de distribución de renta de los hogares' (INE).

pequeñas capitales con altos y bajos niveles de desigualdad. Destaca, en cualquier caso, la gran dispersión del indicador, que se mueve entre el 0,278 de Palma de Mallorca hasta el 0,405 de Pontevedra en 2021. La magnitud de estas diferencias es mayor que la que a veces se encuentra en las comparaciones entre países, como es el caso de los de la Unión Europea.

Junto a Palma, Girona, Murcia y las ciudades autonómicas son las que aparecen con los menores niveles de desigualdad. En el extremo opuesto se sitúan Pontevedra, Lugo, Burgos y Granada. Entre las grandes ciudades, Barcelona y Madrid ocupan una situación intermedia como capitales de provincia, con un nivel

parecido al de Zaragoza y Valencia, siendo mayor la desigualdad en Sevilla. Lo contrario sucede en Málaga, la ciudad más pequeña de las seis grandes, con un nivel bajo de desigualdad.

Destaca, aunque no se dispone del indicador para nueve capitales en los primeros años del Atlas, la evolución de la desigualdad entre 2015 y 2021, con un mayor número de capitales en las que la desigualdad aumentó que en las que disminuyó. Entre las primeras sobresalen los fuertes incrementos de Pamplona (con un cambio del Índice de Gini de 0,245 a 0,357) y Lugo (de 0,299 a 0,403), mientras que entre las segundas la mayor reducción fue la de Cuenca (de 0,363 a 0,297).

Un último comentario tiene que ver con el mapa final resultante del análisis de la desigualdad para la totalidad de municipios en España. Tal como muestra la Figura 3, la desagregación por municipios permite disponer de un retrato más detallado de las zonas en las que la desigualdad es mayor, mucho más difícil de visualizar cuando la referencia son las provincias o las comunidades autónomas. Se trata de Madrid y su entorno, buena parte de las áreas del litoral mediterráneo y las islas. Lo contrario sucede en la mayor parte de la cornisa cantábrica y en amplias zonas de Castilla-La Mancha.

2.4. UN ANÁLISIS DEL BIENESTAR EN LAS CIUDADES ESPAÑOLAS

Los apartados anteriores describen la distribución de la renta en el ámbito municipal. Es interesante ampliar el análisis utilizando un concepto de bienestar más extenso que el representado por los indicadores de renta y desigualdad. Aunque desde mediados de la década de los años 50 del siglo pasado ya se planteaba como necesaria la medición multidimensional del bienestar, el informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009) marcó el inicio de un debate donde académicos y decisores públicos han tratado de destacar cómo se puede superar o, al menos, complementar la utilización de la renta como la única medida del progreso económico y social.

Respondiendo a esa inquietud, la OCDE comenzó a recoger un conjunto de indicadores reflejando 11 dimensiones de

bienestar diferentes en la llamada “Better Life Initiative”, incorporando ámbitos como la educación, el compromiso cívico o la situación medioambiental. Esta batería de indicadores (la OCDE no ha llegado a construir un índice sintético que combine las dimensiones consideradas) se extendió al nivel subnacional más tarde con la herramienta *How’s Life in your region*, en la que se recogen los datos a nivel regional (OCDE, 2020). En el caso español, el INE ha comenzado a estimar un conjunto de indicadores de bienestar agrupados en nueve dimensiones, siguiendo las líneas de la OCDE y Eurostat, con desagregación regional.

A pesar de este avance, como en el apartado anterior, la heterogeneidad dentro de las regiones puede ocultar diferencias de bienestar en el nivel local, de la misma forma que el dato nacional puede suavizar artificialmente las posibles disparidades entre las comunidades autónomas. Parece necesario, por tanto, intentar medir el bienestar a nivel local en España, tarea para la que hay muy pocos precedentes. Una opción es aprovechar la información recogida en otra publicación del INE (*Indicadores Urbanos*, versión limitada del proyecto *Urban Audit* desarrollado por Eurostat). El principal límite de esta fuente es que solo recoge indicadores para una selección de 126 núcleos urbanos en España, lo que impide analizar la existencia de diferencias de bienestar multidimensional entre los ámbitos urbano y rural, comparación que sí puede hacerse con la renta del *Atlas de distribución de la renta*.

La medida de bienestar aquí propuesta contempla dimensiones como la salud, la educación, el mercado de trabajo, la capacidad económica y la situación social² para las 126 localidades presentes en la base de datos *Indicadores Urbanos*, combinando la información del *Atlas de distribución de la renta* para las dos últimas dimensiones y la de *Indicadores Urbanos* para el resto. El bienestar en salud se mide mediante la esperanza de vida al nacer (2020), disponible en la fuente recién citada. Respecto a la educación, se consideran dos indicadores según la evidencia recogida en la literatura de la economía de la educación, también procedentes de la misma fuente. Se trata, por una parte, de la proporción de residentes en el municipio con educación superior (nivel ISCED 5 ó 6 para 2022), ya que se supone que una mayor dotación de capital humano permite alcanzar un mayor nivel de desarrollo (Mincer, 1984) y, por otra, del porcentaje de la población menor de cuatro años que está en guarderías (2022), para recoger el impacto de la educación temprana.

La dimensión del mercado de trabajo se mide mediante la tasa de desempleo, en primer lugar, porque es lógico pensar que un mayor nivel de desempleo se asocia con un menor grado de bienestar en el municipio. No obstante, es conveniente combinar este dato con la tasa de actividad, también recogida en las ciudades consideradas en *Indicadores Urbanos*.

Como se ha adelantado, a diferencia de los indicadores anteriores, la capacidad económica y la situación social se miden con la información procedente del *Atlas de distribución de renta de los hogares*. La primera se estima mediante la renta neta media por persona (2021), entendiendo este valor como una medida de la capacidad de consumo de los residentes en el municipio. La situación social de cada municipio se aproxima por un conjunto de indicadores: la tasa de riesgo de pobreza, la desigualdad medida a través del índice de Gini y el porcentaje de hogares unipersonales sobre el total de hogares de la localidad.

Debido a las diferentes escalas de medida de cada uno de los indicadores es necesario realizar un proceso de normalización, de manera similar al que se emplea en la construcción del Índice de Desarrollo Humano. Dada la naturaleza de los indicadores considerados, donde un valor mayor de algunos indica un mayor bienestar mientras que en otros, como la tasa de desempleo o el riesgo de pobreza, ocurre lo contrario, se usarán dos expresiones diferentes para normalizar los indicadores (X_i):

$I_i^N = \frac{X_i - X}{X - X}$, para indicadores que aumentan el bienestar cuando crecen.

$I_i^N = \frac{X - X_i}{X - X}$, para indicadores que disminuyen el bienestar cuando crecen

2. Dada la limitación de datos se ha decidido usar la información para 2021, al ser el último dato disponible en la fecha de realización de este trabajo.

Las siguientes etapas del proceso de construcción de la medida sintética de bienestar municipal consisten en la ponderación y la agregación de cada uno de los indicadores. Aunque ambas cuestiones han sido objeto de un amplio debate en la literatura, optamos aquí por las opciones más sencillas: igual ponderación para cada uno de los nueve indicadores y cálculo del índice sintético mediante la media aritmética. Dado que, tras la normalización, cada uno de los indicadores parciales oscila entre 0 y 1, el índice compuesto tomará valores en el mismo intervalo, donde 0 implica el menor nivel de bienestar y 1 el máximo posible.

La Tabla 4 muestra una distribución muy concentrada respecto a los valores centrales, dada la reducida varianza y la escasa diferencia entre los percentiles 25 y 75. Este grado de concentración provoca que la desigualdad del bienestar multidimensional sea muy reducida, ligeramente inferior a 0,12, contrastando claramente con la observada en la renta. Los indicadores más importantes para explicar el grado de bienestar, al presentar un mayor grado de correlación, son la esperanza de vida, la tasa de desempleo, el porcentaje de residentes con educación superior, la renta neta media por persona y el riesgo de pobreza, sin que haya una relación clara entre el tamaño de la población y bienestar.

Este análisis general cobra más interés si se centra en los valores extremos. Se observa una clara diferenciación espacial, que se repite al identificar las localidades con mayores y menores índices

de bienestar. Las ciudades con mayor bienestar se concentran en municipios de las provincias de Madrid y Barcelona, con valores claramente superiores a la media de la distribución, junto a municipios situados en el País Vasco, algunos en Galicia y casos aislados como Zaragoza o Logroño.

La comparación con los peores resultados permite observar la gran disparidad entre los casos extremos. El municipio con un mayor bienestar estimado más que cuadruplica el valor del peor situado. No es extraño que aparezcan dos ciudades de Andalucía junto a las Ciudades Autónomas en el grupo de localidades con un grado menor de bienestar, ya que la mayoría de las localidades con valores inferiores al promedio se sitúan en Andalucía, la Comunidad Valenciana, las Islas Canarias y algunas comunidades pertenecientes al ámbito de la España vaciada.

Estos resultados pueden contrastarse con los que ofrecen otros posibles enfoques, como muestra la Tabla 5. Al usar una metodología similar a la de la ONU en su Índice de Desarrollo Humano resulta interesante clasificar las ciudades españolas analizadas en este trabajo según los límites usados por la ONU para clasificar así, a su vez, a los países según su nivel de desarrollo. Sin embargo, es preciso recordar que se está midiendo un concepto de bienestar más amplio que el desarrollo humano estimado en el IDH al utilizar una mayor gama de indicadores. La Tabla 5 muestra que la mayoría de las ciudades españolas se

Medidas	
Media	0,5115
Varianza	0,0119
Percentil 25 %	0,4516
Percentil 50 %	0,5052
Percentil 75 %	0,5734
Gini	0,1183
Ciudades con mayor bienestar	
Las Rozas de Madrid	0,8234
Pozuelo de Alarcón	0,8003
Rivas-Vaciamadrid	0,7956
Sant Cugat del Vallès	0,7889
Majadahonda	0,7366
Ciudades con menor bienestar	
La Línea de la Concepción	0,1925
Torreveja	0,1933
Ceuta	0,2730
Melilla	0,3140
Algeciras	0,3167

Tabla 4: Distribución del bienestar en ciudades españolas.

Fuente: Elaboración propia a partir del Atlas de distribución de renta de los hogares e Indicadores Urbanos' (INE).

Niveles	Frecuencia relativa
Muy alto (0,8 y más)	1,6 %
Alto (de 0,7 a 0,799)	2,4 %
Medio (de 0,550 a 0,699)	31,7 %
Bajo (menos de 0,550)	64,3 %

Tabla 5: Niveles de bienestar de las ciudades españolas (según criterio IDH).

Fuente: *Elaboración propia a partir de Indicadores Urbanos y Atlas de distribución de la renta*.

encuentran en la categoría de bienestar bajo. Este dato sugiere la presencia de desafíos considerables en términos de desarrollo en gran parte del país, resaltando la necesidad de abordar factores que limitan el progreso social. Por otra parte, el 31,7 % de ciudades ubicadas en el rango de bienestar medio (grado de bienestar entre 0,550 y 0,699) subraya la importancia de entender las condiciones de vida y desarrollo específicas de cada área para implementar estrategias efectivas y ajustadas a sus condiciones. Finalmente, se observa una limitada presencia en los niveles altos. Solo un 2,40 % de las ciudades alcanzan el nivel de bienestar alto, mientras que un 1,60 % se sitúa en el nivel muy alto. Estas cifras sugieren que, aunque existen ciudades que destacan en términos de desarrollo, la proporción general es relativamente baja. Tal realidad invita a explorar enfo-

ques innovadores para fomentar mejoras sostenibles en el bienestar.

En síntesis, este análisis pone de manifiesto la urgencia de políticas y estrategias que aborden las disparidades en el desarrollo humano entre las ciudades españolas. La comprensión detallada de estas disparidades puede proporcionar una base sólida para la toma de decisiones informadas y la implementación de intervenciones específicas que impulsen el bienestar en todas las áreas del país.

2.5. CONCLUSIONES

1. **Una de las perspectivas menos conocidas de la desigualdad en España es cuál es su alcance cuando se aplica un análisis local.** La mayoría de los trabajos que estudian la distribución de la renta tienden a adop-

tar un enfoque muy agregado, que obvia la acusada heterogeneidad de los procesos de crecimiento y distribución de la renta dentro de las distintas zonas geográficas. En contraste con esta reducida atención a la dinámica local, es precisamente en este ámbito donde se están dando algunos de los procesos más determinantes de la desigualdad, como las economías de aglomeración en determinadas zonas, los cambios en la prima salarial de los trabajadores más cualificados o una mayor llegada de población inmigrante.

- a. Especialmente limitado es el conocimiento del proceso distributivo en los municipios más pequeños, a los que los análisis suelen aproximarse desde un nivel excesivamente agregado, que dificulta una correcta comprensión de la variedad de experiencias locales. Sin un conocimiento más preciso de cómo se manifiesta la desigualdad en unidades espaciales más desagregadas, será difícil diseñar respuestas adecuadas desde la intervención pública.
2. Utilizando la nueva información sobre la renta y su distribución en los municipios españoles, en este trabajo hemos analizado algunas de las nuevas realidades de **la desigualdad desde la perspectiva local. Un primer resultado es que la desigualdad es mayor cuanto mayor es también el**

tamaño del municipio. Tal como ha sucedido en otros países, esa relación se ha vuelto más estrecha en el tiempo. Una de las variables que más explica esa relación es la presencia de población inmigrante, mayor en términos relativos en los grandes núcleos urbanos. La recomposición de la población a la que dan lugar estos flujos ha estado asociada a cambios en las diferencias en la remuneración por niveles de cualificación. Nuestros resultados también permiten identificar con mayor nitidez la concentración espacial de la desigualdad, con niveles sensiblemente superiores a la media en Madrid, el litoral mediterráneo y las islas.

3. Otro resultado destacable surge del análisis de indicadores de bienestar locales que van más allá del nivel de renta y su reparto. **Todavía persiste un número importante de ciudades con niveles de bienestar bajos.** El análisis realizado proporciona una visión detallada de las realidades socioeconómicas. La identificación tanto de ciudades con mejores resultados como de otras que se enfrentan a agudos desafíos abre la puerta a intervenciones específicas y sugiere áreas para futuras investigaciones. El enfoque multidimensional ofrece una base sólida y relevante para la formulación de políticas que aborden las disparidades y promuevan un desarrollo humano equitativo en todas las ciudades.

- a. Por esta razón, **creemos necesario un impulso en la disponibilidad de datos** tanto en la dimensión espacial, aumentando el número de unidades territoriales con información disponible, como en la temática, incrementando el volumen de indicadores disponibles sobre la calidad de vida. La combinación de conjuntos de datos mayores en espacio, tiempo y dimensiones con los nuevos desarrollos tecnológicos para el análisis permitirá un mejor diseño de las políticas basadas en la evidencia junto a un mejor control y seguimiento de las mismas, con la finalidad de anticipar soluciones a los problemas de bienestar detectados.

Bibliografía

- Ayala, L., Jurado, A. y Pérez-Mayo, J. (2021), "Multidimensional deprivation in heterogeneous rural areas: Spain after the economic crisis". *Regional Studies* 55, 883–893.
- Ayala, L., Martín-Román, J. y Vicente, J. (2023). "What contributes to rising inequality in large cities?". LIS Working Papers n°850.
- Baum-Snow, N. y Pavan, R. (2013). "Inequality and city size". *Review of Economics and Statistics* 95, 1535–1548.
- Behrens, K., Duranton y Robert-Nicoud, G.F. (2014). "Productive Cities: Sorting, Selection, and Agglomeration". *Journal of Political Economy* 122, 507–553.
- Card, D. (2009). "Immigration and Inequality". *American Economic Review* 99, 1–21.
- Comisión Europea (2008). *Poverty and social exclusion in rural areas*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Communities.
- Connor, D.S., Berg, A.K., Kemeny, T. y Kedron, P.J. (2024). "Who gets left behind by left behind places?". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 17, 37–58.
- Crozet, M. (2004). "Do migrants follow market potentials? An estimation of a new economic geography model". *Journal of Economic Geography* 4: 439–458.
- Davis, D.R. y Dingel, J.I. (2019). "A spatial knowledge economy". *American Economic Review* 109, 153–170.
- De la Roca, J. y Puga, D. (2016). "Learning by Working in Big Cities". *Review of Economic Studies* 84, 106–142.
- EDIS, Alguacil, J., Camacho, J., Fernández Such, F., Renes, V., Trabada, E. (1999). *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Glaeser, E., Resseger, M. Y Tobio, C. (2009). "Inequality in cities". *Journal of Regional Science* 49, 617–646.
- Gould, E.D. (2007). "Cities, Workers, and Wages: A Structural Analysis of the Urban Wage Premium". *Review of Economic Studies* 74, 477–506.
- Hassing, R. y Gong, H. (2019): "New Economic Geography". En Orum AM (ed.). *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Wiley Online Library.
- High-Level Group on the Future of Cohesion Policy (2024). *Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Hortas-Rico, M. y Ríos, V. (2019). "The drivers of local income inequality: a spatial Bayesian model-averaging approach". *Regional Studies* 53, 1207–1220.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. y Storper, M. (2018). "Regional Inequality in Europe: evidence, theory and policy implications". *Journal of Economic Geography* 19, 273–298.
- Jurado, A. y Pérez-Mayo, J. (2008). "Pobreza y territorio". En Ayala, L. (coord.). *Desigualdad, pobreza y privación*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Leeuwen, E.S. (2010). *Urban-Rural Interactions: Towns as Focus Points in Rural Development*. Heidelberg: Springer.
- MacKinnon, D., Kempton, L., O'Brien, P., Ormerod, E., Pike, A. y Tomaney, J. (2022). "Reframing urban and regional 'development' for 'left behind' places". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 15, 39–56.
- Mincer, J. (1984). "Human capital and economic growth". *Economics of Education Review* 3, 195–205.
- OCDE (2020). *How is life? 2020, Measuring Well-Being*. Paris: OECD Publishing.
- Simmons, L.A., Dolan, E.M. and Braun, B. (2007). "Rhetoric and Reality of Economic Self-sufficiency Among Rural, Low-Income Mothers: A Longitudinal Study". *Journal of Family and Economic Issues* 28, 489–505.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. y Fitoussi, J.-P. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris. <http://www.stiglitzsen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

Venables, A.J. (2016). "New Economic Geography". En *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan

Weber, B., Jensen, L., Miller, K., Mosley, J. and Fisher, M. (2005). "A Critical Review of Rural Poverty Literature: Is There Truly a Rural Effect?". *International Regional Science Review* 28, 381-414.

Whelan, A., Devlin, A. y McGuinness, S. (2024). "Barriers to social inclusion and levels of urbanisation: Does it matter where you live?". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 17, 59-74.

3

La percepción *social* de la *desigualdad* en España: una aproximación

por ERNESTO GARCÍA LÓPEZ

3.1. INTRODUCCIÓN

La desigualdad es un fenómeno multidimensional. Tradicionalmente dos marcos han protagonizado el campo de estudio. Por un lado, la sociología, que ha puesto el acento en las clases sociales o el estatus desde una perspectiva relacional, y, por otro, la economía que ha centrado sus análisis en las desigualdades económicas (renta, ingresos, riqueza) desde una perspectiva distributiva (Requena, Salazar y Radl, 2013: 114).

Durante mucho tiempo ambas miradas tuvieron agendas diferenciadas, aunque en las últimas décadas se ha gestado una cierta convergencia. Lo distributivo y lo relacional han ido dialogando, dando como resultado estrategias metodológicas y conceptuales cada vez más interdisciplinarias. No obstante, faltaba un paso más. Como señaló Göran Therborn (2020: 11) la desigualdad “es un orden sociocultural que reduce nuestra capacidad (la de la mayoría de las personas) para funcionar como seres humanos, nuestra salud, la autoestima, nuestra percepción del yo, así como nuestros recursos para actuar y participar en el mundo”. Es precisamente esta noción de *orden sociocultural* la que nos interesa aquí. Entender que la desigualdad se inscribe también como imaginario, como percepción social, construcción, en definitiva, de una *realidad subjetiva*¹

incrustada en las diferentes tramas culturales que toda sociedad comporta. Y es ahí donde otras disciplinas, como la antropología, la sociología cualitativa o la psicología social, tienen mucho que decir.

El estudio de la percepción social de la desigualdad en España acumula ya un cierto recorrido. Durante la última década se han ido espigando algunas aproximaciones empíricas, la mayoría de ellas centradas en la desigualdad económica. Pongamos algunos ejemplos. La propia Fundación Alternativas publicó un estudio pionero (Romero, 2012). Lo mismo sucedió algunos años más tarde de la mano de Funcas (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2019) quienes desarrollaron una encuesta sobre la percepción de las desigualdades económicas a partir de una muestra de 1090 individuos, representativa de la población residente en España de 18 a 75 años. Más recientemente hallamos también alguna indagación académica, esta vez centrada en la juventud y desde una perspectiva psicosocial (García-Sánchez, García-Castro, Willis y Rodríguez-Bailón, 2022). Incluso algunas CC AA han ido realizando análisis parecidos. Baste recordar, entre otros, el trabajo formulado por parte de la Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces vinculada a la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía (Castillo, Marqués Perales, Martínez Cousinou, 2011) cuyo

1. Peter L. Berger y Thomas Luckmann en su clásico *La construcción social de la realidad* (2012), señalaban que todo conocimiento de una sociedad implica, por un lado, dar cuenta de la *realidad objetiva* de la misma (instituciones, roles, sedimentaciones, legitimaciones, etc.) y, por otro, comprender la *realidad subjetiva* mediante los mecanismos de internalización de esa misma realidad por parte de los sujetos sociales.

objeto de estudio se orientó a la misma temática, especialmente en lo tocante a la percepción de la demanda de políticas públicas redistributivas. Las organizaciones de la sociedad civil tampoco han permanecido ajenas a esta tendencia. La propia Oxfam Intermón llevó a cabo en 2013 una encuesta online dirigida a 1000 personas cuyo eje fue la percepción ciudadana sobre la desigualdad y las políticas fiscales². Como se puede ver, el interés por los estudios de percepción de las desigualdades en nuestro país se ha mantenido vivo a lo largo del tiempo.

El presente capítulo presentará una síntesis de algunas de las principales conclusiones obtenidas por Oxfam Intermón tras la realización de una nueva encuesta sobre percepciones sociales de la desigualdad en España. Dicho ejercicio se llevó a cabo durante la segunda mitad de 2023 junto a la agencia de investigación 40dB³, y ha sido titulado “Vivir la desigualdad”. Lo que aquí presentamos trata, única y exclusivamente, de las percepciones generales identificadas sobre el comportamiento de la desigualdad tanto a nivel global como nacional⁴. Para diseñar metodológicamente esta investigación (formada por

una encuesta y seis grupos focales), la entidad se inspiró en la “Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades” (ENADES, 2022)⁵, desarrollada por Oxfam América en Perú, así como por el *Inequality Measurement Framework*⁶. En el anexo al capítulo incorporamos un detalle del conjunto de la metodología puesta en marcha.

3.2. LA SOMBRA DE LAS DESIGUALDADES

Si nos atenemos a los últimos datos globales ofrecidos sobre desigualdades económicas por parte de diversos organismos internacionales⁷, así como por instituciones públicas y entidades sociales, encontramos un cierto consenso en torno a la idea de que durante las últimas décadas las desigualdades se han acentuado. Como señala Lucas Chancel (2022: 54-83), de quien tomamos el título de este apartado, la desigualdad de renta está aumentando en (casi) todos los países (medido a través del índice Gini): “La evolución de este coeficiente muestra un aumento de la desigualdad de ingresos en casi todos los países desarrollados a lo

2. Los principales temas que se abordaban eran la brecha entre ricos y pobres, quién podía actuar para reducir esa brecha, una valoración sobre los potenciales impactos en la reducción de las desigualdades, la opinión sobre los impuestos, especialmente las contribuciones de cada actor en la sociedad, y sobre evasión y elusión fiscal. Disponible en: https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Encuesta_Percepcion_de_la_ciudadania_espanola_sobre_temas_de_desigualdad_y_fiscalidad.

3. Ver: <https://40db.es/>.

4. El informe completo abordaba muchos más aspectos que pueden consultarse en la siguiente dirección web: <http://www.vivirladesigualdad.org>.

5. Disponible en: <https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/encuesta-nacional-de-percepcion-de-desigualdades-ena-des-2022>.

6. Disponible en: <https://inequalitytoolkit.org/>.

7. Recomendamos la consulta de los diferentes informes publicados por la OCDE (<https://www.oecd.org/social/inequality.htm/>), así como por el FMI en materia de desigualdades de ingreso (<https://www.imf.org/en/Topics/Inequality/imfs-work-on-inequality>).

largo de los últimos treinta años, con un incremento más marcado en los EE UU y en los estados que tenían un nivel de desigualdad bajo a principios de la década de 1980 (los países nórdicos)” (2022: 55).

Desde 2008 se han experimentado algunos fenómenos globales que se pueden calificar ya de históricos. La Gran Recesión (2008-2014), la pandemia de la Covid-19 (2020-2022), la crisis de precios motivada por la guerra en Ucrania, han sacudido los cimientos de muchas sociedades. Quince años de inestabilidades económicas mundiales que han tenido consecuencias locales en el comportamiento de la desigualdad. Ahora bien, se podría afirmar que cada uno de esos fenómenos ha intensificado, en la mayoría de casos, tendencias que se venían desarrollando a escala global desde hacía muchos años. En lo tocante a la desigualdad económica, podríamos destacar algunos elementos que se han visto agudizados, a saber:

- En primer lugar, las desigualdades de renta han tenido un doble comportamiento. Por un lado, han disminuido entre los países ricos y los países emergentes⁸; por otro, han aumentado en el interior de muchos países a un ritmo diferencial.
- Este aumento se ha producido, sobre todo, debido a la explosión de las rentas altas. La proporción de renta nacional que acaparan los más ricos (ya sea el 10 % o el 1 %) en casi todos los países ha aumentado de manera considerable en detrimento de los grupos de ingresos más modestos (el 50 % de rentas más bajas o el 40 % de rentas medias) (Chancel, 2022: 59).
- En paralelo, se observa un declive de la riqueza pública en un contexto donde la riqueza privada crece de manera exponencial (ibidem, 2022: 64). Esto hace que se debiliten los estados sociales y la posibilidad de reequilibrar asimetrías mediante políticas redistributivas y redistributivas. Mención especial merecen los sistemas tributarios y fiscales, donde se observa una tendencia paralela a la disminución de la progresividad, así como a un preocupante proceso de defiscalización de las rentas altas, por no hablar del papel todavía relevante y escandaloso de la evasión y la elusión fiscal, especialmente en lo tocante a las grandes corporaciones y los grandes patrimonios⁹.
- De igual forma, se detecta un incremento exponencial de la desigualdad

8. Habría que matizar esta afirmación en lo relativo al impacto diferencial de la pandemia en los países del Norte y del Sur Global. Como señalan Natalia Collado, Ángel Martínez Jorge y Toni Roldán (2021): “La menor capacidad económica e institucional para implementar políticas de respuesta a la pandemia han contribuido a ampliar la brecha con los países ricos. Esa brecha se está viendo aumentada por la diferencia en la disponibilidad de vacunas: mientras en la UE un 60 % de la población está vacunada, en África solamente un 5 %”. Esta tesis también ha sido ampliamente desarrollada por Oxfam Internacional en su informe *Las desigualdades matan* (2022).

9. Basta revisar el informe del *Tax Justice Network* (2023), para darse cuenta del impacto y la magnitud del abuso fiscal transfronterizo existente en la actualidad por parte de empresas multinacionales y de particulares con riqueza oculta en paraísos fiscales. De igual forma el último informe del EU Tax Observatory (2024), donde se aporta abundante evidencia empírica sobre esta misma cuestión.

de patrimonio. Este crecimiento de las rentas altas y los patrimonios corre paralelo (aunque no es el único factor explicativo) al incremento de la globalización financiera y la liberalización de los flujos de capitales, lo cual ha generado una doble dinámica: por un lado, los más ricos asientan buena parte de su riqueza en las rentas de capital (difíciles de gravar fiscalmente), mientras que una clase media emergente asienta su patrimonio en la reinversión de capitales en viviendas y bienes inmuebles. Esta doble tendencia ha enfatizado el comportamiento al alza de la desigualdad en el interior de la mayoría de países¹⁰.

Tal y como se recoge en diversos informes internacionales desde principios de los años dos mil, el aumento de la desigualdad en la mayoría de países tiene efectos sobre el funcionamiento de los regímenes democráticos. Hay importantes evidencias que conectan¹¹ crecimiento de la desigualdad con crecimiento de la polarización política, dando como resultado un aumento de la xenofobia, del voto de extrema derecha, así como importantes efectos en los determinantes de la esperanza de vida, de la salud física y emocional, en una mayor ineficiencia económica, ambiental y, en definitiva, sobre el conjunto del bienestar (Chancel, 2022).

Por todo ello, y muy especialmente tras la Gran Recesión de 2008, las desigualdades se han convertido en uno de los temas centrales de los debates políticos globales. Un ejemplo lo tenemos en la Conferencia de Río de Janeiro (2012), donde la reducción de las desigualdades económicas se convirtió ya en una parte sustancial de la agenda de desarrollo sostenible¹², conectando desafíos climáticos con retos en materia de equidad y justicia social. Desde entonces, existe un cierto consenso internacional alrededor de la necesaria conexión entre desigualdades socioeconómicas y desigualdades ambientales.

El caso español no es una excepción. Tal y como se expuso ampliamente desde Oxfam Intermón en el informe *Sobra mucho mes al final del sueldo* (2023), a partir de la crisis iniciada en 2008, se observa cómo la desigualdad en España, sobre todo la económica, aumentó de manera extraordinaria hasta alcanzar su máximo histórico en 2013-2014 (año en el que el Índice de Gini alcanzó casi los 35 puntos, sobre la renta de los hogares disponible equivalente referida al año anterior), para luego decaer durante los años de recuperación y crecimiento económico hasta alcanzar los 32,1 puntos en 2019. El resto de Europa también experimentó una tendencia similar, aunque

10. Un buen ejemplo lo tenemos en el caso español, donde la vivienda se ha convertido en uno de los principales factores de exclusión social y de desigualdad, tal y como señala la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) (2022).

11. No confundir correlación con causalidad.

12. El ODS 10 «Reducción de las desigualdades» se orienta en este sentido. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>.

con mucha menor intensidad. De hecho, mientras la desigualdad aumentó en 2,3 puntos en España entre 2007 y 2013, en la zona euro apenas subió medio punto (véase figura 1). Esta desigualdad volvió a subir bruscamente durante el primer año de pandemia (2020), para caer nuevamente una vez se desplegaron diferentes medidas económicas y sociales de carácter contracíclico.

De hecho, si comparamos la desigualdad en la distribución de ingresos entre el 20 % de la población con mayores ingresos, respecto al 20 % con menores, observamos que entre 2008 y 2023 apenas ha habido variación, lo cual nos da una señal de hasta qué punto se trata de una tendencia que se ha convertido en estructural¹⁴.

De acuerdo con la última información oficial disponible, España es el quinto país más desigual¹⁵ de Europa de los 26 sobre los que existe información¹⁶. Estos niveles de desigualdad se encuentran muy lejos de lo que cabría esperar para la cuarta economía de la Zona Euro¹⁷. Tan solo Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumanía presentan niveles de desigualdad superiores. Lejos quedan países como Francia, Dinamarca o Países Bajos.

En relación a nuestro entorno, una de las señas de identidad de la desigualdad en España es que aumenta de manera muy notable durante los periodos de recesión económica, mientras que, durante las épocas de bonanza y expansión, se reduce con mucha menor intensidad (Ayala, 2022). El resultado de esta asimétrica

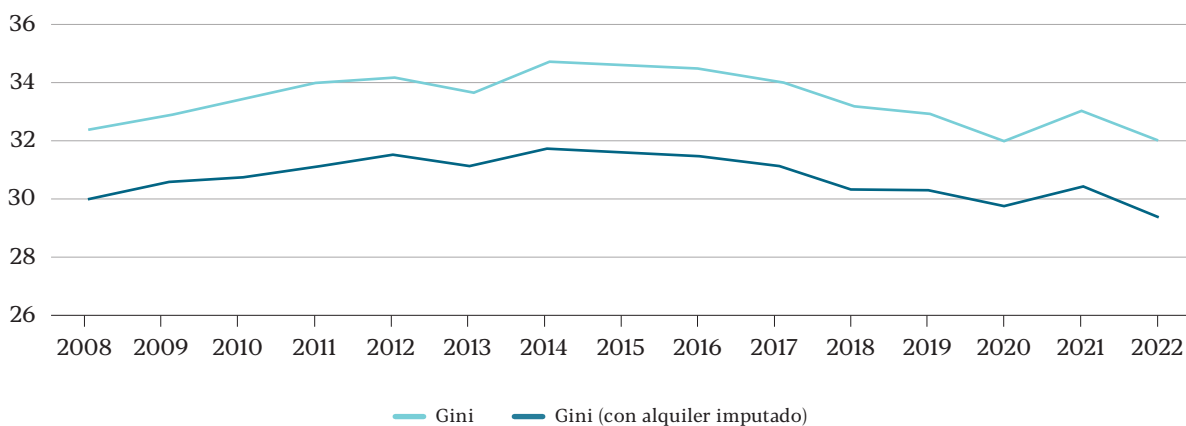


Figura 1: Evolución del Coeficiente Gini en España (2008-2022).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), datos a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)¹³.

13. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECV2023.htm>.

14. Relación entre la renta disponible total del 20 % de la población con ingresos más elevados y la del 20 % con ingresos más bajos.

15. Disponible en: <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/-/radiografia-de-medio-siglo-de-desigualdad-en-espana>.

16. EUROSTAT. Coeficiente de Gini sobre la renta disponible equivalente. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_DII2_custom_3618856/default/table.

17. Datos según EUROSTAT, disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en>.

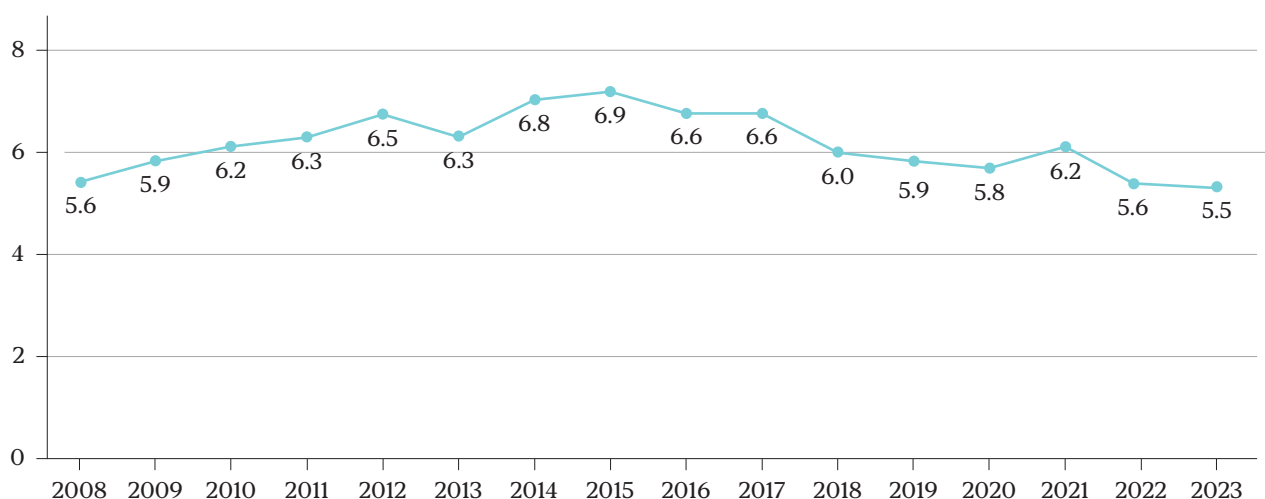


Figura 2: Evolución de la desigualdad de ingresos (S80/S20) (2008-2023).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), datos a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2023.

evolución es que la desigualdad en España se vuelve estructural y acaba cronificándose. Esta situación amenaza la cohesión y el bienestar social, mina la salud democrática, pone al descubierto las limitaciones de nuestro mercado de trabajo y nuestro sistema de prestaciones y afecta negativamente a la eficiencia económica (Loungani, Ostry, 2017).

Ahora bien, ¿qué opina la población en España de todo esto? ¿Cuál es su modo de percibir la desigualdad (tanto global como nacional) independientemente de las cifras oficiales y los análisis académicos? Trataremos de aportar a continuación algunos resultados sintéticos de la encuesta para intentar responder a estas preguntas.

3.3. PRINCIPALES PERCEPCIONES SOCIALES SOBRE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA

La mayoría de las personas encuestadas (casi un 60 %) considera que la desigualdad en el mundo ha aumentado durante los últimos 20 años, si bien hay significativas diferencias entre generaciones. Las personas mayores de 64 años se muestran más pesimistas, destacando en mayor medida (un 68,3 %) el aumento de la desigualdad, mientras que la juventud de 16 a 24 años se inclina por pensar lo contrario (solo el 41,2 % opina que ha crecido). Lo que parece un hecho es que, en términos agregados, la mayoría social percibe un aumento de la desigualdad global.

Junto a esto, ocho de cada diez personas encuestadas creen que en España existen muchas desigualdades, en concreto, el 81,4 % de la muestra. Ahora bien,

esta percepción tiene una mayor intensidad entre las mujeres (83,3 % frente al 79,2 % de los varones) y las personas de 45-54 años (84,3 %) o más de 65 años (con un 84,4 %). Contrasta, en el otro extremo, la población juvenil que manifiesta un menor grado de sintonía con este imaginario social, pues los datos muestran un 66,9 % en el caso de los jóvenes de 16-17 años o el 74,8 % entre las personas de 18-24 años. Casi veinte puntos de diferencia entre los más mayores y los más jóvenes.

Por niveles socioeconómicos resulta paradójico que quienes se encuentran en una mejor situación sean, a su vez, quienes más perciben la existencia de muchas desigualdades sociales en España. En concreto, un 83,5 % para quienes disfrutaban de niveles altos, y un 86,3 % para quienes se encuentran en niveles medio-altos, frente a quienes sufren una

mayor vulnerabilidad económica (un 80,7 % para los niveles medio-bajo, y un 76,4 % para los niveles bajos), es decir, casi diez puntos de diferencia. No obstante, para todos los niveles económicos dicha percepción es elevada.

En lo tocante a la percepción según identidad étnico-cultural o perfil racial, encontramos de nuevo algunas paradojas. En términos agregados las personas que se autoidentifican como blancas/caucásicas manifiestan sentir una mayor percepción de la desigualdad, frente a aquellas que se describen como racializadas (un 82,2 %, en el primer caso, frente a un 77,9 % en el segundo caso). Aun así, entre quienes valoran que existen muchas desigualdades encontramos una mayor presencia de personas racializadas. En los siguientes gráficos podemos observar con mayor detalle todos estos elementos.

En los últimos 20 años, ¿dirías que la desigualdad en el mundo ha aumentado o disminuido? (% del total)

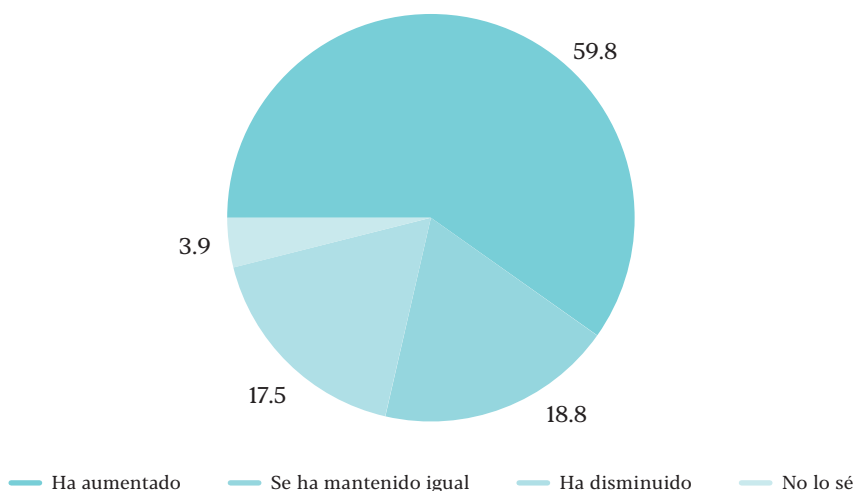


Figura 3: Percepción sobre la evolución de la desigualdad en el mundo en los últimos 20 años.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 40dB.*

Pensando en España, ¿en qué medida dirías que existen desigualdades sociales?
 Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “No existen desigualdades” y 10
 “Existen muchas desigualdades”. (% del total)

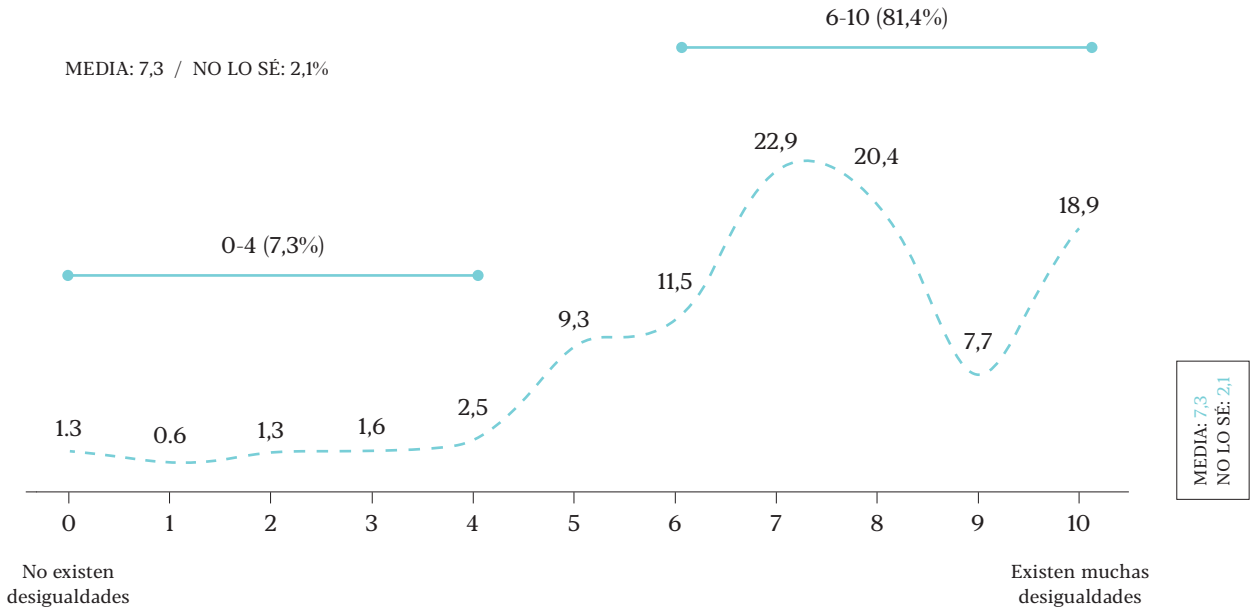


Figura 4: Percepción agregada sobre desigualdad en España

Fuente: Encuesta 40dB.

Pensando en España, ¿en qué medida dirías que existen desigualdades sociales?
 Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “No existen desigualdades” y 10
 “Existen muchas desigualdades”. (% diferencia por géneros)

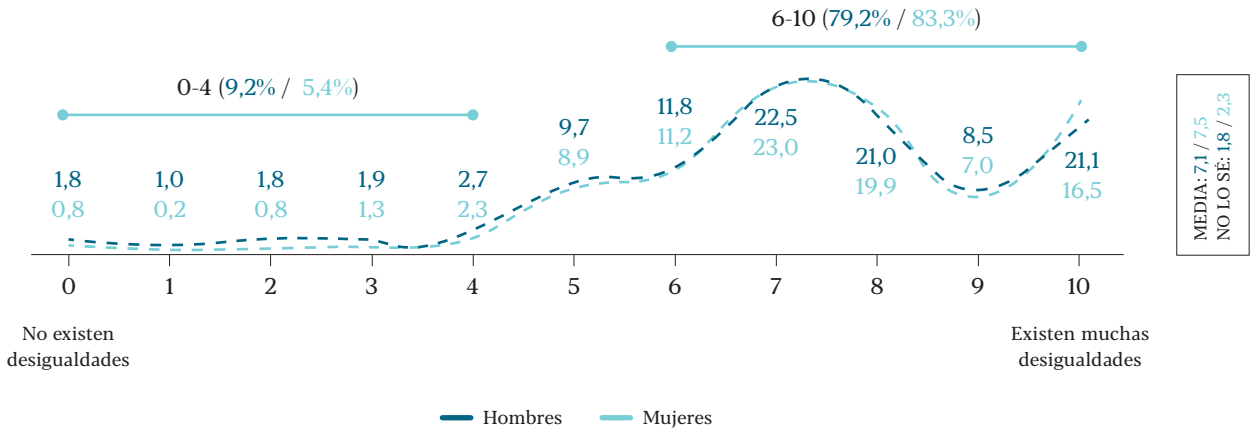


Figura 5: Percepción sobre la desigualdad en España por géneros.

Fuente: Encuesta 40dB.

Pensando en España, ¿en qué medida dirías que existen desigualdades sociales? Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “No existen desigualdades” y 10 “Existen muchas desigualdades”.
 (% diferencia por nivel socioeconómico, edad e identidad racial/etnicidad)

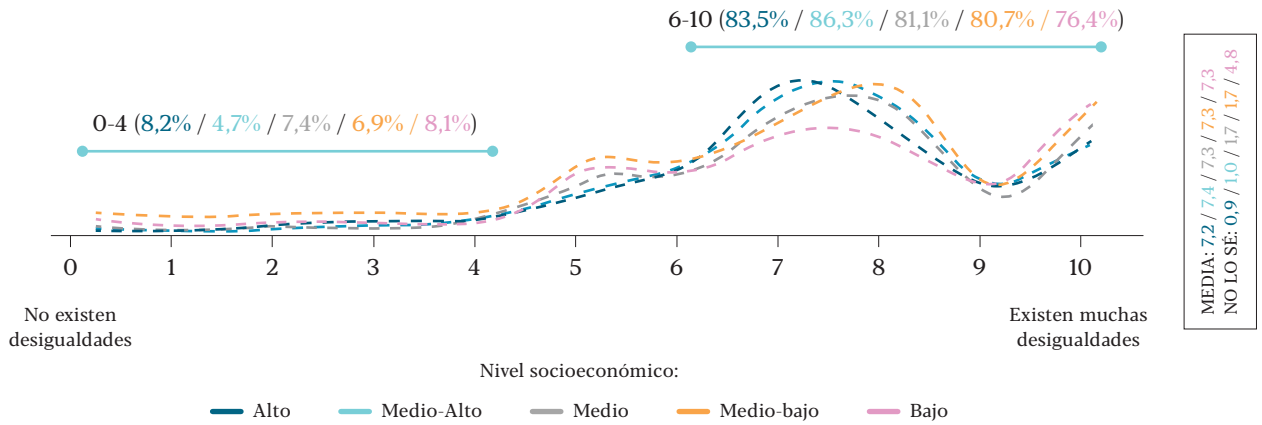


Figura 6: Percepción sobre desigualdad en España por niveles socioeconómicos. / Fuente: Encuesta 40dB.

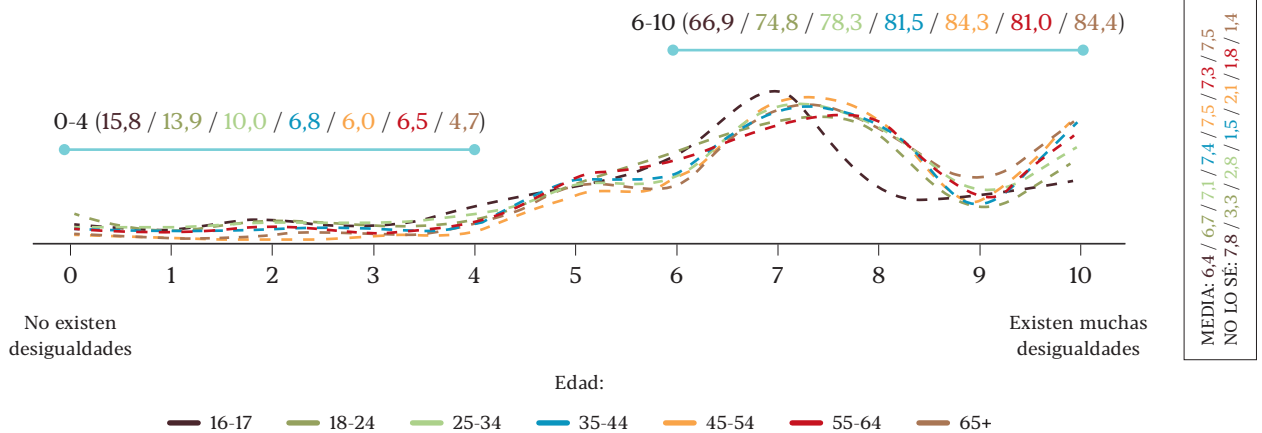


Figura 7: Percepción sobre desigualdad en España por tramos etarios. / Fuente: Encuesta 40dB.

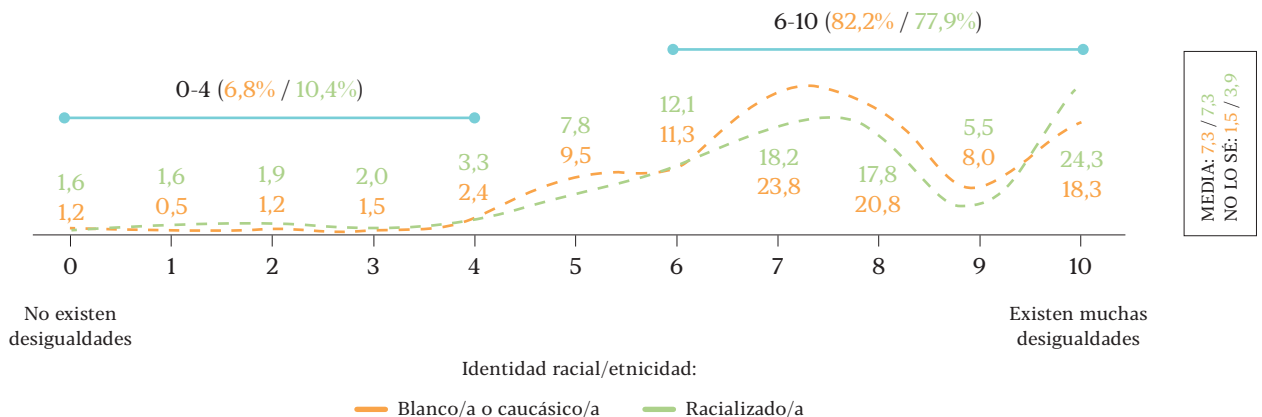


Figura 8: Percepción sobre desigualdad en España por perfiles de racialización. / Fuente: Encuesta 40dB.

Avanzando más en cuanto a percepciones, casi dos tercios de la población (63,7 %) opina que la desigualdad se puede erradicar, y más de un tercio (38,2 %) respalda firmemente esta posición. En otras palabras, aun constatando la existencia en España de una realidad lacerante, desde un punto de vista perceptivo el grueso de la población española respalda la idea por la cual las desigualdades no son inevitables, es decir, se pueden erradicar. Esto parece otorgar, a priori, un cierto campo de legitimación social a las políticas públicas dirigidas a luchar contra las desigualdades. Esta percepción es bastante similar por géneros. Estos datos son consistentes con los presentados por la OCDE¹⁸ ya que España aparece entre los países de la OCDE donde más fuerte es el apoyo social para reducir la desigualdad y garantizar la igualdad de oportunidades.

Por niveles socioeconómicos, sin embargo, las personas que disfrutan de una situación más desahogada se muestran más proclives a identificarse con esta idea (un 67,2 % en el caso del nivel más alto) frente a quienes se ubican en el perfil más vulnerable (un 57,8 %). Los datos parecen indicar que el mayor o menor optimismo sobre un futuro descenso de la desigualdad guarda alguna relación con la propia posición socioeconómica que los sujetos ocupan. A mejor situación económica, más optimismo respec-

to del futuro de la desigualdad, a peor situación, más pesimismo.

Lo mismo ocurre con las diferencias entre generaciones. solo un 45,4 % de los jóvenes de 16-17 años, o un 56,7 % de los jóvenes de 18-24 años, considera que la desigualdad se puede erradicar, frente a un 62,8 % de las personas entre 55-64 años o un 61,9 % en el caso de los mayores de 65 años. Nuevamente, como veíamos en el apartado anterior, encontramos una clara distinción etaria. En este caso, las personas jóvenes son mucho más pesimistas respecto del futuro de la desigualdad.

En el caso del perfil racial encontramos un elemento diferencial. Si bien en términos agregados (incluso la propia media) es muy parecida en todos los perfiles, existe una importante diferencia entre aquellos que más se identifican con dicha percepción, es decir, quienes se posicionaron más claramente en la encuesta a favor de la erradicación de la desigualdad. En el caso de las personas racializadas el 24,9 % sí se manifestaron muy a favor de esta idea, mientras que entre las personas no racializadas este porcentaje es del 14,5 %, lo que representa una diferencia de 10 puntos porcentuales.

18. Disponible en: <https://www.oecd.org/wise/observatory-social-mobility-equal-opportunity/perceptions-of-equal-opportunities/>.

19. Esta percepción coincide con las evidencias existentes en materia de brechas de desigualdad respecto de la población migrante (CE-PAIM, 2023).

¿En qué medida te identificas con las siguientes afirmaciones?
 Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “No me identifico en absoluto” y 10 “Me identifico totalmente”. (% del total)

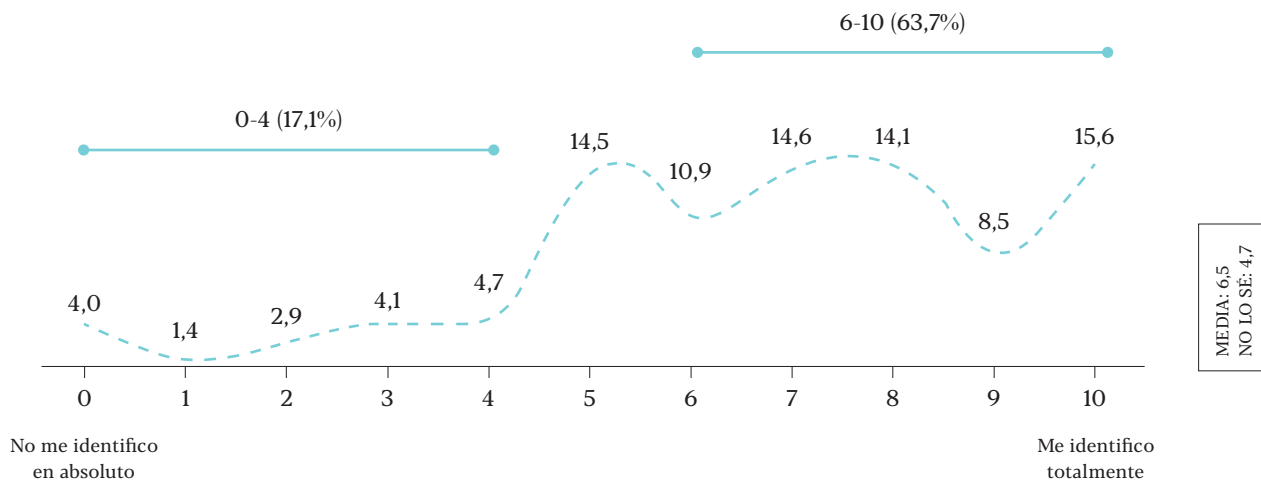


Figura 9: Percepción agregada sobre erradicación de la desigualdad

Fuente: Encuesta 40dB.

¿En qué medida te identificas con las siguientes afirmaciones?
 Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “No me identifico en absoluto” y 10 “Me identifico totalmente”. (% diferencia por nivel socioeconómico)

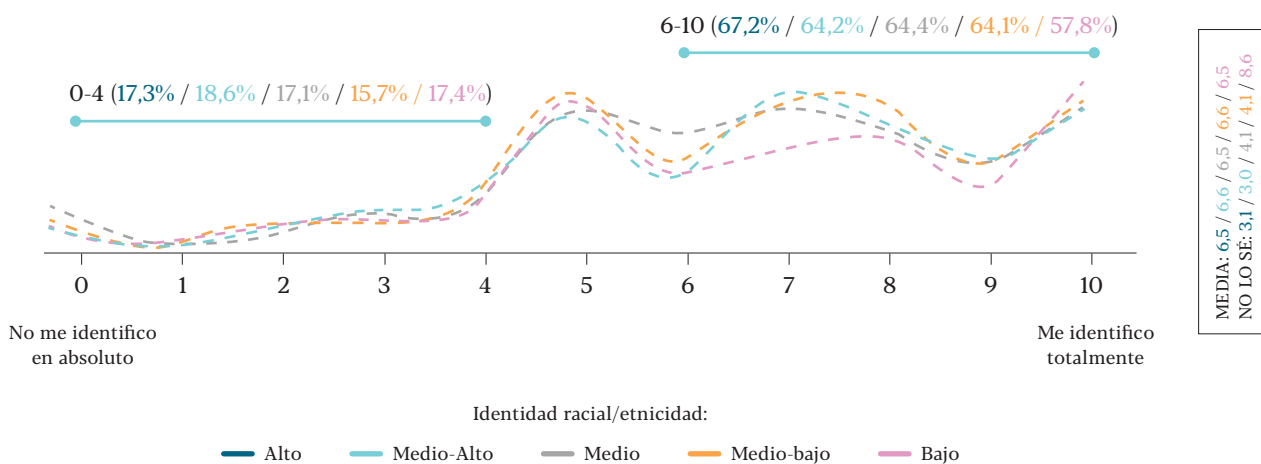


Figura 10: Percepción sobre desigualdad en España por por niveles socioeconómicos.

Fuente: Encuesta 40dB.

¿En qué medida te identificas con las siguientes afirmaciones?
 Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “No me identifico en absoluto” y 10 “Me identifico totalmente”. (% diferencia por edad)

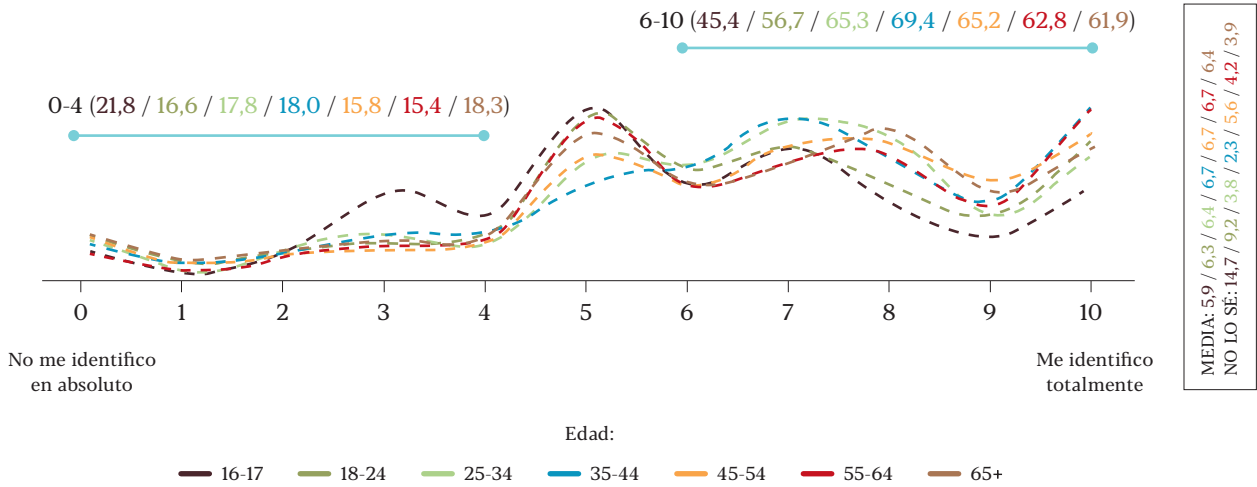


Figura 11: Percepción sobre erradicación de la desigualdad por tramos etarios.

Fuente: Encuesta 40dB.

¿En qué medida te identificas con las siguientes afirmaciones?
 Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “No me identifico en absoluto” y 10 “Me identifico totalmente”. (% diferencia por identidad racial/etnicidad)

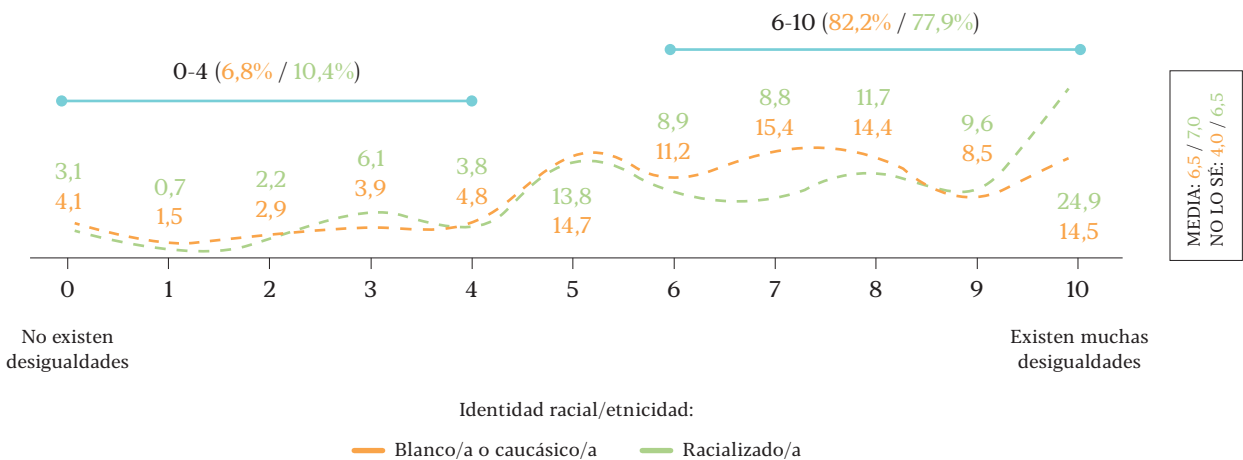


Figura 12: Percepción sobre erradicación de la desigualdad por perfil racial.

Fuente: Encuesta 40dB.

3.4. LAS DIMENSIONES PERCIBIDAS DE LA DESIGUALDAD

No obstante, por seguir con el análisis, las percepciones de la desigualdad presentan diversas dimensiones. Reconocer su existencia es una cosa; ver cómo se manifiesta y mediante qué formas, otra. En este sentido, ¿qué rostro social tiene la desigualdad en el imaginario ciudadano? ¿Qué tipo de desigualdades aparecen como las más visibles en términos perceptivos? Dos serían las principales respuestas obtenidas a partir de la encuesta:

- La primera, que la desigualdad entre las personas ricas y pobres es la más percibida por la ciudadanía. Dicho de otro modo, las desigualdades económicas

son las que parecen tener mayor prevalencia en el imaginario social.

- La segunda, que la diferencia entre las personas migrantes en situación irregular y el resto de la población¹⁹, así como la distancia entre las condiciones de vida de los barrios menos y más favorecidos de las grandes ciudades, encarnan las otras dos formas de desigualdad más significativas a los ojos de las personas encuestadas.

Esto indica, en términos perceptivos, que la brecha riqueza/pobreza, la brecha migratoria y las brechas territoriales dentro de los espacios urbanos, parecen constituir el corazón de la *sombra de las desigualdades*. No quiere esto decir (como se muestra en la Figura 13) que el

¿Hasta qué punto crees que en España existe desigualdad social entre los siguientes grupos o colectivos? Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “Nada desigual” y 10 “Extremadamente desigual”. (Media sobre el total)

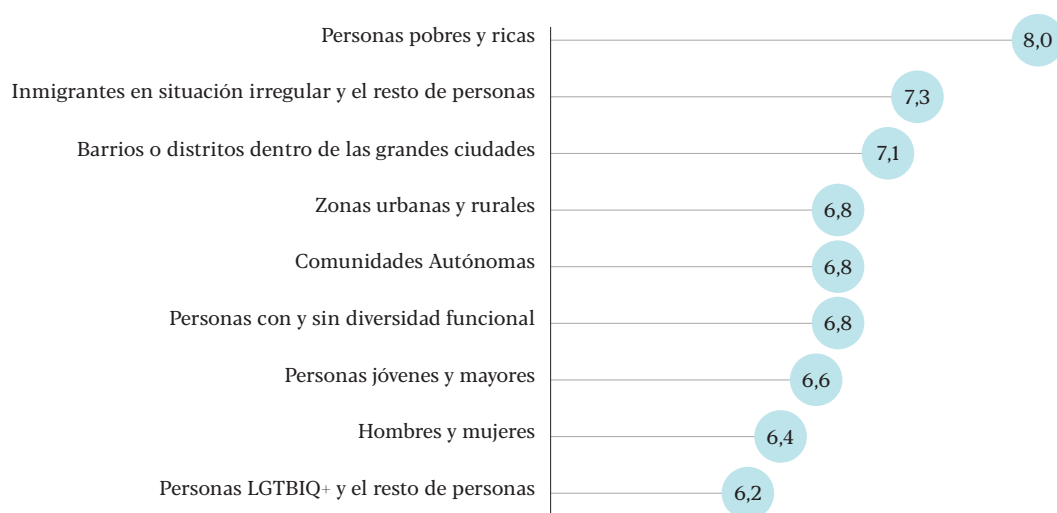


Figura 13: Percepción sobre las principales formas de desigualdad en España.

Fuente: Encuesta 40dB.

resto de formas de desigualdad no tengan presencia en el imaginario social, significa tan solo que estos ejes acumulan una mayor significatividad expresiva.

No encontramos en los datos grandes diferencias por género, nivel socioeconómico, edad y perfil racial. Tan solo señalar que, en el caso de otras formas de desigualdad, la relacionada con las asimetrías de género es mucho más percibida por las mujeres (un 6,9 % en el caso de ellas frente a un 5,9 % en el caso de los hombres). De igual modo, en el caso de la desigualdad entre personas pobres y ricas, así como entre barrios o distritos dentro de las grandes ciudades, la percepción es más intensa entre las personas mayores de 55 años, frente a las personas entre 16-24 años.

En cuanto a qué actores sociales e institucionales tienen más capacidad para combatir las desigualdades en España, aparecen varios elementos interesantes en la encuesta. En primer lugar, se percibe al Gobierno central como el ámbito con más capacidad para desarrollar políticas de lucha contra la desigualdad, seguido de la Unión Europea, las comunidades autónomas y las entidades locales (ayuntamientos). En segundo lugar, fuera del espacio institucional y yendo al campo de la sociedad civil, se identifica a los medios de comunicación, los movimientos sociales y las empresas²⁰ (por este orden) como agentes clave. Las mayores diferencias

en dicha percepción se obtienen si observamos los datos por niveles socioeconómicos y por edad.

La Figura 16 nos muestra una fuerte presencia perceptiva en torno al rol del Estado y los medios de comunicación como ámbitos de responsabilidad clave para la lucha contra las desigualdades. En el primero de los casos en tanto articuladores de la política pública. En el segundo, como generadores de opinión pública. En las siguientes figuras podemos ver todo esto de un modo más detallado.

20. Sobre el rol de las empresas, recomendamos consultar el último informe de Oxfam Intermón vinculado con este tema (2024). (ver en bibliografía).

3. LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN

¿Hasta qué punto crees que en España existe desigualdad social entre los siguientes grupos o colectivos? Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “Nada desigual” y 10 “Extremadamente desigual”. (Media por géneros)

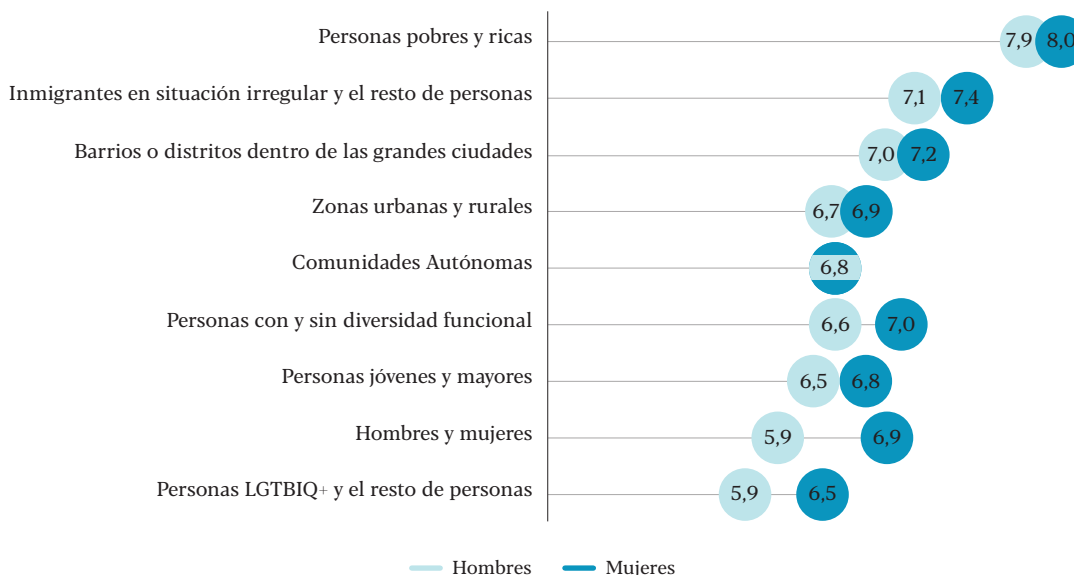


Figura 14: Percepción sobre las principales formas de desigualdad en España según género.

Fuente: Encuesta 40dB.

¿Hasta qué punto crees que en España existe desigualdad social entre los siguientes grupos o colectivos? Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “Nada desigual” y 10 “Extremadamente desigual”. (Media por tramos de edad)

	16-17	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	+65
Personas pobres y ricas	7,6	7,5	7,7	8,0	8,2	8,2	8,2
Inmigrantes en situación irregular y el resto de personas	7,4	7,1	7,0	7,3	7,3	7,1	7,6
Barrios o distritos dentro de las grandes ciudades	6,1	6,5	6,9	7,1	7,2	7,2	7,3
Zonas urbanas y rurales	5,8	6,2	6,8	6,9	6,9	6,9	6,9
Comunidades Autónomas	5,5	5,7	6,5	6,9	7,0	7,0	7,1
Personas con y sin diversidad funcional	6,1	6,4	6,7	6,9	6,9	6,7	6,9
Personas jóvenes y mayores	5,5	5,9	6,6	6,9	6,8	6,7	6,8
Hombres y mujeres	6,3	6,5	6,6	6,5	6,4	6,3	6,4
Personas LGTBIQ+ y el resto de personas	6,0	6,1	6,4	6,2	6,2	6,1	6,3

Figura 15: Percepción sobre las principales formas de desigualdad en España por edad.

Fuente: Encuesta 40dB.

¿En qué medida crees que los siguientes organismos tienen capacidad para luchar contra la desigualdad en España? Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “Nada capaz” y 10 “Totalmente capaz”. (% y media sobre el total)

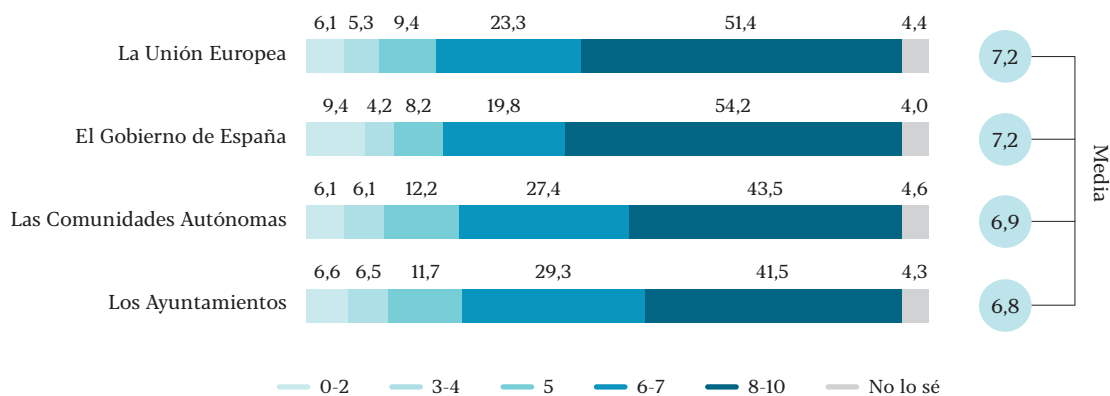


Figura 16: Principales instituciones/organismos con capacidad para luchar contra la desigualdad en España.

Fuente: Encuesta 40dB.



Figura 17: Otros actores con capacidad para luchar contra la desigualdad en España.

Fuente: Encuesta 40dB.

¿En qué medida crees que los siguientes organismos tienen capacidad para luchar contra la desigualdad en España? Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “Nada capaz” y 10 “Totalmente capaz”. (% por nivel socioeconómico)

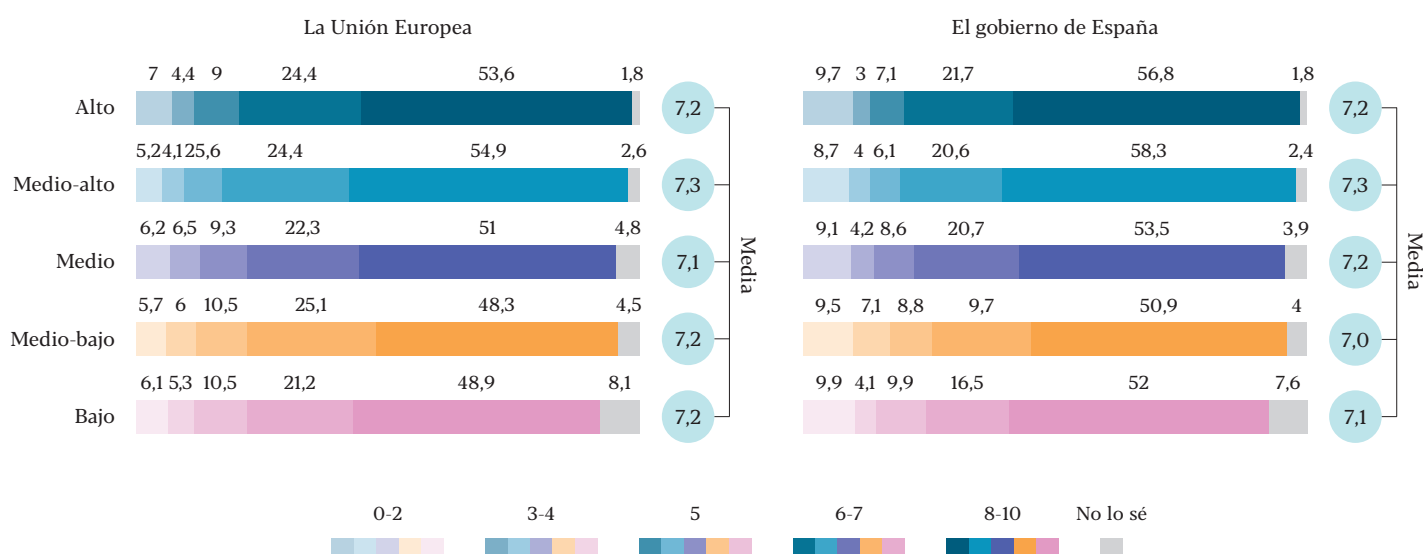


Figura 18: Principales instituciones/organismos con capacidad para luchar contra la desigualdad en España por niveles socioeconómicos.

Fuente: Encuesta 40dB.

¿En qué medida crees que los siguientes organismos tienen capacidad para luchar contra la desigualdad en España? Utiliza la siguiente escala en la que 0 representa “Nada capaz” y 10 “Totalmente capaz”. (% por edad)

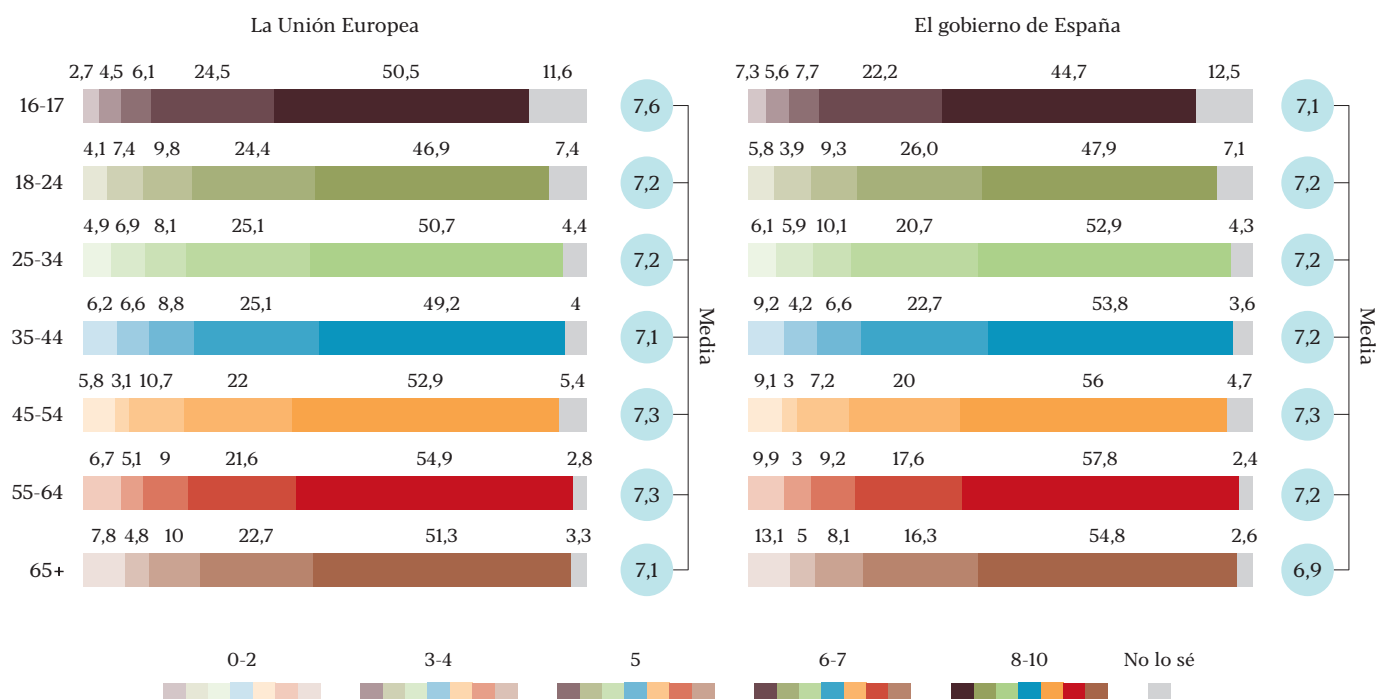


Figura 19: Principales instituciones/organismos con capacidad para luchar contra la desigualdad en España por edad.

Fuente: Encuesta 40dB.

3.5. CONCLUSIONES

A la luz de los datos analizados, se podrían esbozar las siguientes conclusiones:

1. **Casi el 60 % de la población opina que la desigualdad en el mundo ha aumentado** en las últimas décadas, siendo esta percepción más común entre las personas de mayor edad. Ocho de cada diez personas consideran que en España existe desigualdad, y, además, el 47 % cree que es muy notable.
 - a. Esta percepción tiene una mayor intensidad entre las mujeres y las personas de más de 45 años. Contrasta, en el otro extremo, la población juvenil que manifiesta un menor grado de sintonía con este imaginario social.
 - b. Las desigualdades económicas (entre ricos y pobres), las desigualdades entre las personas migrantes en situación irregular y el resto de la población, así como las desigualdades derivadas de las condiciones de vida de los barrios menos y más favorecidos de las grandes ciudades, constituyen las formas de desigualdad más visibles a los ojos de la ciudadanía.
2. A pesar de que la erradicación total de la desigualdad es un objetivo ambicioso, **dos de cada tres personas**

encuestadas (con especial intensidad las personas de más avanzada edad) **se muestran convencidas de que la desigualdad se puede erradicar.**

- a. El Gobierno central es visto como el ámbito con más capacidad para desarrollar políticas de lucha contra la desigualdad, seguido, por este orden, de la Unión Europea, las comunidades autónomas y las entidades locales (ayuntamientos).
- b. Fuera del ámbito institucional y dentro del campo de la sociedad civil, se identifican a los medios de comunicación, los movimientos sociales y las empresas (por este orden también), como los agentes clave para impulsar estrategias de lucha contra la desigualdad.

ANEXO

Sobre el enfoque y la metodología de la encuesta de percepción social de la desigualdad de Oxfam Intermón, la encuesta ha presentado una serie de características que resumimos a continuación:

- El *universo* ha estado conformado por población general residente en España (excepto Ceuta y Melilla) a partir de 16 años de edad.
- El *tamaño* de la muestra han sido 4.102 entrevistas, distribuidas en cuotas por sexo, edad, Comunidad Autónoma, tamaño de hábitat y nivel socioeconómico.

- El *procedimiento* seguido han sido entrevistas online (CAWI), con un error muestral de $\pm 1,53$ % (95 % de confianza).
- La fecha de realización fue entre el 08 de agosto de 2023 y el 13 de septiembre de 2023.

Asimismo, se utilizaron para el diseño de la muestra una serie de variables de segmentación intentando recoger el mayor grado posible de interseccionalidad. Constituye una herramienta analítica para reconocer que las desigualdades sistémicas se configuran a partir de la superposición de diferentes factores sociales como el género, la etnia y la clase social (entre otros).

El trabajo de análisis cuantitativo fue completado (siguiendo un enfoque de triangulación metodológica) mediante un análisis cualitativo, para lo cual se llevaron a cabo 6 grupos focales durante los meses de septiembre y octubre de 2023²²: uno protagonizado solo por mujeres, otro por jóvenes, otro por clases medias en ámbito urbano y grandes ciudades, otro por clases medias en ámbito rural, otro por personas migrantes y racializadas, y un último grupo conformado por personas LGTBIQ+.

En total participaron 26 personas. En el diseño muestral²³ de cada uno de esos grupos se tomaron también en consideración diferentes variables selectivas desde una perspectiva interseccional²⁴.

21. Para la clasificación del nivel socioeconómico de las personas entrevistadas se han utilizado las siguientes variables: tamaño del hogar y número de individuos con ingresos en el mismo, así como actividad, nivel de estudios y profesión del sustentador principal del hogar. La combinación de estos elementos ha permitido jerarquizar los hogares/individuos de una manera, pensamos, más ajustada que el nivel de ingresos.

22. En este texto no se recogen las principales conclusiones obtenidas del análisis discursivo.

23. Para la clasificación del nivel socioeconómico de las personas entrevistadas se han utilizado las siguientes variables: tamaño del hogar y número de individuos con ingresos en el mismo, así como actividad, nivel de estudios y profesión del sustentador principal del hogar. No obstante, para tener un conocimiento más exhaustivo de la nota metodológica de la encuesta se puede visitar la siguiente dirección web: <http://www.vivirladesigualdad.org>.

24. Sexo, edad, nivel de estudios, clase social subjetiva, clase social objetiva, etnicidad, identidad de género, residencia, monoparentalidad/no monoparentalidad del hogar, dependencia y diversidad funcional, tipo de empleo, régimen de tenencia de la vivienda, recepción o no de ayudas de protección social, salud, etc.

	No. de entrevistas
Total	4.102
Género	
Hombre	1.989
Mujer	2.103
No binario	10
Edad	
16-17 años	98
18-24 años	345
25-34 años	533
35-44 años	706
45-54 años	788
55-64 años	669
65 años y más	964
Nivel Socioeconómico	
Alto	1.079
Medio-alto	517
Medio	1.083
Medio-bajo	505
Bajo	919
LGTBIQ+	
Población cishetero	3.626
Población LGTBIQ+	476
Nacionalidad	
Española	3.634
Española y otra	235
Otra	233
Etnicidad	
Blanco/a caucásico	3.578
Racializado	524
Vulnerabilidad económica	
Ahorra al final de mes	2.037
Llega justo a final de mes	1.463
No llega a final de mes	602

Tabla 1: Muestra de “Vivir la desigualdad en España” de Oxfam Intermón / 40dB (2023)²¹.

Fuente: *Elaboración propia.*

Bibliografía

- Ayala, L. (coord.) (2022). *Desigualdad y pacto social*. Barcelona: Observatorio Social de la Fundación la Caixa. Disponible en: <https://elobservatoriosocial.fundacionla Caixa.org/es/-/desigualdad-y-pacto-social>.
- Berger, P. y Luckmann, Th. (2012). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Castillo, A., Marqués Perales, I., Martínez Cousinou (2011). *Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces. Disponible en: <https://www.centroestudiosandaluces.es/>.
- CEPAIM (2023). *I Informe sobre el estado de las migraciones y la convivencia intercultural en España (2023)*. Disponible en: <https://www.cepaim.org/publicacion/i-informe-sobre-el-estado-de-las-migraciones-y-la-convivencia-intercultural-en-espana/>.
- Chancel, L. (2022). *Desigualdades insostenibles. Por una justicia social y ecológica*. Madrid: Libros de la Catarata, FUHEM.
- Collado, N., Martínez, A. y Roldán, T. (2021). *Ganadores y perdedores de la crisis: las seis brechas que abrió la pandemia (2021)*. Madrid: EsadeEcPol. Disponible en: https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2021/11/AAFF_ESP_EsadeEcPol_Insight33_Ganadores-y-perdedores-de-la-crisis_v1.pdf.
- EU Tax Observatory (2024). *Global Tax Evasion Report*. Disponible en: <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>.
- García-Sánchez, E., García-Castro, J.D., Willis, Gu., y Rodríguez-Bailón, R. (2022). "Percepción de la desigualdad económica en la vida cotidiana e ideología política: un estudio con jóvenes de España". *Revista de Estudios Sociales*, 79: 2-21. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/res79.2022.01>.
- Granado, O. (2024). *El Ingreso Mínimo Vital. Evaluación de los tres primeros años de la gran iniciativa de protección social*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Loungani, P. y Ostry, J.D. (2017). *The IMF's Work on Inequality: Bridging Research and Reality*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2017/02/22/the-imfs-work-on-inequality-bridging-research-and-reality>.
- Oxfam Intermón (2022). *Las desigualdades matan*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/las-desigualdades-matan>.
- Oxfam Intermón (2023). *Sobra mucho mes al final del sueldo*. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/davos-2023-sobra-mes-final-sueldo>.
- Oxfam Intermón (2024). *Desigualdad S.A.* Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/davos-2024-desigualdad-sa#>.
- Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J.C. (2020). *Las desigualdades económicas en España: realidades y percepciones*. Madrid: Funcas. Disponible en: <https://www.funcas.es/libro/las-desigualdades-economicas-en-espana-realidades-y-percepciones-mayo-2020/>.
- Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (2022). *XIII Informe El Estado de la Pobreza en España. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030. 2015-2022*. Disponible en: <https://www.eapn.es/estadodopobreza/pobrezaCC-AA-2023.php>.
- Requena, M., Salazar, L. y Radl, J. (2013). *Estratificación social*. Madrid: Uned, Mc Graw Hill.
- Romero, M. (2012). *Sociedad percibida frente a sociedad deseada. Percepción de la desigualdad social y preferencias sociales en España*. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/sociedad-percibida-frente-a-sociedad-deseada-percepcion-de-la-desigualdad-social-y-preferencias-sociales-en-espana-2/>.
- Tax Justice Network (2023). *Estado de la Justicia Fiscal 2023*. Disponible en: <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/SOTJ/SOTJ23/Spanish/State%20of%20Tax%20Justice%202023%20-%20Tax%20Justice%20Network%20-%20Spanish.pdf>.
- Therborn, G. (2020). *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza.
- World Inequality Lab (2022). *Informe sobre la desigualdad global 2022*. Disponible en: <https://wir2022.wid.world/>.

4

Lugares, poblaciones y generaciones: *transición demográfica y desigualdad* desde una perspectiva territorial

por DOLORES PUGA

4.1. INTRODUCCIÓN

Desde hace siglo y medio la longevidad humana aumenta a un ritmo de tres meses cada año (Oeppen y Vaupel, 2002). Esta evolución ha traído consigo una profunda transformación de nuestro sistema reproductivo. En el pasado, la alta mortalidad infantil hacía necesaria una alta fecundidad para garantizar la sustitución de las poblaciones adultas. Tras siglo y medio de disminución de la mortalidad a todas las edades y con esperanzas de vida que superan ya los 80 años, las generaciones han adaptado su esfuerzo reproductivo a un escenario de alta supervivencia. En la actualidad, el aumento del tiempo de vida y la superposición de generaciones cumplen el rol que hace un siglo cumplía la alta natalidad en nuestro sistema reproductivo. Esta profunda transformación en la reproducción humana se conoce como transición demográfica (Notestein, 1945; Coale, 1989).

Se ha completado ya la transición demográfica en todos los territorios del Estado, si bien con distintos calendarios, ritmos de cambio demográfico y una huella diferente de las dinámicas que forman parte de dicho cambio. Esto ha condicionado la composición generacional de las poblaciones en el territorio, a lo que se añade el impacto desigual de flujos migratorios pasados y recientes, redundando en una desigual distribución de necesidades y recursos. Ya no es un escenario futuro, tenemos algunas de las poblaciones más envejecidas del

mundo, con personas de más edad y de más edades.

Los retos son múltiples. Gestionar el bienestar en sociedades envejecidas exige la comprensión de sus diversas facetas a lo largo de cursos de vida expandidos y diversificados, que pueblan el territorio de forma desigual a lo largo de sus trayectorias vitales. De esta forma, por ejemplo, a la hora de plantear políticas dirigidas a favorecer la maternidad sería preciso tener en cuenta el potencial reproductivo de los territorios, o a la hora de diseñar políticas de cuidados de larga duración, es preciso tener en cuenta el equilibrio generacional en los mismos, así como la distancia entre generaciones.

Utilizando las fuentes estadísticas disponibles a escala municipal referentes a las últimas décadas, el presente capítulo analiza las consecuencias de estas dinámicas sobre la desigual distribución espacial de la población y las generaciones. La perspectiva territorial permite identificar áreas de especial vulnerabilidad demográfica, con el fin de asesorar el diseño de intervenciones específicas para las distintas realidades territoriales.

4.2. LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO

En España hay 4986 municipios con menos de 1000 habitantes. En ellos residen en torno a un millón y medio de habitantes (Tabla 1). Estos representan el 3 % de la población, pero el 40 % de la superficie y el 61 % de las entidades

locales. Esta es una realidad histórica (Camarero, 2019). Es un sistema de asentamientos creado para la subsistencia de la población residente en el mismo, pero

que se está convirtiendo en un recurso de consumo turístico (medioambiental, patrimonial) o energético, entre otros. La España rural en su conjunto (municipi-

	1981	1991	2001	2011	2021
Total	37.683.363	38.617.997	41.116.842	47.190.493	47.385.107
Capitales o mun. de más de 100.000 hab	16.568.154	17.156.449	17.698.457	20.032.334	20.008.403
Municipio no capital de 50.001 a 100.000	2.815.949	2.875.819	3.348.340	4.711.883	5.131.138
Municipio no capital de 20.001 a 50.000	4.221.509	4.778.887	5.766.810	7.423.898	7.762.049
Municipio de 10.001 a 20.000	3.842.926	4.127.157	4.638.790	5.119.308	4.894.070
Municipio de 5.001 a 10.000	3.660.244	3.463.939	3.494.124	3.914.878	3.902.355
Municipio de 1.001 a 5.000	4.840.130	4.582.024	4.587.098	4.493.962	4.236.718
Municipios de menos de 1.001 hab.	1.734.452	1.633.722	1.583.223	1.494.230	1.450.374

Tabla 1: Población por tamaño municipal, 1981-2021.

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de población 1981-2021, INE.

1. Se representa el periodo en el que se separan las dinámicas de mortalidad y natalidad entre la población española, durante el transcurso de la transición demográfica.

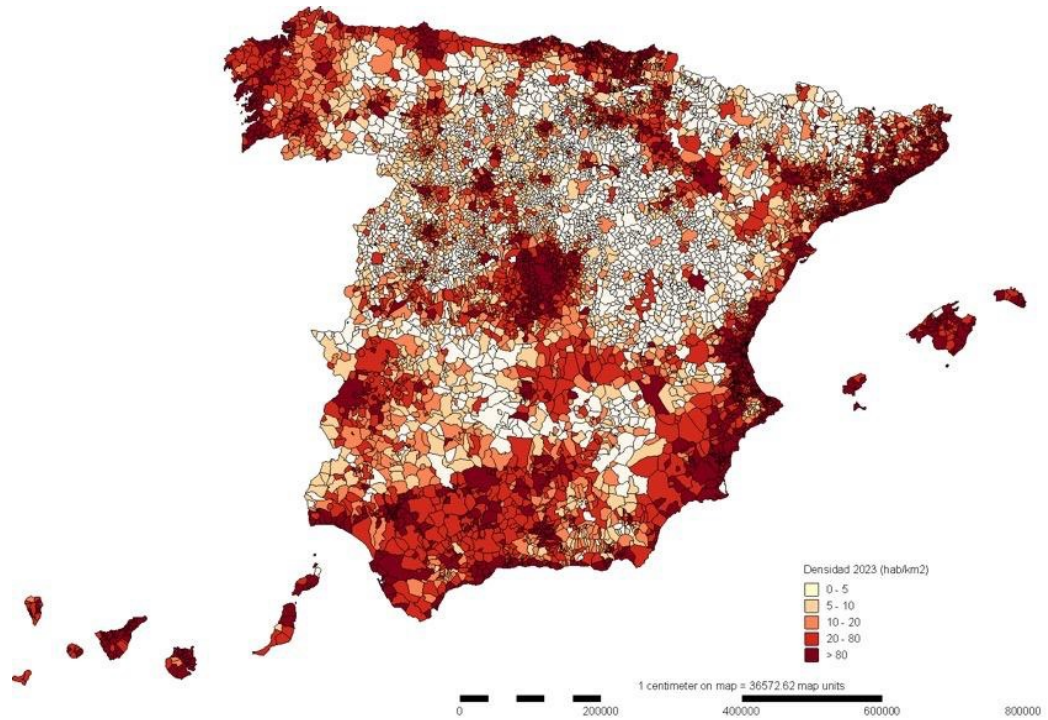


Figura 1: Densidad de población municipal, 2023.

Fuente: Elaboración propia a partir del padrón municipal de habitantes (INE) y Datos geográficos y toponimia (IGN).

pios menores de 10 000 hab.) tiene hoy más población que hace 20, 30, 40 años o cualquier otro momento previo. No obstante, los municipios más pequeños, especialmente los localizados en las comarcas de interior más alejadas de ciudades medias y grandes (Figura 1), tienen muy bajas densidades (con una media de siete habitantes por km²). Ello dificulta la provisión de servicios y, sumado a su estructura demográfica, pone en cuestión su poblamiento a medio plazo. Frente a ellos, las ciudades medias y grandes de las periferias metropolitanas y de áreas costeras son las que en mayor medida

han visto aumentar su población, alcanzando muy altas densidades. Incluso en áreas con densidades medias históricas, como el valle del Guadalquivir, el sureste peninsular o el occidente gallego, la población tiende a una concentración creciente en las periferias de las principales áreas urbanas y metropolitanas.

Crecimiento y reproducción

Entre las poblaciones españolas la transición demográfica discurrió en un periodo y a un ritmo similar al de otras

poblaciones sureuropeas (Livi-Bacci, 1988), si bien con un decalaje norte-sur en el calendario de la misma (Tabla 2). A inicios del s.XX la población española se encontraba ya en plena transición demográfica (Figura 2). La mortalidad se había distanciado de la natalidad, tendencia descendente que se mantiene (con las únicas excepciones de la mortalidad excepcional debida a la gripe de

1918 y a la Guerra Civil) hasta los años sesenta. A partir de ese momento, con una mortalidad infantil ya muy baja, la supervivencia sigue aumentando a edades avanzadas, dejando una escasa huella en las tasas brutas de mortalidad. La natalidad se encontraba también en descenso en las décadas iniciales del s.XX, descenso que se mantiene durante todo el siglo hasta los años noventa.

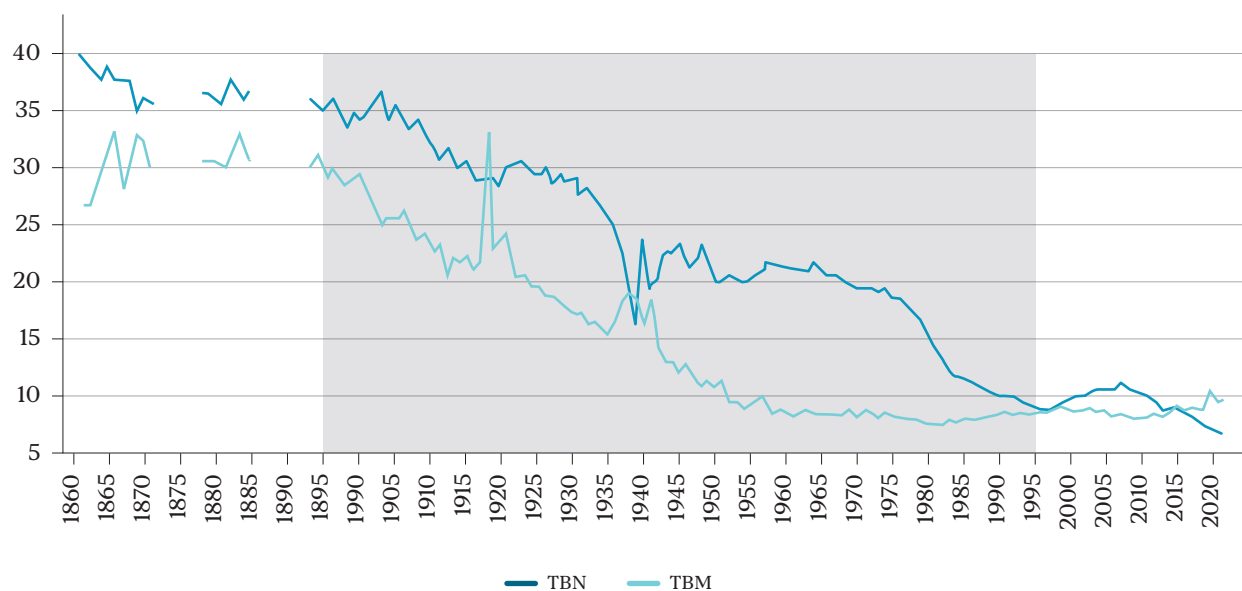


Figura 2: La transición demográfica: evolución de las tasas brutas de natalidad (TBN) y mortalidad (TBM). España 1860-2020¹ (%).

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de España 1862-1997, INE y Movimiento Natural de la Población 1995-2020, INE.

Asturias, Principado de	1986	Comunitat Valenciana	1993
Aragón	1986	Madrid, Comunidad de	1993
País Vasco	1986	Castilla - La Mancha	1996
Castilla y León	1986	Extremadura	1996
Galicia	1986	Canarias	2009
Navarra, Comunidad Foral de	1986	Balears, Illes	2012
Rioja, La	1986	Andalucía	2013
Cantabria	1987	Región de Murcia	2018
Cataluña	1987	Ceuta	2019
		Melilla	2023

Tabla 2: Fecha de finalización de la transición demográfica por CC AA.

Fuente: Elaboración propia a partir del Movimiento Natural de la Población 1975-2022, INE.

Tras más de un siglo de cambio, las tasas brutas de mortalidad y natalidad vuelven a situarse en magnitudes similares a finales de los años ochenta, momento en el que se podría dar por finalizada la transición demográfica para la población española en su conjunto, que, por tanto, es desde hace más de treinta años una población postransicional, con consecuencias en su crecimiento y estructura. Si bien esta profunda trans-

formación en nuestra reproducción se produjo de forma similar en todas las poblaciones del Estado, no lo hizo con el mismo calendario. Las poblaciones de la mitad norte peninsular completaron su transición en los años ochenta del siglo pasado, las de la meseta y levante lo hicieron durante los años noventa, y las del sur peninsular y los archipiélagos no lo hicieron hasta bien entrado este siglo. Un decalaje de más de tres décadas

en una transformación que modifica el crecimiento y la estructura de las poblaciones, ahondando la desigualdad territorial entre poblaciones que llevan más de tres décadas envejeciendo y aquellas que sólo empezarán a hacerlo de forma notable en las próximas décadas.

La primera consecuencia de la transición demográfica es que pone también fin al crecimiento vegetativo. Nuestras poblaciones no volverán a ser, al menos no de forma notable y sostenida, poblaciones crecientes en ausencia de migración. En realidad, el crecimiento vegetativo es la excepción en la historia de una población. Las poblaciones no tienden al crecimiento, sino a la estabilidad. Las poblaciones pretransicionales son poblaciones estables y las posttransicionales también lo serán, en la medida en que la natalidad y la mortalidad permanezcan cercanas. El crecimiento se produce, de forma excepcional, durante la etapa transicional, al separarse las dinámicas de mortalidad y natalidad.

El calendario de finalización de la transición demográfica deja, por tanto, una huella en el calendario del fin del crecimiento vegetativo en distintos territorios, que intersecciona con la desigual capacidad de atracción o retención de flujos migratorios pasados y recientes. De esta forma, los municipios que más crecen son las localidades medianas y pequeñas de los archipiélagos, la costa mediterránea y las periferias metropolitanas (Figura 3). Por el contrario, en el interior peninsular son los municipios más pequeños los que sufren los mayo-

res decrecimientos. En el norte de la península el crecimiento no correlaciona con el tamaño del municipio, existiendo continuos relativamente extensos (por ejemplo, en A Coruña, Lugo, Ourense o Asturias) en los que todos los municipios pierden población, independientemente de su tamaño. En el interior peninsular y en las áreas metropolitanas existe una estrecha relación entre tamaño municipal y crecimiento, si bien en sentido inverso. En el interior peninsular los municipios más pequeños sufren un decrecimiento más intenso, mientras en las áreas metropolitanas son los pequeños municipios de las coronas metropolitanas los que crecen de forma más intensa. Aumenta, de esta forma, la desigualdad entre municipios pequeños en función de su localización.

El saldo vegetativo es el principal componente actual de decrecimiento en los municipios pequeños del interior peninsular (Figura 4), especialmente en aquellas áreas de la mitad norte peninsular que finalizaron su transición de forma más temprana, con estructuras más envejecidas, en los que la dinámica natural ha desplazado a la migratoria como principal mecanismo de despoblación (Recaño 2023). El sur peninsular mantiene todavía un decrecimiento vegetativo más moderado debido a una transición más tardía. El crecimiento natural, que dibuja un escenario intensamente desigual en términos territoriales, pierde protagonismo como factor de crecimiento, pero lo gana como vector de decrecimiento.

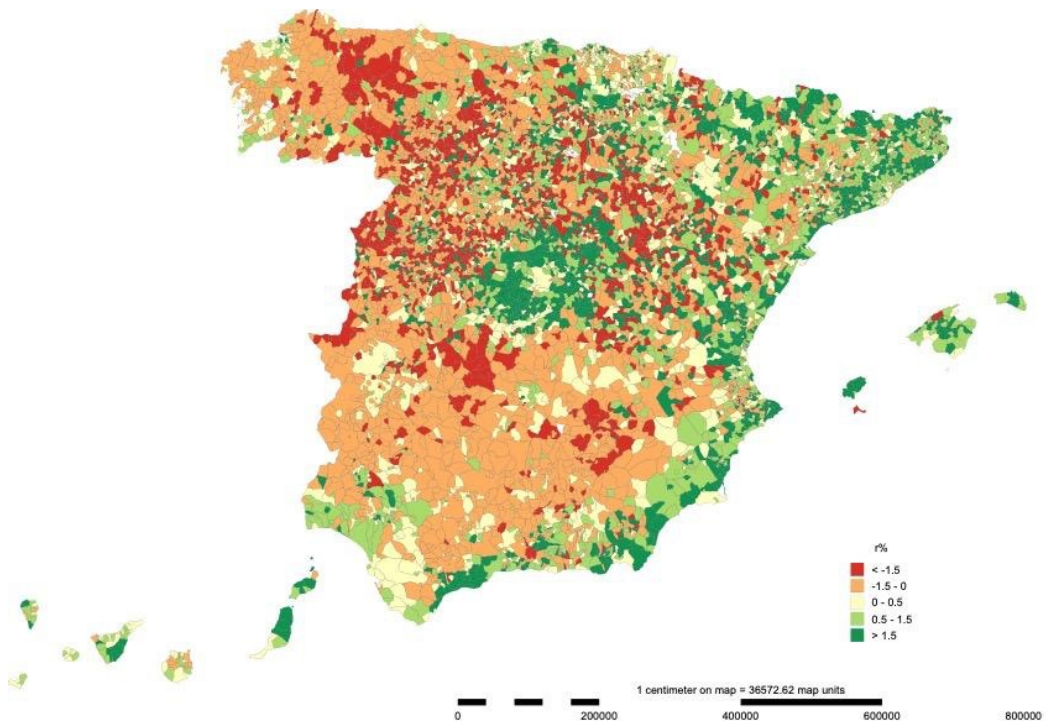


Figura 3: Crecimiento anual acumulado (r %) 2013-2022.

Fuente: *Elaboración propia a partir del padrón continuo (INE).*

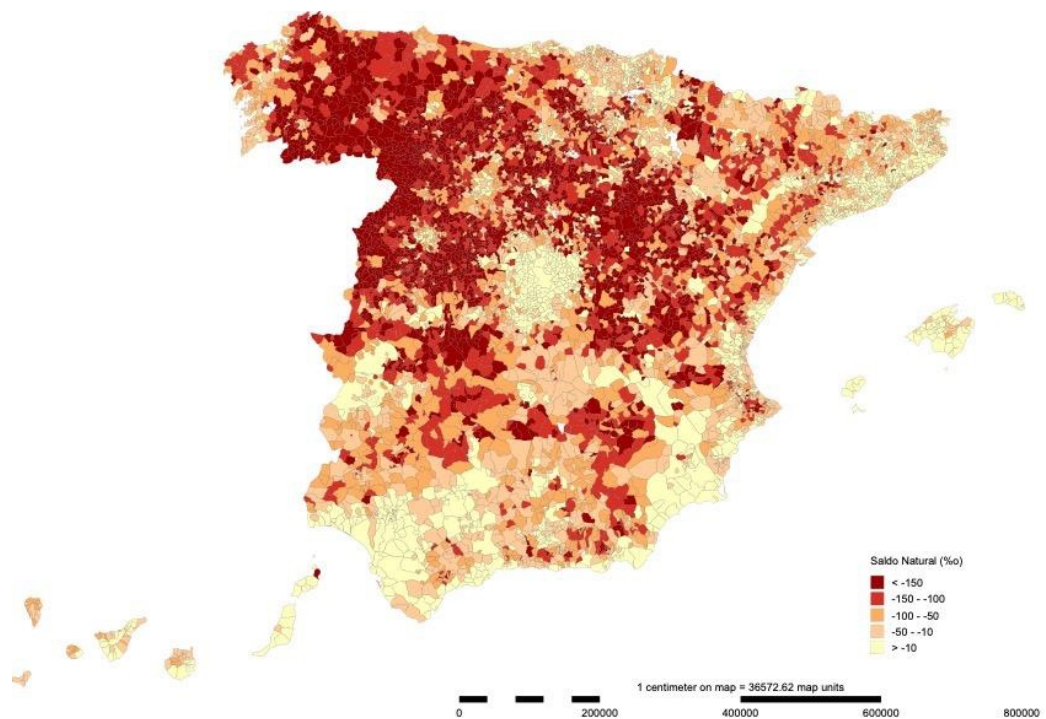


Figura 4: Saldo natural municipal (%) 2013-2022.

Fuente: *Elaboración propia a partir del padrón continuo (INE) y Movimiento Natural de la Población (INE).*

La transición demográfica supuso una disminución de la fecundidad que, en poblaciones más longevas y compuestas por múltiples generaciones superpuestas, no precisa ser tan elevada. Todas las poblaciones postransicionales presentan una fecundidad por debajo del umbral de reemplazo actual. En España, la natalidad está descendiendo desde inicios del s.xx. Desde 1981 el índice sintético de fecundidad² se

sitúa por debajo de 2,1 hijos por mujer (el umbral de reemplazo) y desde 1987 por debajo de 1,5 hijos por mujer para el conjunto de la población española. La fecundidad de todas las poblaciones autonómicas se sitúa por debajo del umbral de reemplazo desde hace cuatro décadas (Tabla 3), con la excepción de Ceuta y Melilla. No se trata pues de un escenario coyuntural.

	< 2,1	< 1,5		< 2,1	< 1,5
Total Nacional	1981	1987	Illes Balears	1981	1992
Principado de Asturias	1978	1983	Cantabria	1981	1985
Aragón	1979	1985	Comunidad de Madrid	1981	1986
Castilla y León	1979	1986	Canarias	1983	1990
País Vasco	1979	1984	Castilla - La Mancha	1983	1993
Cataluña	1980	1983	Extremadura	1984	1993
Comunitat Valenciana	1980	1987	Andalucía	1985	1994
Galicia	1980	1985	Región de Murcia	1985	1994
Comunidad Foral de Navarra	1980	1985	Ceuta	1986	2019
La Rioja	1980	1985	Melilla	1994	---

Tabla 3: Fechas en las que el ISF bajó de determinados umbrales por CC. AA.

Fuente: *Elaboración propia a partir del padrón continuo (INE) y Movimiento Natural de la Población (INE).*

Con muy escasa variabilidad territorial se ha extendido a todo el territorio el escenario de fecundidad muy baja que comenzó en áreas urbanas, en paralelo a un proceso de retraso en la maternidad y la paternidad. En la actualidad la edad media con la que se tiene el primer hijo se encuentra por encima de 30 años en municipios de muy diverso tamaño tanto del norte como del interior peninsular (Figura A-1 en Anexo). La maternidad es especialmente tardía en la cornisa norte y en áreas metropolitanas de todo el territorio nacional, independientemente del tamaño del municipio, lo que indica que, a las dificultades de acceso a la vivienda, más graves en grandes municipios, se suman factores biográficos y de carrera profesional que no son únicos de las ciudades centrales de las grandes áreas metropolitanas. Tan sólo en la costa mediterránea y en los archipiélagos pervive un patrón diferencial rural-urbano, con una maternidad más joven en áreas rurales.

No obstante, la escasa variabilidad territorial de la baja y tardía fecundidad se traduce en una desigualdad notable en términos de natalidad (Figura 5). Esto prueba que en poblaciones postransicionales los nacimientos están mucho más condicionados por el número de madres que por el número de hijos por mujer. El número de nacimientos fue relativamente estable en todos los territorios

entre mediados de los años ochenta y mediados de la segunda década del s.XXI, mientras la mayor parte de las baby boomers (nacidas entre 1958 y 1975) se encontraban en las edades fértiles, con un incremento en el inicio de siglo coincidiendo con un aumento de población femenina inmigrada. Durante la última década, la salida de las baby boomers de las edades fértiles ha producido un descenso constante de la natalidad en todo el territorio y, en ausencia de inmigración, previsiblemente seguirá sucediendo en las próximas décadas debido al menor volumen de las generaciones en edades reproductivas.

De la misma forma, la desigual presencia en el territorio de la población (femenina) en edades reproductivas explica a la perfección el mapa de una natalidad concentrada en áreas costeras y metropolitanas, además de en áreas del sur peninsular con un calendario transicional tardío (Figura 6). El potencial reproductivo se concentra en los municipios más densos en todo el territorio, pero lo hace en mayor medida en las áreas metropolitanas y en el interior peninsular, en donde la desigualdad es mayor. Las áreas de bajas densidades del interior peninsular tienen un potencial reproductivo muy escaso. A la hora de plantear políticas dirigidas a favorecer la maternidad y la paternidad sería preciso tener en cuenta el mapa del potencial reproductivo de los

2. El índice sintético de fecundidad (ISF) es un indicador que expresa el n° de hijos que tendría una mujer (hipotética) al final de su vida fértil, si durante la misma su trayectoria de fecundidad se correspondiese, en cada edad, con la que reflejan las tasas específicas por edad de una población en un momento determinado.

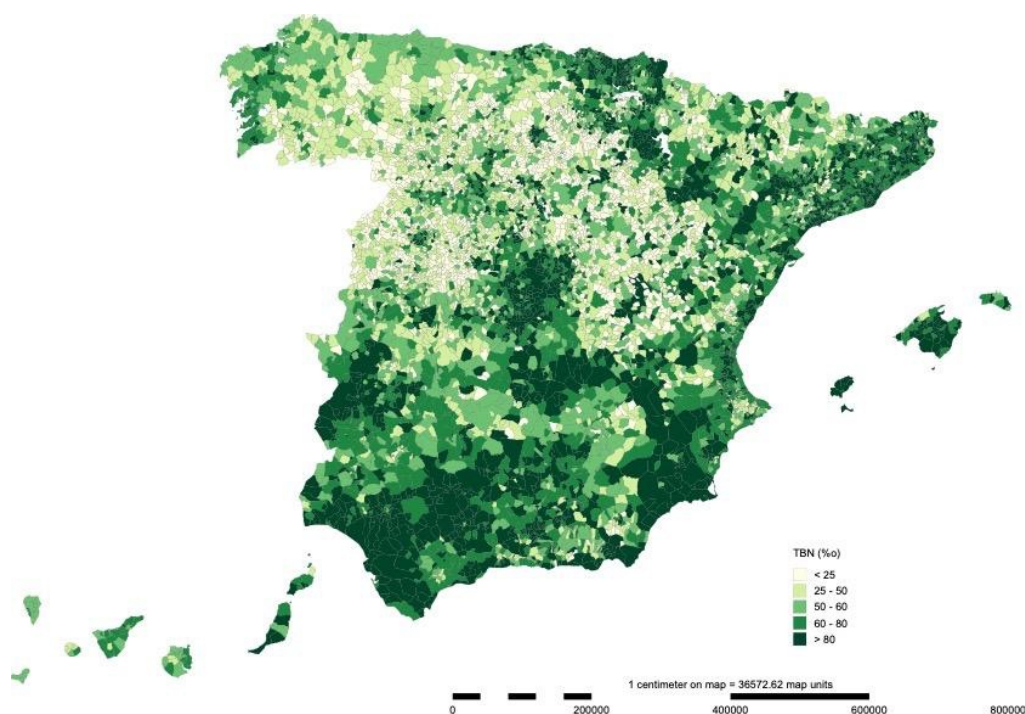


Figura 5: Tasa bruta de natalidad (TBN) 2022.

Fuente: Elaboración propia a partir del padrón continuo (INE) y Movimiento Natural de la Población (INE).

territorios, para evitar, por ejemplo, empapelar marquesinas con marketing natalista o abrir casas nido en municipios en los que no hay madres potenciales.

Los territorios más afectados por procesos emigratorios durante la segunda mitad del s.XX, vuelven a sufrir una pérdida de población. Al llegar a su senectud las generaciones que no emigraron entonces, los procesos de despoblación se producen por mortalidad, por extinción de generaciones, en ausencia de generaciones más jóvenes y, por tanto, de potencial reproductivo. Este proceso es más intenso en aquellas zonas en

las que intersecciona con un calendario transicional temprano y, por tanto, con estructuras más envejecidas. En el futuro, finalizada la transición demográfica, tan sólo veremos crecimientos o decrecimientos notables como consecuencia de dinámicas migratorias.

Flujos migratorios

Los cambios en la mortalidad y fecundidad producen cambios en otras dinámicas, como la migración. Los flujos migratorios formaban parte de algunos

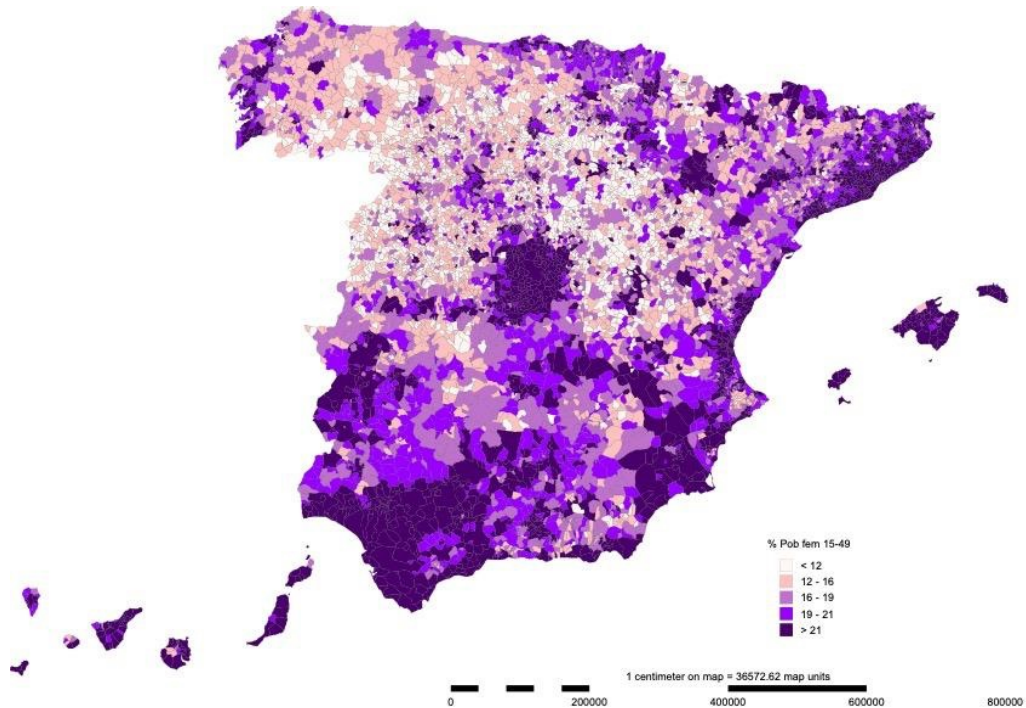


Figura 6: Población femenina en edad fértil (%) 2022.

Fuente: Elaboración propia a partir del padrón continuo (INE).

sistemas tradicionales de reproducción, especialmente en el norte del país (Livi-Bacci, 1988), una emigración masculina y mayoritariamente temporal. El período central de la transición demográfica, de intenso crecimiento vegetativo, produce flujos emigratorios también desde poblaciones de cuyos modelos reproductivos no formaban parte, como las del sur de la península. Estas fueron en mayor medida migraciones familiares, con mayores duraciones en destino e incluso definitivas. En fechas posteriores surgieron nuevas movilidades transnacionales (Werbner, 1999) y una migración internacional ca-

racterizada por una elevada circulación, que no ha llegado a arraigar de igual forma en todo el territorio. Por ejemplo, los municipios menores de 1000 hab., en los que habita un 3 % de la población, han captado únicamente un 1,8 % de la inmigración internacional de la última década (Figura A3 en Anexo), y con un alto número de migrantes “de paso”.

En poblaciones postransicionales, la migración es un factor central en la dinámica demográfica, explicando el crecimiento e incluso la dinámica natural, en la medida en que tiene consecuencias significativas sobre la presencia

de población femenina en edad fértil. La costa mediterránea y los archipiélagos muestran una notable capacidad de atracción de inmigración extranjera (Figura 7), siendo más notable la que se dirige hacia los municipios medianos y pequeños. En estas áreas, la inmigración ha contribuido a amortiguar la desigualdad entre áreas rurales y urbanas. Pero esto no ocurre por igual en todo el territorio. En el norte peninsular y, muy especialmente, en las áreas metropolitanas, la inmigración se dirige en mayor

medida a municipios grandes, aumentando la desigualdad.

Las áreas metropolitanas muestran una especial capacidad de atracción de inmigración interna (Figura 8), especialmente en el caso de Madrid. Por el contrario, las localidades del interior de la mitad norte peninsular apenas atraen población de cualquier origen, independientemente de su tamaño, mientras expulsan población incluso de municipios grandes como cabeceras comarcales o capitales provinciales. Esta intensa ex-

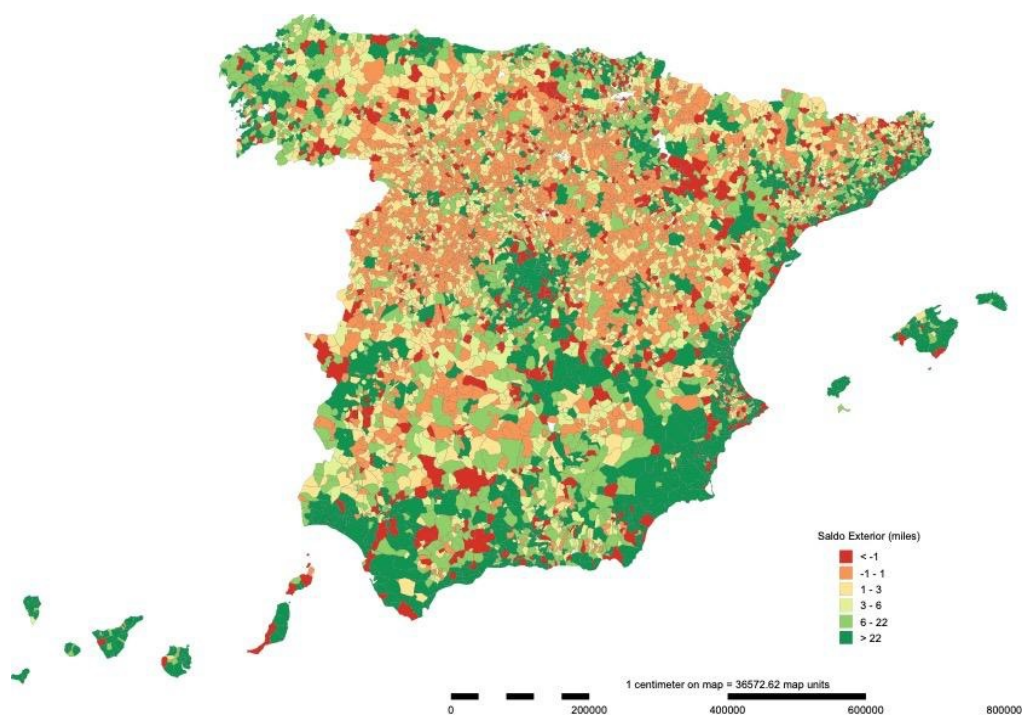


Figura 7: Saldo migratorio exterior 2013-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales (INE).

pulsión de población se produce también desde el interior de la mitad sur peninsular, con un creciente despoblamiento de ciudades pequeñas y medias en favor del área metropolitana madrileña (Escudero et al, 2023). En la cornisa norte, la migración interna se dirige en mayor medida hacia las áreas urbanas y metropolitanas de esas mismas zonas, aumentando la desigual distribución de la población en el territorio.

La migración intrarregional en el norte y el Mediterráneo se dirige hacia

las localidades de mayor tamaño, mientras en las áreas metropolitanas lo hace en sentido inverso, desde los municipios grandes y ciudades centrales hacia municipios de menor tamaño de las coronas metropolitanas. En contraste, en el interior peninsular se produce muy escasa movilidad entre los municipios del área, independientemente de su tamaño.

El mayor impacto de los flujos migratorios se produce cuando estos afectan de forma intensa a una misma generación, potenciando la desigualdad

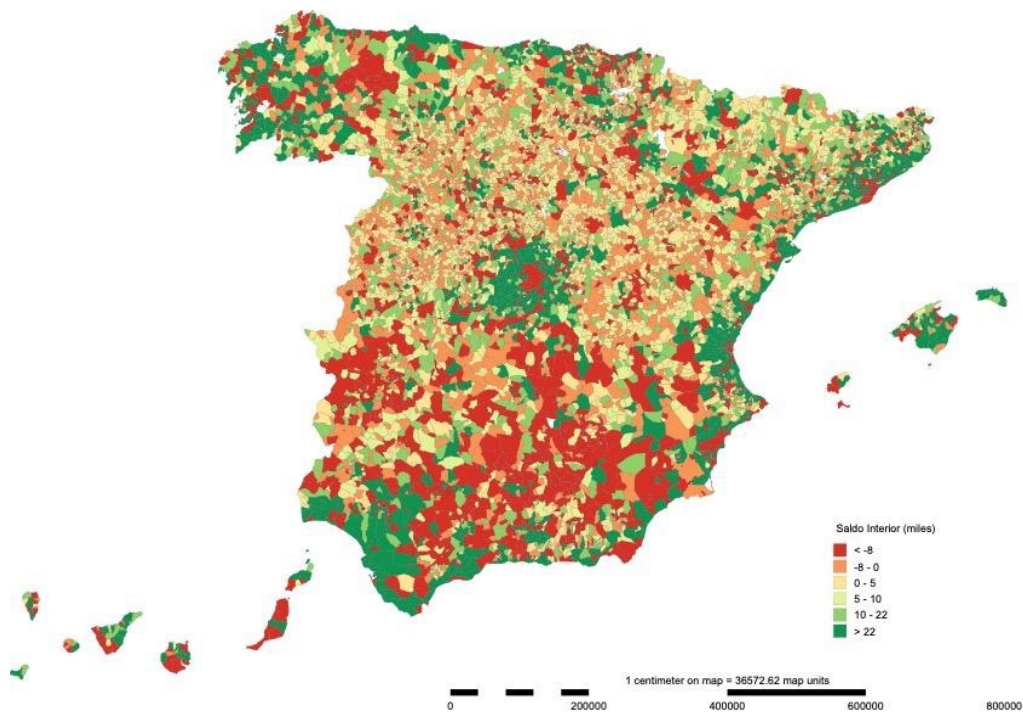


Figura 8: Saldo migratorio interior 2013-2022.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales (INE).*

en términos de ocupación generacional del territorio. Es el caso de la pérdida de población adulta joven (25-44 años) por emigración desde buena parte del interior peninsular (Figura 9). La pauta territorial de la emigración de adultos jóvenes no se explica ni por tamaño ni por densidad municipal, sino por áreas geográficas. Determinados territorios expulsan población joven intensamente, desde municipios grandes o pequeños, zonas densas o dispersas. Pierden población joven incluso las ciudades

medianas del interior y el norte peninsular, y lo hacen, además, perdiendo a la población con mayor capital educativo (González-Leonardo y López-Gay, 2021). La fuga de talento desde estas zonas condicionará su capacidad de crecimiento, demográfico y económico, en las próximas décadas. La pérdida de población joven limita el crecimiento vegetativo a medio plazo, y la pérdida del talento local tiene consecuencias negativas sobre el potencial de desarrollo endógeno y de innovación.

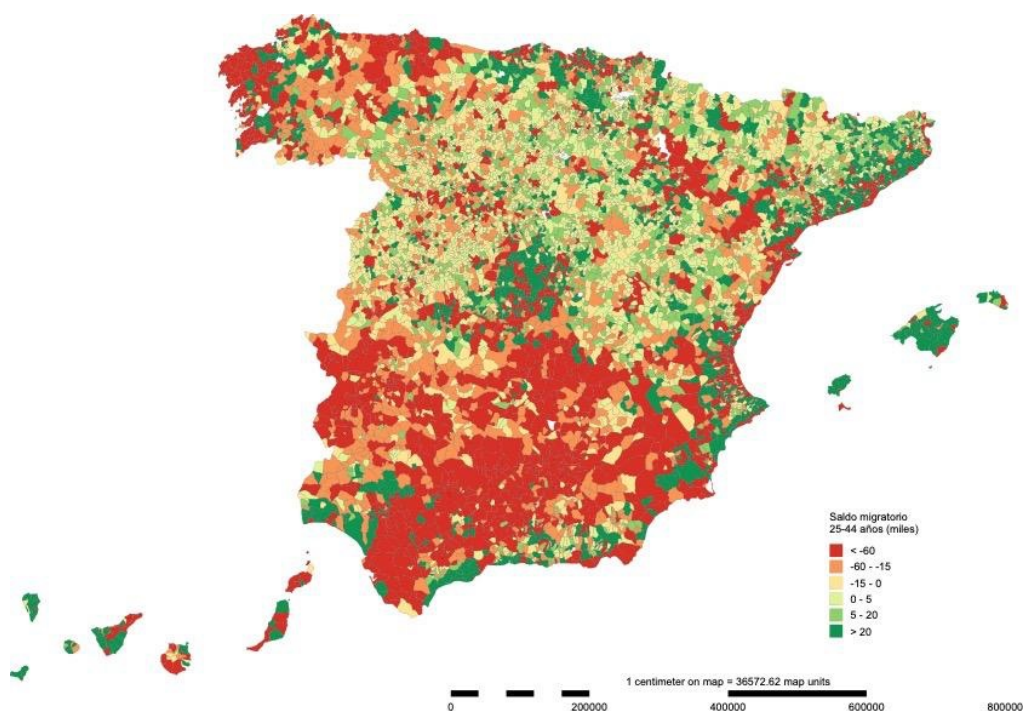


Figura 9: Saldo migratorio de población entre 25 y 44 años (miles), 2013-2022.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales (INE).*

En áreas con bajas densidades del norte e interior peninsular se produce un nuevo aumento de la emigración en la vejez (Figura A-4 en Anexo), protagonizada fundamentalmente por mayores de 80 años. Estos flujos dibujan un mapa de falta de accesibilidad a servicios en áreas altamente envejecidas. En ellas la población mayor, sin una generación soporte, y altamente dependiente del transporte privado para poder acceder a servicios pensados para áreas metropolitanas, se ve expulsada de sus espacios de vida, siguiendo la trayectoria migratoria de sus hijos hacia áreas periurbanas, áreas en las que no tienen redes de vecindad y en las que los niveles de soledad en la vejez son altos (Puga, 2020). Las altas densidades no garantizan un mayor contacto diario con personas con las que se tiene una relación de confianza. Entornos residenciales pensados para el transporte rodado y con una alta homogeneidad generacional, que los vacía de habitantes durante la jornada laboral, contribuyen a amplificar los sentimientos de soledad de quien no ha envejecido en ellos.

Las generaciones en el territorio

Una segunda consecuencia de la transición demográfica es el cambio en la estructura por edades de las poblacio-

nes hacia estructuras más verticales³, conocido como *envejecimiento demográfico*. Pero las poblaciones postransicionales no sólo están compuestas por personas de más edad, sino también de más edades. Somos poblaciones más plurales, también desde el punto de vista etario. Frente a esta mayor diversidad general, algunos territorios han evolucionado hacia una mayor homogeneidad. Los territorios emigratorios en el pasado no sólo perdieron población, sino también nacimientos potenciales, dado que emigró población en edades reproductivas. Este proceso condujo a una gran homogeneidad generacional entre quienes permanecieron en esos territorios, que envejecieron al mismo tiempo.

La costa mediterránea, los archipiélagos y las áreas metropolitanas cuentan con poblaciones más jóvenes y complejas, conformadas por cuatro generaciones (Figura 10). Las áreas metropolitanas segregan intensamente a la población por edad, dibujando el calendario de expansión de las sucesivas coronas metropolitanas, con una edad media decreciente. La costa mediterránea y los archipiélagos dibujan un patrón similar si bien menos polarizado, con población más joven en los municipios medianos y pequeños, de mayor crecimiento reciente, y un mayor envejecimiento en las áreas urbanas centrales, de más difícil acceso residencial

3. La estructura por edades de poblaciones pretransicionales y transicionales, cuya representación gráfica se asemeja a una pirámide, consta de una base amplia que se va reduciendo rápidamente a medida que aumenta la edad por efecto de la alta mortalidad desde edades tempranas. Las estructuras etarias de poblaciones postransicionales son más verticales, por efecto del aumento de la longevidad, asemejándose en mayor medida a una torre. En ellas, una base más reducida se mantiene con muy pocas pérdidas hasta edades avanzadas, debido al aumento de la supervivencia a todas las edades.

para la población más joven. En la cornisa norte, la migración intrarregional hacia áreas urbanas provoca una mayor concentración de población joven en ellas, dejando un marco rural sobrevenecido por la emigración, si bien con altas edades medias en todo el territorio. El interior peninsular es, junto con las áreas metropolitanas, el territorio con una mayor segregación por edad, debido al avanzado proceso de sobrevenecimiento de las áreas menos densas. No obstante, los actuales flujos de emigración de pobla-

ción joven desde áreas urbanas pueden acentuar el proceso de envejecimiento también en ellas.

La presencia de población anciana tiene una relación intensa, e inversa, con el tamaño municipal en el interior peninsular y la costa mediterránea (Figura A-6 en Anexo). En el interior, los municipios más pequeños están claramente sobrevenecidos por la emigración, mientras que en el Mediterráneo lo están en mayor medida las grandes áreas urbanas (Figura 11). La cornisa nor-

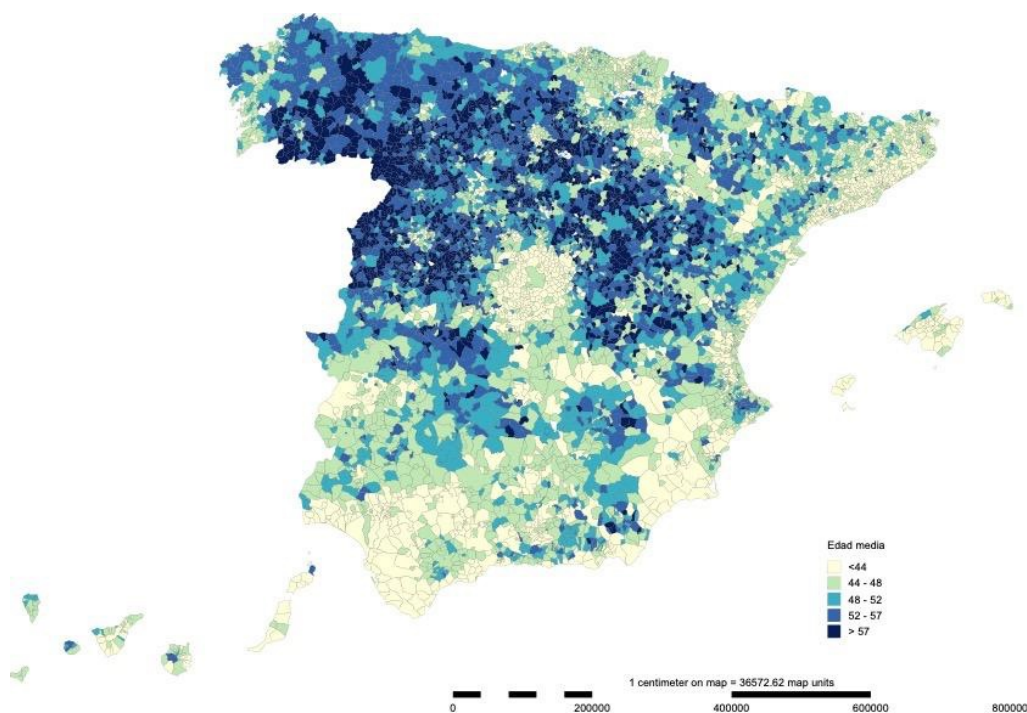


Figura 10: Edad media municipal 2022.

Fuente: *Elaboración propia a partir del padrón continuo (INE).*

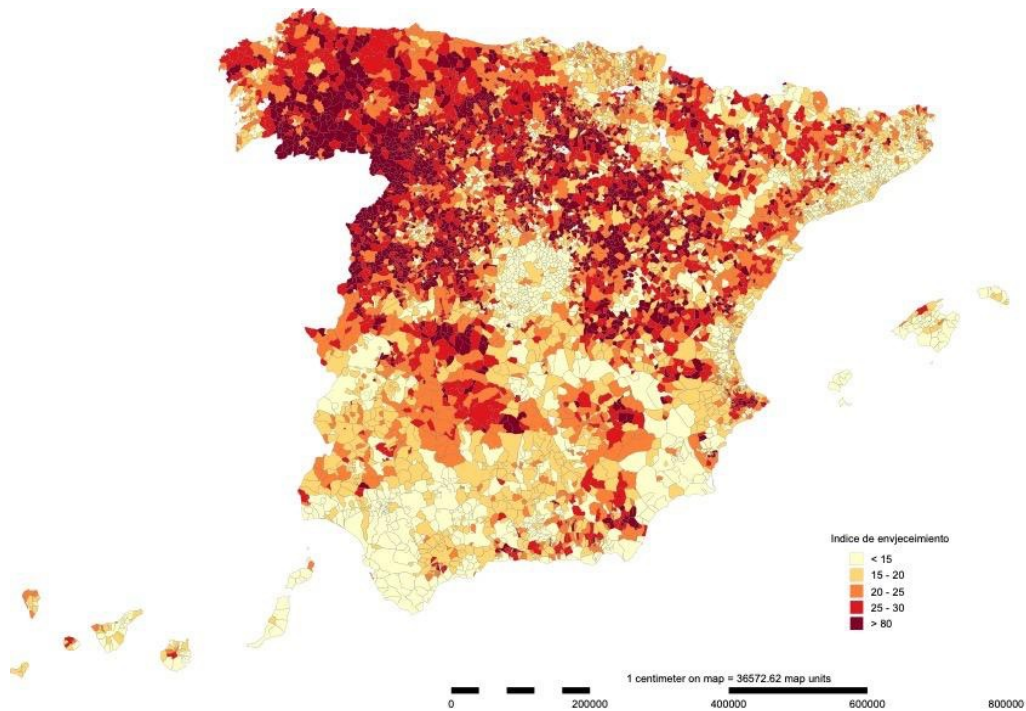


Figura 11: Índice de envejecimiento municipal 2022.

Fuente: *Elaboración propia a partir del padrón continuo (INE).*

te registra un acentuado envejecimiento, independientemente del tamaño o densidad, con la única excepción de las áreas metropolitanas. En las áreas metropolitanas la población anciana se localiza en las ciudades centrales y, en menor medida, en las coronas periurbanas debido a procesos inmigratorios a edades avanzadas, ligados a necesidades de cuidado y dificultades de acceso a servicios.

Las poblaciones más complejas las encontramos en áreas metropolitanas, la costa mediterránea y los archipiélagos, con poblaciones de cuatro generaciones y diversos orígenes. Por el contrario, las poblaciones más vulnerables son aque-

llas conformadas por una sola generación, sin generación soporte, que se pueden observar en una amplia zona que va desde el sur de Asturias y el oriente gallego hasta la raya portuguesa en Zamora y Salamanca y, con una menor continuidad territorial, en áreas de bajas densidades de la meseta norte, el Sistema Ibérico y los Montes de Toledo (Figura 12). Son áreas en las que viven mayores entre mayores, que precisan una especial atención debido a su mayor vulnerabilidad, con redes más frágiles y una mayor distancia entre generaciones. La distancia geográfica con los miembros de la familia está fuertemente asociada con el intercambio

de apoyo. Esto amplifica la vulnerabilidad en estos territorios en momentos en los que el apoyo informal se convierte en una fuente de bienestar indispensable frente a la escasez y dificultad de acceso a servicios sociosanitarios. La alta homogeneidad generacional fragiliza también las redes sociales, que adelgazan más rápidamente a medida que sus miembros envejecen, y su menor diversidad reduce los recursos y apoyos que fluyen a través de las mismas, con consecuencias sobre la salud y el bienestar.

La movilidad es un recurso básico en las estrategias de los residentes en áreas rurales, y un problema para quie-

nes tienen dificultades para ello, como las personas mayores. Las áreas urbanas ofrecen menores necesidades de movilidad, dada su mayor densidad de recursos y una mayor accesibilidad a los mismos (Escribano et al, 2020). La dispersión y el difícil acceso a equipamientos y servicios hace que la implicación de otras generaciones sea intensa, con repercusiones en el bienestar de aquellos que no cuentan con vínculos cercanos. La feminización del cuidado es más evidente en áreas rurales, influenciada por la limitada accesibilidad a recursos formales (Martín y Rivera, 2018). Las escasas mujeres de la generación in-

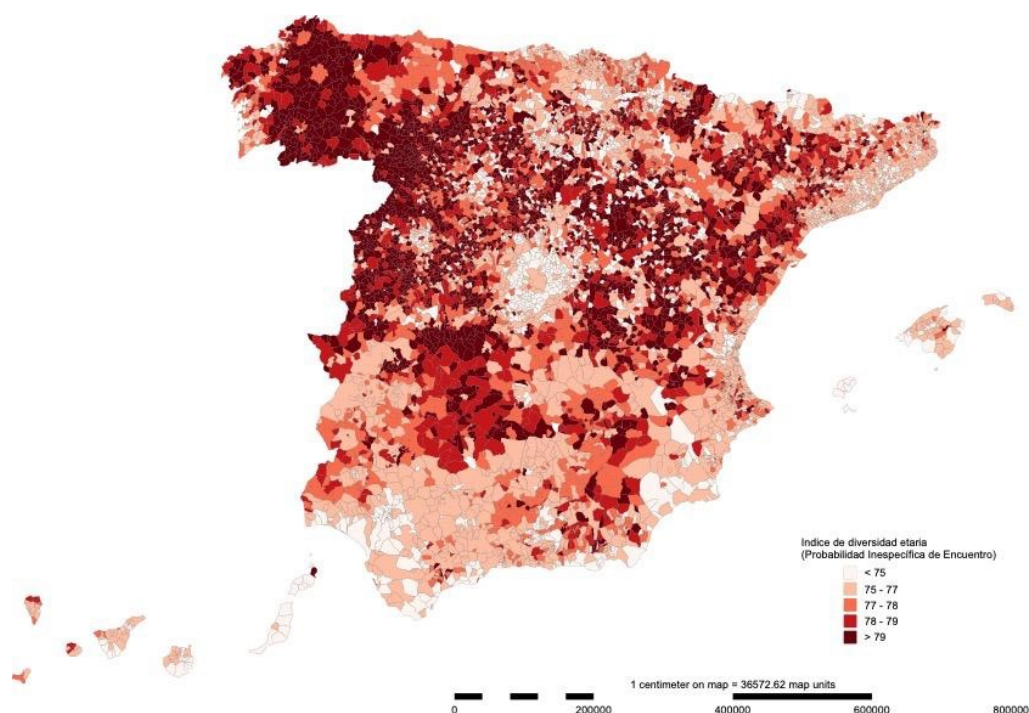


Figura 12: Índice de diversidad etaria municipal (Probabilidad Inespecífica de Encuentro) 2022.

Fuente: Elaboración propia a partir del padrón continuo (INE).

termedia que habitan estos territorios tienden a solapar tareas de producción agrícola y ganadera con el cuidado de otras generaciones, resultando en dificultades crecientes y en un empobrecimiento tanto del cuidado como de las cuidadoras.

Pretender exportar a estos territorios servicios de cuidado diseñados para áreas de altas densidades, muy basados en el cuidado personal, es poco eficiente y resulta en una menor calidad de vida. Es necesario diseñar servicios específicos que permitan llegar a todo el territorio, ofrecer respuestas distintas a poblaciones y territorios distintos, con el fin de cuidar a todos igual.

4.3. DEL MÁRKETING NATALISTA A LA GEOPOLÍTICA MUNICIPAL: EL RETO DEMOGRÁFICO EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La dinámica demográfica se incorpora a la agenda política nacional en 2017, con la creación del *Comisionado para el Reto Demográfico*, y lo hace planteándose como un problema a solucionar. Previamente habían arrancado iniciativas similares a escala autonómica. En Aragón, en el año 2000 se redactó el *Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional*; en Castilla y León, en 2005 se aprobó la Estrategia regional de Lucha contra la Despoblación, en 2010 se aprueba la Agenda para la *Población de Castilla y León* y en 2013 el *Plan Para a Dinamización Demográfica de Galicia*.

En gran medida, la estrategia nacional, y alguna de las autonómicas, no se basaron en evidencias empíricas o publicadas, ni atendían a los debates académicos en el ámbito demográfico. Parecía subyacer a las mismas una perspectiva nostálgica e incrementalista, que pretendía dar marcha atrás a la transición demográfica y volver a constituir poblaciones jóvenes y crecientes, enfrentada a todas las evidencias científicas. Desde planteamientos más ideológicos que informados desde el conocimiento, se construyó un discurso (en alguno de los planes autonómicos, apoyado con amplias campañas de márketing) que trasladaba a la población la responsabilidad de las dificultades de los sistemas de bienestar, debido al supuesto egoísmo materializado en la baja natalidad.

Lamentablemente, perdimos un tiempo precioso pretendiendo rejuvenecer nuestras poblaciones que hubiéramos podido aprovechar para adaptar nuestros modelos de bienestar a las nuevas hechuras de poblaciones envejecidas. Nunca más seremos poblaciones de niños, adultos y ancianos; nunca más seremos poblaciones jóvenes con problemas agudos de salud; nunca más seremos poblaciones con amplios hogares multigeneracionales y con generaciones de mujeres adultas no activas que sacrifican su vida para cuidar a otros miembros de la familia. Mientras ocurrían todos estos cambios y desde la ciencia alertábamos de ello y de la necesidad de adaptarse a un nuevo escenario, se nos tachaba de pesimistas y se

distraía el debate público con cuestiones sobre cómo revertir lo irreversible.

La *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* cambia de enfoque cuando pasa a depender del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), que presenta el “Plan de recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico”, que destaca por su amplitud y su afán de transversalidad, que permite formular cualquier política como demográfica en la medida en que todas afectan a las personas. Las 130 medidas se organizan en torno a diez ejes, entre los que se echa en falta alguna referencia a la migración, la movilidad o, incluso, a la vivienda. La nueva política demográfica peca de un planteamiento omnicomprendensivo que incluye cualquier política que afecte a municipios rurales, desde unas lentes municipalistas que convierten la escala y el tamaño municipal en los factores definidores de la misma. De esta forma, hemos pasado del márketing natalista a la geopolítica municipal, de culpar a la población a ignorarla.

Así, por ejemplo, las políticas de transición energética, muy presentes en la política demográfica actual, se presentan como un objetivo ligado a proyectos de gran magnitud vehiculados por grandes empresas. La fluidez que aporta una generosa financiación determinará su impacto en los entornos rurales, que probablemente necesitan proyectos menos extractivistas y que permitan un mayor control y redistribución de los beneficios entre los habitantes del mismo (Camarero, Oliva

y Querol, 2023). Cabe superar algunos mitos, como la excesiva confianza en que infraestructuras y equipamientos atraen actividad económica y retienen población, o el de la creación de empleo como remedio contra la despoblación, cuando muchos de los trabajos que se crean en las zonas rurales se ocupan o ejercen por población que se desplaza desde núcleos no rurales. Por el contrario, en la política demográfica de nuestro país escasean las referencias a redes colaborativas, proyectos supramunicipales, economía social y circular, configuración de equipos profesionales, ecosistemas de cuidado, envejecimiento activo, entornos de acogida y estrategias de integración. Olvidando que el objetivo último de la política demográfica no son los pueblos, sino el bienestar de los individuos a través de las distintas etapas de su curso de vida.

Ajustar los sistemas de solidaridad intergeneracional y de salud y cuidados con las necesidades de una población envejecida es una prioridad. No es con políticas basadas en trasladar la culpa a la población cómo podemos afrontar este reto. Tampoco vamos a fijar población a ningún territorio, en un contexto de movilidad creciente, si estos no son atractivos y aquella no encuentra en ellos respuestas a sus necesidades (atractivos para habitarlos con bienestar, no para producir de forma extractiva). Las formas de acceso a servicios y oportunidades se han ido modelando durante décadas desde una perspectiva universal y sin políticas que generen estructuras y estrategias

de atención a la baja densidad. La búsqueda de equidad en el bienestar a través del tiempo de vida de los individuos, vivan en donde vivan, debe estar en el centro de la política pública demográfica.

También se deben señalar las dificultades intrínsecas en la implementación de cualquier política demográfica, que tan sólo da fruto en el largo plazo, frente a la duración de los ciclos electorales, lo que exige un planteamiento interdisciplinar e interdepartamental, así como la colaboración de diferentes niveles de administración y gobierno, y que debe combinar el conocimiento empírico riguroso con la competencia de gestión y el compromiso político (Pinilla y Sáez, 2017). A este respecto, resultan alentadoras las experiencias de áreas que se han convertido en modelos, como las Highlands escocesas o las zonas escasamente pobladas de Suecia, Finlandia y Noruega, o ejemplos como el de Pescueza, en Cáceres, que con un impulso firme a un modelo de atención comunitaria centrada en la persona ha logrado mejorar la calidad de vida de los vecinos, permitir que envejecan en sus hogares, con apoyos y acompañados, y amortiguar dinámicas demográficas en declive.

4.4. CONCLUSIONES

Los fenómenos demográficos tienen sus propias dinámicas, sobre las que las políticas frente al “reto demográfico” están teniendo efectos muy limitados. La formulación de objetivos de recuperación

de volúmenes poblacionales o estructuras demográficas del pasado no solo es un error de cálculo que puede rayar en la idealización nostálgica, sino que tiene consecuencias en términos de asignación de recursos y de frustración de las expectativas de la población. Por otra parte, los proyectos extractivistas, sin control ni redistribución de beneficios entre la población local, no revierten en una mejora de la calidad de vida que pueda dejar una huella en las dinámicas demográficas. La política demográfica debe plantearse en términos de adaptación a los cambios demográficos, con particular atención a la equidad en el acceso a servicios que permitan mantener el bienestar en distintos momentos biográficos y contextos geográficos.

1. Evolucionamos hacia una mayor desigualdad territorial en términos demográficos, que requiere miradas específicas, con una visión que se centre en los territorios más que en los municipios. Desde áreas con una creciente complejidad demográfica, como las costas mediterráneas y los archipiélagos, o áreas metropolitanas en las que la segregación espacial y etaria discurren en paralelo, hasta territorios en los que viven mayores entre mayores, en un escenario de alta vulnerabilidad, pasando por el creciente despoblamiento de ciudades pequeñas y medianas. **Todo ello exige rediseñar las estructuras de apoyo colectivas para hacer frente a los nuevos retos.**

2. En poblaciones postransicionales la reproducción es una cuestión de número de madres, mucho más que de número de hijos por mujer, por lo que políticas natalistas que trasladan la responsabilidad a las jóvenes son ineficientes y resultan frustrantes. Las políticas de crianza y corresponsabilidad, que faciliten la transición a la maternidad y la paternidad y, muy especialmente, el paso del primer al segundo hijo, deben tener en cuenta el potencial reproductivo de los territorios. **Los calendarios de maternidad tardía en todo el territorio harían recomendable la ampliación de las políticas públicas de fertilidad asistida y su accesibilidad territorial.**
3. El crecimiento demográfico no dependerá de la reproducción sino de la migración. **Las políticas migratorias deben tener una relevancia creciente, destinadas a facilitar la integración y la permanencia de la población inmigrante en el territorio,** y muy especialmente aquellas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades de la segunda generación. Las políticas de integración son especialmente relevantes en los pequeños y medianos municipios de la costa mediterránea y los archipiélagos, con poblaciones de creciente complejidad. En municipios de bajas densidades del interior y el norte son relevantes políticas de acceso a viviendas y servicios que faciliten la permanencia de una población con alta movilidad. En áreas metropolitanas es prioritario amortiguar una segregación territorial creciente.
4. A pesar de la relevancia reciente de los debates respecto a la despoblación rural, los municipios pequeños no son el origen de los principales flujos de pérdida de población, debido a una estructura demográfica con un notable desequilibrio generacional. La pérdida de población que originará la “despoblación” de las próximas décadas se está produciendo desde áreas urbanas. Son las ciudades pequeñas y medianas del interior y el norte peninsular las que pierden población joven, lo que, a su vez, dejará huella en su potencial reproductivo. Son flujos que se dirigen mayoritariamente hacia el área metropolitana de Madrid, con crecientes dificultades de acceso a la vivienda, entre otras. **Este escenario haría recomendable un proceso de descentralización de instituciones y entidades hacia ciudades pequeñas y medias del interior y el norte,** que favorezca la desconcentración territorial de las oportunidades para las generaciones jóvenes.
5. El aspecto más preocupante es el desequilibrio generacional en buena parte del territorio. Una población se compone de generaciones. El (des) poblamiento no es una cuestión de números, sino de equilibrios. En las ciudades centrales de las áreas metropolitanas y en las áreas rurales dis-

persas del noroeste peninsular hay una relación muy desproporcionada entre las generaciones, configurándose como áreas de especial vulnerabilidad sociodemográfica. No sólo producimos, buena parte de nuestra vida cuidamos y somos cuidados. **Ajustar los sistemas de salud y cuidados a las necesidades de una población compleja y envejecida es una prioridad en todo el territorio**, pero lo es de forma más urgente en aquellas zonas intensamente envejecidas y con desequilibrios en su estructura generacional. Tanto en las áreas centrales de las metrópolis como en el rural disperso, nos encontraremos un escenario de hogares de mayores cuidando de mayores y de ancianas viviendo solas. En estas circunstancias es fundamental un esfuerzo en adaptación de entornos, empezando por las viviendas y siguiendo por el barrio o la vecindad. La vivienda es el escenario de la mayor parte de los accidentes en la vejez, por lo que su adaptación ahorraría muchos costes sociosanitarios. El impulso de pequeñas infraestructuras domóticas y dispositivos de vigilancia avanzada facilitaría que mayores frágiles puedan seguir cuidándose mutuamente (y autocuidándose) con seguridad y calidad de vida.

6. En el mundo rural disperso, al intenso desequilibrio generacional se suman dificultades de acceso a servicios localizados y/o diseñados para áreas

urbanas, llegando a producir flujos de emigración de población de más de 80 años que tiene que abandonar su espacio de vida en busca de cuidados. No se trata de conseguir mantener un determinado tamaño demográfico, sino de cuidar a la población que ya habita esos territorios, de convertir el cuidado de esta generación en una oportunidad. Pretender exportar a estos territorios servicios diseñados para áreas de altas densidades es poco eficiente y resulta en una menor calidad de vida. Servicios menos basados en el cuidado personal y más tecnológicos, con un mayor abanico de pequeños servicios complementarios que se solapan a medida que avancen las necesidades, parecen más adecuados. **Sería necesario ampliar el catálogo de servicios, desde una óptica acumulativa, con una alta flexibilidad para adaptarlo a las necesidades y recursos de cada área**, favoreciendo la estabilidad de profesionales, innovaciones organizativas que favorezcan la coordinación de casos y la economía social y de proximidad. Se trata de pasar del apoyo personal familiar o precario a servicios atractivos para el cuidado y los cuidadores, con más tecnología y un mayor papel del emprendimiento local.

ANEXO

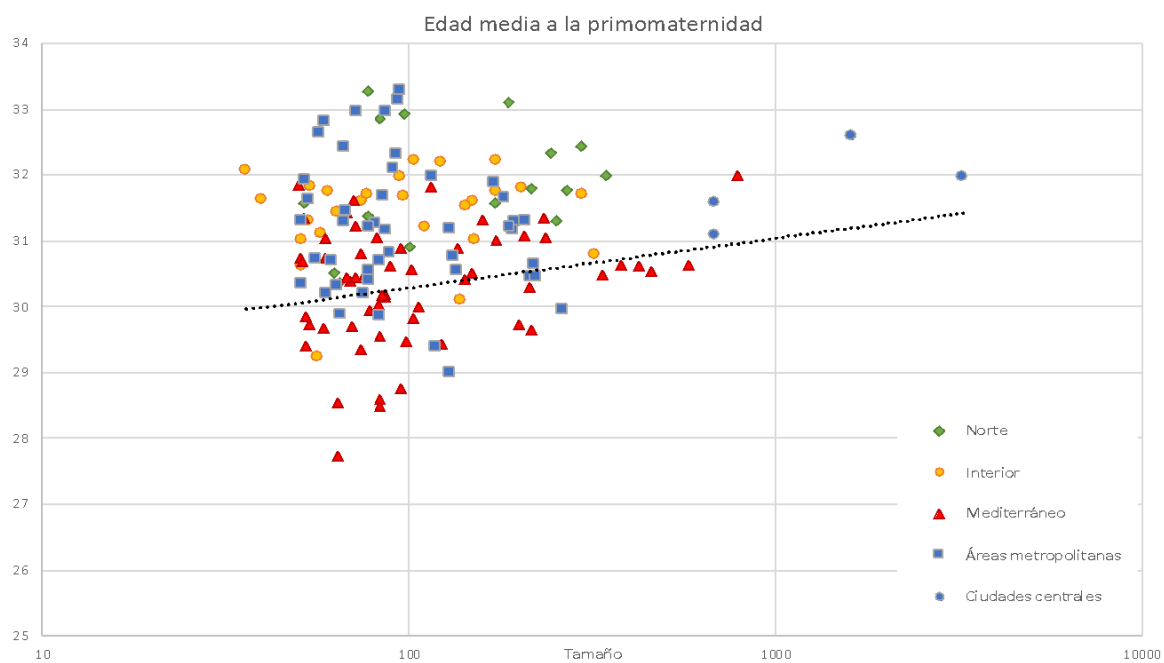


Figura A-1: Edad media a la primomaternidad, municipios mayores de 50 000 hab. y capitales provinciales (2022).

Fuente: *Movimiento Natural de la Población (INE) y Padrón continuo (INE)*.

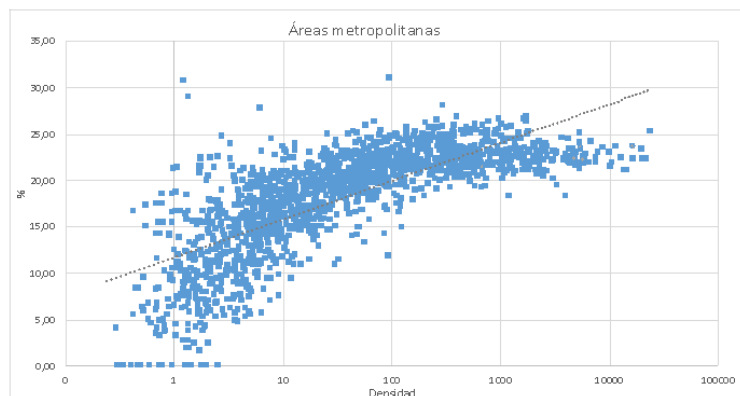
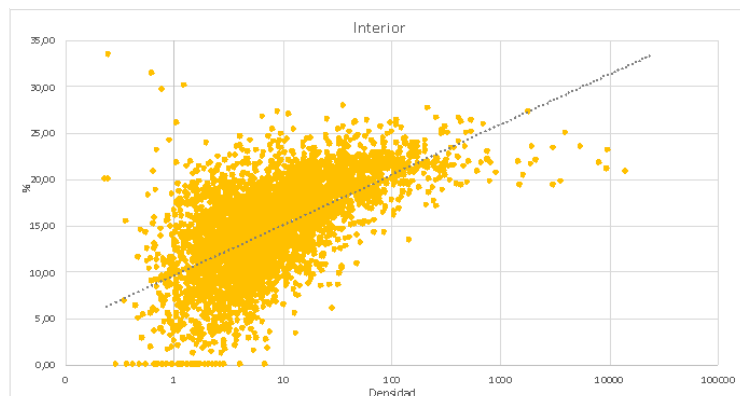
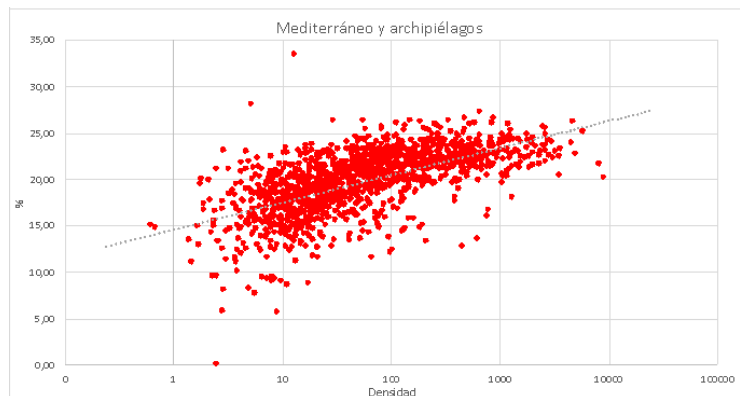
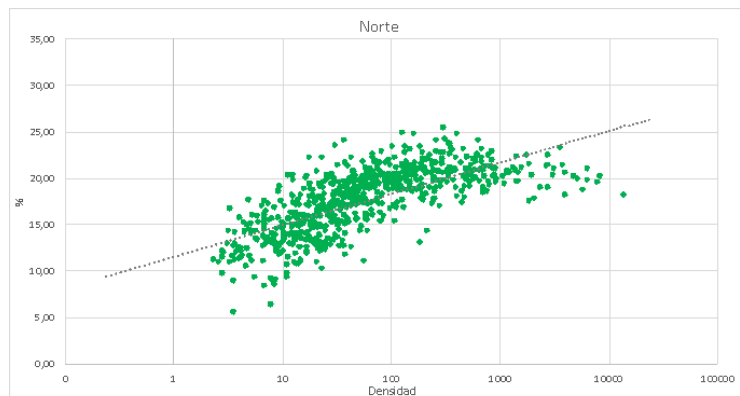


Figura A-2: Población femenina entre 15 y 49 años (%) según densidad municipal (2022).

Fuente: Padrón continuo (INE) y Datos geográficos y toponimia (IGN).

ANEXO

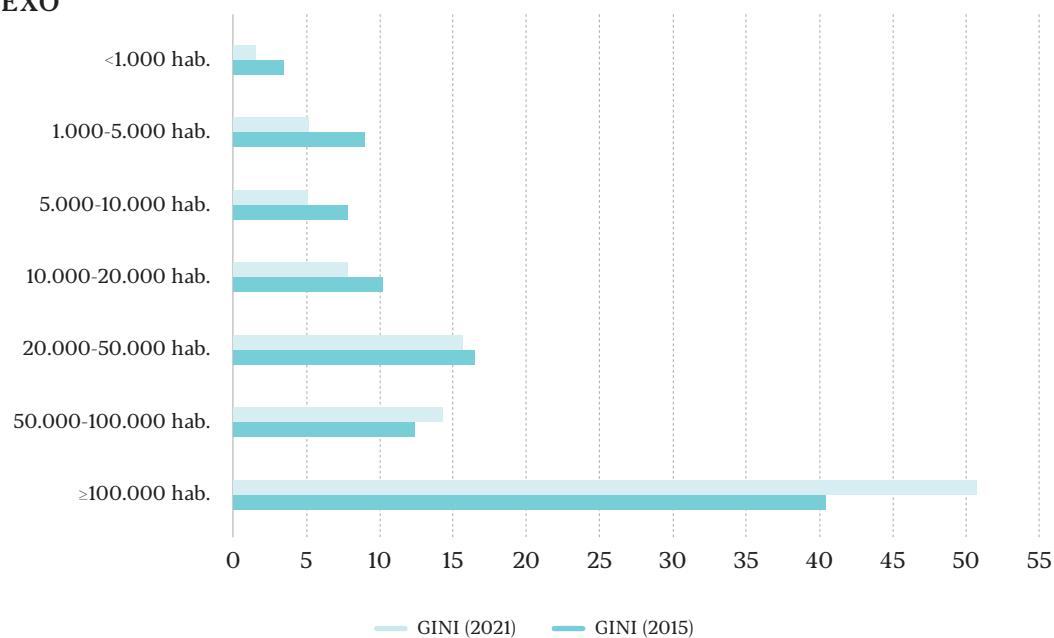


Figura A-3: Inmigración internacional 2011-20 (%) y población 2020 (%), según tamaño municipal.

Fuente: Padrón Continuo y Estadística de Variaciones residenciales (INE).

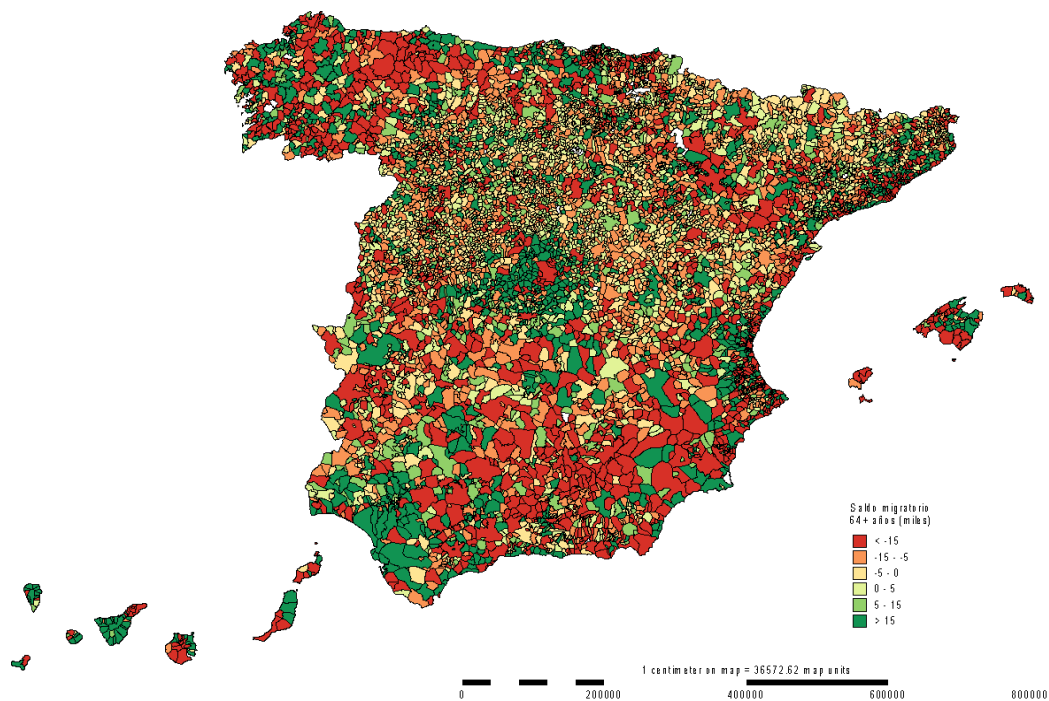


Figura A-4: Saldo migratorio de población de 65 y más años (miles), municipios 2013-2022.

Fuente: Estadística de Variaciones Residenciales (INE).

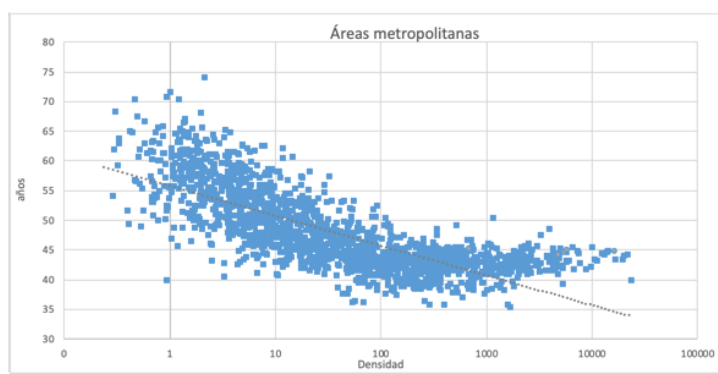
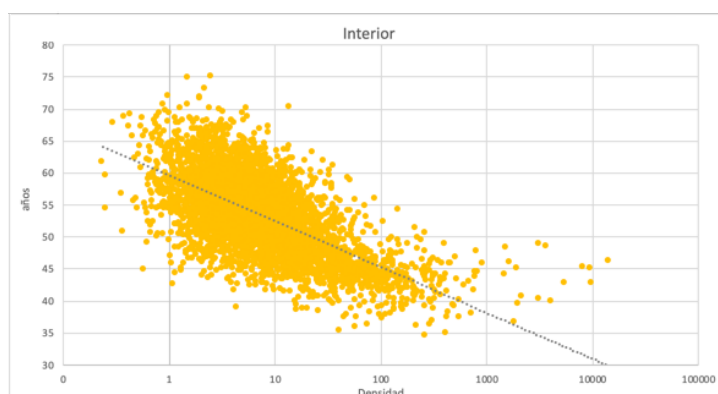
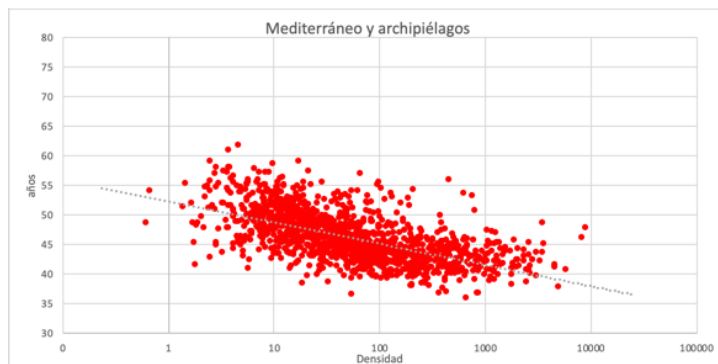
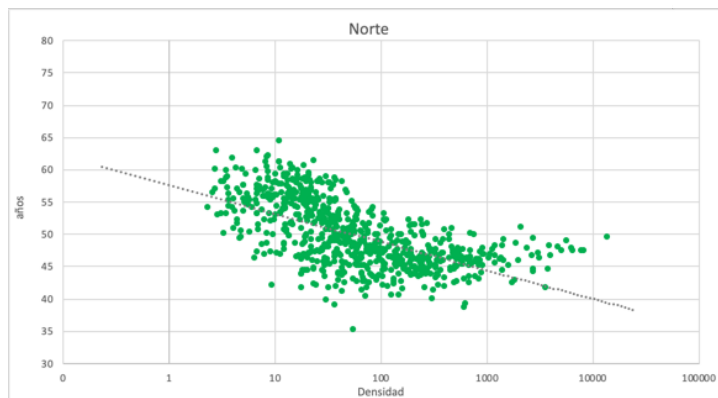


Figura A-5: Edad media según densidad municipal (2022).
 Fuente: Padrón continuo (INE) y Datos geográficos y toponimia (IGN).

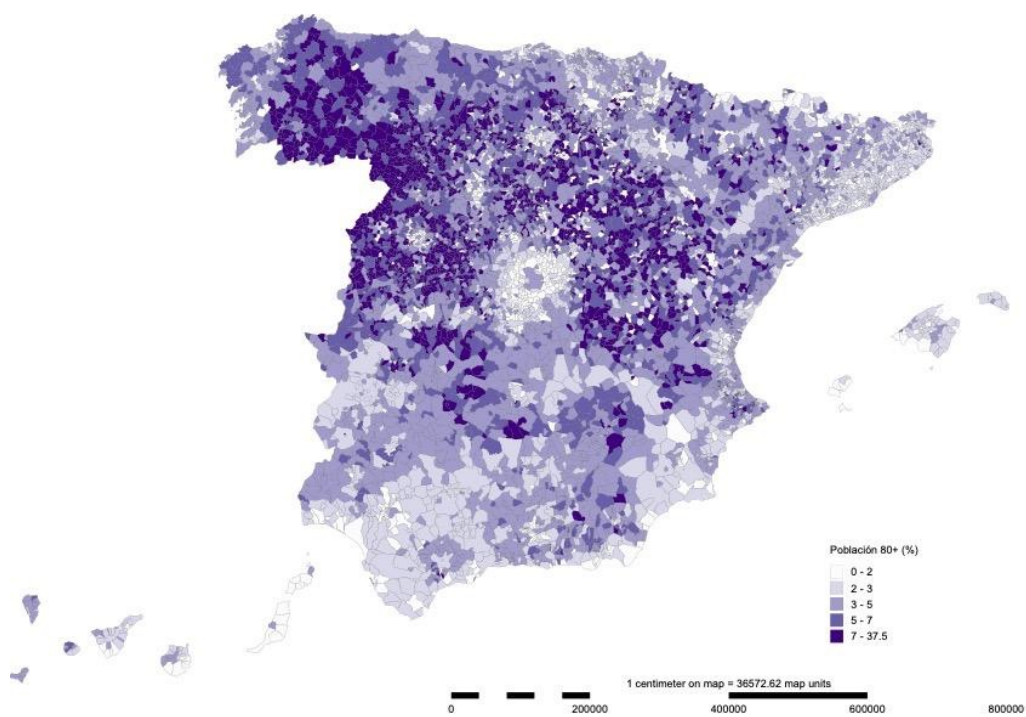


Figura A-6: Porcentaje de población anciana (80 y más años) (2022).

Fuente: Padrón continuo (INE).

Bibliografía

- Camarero, L. (2019). "Los patri-monios de la despoblación: la diversidad del vacío". *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico* 27: 50-69.
- Camarero, L., Oliva, J. y Querol, V. (2023). "Retos de cambio para la vida rural: procesos, dinámicas y políticas públicas". *Recerca: revista de pensament i analisi* 28: 1-12.
- Coale, A. J. (1989). "Demographic transition". *Social economics*. London: Palgrave Macmillan UK, pp: 16-23.
- Escribano-Pizarro, J., Serrano-Lara, J. J. y Valero-López, D. E. (2020). "The Territorialisation of Social Inclusion Policies from the Perspective of the Spanish Rural Areas: Regional Comparative". *Revista de Estudios Andaluces*, 39: 184-186.
- Escudero-Gomez, L. A., Garcia-Gonzalez, J. A. y Martinez-Navarro, J. M. (2023). "What is happening in shrinking medium-sized cities? A correlational analysis and a multiple linear regression model on the case of Spain". *Cities* 134: 104205.
- González-Leonardo, M. y López Gay, A. (2021). "Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación". *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural* 31: 7-42.
- Livi Bacci, M. (1988). "La Península Ibérica e Italia en vísperas de la transición demográfica". *Demografía Histórica en España*. Ediciones El Arquero.
- Martín, A. y Rivera, J. (2018). "Feminisation, care and support generation: changes in care strategies for dependant elderly people in rural areas". *Prisma Social* (21): 219-242.
- Notestein, F. W. (1945). "Population - The long view". *Food for the World*, 36-57.
- Oeppen, J., Vaupel, J. W. (2002). "Broken limits to life expectancy". *Science*, 296(5570): 1029-1031.
- Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). "La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras". *Informes CEDDAR* 2: 1-24.
- Puga, D. (2020). "Demografía de la soledad". En Yanguas, J. et al (2020). *El reto de la soledad en las personas mayores*, Fundación la Caixa, pp: 44-63.
- Recaño, J. (2023). "Mitos, certezas y estereotipos sobre la despoblación en la España rural". *La coartada demográfica: y el discurso de la involución en España*. Icaria Editorial, pp: 247-283.
- Werbner, P. (1999). "Global pathways. Working class cosmopolitans and the creation of transnational ethnic worlds". *Social anthropology*, 7(1): 17-35.

5

Las diferencias territoriales en la vulnerabilidad y capacidad de resiliencia climática

por ANTONIO SERRANO

5.1. INTRODUCCIÓN

El calentamiento y el cambio climático asociado generan desigualdades territoriales desde una doble perspectiva. En primer lugar, porque incrementan de forma territorialmente desigual sus consecuencias, afectando de manera diferente a la población que habita distintos territorios y perjudicando en mayor medida a los más desfavorecidos por su menor capacidad para adaptarse y responder a unos riesgos crecientes. En segundo lugar, porque modifican el potencial de desarrollo de los territorios y, por lo tanto, modifican desigualmente las oportunidades para la población que los habita, obligándoles, en ocasiones extremas, a emigrar. Estas desigualdades territoriales por pérdidas y daños esperables, así como la desigualdad de oportunidades territoriales, dependerán de la magnitud del calentamiento, aunque algunos efectos son ya inevitables (como el despoblamiento de las áreas desfavorecidas) o serán irreversibles si aumenta el calentamiento y los sistemas naturales y humanos se ven empujados más allá de su capacidad de adaptación.

Por otra parte, el creciente calentamiento medio global del planeta deriva de la concentración acumulada de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera. El calentamiento medio terrestre ya ha superado los 1,5 °C en 2023 respecto a la media preindustrial y sigue una dinámica creciente tanto en cuanto al calentamiento terrestre como al marítimo. La Agencia Europea del Medioambiente (EEA)

señala unos escenarios de calentamiento para Europa que plantean la probabilidad de alcanzar los 3 °C de incremento en los próximos 10 años (EEA, 2024: 24), un supuesto aún más probable si consideramos la posibilidad de superación de puntos de inflexión en procesos que den lugar a cambios explosivos en emisiones (tipping points) (Lenton et al, 2023).

Los 36 riesgos climáticos que la EEA caracteriza con efectos graves para la UE27, integrados a su vez en cinco clusters (ecosistemas, alimentación, salud, infraestructuras críticas, y economía y finanzas), exigen políticas públicas prioritarias y urgentes que permitan contrarrestarlos. Dichos riesgos afectan a la cohesión territorial, con efectos más graves en el sur de Europa, y a la estabilidad social europea, por incidir en mayor medida sobre los grupos sociales y los ecosistemas más vulnerables. Más de la mitad de los riesgos señalados por la EEA (21 de 36) tienen ya efectos críticos, particularmente en el sur de Europa. Su interrelación y retroalimentación (EEA, 2024: 260) amplifican la gravedad del conjunto de riesgos y, en particular, la gravedad de las olas de calor extremo, pues, si no se toman medidas, cientos de miles de personas morirían al año por su causa en la UE27; y de los cambios en los regímenes de precipitaciones y temporales marítimos, ya que las pérdidas económicas (sólo por las inundaciones costeras) podrían llegar a superar el billón de euros al año.

La EEA (2024: 267) destaca que los efectos del calentamiento incrementan

las desigualdades territoriales y sociales, por lo que las políticas y planes europeos deben buscar una resiliencia justa, teniendo en cuenta que ciertos grupos de personas se ven afectados de manera desproporcionada por el cambio climático. Estos grupos coinciden, además, con los que no poseen capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones. Complementariamente, MITECO (2020, anexo III: 204-206) señala los 73 riesgos que se consideran significativos para el conjunto de la sociedad y la naturaleza española asociados al proceso de calentamiento global, los principales de los cuales, desde la perspectiva de generación de desigualdades territoriales, serán objeto de consideración en este capítulo.

Los análisis correspondientes a las desigualdades derivadas de los procesos de calentamiento y cambio climático implican comprender las diferencias que se producen en los distintos territorios en cuanto al periodo de retorno de la amenaza (es decir, el número de años en que el fenómeno probablemente se repetirá); la exposición, que define el marco geográfico al que puede afectar la amenaza asociada a ese periodo de retorno; y el grado de vulnerabilidad del grupo humano y el patrimonio que puede verse afectado por la amenaza. La Fundación AON (2021, 2023) estimaba un coste económico medio anual por catástrofes naturales en España, entre 2016 y 2020, de 2413 millones de euros, con una tendencia creciente del promedio anual del 10,7 % en el coste por catástrofe. En 2021 dicho coste se estimaba en unos 3600 millones

de euros, aunque incorporando los efectos del volcán de La Palma; para 2022, la estimación era de unos 2900 millones de euros.

Para el período 2016-2020 AON señala que, en el sector agrícola, el daño producido por catástrofes naturales se debía, en primer lugar, al pedrisco (40 % de media en el período 2016-2020), seguido de la sequía (24 % de media), el viento (12 %), las heladas (10 %), las lluvias (9 %) y las inundaciones (4 %), aunque los datos presentan una alta variabilidad de año a año. En los sectores económicos no agrícolas, incluidas las economías domésticas, destacan, como media entre 2016 y 2020, la incidencia de las inundaciones (78 %), seguidas de las tormentas ciclónicas (16 %) y de los embates del mar (5 %).

La distribución provincial de estos daños medios en el período 2016-2020 nos da una idea de la desigualdad territorial de los efectos climáticos. Esta se recoge en las figuras 1 y 2, suficientemente explicativas por sí mismas.

5.2. LA INCIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES DE ESPAÑA ASOCIADAS AL CICLO HIDROLÓGICO

Centrándonos en los efectos del incremento de las temperaturas, la disminución de las precipitaciones, el aumento de la evapotranspiración, el aumento del nivel del mar y el incremento de la

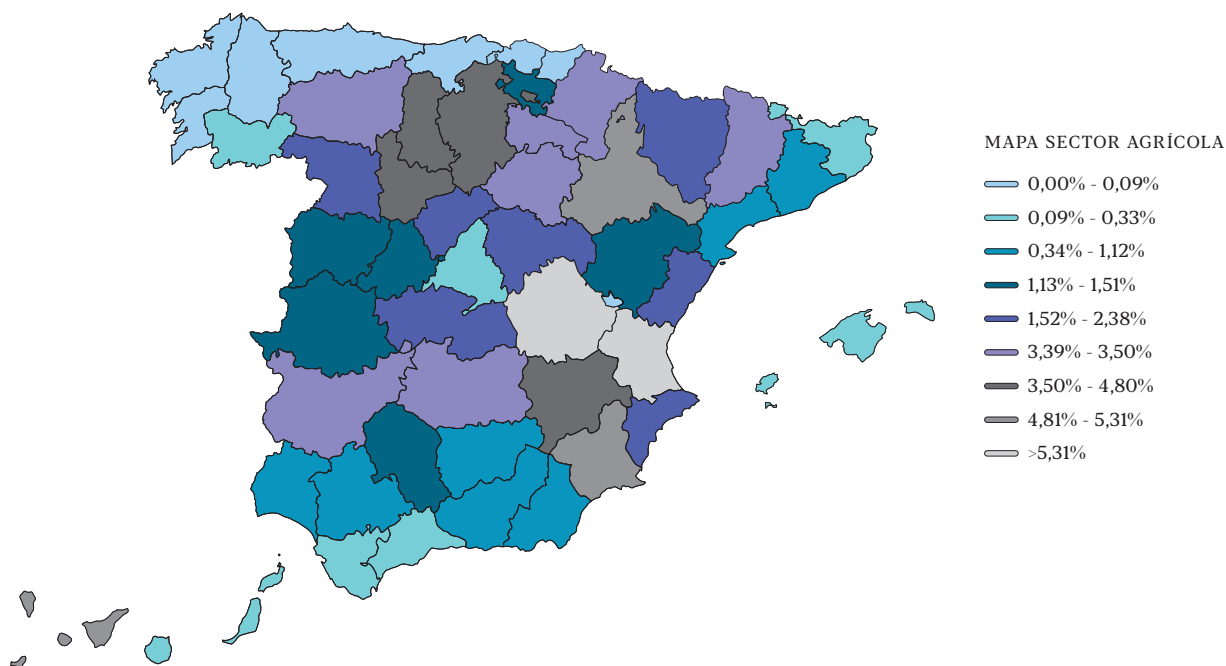


Figura 1: Distribución provincial de los daños medios generados al sector agrícola por desastres naturales (2016-2020).

Fuente: Fundación AON (2021: 10).

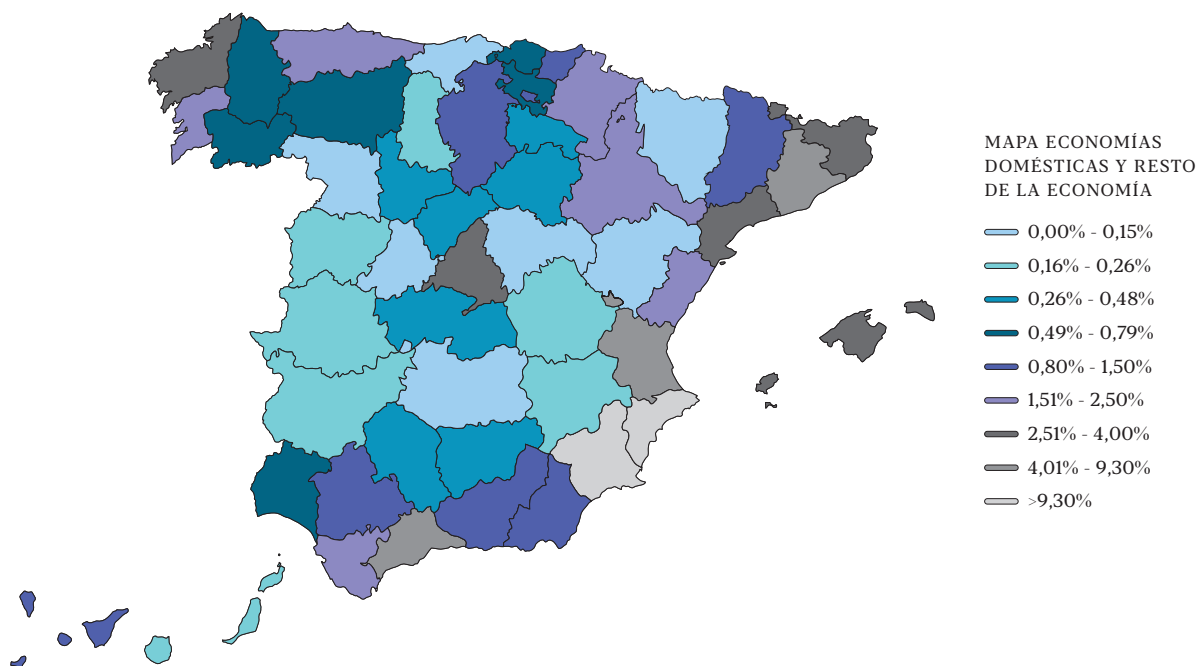


Figura 2: Distribución provincial de los daños medios generados en las economías domésticas y en los sectores no agrícolas (comercial, industrial y servicios) por desastres naturales (2016-2020)

Fuente: Fundación AON (2021: 11).

frecuencia y gravedad de fenómenos meteorológicos extremos, podemos concluir que el primer ámbito gravemente afectado por estos procesos es el sector hídrico español, al reducirse la disponibilidad de agua de manera desigual en distintos territorios. Respecto a la precipitación, la figura siguiente muestra la evolución tendencial a la reducción anual de las mismas (de 1,2 mm de precipitación al año) y a una progresiva incorporación de años secos o muy secos (precipitación inferior a 595 mm/año o 551 mm/año, respectivamente).

Esta tendencia a la reducción de las precipitaciones se estima que continuará los próximos años, asociada al incremento del calentamiento global, lo que implicará una reducción adicional en recursos hídricos diferencial, que variará entre el 15 % y el 40 % en función de los distintos espacios, años horizonte y escenarios de tendencia creciente

de la temperatura. El Centro de Estudios de Experimentación y Obras Públicas (CEDEX, 2020) estableció en 2018 que, pese a la incertidumbre de los resultados, existe una tendencia general a la reducción de las precipitaciones, aumento de la evapotranspiración potencial, ligeras reducciones de la evapotranspiración real y fuertes reducciones de la escorrentía. La mayor incidencia previsible es en las cuencas mediterráneas, que podrían llegar a disponer de menos de un 25 % de agua que en la actualidad para el año 2050. Sólo en el noroeste y el oeste de España las precipitaciones medias se estiman crecientes, y en el norte, centro y suroeste peninsular, estables. Las Islas Canarias también registrarían disminución de precipitaciones considerable, entre un 10 y 25 % para 2050.

Las previsiones globales sobre las precipitaciones esperables son cre-

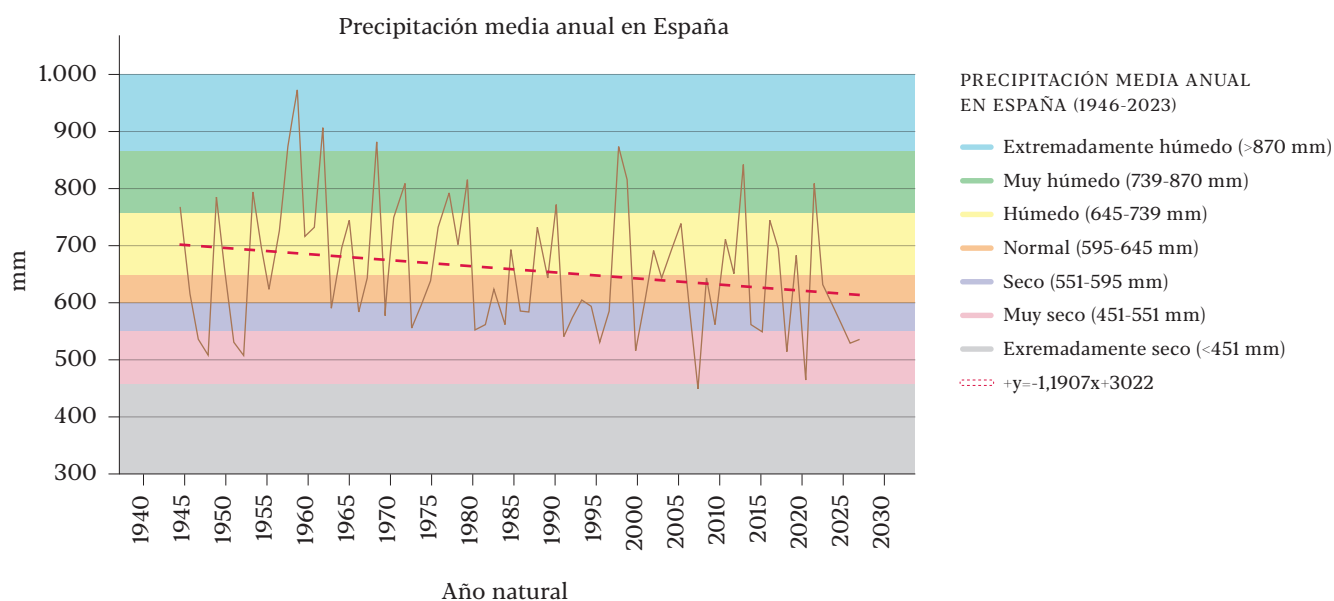


Figura 3: Evolución por año natural de la precipitación media anual en España 1946-2023.

Fuente: Elaboración propia con datos de AEMET.

cientemente negativas, generando sequías pluviométricas extraordinarias que maximizan los efectos negativos sobre cultivos y ecosistemas. Según los trabajos de la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNDRR, 2022: 6), se estima que para 2030 se registrará un incremento del 30 % en el número de sequías. Complementariamente, Naciones Unidas (ONU, 2022: 20) recoge que la frecuencia y duración de las sequías ha aumentado en casi un tercio desde 2000 y que, si el calentamiento sobrepasa los 3 °C, las pérdidas asociadas a las sequías podrían ser cinco veces mayores a las medias registradas. Estas pérdidas serán mucho mayores en los países mediterráneos, ya que el cambio climático propiciará que los periodos secos (escasas precipitaciones unidas a olas de calor extremas) sean cada vez más largos e intensos, siendo España y Grecia los países europeos con mayor riesgo de sufrir situaciones extremas.

5.3. EL RIESGO DE DESERTIFICACIÓN EN ESPAÑA

El incremento de las temperaturas y la disminución de las precipitaciones están extendiendo los climas áridos en nuestro país, habiendo duplicado su extensión en los últimos 70 años, con un

ritmo medio de avance de más de 1500 km²/año, según los datos recogidos por la Agencia Española de Meteorología (AEMET, 2022). El resultado es que muchos territorios se vuelven áridos y más secos, con reducción relativa de oportunidades de desarrollo, aumentando las desigualdades para las personas que residen en los mismos. En España existe una gran superficie en riesgo de desertificación¹, y amenazada por el consecuente declive de los niveles de productividad de los ecosistemas terrestres. Se da en entornos que ya están de por sí debilitados por una aridez (superficies incluidas dentro de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas) que previsiblemente se incrementarán al no permitir el calentamiento global la adaptación de los ecosistemas naturales a las nuevas condiciones climáticas. Más específicamente, es posible clasificar las provincias por grado y dinámica de desertificación, atendiendo a la evolución de su pluviometría desde 1981 hasta 2010 y a la de su evapotranspiración desde 1997 hasta 2016, así como a los valores respectivos correspondientes al período 2019-2022 del cociente pluviometría/evapotranspiración (ETO) (Tabla 1).

Podemos estimar que España sufre un riesgo de desertificación considerado “alto” o “muy alto” en del orden del 7 % de su superficie, y significativo (muy alto, alto o medio) en el orden del

1. Ver el mapa del riesgo de desertificación en España de MITECO, disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/desertificacion-restauracion/mapariesgo_desertificacion_tcm30-152875.jpg.

	TENDENCIA A LA DESERTIFICACIÓN						
	Muy alta	Alta	Media	Baja	No apreciable	Nula	En disminución
	DINÁMICA PRECIP/ETO % 2019-22/MED HIST.						
Nivel aridez	<-25%	<-25% a -15%	<-15% a -10%	<-10% a -5%	<-5% a +5%	+5% a +10%	>10%
Muy árido Precip/eto <0,35	Melilla Granada	Almería Ciudad Real	Toledo	Las Palmas SC Tenerife Zaragoza			Murcia
Árido Precip/eto 0,35 - 0,45	Sevilla Córdoba	Badajoz	Valladolid		Albacete		Alicante
Semiárido Precip/eto 0,45 - 0,65	Huelva Jaén Cádiz Málaga	Badajoz	Zamora Ceuta Illes Balears Madrid Cáceres Salamanca	Guadalajara Segovia Soria Cuenca	Tarragona Guipuzkoa Teruel Castellón		Valencia
Subhúmedo Precip/eto 0,65 - 0,75		Barcelona Huesca	Ávila Palencia	La Rioja Lleida Burgos			
Húmedo Precip/eto > 0,80		Girona		León Navarra Ourense	Araba Lugo Bizkaia Pontevedra	Asturias A Coruña	Cantabria

En rojo las provincias con alto incremento de estrés hídrico con calentamiento medio de 3° C.

En verde las provincias con medio incremento de estrés hídrico con calentamiento medio de 3° C.

Tabla 1: Tendencia a la desertificación según la evolución media de los niveles provinciales de aridez media 2019/2022 respecto a 1981/2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de AEMET.

5. LAS DIFERENCIAS TERRITORIALES EN LA VULNERABILIDAD Y CAPACIDAD DE RESILIENCIA CLIMÁTICA

	NORMALIZACIÓN SAU+DAÑOS AGRICULTURA + TENDENCIAS CLIMA					
	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	No apreciable
Muy árido Precip/eto <0,35	Murcia		Toledo Ciudad Real Zaragoza Almería Granada		Las Palmas	SC Tenerife
Árido Precip/eto 0,35 - 0,45	Albacete	Valladolid Alicante	Badajoz Córdoba	Sevilla		
Semiárido Precip/eto 0,45 - 0,65	Valencia Cuenca		Segovia Soria	Guadalajara Jaén Málaga Cádiz Castellón Salamanca Cáceres	Huelva Zamora Teruel Islas Baleares	Tarragona Madrid Guipuzkoa
Subhúmedo Precip/eto 0,65 - 0,75		Palencia Burgos	La Rioja	Huesca Ávila	Lleida	Barcelona
Húmedo Precip/eto > 0,80				Navarra León	Araba	Ourense Girona A Coruña Bizkaia Pontevedra Lugo Asturias Cantabria

En rojo las provincias con alta previsión reducción aportaciones y alto estrés hídrico con calentamiento medio de 3° C.

En verde las provincias con media previsión reducción aportaciones y medio estrés hídrico con calentamiento medio de 3° C.

Tabla 2: Afección provincial de la agricultura al cambio climático.

Fuente: Elaboración propia.

18 % de la misma. Del conjunto de provincias españolas, las provincias del Eje Cantábrico se consideran dentro de las zonas húmedas desde la perspectiva de la aridez, con tendencias a la desertificación no apreciables, aunque desafortunadamente esto no significa que no tengan áreas con niveles de erosión de suelo significativos.

Van a empeorar significativamente sus potencialidades y oportunidades por desertificación territorial, incrementando su vulnerabilidad: la ciudad autónoma de Melilla y las provincias de Granada, Almería, Ciudad Real, Sevilla, Badajoz, Córdoba, Huelva, Jaén, Cádiz y Málaga por su relación y dinámica precipitación/evapotranspiración; a las que habría que añadir las de Murcia, Albacete y Alicante por su tendencia al incremento del estrés hídrico ligado al escenario de calentamiento medio de España de 3 °C. Con una menor tendencia a la aridez y desertificación territorial, empeorando en menor medida la desigualdad de oportunidades, estarían: Toledo, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Zaragoza, Valladolid, Zamora, la ciudad autónoma de Ceuta, las Islas Baleares, Madrid, Cáceres, Salamanca, Barcelona, Huesca, Ávila y Palencia, por su relación y dinámica precipitación/evapotranspiración; a las que habría que añadir las de Guadalajara, Segovia, Cuenca y Burgos por su tendencia al incremento del estrés hídrico ligado al escenario de calentamiento medio de España de 3 °C. En Castellón, Tarragona, Valencia y Teruel,

el carácter semiárido de parte de las provincias, junto al estrés hídrico apreciable en dicha parte, las situarán con un cierto nivel de desventaja o vulnerabilidad con respecto a la desertificación, que no se aprecia, sin embargo, para los valores medios del conjunto de las provincias.

5.4. LA AFECCIÓN A LA AGRICULTURA

La agricultura es un elemento fundamental para el territorio, ya que existen del orden de 24 millones de hectáreas de superficie agraria útil (SAU) que representan un 47 % del total de la superficie española. De éstas, cerca del 85 % son de secano, muy sensibles a fenómenos meteorológicos extremos, cada vez más frecuentes e intensos. Se riega el otro 15 % (del orden de 3,6 millones de hectáreas), de forma creciente por goteo (del orden del 50 % del riego), que aporta del orden del 65 % de la producción final vegetal, con una rentabilidad económica media de tres a cuatro veces mayor que la correspondiente al secano por hectárea cultivada; y que es la base de un sistema exportador y una agroindustria de creciente valor económico y para la sostenibilidad agroalimentaria. Sin embargo, ésta consume del orden del 80 % de los recursos hídricos disponibles y tiene en sus necesidades hídricas, un factor limitante y crítico en muchos territorios de elevado estrés hídrico, sobre los que son cada vez más

frecuentes sequías hidrológicas y fenómenos climáticos extremos que afectan a la productividad del sector.

Feyen L. et al (2020) muestran que un calentamiento medio de 3°C, y sin medidas de adaptación, llevarían a una caída del rendimiento de los cultivos en más de un 10 % en España, en particular del trigo y el maíz. En las áreas de secano estiman caídas en ese rendimiento de hasta el 80 % para España (ibídem, figura 28: 509). Esto implica que la producción de maíz en grano puede llegar a no ser viable en áreas donde el riego esté restringido debido a la escasez de agua y a la disminución significativa de las precipitaciones, incrementando muy sensiblemente la vulnerabilidad para estas áreas y las desigualdades respecto al resto del territorio.

Desde esta perspectiva, la mayor vulnerabilidad se asocia a la SAU que no se encuentra en regadío ni bajo invernadero, que será la que sufra en mayor medida los efectos del calentamiento global. Por ello, los valores normalizados del porcentaje superficial provincial de esa SAU de secano, más los correspondientes a las tendencias en el estrés hídrico, a la reducción de precipitaciones e incremento de la evapotranspiración, nos permiten estimar la afección territorial diferencial a la agricultura provincial, destacando la desventaja relativa para las provincias destacadas en naranja, seguidas de las destacadas en amarillo en el Tabla 2.

5.5. LA VULNERABILIDAD ANTE INUNDACIONES Y TEMPORALES COSTEROS

El riesgo asociado a las inundaciones pluviales o fluviales es la consecuencia, por un lado, de lluvias torrenciales (“gotas frías” o DANAS) con intensidad por encima de la capacidad de absorción de la naturaleza, generando escorrentías elevadas, que se sitúan también por encima de la capacidad de regulación y encauzamiento de las infraestructuras o de los cauces naturales; y, por otro lado, de la exposición de la población y su patrimonio a zonas inundables, con riesgo de daños en función de la altura y velocidad de la lámina de agua.

En el caso de los municipios litorales, además de las inundaciones fluviales o pluviales, se ven afectados también por temporales marítimos cuya altura de ola genera graves daños en amplias zonas del litoral ocupadas por la urbanización o por la transformación antrópica artificial. En estas zonas costeras el calentamiento global está produciendo una elevación en el nivel del mar que se espera creciente para el medio-largo plazo, con muy graves repercusiones sobre el litoral ya que magnifica los problemas de los temporales, incrementa los procesos de erosión y afecta muy gravemente a las áreas urbanizadas a bajas cotas de altura sobre el actual nivel del mar. También este aumento del nivel del mar expone a las zonas costeras a la intrusión de agua salada, lo que se une a los cambios provocados por el

calentamiento de los océanos, la pérdida de oxígeno y su acidificación en los hábitats y especies residentes, con un balance global de pérdida de funcionalidad de los ecosistemas y de la biodiversidad, que afectan a las potencialidades pesqueras y de desarrollo de unos municipios costeros que concentran del orden del 45 % de la población española, así como importantes actividades industriales y del sector servicios, como el turismo de sol y playa.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO, 2020) ha estudiado en detalle la incidencia del cambio climático en las costas, destacando la importancia del incremento del nivel del mar² y del aumento de la altura de ola significativa, así como del incremento en frecuencia e intensidad de tormentas y temporales, más puntuales y de efectos más catastróficos. Se destaca la importancia de la incidencia de las cotas de inundación en la cornisa cantábrica (A Coruña, Cantabria, Asturias, Vizcaya, Guipúzcoa, Lugo, Pontevedra), Canarias (Santa Cruz de Tenerife y Gran Canaria) y en las provincias de Huelva y Cádiz, frente a una estimación de previsible incidencia menor para el litoral mediterráneo.

Los fenómenos extraordinarios de muy fuerte intensidad, con precipitaciones superiores a los 30 litros por metro cuadrado y hora, provocan pro-

cesos intensos de inundación y arrastre relativamente puntuales, caracterizados por altura de la inundación, o de la ola, y por una velocidad del agua elevados, generadores de daños no solo materiales, ya que también el riesgo para la vida se incrementa significativamente. De hecho, las inundaciones son el fenómeno con mayor mortalidad dentro del capítulo de desastres naturales. No obstante, los sistemas de alerta meteorológica e hidrológica permiten activar acciones de gestión de la inundación, incluyendo en su caso medidas de emergencia, con lo que estas ocasionan daños normalmente limitados, sobre todo en lo que se refiere a vidas humanas en las crecidas de los principales ríos. Los mayores daños se generan ahora, fundamentalmente, en el litoral costero y en cauces de pequeña magnitud, ante temporales o avenidas muy violentas asociadas a precipitaciones de intensidad extraordinaria, o por imprudencias en carretera o en los propios núcleos de población.

Desde el punto de vista territorial, el riesgo de inundación terrestre o costera afecta a un número muy elevado de municipios, con una fuerte concentración espacial de los mismos, fundamentalmente en el litoral de las comunidades valenciana, catalana y vasca, tal y como podemos apreciar en el mapa de indemnizaciones abonadas por el Consorcio de Compensación de

2. El Panel de Expertos sobre el Cambio Climático (2020) estimaba un crecimiento anual futuro de entre 5 y 9 mm al año en el nivel del mar, habiéndose registrado un crecimiento anual de entre 2 y 8 mm al año en el mar Mediterráneo entre 1992 y 2000.

Seguros (CCS) en el período 2015-2019 (Figura 4), adicionalmente a la estimación del MITECO (2021) sobre la población que vive en zonas inundables en las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intercomunitarias, para tres periodos de retorno de la inundación, 10, 100 y 500 años (Tabla 3).

La máxima afectación provincial se produce en los ámbitos de las demarcaciones del Júcar y Segura (Murcia, Alicante y Valencia, fundamentalmen-

te), seguidos del Guadalquivir, el Ebro, el Cantábrico Oriental y el Duero. Esta afectación sería particularmente grave en el caso de que el calentamiento posibilite inundaciones con periodo de retorno de 500 años, que multiplicarían por tres a las personas expuestas a inundaciones fluviales cada año, con pérdidas por inundaciones fluviales que se podrían llegar a multiplicar por seis.

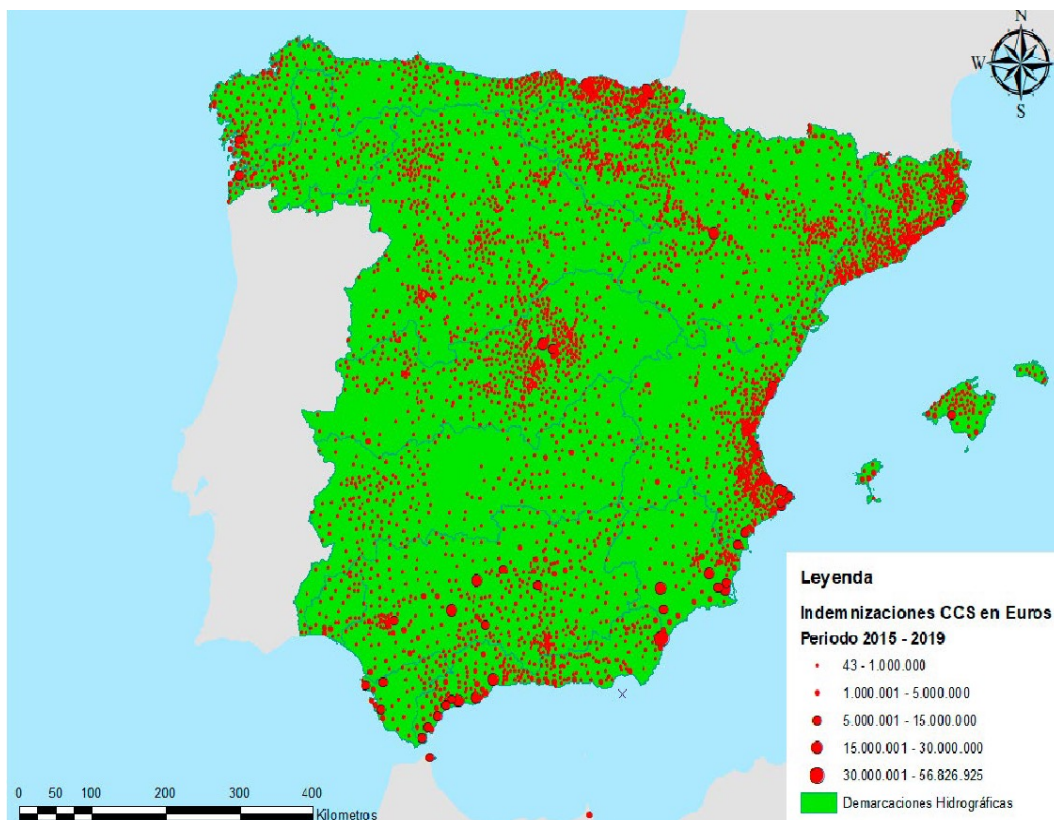


Figura 4: Mapa de indemnizaciones abonadas por el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) en el período 2015-2019 por inundaciones.

Fuente: CCS y MITECO (https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/mejoras-estimacion-riesgo-2-ciclo-def-formato-2021_tcm30-527811.pdf).

Demarcación	10 años	100 años	500 años
Miño-Sil	13.870	22.951	29.965
Cantábrico oriental	15.298	108.110	253.673
Cantábrico occidental	44.823	78.250	149.256
Duero	66.089	138.372	270.237
Tajo	4.895	22.140	52.588
Guadiana	38.089	56.375	73.027
Guadalquivir	54.486	178.488	574.736
Segura	66.172	389.135	555.944
Júcar	84.430	258.796	495.721
Ebro	83.219	189.056	264.563
Ceuta	747	880	958
Melilla	1.092	4.144	9.923
Total	473.750	1.446.697	2.730.591

Tabla 3: Población en zona inundable por demarcación hidrográfica y periodo de retorno.

Fuente: CCS y MITECO (https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/mejoras-estimacion-riesgo-2-ciclo-def.formato-2021_tcm30-527811.pdf).

5.6. MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA SOCIOECONÓMICA A LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LAS DEMARCAIONES HIDROGRÁFICAS

La tradicional irregularidad del ciclo del agua en España ha llevado a que los gobiernos estatales y autonómicos con cuencas internas elaboren sus respectivos Planes Hidrológicos de cuenca (en la actualidad vigentes hasta 2027)³, con el objetivo fundamental de adecuar el uso de los recursos disponibles a las demandas concesionales existentes y a las necesidades ecológicas de sus distintos territorios. A los efectos de este artículo, para cubrir los correspondientes riesgos hay que destacar los Planes Especiales de Sequía (PES)⁴ y los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI)⁵.

Los PES determinan las reglas de explotación de los sistemas de explotación del agua y las medidas a aplicar en relación con el uso del dominio público hidráulico, para responder a las sequías meteorológicas prolongadas que se transforman en sequías hidrológicas con situaciones de “escasez coyuntural”, generadoras de daños a los ecosistemas y al patrimonio productivo. Pero, con el calentamiento global, la “escasez coyuntural” tiende a con-

vertirse en “estructural”, incrementando el estrés hídrico y las desigualdades en las antes vistas Demarcaciones más tensionadas. Complementariamente a los PES, las Administraciones públicas responsables deben establecer Planes de Emergencia en situación de Sequía (PEM) para sistemas de abastecimiento urbano que atiendan singular o mancomunadamente a más de 20 000 habitantes, debidamente coordinados con los correspondientes PES. Sus objetivos son: prevenir situaciones de sequía operacional que impliquen afecciones a las demandas o condiciones ambientales; prevenir el uso indebido de los recursos que comprometan un desarrollo sostenible; evitar las afecciones ambientales; y conseguir, con estos condicionantes, unos costes de explotación mínimos. Sin embargo, son pocos los municipios que han cumplido con esta obligación.

El segundo grupo de planes relevantes para este artículo son los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) que desarrollan las medidas específicas de la regulación europea (Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación⁶) en tres fases, ya debidamente complementadas en España: Elaboración de

3. Ver: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/planes-cuenca.html>.

4. Consultar: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/observatorio-nacional-de-la-sequia/planificacion-gestion-sequias.html>.

5. Para saber más: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion.html>.

6. Ver: https://www.miteco.gob.es/es/agua/legislacion/directiva2007_60_ce_inundaciones_tcm30-215329.pdf.

los Mapas de peligrosidad y riesgo de inundación⁷; Evaluación preliminar del riesgo de inundación⁸; y aprobación de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI)⁹.

A nuestros efectos, de los PGRI aprobados cabe destacar los capítulos dedicados al análisis de los “Efectos del cambio climático en las inundaciones” que contemplan, por un lado, el impacto del cambio climático en las precipitaciones máximas según el estudio realizado por el CEDEX (2020) y por otro, el estudio de los efectos del cambio climático en el fenómeno nival y su aportación a los flujos de caudales¹⁰, llegando a la conclusión de que la consideración del período de retorno más desfavorable para el riesgo (500 años) implica que un 19 % de las Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSI) incrementarán de forma altamente significativa dicho riesgo, y que un 29 % lo hará de forma significativa, con lo que más de un 48 % de dichas ARPSI necesitarán medidas complementarias de protección, adaptación y resiliencia socioeconómica en los ámbitos citados en el epígrafe anterior.

En todo caso, están previstos Planes de adaptación al cambio climático en las demarcaciones hidrográficas para su incorporación a los Planes hi-

drológicos de la Demarcación de cuarto ciclo (post 2027) y un Plan de Acción de Aguas Subterráneas para corregir el estado de sobreexplotación y contaminación que afecta a las mismas. En cuanto a las costas, en la actualidad es obligatorio prevenir riesgos desproporcionados, asegurar el mantenimiento de la calidad de las aguas y del patrimonio territorial y facilitar la sostenibilidad de un turismo de calidad generador de renta y empleo compatible con los objetivos anteriores. Más en concreto, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático establece los objetivos referidos a Costas y medio marino (apartado 7.7) y las cinco líneas de acción correspondientes (anexo 1, apartado 1.7).

5.7. LA VULNERABILIDAD Y CAPACIDAD DE RESILIENCIA FRENTE A INCENDIOS FORESTALES

España es uno de los países de la UE con mayor riesgo de incendios forestales. No obstante, los grandes recursos empleados por las administraciones en España en la lucha contra los incendios forestales han logrado una correcta respuesta ante siniestros que quedan reducidos a conatos de incendios (con

7. Ver: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/mapa-peligrosidad-riesgo-inundacion/mapas-peligrosidad-segundo-ciclo-2019.html>.

8. Ver: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/evaluacion-preliminar-riesgos-inundacion/revision-epris-2018.html>.

9. Ver: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion-segundo-ciclo.html>.

10. Ver: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/evaluacion-de-los-recursos-hidricos/erhin.html>.

afección a menos de 1 ha) y una sensible reducción del número de siniestros considerados incendios (afección a 1 ha o más) y de la masa forestal total anual quemada. Sin embargo, se mantiene una grave incidencia periódica de grandes incendios (GIF), con afección a más de 500 ha, y con un período de retorno de unos cinco años en las últimas décadas¹¹, que se concentran en áreas perfectamente definidas en los mapas de riesgo de incendios¹².

Varían los ámbitos en que se producen los incendios a lo largo de las distintas estaciones del año, o el tipo de incendio, las superficies quemadas y sus consecuencias; pero los GIF, cuando superan un determinado umbral, presentan efectos fuertemente negativos sobre los biosistemas y, consecuentemente, sobre los efectos potenciales sobre el territorio afectado; además de afectar negativamente al patrimonio o a las personas situadas en las áreas de exposición a los mismos, ya que destruyen bienes materiales y acaban con o ponen en riesgo la vida de personas. En todo caso, los ámbitos con mayor superficie forestal afectada y con mayor producción de incendios en el período 2006-2015 se aprecian en las figuras 5 y 6 siguientes, definiendo al noroeste de España como el ámbito más vulnerable a incendios forestales, donde la mayoría de ellos son intencionados.

La probabilidad de generación de conatos que pueden transformarse en incendios está aumentando por un calentamiento global asociado a la producción más frecuente de “tormentas secas”, con fuerte aparato eléctrico, veranos más calurosos y un período de temperaturas elevadas más extenso en el calendario, que hacen que la conjunción de temperaturas elevadas (sobre todo las superiores a los 30 °C) con humedades reducidas (sobre todo las inferiores al 30 %) y velocidades del viento elevadas (superiores a los 30 km/h), incrementen los riesgos de incendios forestales en España.

Con respecto al futuro, según señalan Feyen et al (2020: 41), un calentamiento de 3°C podría llevar a toda España a unos incendios forestales y brotes de plagas forestales más frecuentes y graves, aumentando la pérdida de biomasa y la vulnerabilidad de las personas que viven cerca de zonas silvestres, que estarían expuestas a un peligro de GIF durante más de 30 días al año para el centro, sur y sureste peninsular, y al menos durante 10 días al año para el resto del territorio (expandiéndose al doble el área potencial de afección de cada GIF).

Las medidas adoptadas en España para la extinción de incendios han de considerarse positivas y efectivas. Sin embargo, las medidas para prevenir

11. La evolución del número de incendios forestales y de las superficies afectadas en España puede apreciarse en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/estadisticas-incendios.html>.

12. Ver: <https://www.aemet.es/es/eltiempo/prediccion/incendios>.

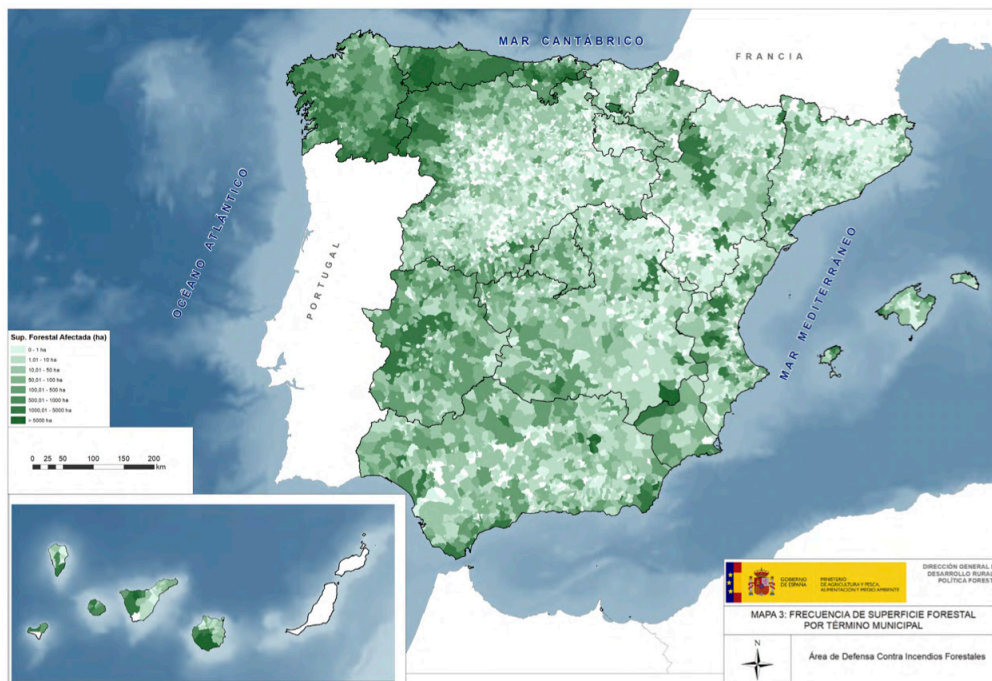


Figura 5: Superficie forestal media anual municipal afectada por incendios (2006-2015).

Fuente: MITECO (2019: 41). "Los incendios forestales en España. Decenio 2006-2015". Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/incendios-decenio-2006-2015_tcm30-521617.pdf.

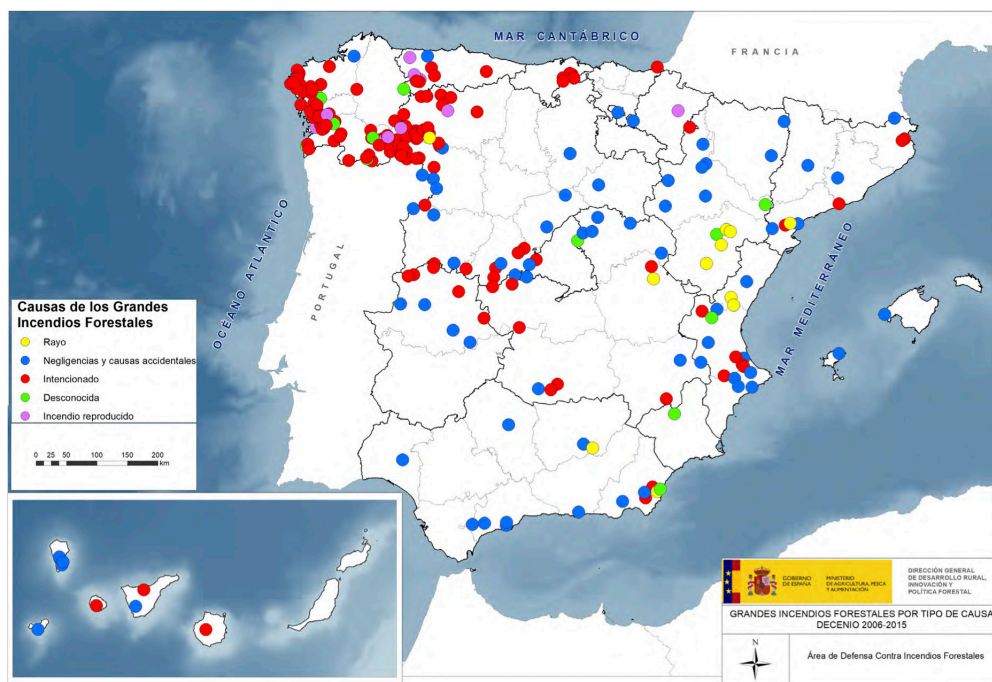


Figura 6: Grandes incendios y causas de su generación (2006-2015).

Fuente: MITECO (2019: 69). "Los incendios forestales en España. Decenio 2006-2015".

incendios, así como las medidas de adaptación y resiliencia socioeconómica frente a los mismos, no son tan efectivas. La administración local tiene competencias propias en materia de prevención y extinción de incendios, aunque es frecuente el incumplimiento o la inexistencia de planes de prevención de incendios municipales en la inmensa mayoría de los municipios españoles con obligación de realizarlo. Es imprescindible fortalecer la gobernanza con la cooperación y la coordinación entre todas las administraciones competentes, contando y colaborando con los propietarios privados de más del 70 % de la superficie forestal española.

5.8. LA VULNERABILIDAD ANTE TEMPERATURAS DE CALOR EXTREMO Y LA DESIGUALDAD URBANO-RURAL

La mortalidad asociada a fenómenos climáticos extremos, y, en particular, a olas de calor, crece a medida que se incrementa el calentamiento global. El Instituto Carlos III (2022: 18), solo para el verano de 2022, señalaba la cifra de 4744 defunciones atribuibles al exceso de temperatura en España, estimando que para el verano de 2023 estarían en torno a 3009 personas (2023: 19). La EEA (2024: 150), por su parte, es-

tima entre 60 000 y 70 000 las muertes prematuras asignables a ese mismo verano de 2022 en Europa. La AEMET (2022) recoge la tendencia al alza en la frecuencia de aparición de episodios de calor y de la duración de los mismos, con olas de calor¹³ que se asocian a un exceso en el número de muertes, directas o indirectas, en relación con las pautas históricas de cada territorio. Adicionalmente, producen graves daños en las cosechas de temporada de los territorios afectados y pueden afectar al atractivo turístico de espacios específicos, modificando las oportunidades y desigualdades territoriales.

Considerando la relación de altas temperaturas con la salud, Linares-Gil et al (2024) definen la temperatura máxima diaria a partir de la cual aumenta la mortalidad de forma estadísticamente significativa y la temperatura de alerta (temperatura umbral de disparo de ola de calor); el percentil que representa este umbral en la serie de datos analizada (a menor percentil, implica una mayor vulnerabilidad a olas de calor, porque se dispara antes la mortalidad); la media de mortalidad en cada zona y la temperatura media de las máximas, ambas acompañadas de su correspondiente desviación típica.

Se constata que la incidencia de una ola de calor se inicia a temperaturas

13. AEMET (2022) establece tres condiciones para considerar una ola de calor: “temperaturas por encima del percentil del 95 % de las máximas de julio y agosto del período 1971-2000; afectar al 10 % de las estaciones meteorológicas y durar al menos tres días”. Adicionalmente, está incorporando los análisis de la temperatura mínima durante esas olas de calor considerando la creciente producción de “noches tropicales” (mínima >20°C) y noches ecuatoriales (mínima >25°C), cuya incidencia en el confort climático y en el probable exceso de mortalidad está por investigar.

Provincia	Zona isoclimática (AEMET)	Temperatura umbral (°C)	Percentil umbral	Media defunciones diarias (y DS)	Media Tmax diarias (y DS) (°C)
Madrid	Sierra de Madrid	34,1	92	5,5 (2,4)	28,6 (4,5)
	Área Metropolitana y Henares	35,9	85	91,5 (13,0)	31,5 (4,5)
	Sur, Vegas y Oeste	35,3	86	7,9 (3,0)	30,8 (4,5)

Tabla 4: Incidencia de las olas de calor en la provincia de Madrid (efecto isla de calor).

Fuente: Linares-Gil et al (2024: 94, 101-102).

con umbrales distintos según la caracterización geográfica y socioeconómica de cada zona, provocando diferencias en la mortalidad para una misma temperatura sobre distintos territorios. Se incorporan en el cuadro siguiente (Tabla 4) los resultados para el caso de la provincia de Madrid, que permiten apreciar la incidencia del efecto de isla de calor característico de las grandes ciudades en la vulnerabilidad ante altas temperaturas. Por último, señalar que Feyen et al (2020: 24) estiman que con un calentamiento de 3 °C o más y sin medidas de adaptación en España se podría provocar un aumento de hasta 40 o 50 veces en las muertes por calor extremo actuales.

5.9. RESPUESTAS PÚBLICAS PARA CONTENER LA DESIGUALDAD PROVOCADA POR EL CALENTAMIENTO GLOBAL: PROCESOS DE ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA

Como hemos visto, dentro del territorio español existen notables diferencias en cuanto a las áreas de riesgo en función de su caracterización geográfica, usos del suelo y caracterización socioeconómica, que determinan niveles de vulnerabilidad territorial diferenciados, en los que capacidad de adaptación y resiliencia socioeconómica (capacidad de recuperarse de los desastres producidos) son sensiblemente menores para las poblaciones más frágiles y desfavorecidas. De manera que la preocupación fundamental para prevenir riesgos debe centrarse en las áreas y personas donde las consecuencias de los mismos son más graves. El

“Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030” propuesto por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, 2015) pone el acento en la necesidad de centrarse prioritariamente en la gestión del riesgo de desastres, en lugar de en la gestión de los propios desastres, actuando preventivamente para disminuir dichos riesgos, evitando la aparición de nuevos riesgos y reforzando la resiliencia ante los mismos.

Por su lado, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC) (MITECO, 2021) pretende ser el “instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático”. Aprobado en desarrollo del artículo 17 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE, Ley 7/2021, de 20 de mayo), incluye entre sus principios orientadores (MITECO, 2021: 48) la “(e) quidad social y territorial para un futuro justo” y, entre los ámbitos de intervención transversal, el tratamiento de la vulnerabilidad territorial y de la social (2021: 65).

La intervención pública para contener la desigualdad territorial resultante de los efectos del calentamiento global es también una competencia específica de las CC AA, que pueden desarrollar a través de planes de ordenación

del territorio o de planes especiales centrados en la adaptación al cambio climático¹⁴. Y, aunque en España es creciente el número de administraciones que enfocan, con mayor o menor detalle, los procesos de adaptación al cambio climático¹⁵, no existe un proceso metodológico común, pese a las guías metodológicas y proyectos piloto para la adaptación que se van estableciendo con esta finalidad. Los planes territoriales y urbanísticos vigentes presentan, en general, una escasa consideración de los riesgos climáticos y de sus consecuencias ambientales, sociales y territoriales.

Un elemento complementario a destacar positivamente en España es el desarrollo logrado por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias que, partiendo de la información de las redes de observación disponibles (meteorológica, hidrológica, etc.) establece los distintos niveles de alerta de acuerdo con los umbrales y los protocolos de comunicación previamente establecidos en relación a los sistemas de aviso inmediato a las autoridades (Red de Alerta Nacional) y a la población (ES-Alert), a través del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

Por último, es importante señalar la importancia de los seguros como mecanismos de prevención de pérdidas por la

14. La situación de las distintas CC AA en este tema puede consultarse en: <https://adaptecca.es/contenido/comunidades-autonomas>.

15. Una aproximación a esta situación puede obtenerse aquí: <https://adaptecca.es/administracion-local/administracion-local>. Se incluyen diversos Manuales y Guías Metodológicas para la adaptación al cambio climático.

población y actividades expuestas a riesgos, aspecto sobre el cual en España no existe una educación suficiente, salvo en el apoyo público que reciben los seguros agrarios. Como consecuencia, las pérdidas asociadas a fenómenos climáticos catastróficos son solo cubiertas en una pequeña parte por los seguros, cargando a las víctimas con la mayor parte de todos los efectos. Pero también las poblaciones con menores recursos localizadas en los territorios más expuestos presentan una menor capacidad para acceder a los seguros y sufren, tras la catástrofe, más directa y negativamente sus efectos, incrementándose así las desventajas para esos territorios.

¿Cómo avanzar en la adaptación local al cambio climático y reducir las desigualdades territoriales en la misma?

La importante dimensión local de los riesgos y de las medidas a adoptar recomienda tener en cuenta el “Manual para la adaptación al cambio climático de ciudades y regiones europeas”, publicado por el Comité Europeo de las Regiones (CDR, 2022).

En él se recopilan medidas grises tradicionales, basadas en la realización de infraestructuras, y medidas verdes a implantar una vez delimitadas las áreas en riesgo y la definición de los mecanismos locales de intervención: planes de sequía; planes de emergencia frente a inundaciones y a temporales; planes

de prevención y gestión de incendios forestales; mecanismos de prevención contra el riesgo de golpes de calor (diseño de espacios sombreados, zonas verdes húmedas, fuentes y superficies de agua...); mecanismos de prevención contra la invasión de especies y enfermedades tropicales (mosquito tigre o dengue, entre otras) o de pandemias; refuerzo del sistema sanitario y de respuesta a emergencias; potenciación de los servicios de los ecosistemas locales (patrimonio natural y biodiversidad local); ciclo local integrado y eficiente del agua con reutilización de aguas residuales; integración de la red de espacios y zonas verdes locales con las regionales o balance cero en el uso y transformación edificada del suelo.

Complementariamente, se destaca la importancia de las campañas de sensibilización para el cambio de comportamiento ciudadano, que permitan aumentar la resiliencia socioeconómica y la acción para la adaptación, dirigidas a las personas expuestas a los riesgos, con el objetivo de crear una percepción pública del riesgo y fomentar la adopción de estrategias de autoprotección.

5.10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El calentamiento medio global superficial ya ha superado los 1,5 °C en 2023. Es cada vez más probable que puedan superarse los 3 °C para Europa y, en mayor medida, para España en los próximos

diez años, con una primera diferencia territorial norte/sur y un fuerte incremento en la gravedad y altos costes materiales y en vidas humanas de sus efectos. Como hemos visto, España se ve particularmente afectada por unos graves riesgos que afectan de manera desigual a los territorios y que tienen el efecto de aumentar las desigualdades sociales y de reducir la cohesión territorial. Ello hace imprescindibles medidas urgentes de prevención, adaptación e incremento de la resiliencia socioeconómica de la población más desfavorecida ante estos riesgos. Además, mucha de la población mayormente afectada por los riesgos más graves reside en ciudades. En su conjunto, los riesgos climáticos generan una vulnerabilidad territorial diferencial que se suma a las desigualdades preexistentes, reduciendo, para los grupos más vulnerables y marginados en zonas más afectadas por la pobreza y propensas a las amenazas, la capacidad de recuperarse de los desastres producidos o de adaptarse al clima cambiante.

Así mismo, el calentamiento global incrementa la aridez y el riesgo de incendios, incidiendo sobre un previsible incremento de la desertificación en una gran parte del territorio español, sobre todo en el este, sur y oeste peninsular, reduciendo las oportunidades de la población allí residente, fundamentalmente para las pequeñas explotaciones agrícolas de los municipios más despoblados. El sector agrícola español, ante un calentamiento medio de 3 °C, y sin

medidas de adaptación, podría registrar una caída del rendimiento de los cultivos en más de un 10 % (en particular, del trigo y el maíz), pudiendo llegar a ser éste hasta del 80 % en las áreas de secano más afectadas por sequías crecientemente intensas y frecuentes. Las desventajas relativas a ello se generarían para las pequeñas explotaciones de secano y para las pequeñas y medianas situadas en Alicante, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Granada, Murcia, Palencia, Soria, Valencia, Valladolid y Zaragoza.

Las inundaciones pluviales, fluviales o costeras son las principales fuentes de daños por catástrofes en España, con importantes repercusiones en las provincias del litoral cantábrico más Huelva, Cádiz y las Islas Canarias. En el interior, destaca la afección a las áreas urbanas de las Demarcaciones del Guadalquivir, Segura, Júcar, Ebro, Duero y Cantábrico Oriental, junto a las Cuencas Internas Catalanas y los archipiélagos, que son sobre las que se incrementa en mayor medida la población en riesgo para la avenida de periodo de retorno de 500 años, si bien los temporales extraordinarios de pedrisco o de grandes precipitaciones puntuales (por encima de 30 litros/m² y hora), tienden a producirse de forma indiferenciada en el territorio.

En cuanto a incendios forestales, la mayoría de los cuales son intencionados, el noroeste de España es el ámbito más vulnerable, si bien las causas de los fuertes daños asociados tienen una componente fuertemente estructural,

de modelo de desarrollo. Hay que destacar el riesgo ligado a la ocupación por residencias y urbanizaciones del interfaz urbano-forestal, con líneas eléctricas, infraestructuras de transporte o residencias sin áreas de prevención, en un marco en el que los gobiernos municipales, frente al riesgo y su obligación de realizar planes de prevención de incendios municipales, tienden a priorizar los desarrollos urbanísticos y los ingresos fiscales asociados. Los municipios de montaña relativamente aislados y sin medidas de prevención son los de mayor riesgo en este sentido.

Por último, la vulnerabilidad ante temperaturas de calor extremo está creciendo muy significativamente con el calentamiento global, y muestran sus máximas desigualdades en la diferenciación urbano-rural, siendo las islas de calor de las ciudades las que tienen una incidencia más significativa sobre el exceso de mortalidad asociada a las olas de calor. Por todo ello, y **además de las propuestas recogidas en el apartado anterior (5.9)**, se recomienda:

1. **Las políticas y planes de prevención, respuesta, adaptación y resiliencia socioeconómica deberían incorporar medidas de resiliencia justa ante el calentamiento global.** Particularmente en el caso de las catástrofes asociadas a la pérdida de viabilidad de pequeñas explotaciones agrícolas o actividades turístico-rurales y asociadas locales, o a personas en riesgo de pobreza residentes en áreas de riesgo por inundación, temporales marítimos, incendios u olas de calor urbanas.
2. **Es recomendable centrarse prioritariamente en la gestión del riesgo de desastres en vez de en la gestión de los propios desastres,** actuando preventivamente para disminuir dichos riesgos, evitando la aparición de nuevos riesgos y reforzando la resiliencia ante los mismos. En este sentido, es mandatoria la cooperación y la coordinación entre administraciones, así como la implicación de todas las partes implicadas y afectadas por el riesgo en la toma de decisiones al respecto, sin olvidar que las personas y los ecosistemas más vulnerables son los que se ven afectados de manera desproporcionada. Un punto sensible a tener en cuenta son, sin duda, los sistemas de alerta temprana y las evaluaciones de vulnerabilidad para la reducción del riesgo y daños asociados a los desastres, potenciando el papel de los seguros y las medidas de prevención e intervención locales que evitan o minimizan los efectos de las catástrofes climáticas.

Bibliografía

- AEMET (2022). *Olas de calor en España desde 1975*. https://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/recursos_en_linea/publicaciones_y_estudios/estudios/Olas_calor/Olas_Calor_ActualizacionOctubre2022.pdf.
- AEMET (2022). *Evolución de los climas de Köppen en España en el periodo 1951-2020*. <https://www.aemet.es/documentos/es>.
- Comité Europeo de las Regiones (2022). *Manual para la adaptación al cambio climático de ciudades y regiones europeas*. https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Green%20deal%20handbook/20220712_Handbook_Adaptation%20String_SPAIN.pdf.
- CEH-CEDEX (2020). *Evaluación de recursos hídricos en régimen natural en España (1940/41 – 2017/18)*. Informe Técnico Centro de Estudios Hidrográficos. CEDEX Madrid. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/agua/temas/evaluacion-de-los-recursos-hidricos/cedex-informeerh2019_tcm30-518171.pdf.
- EEA (2022). *Indicadores ambientales. Estado ecológico de las aguas superficiales en Europa*. 18 de noviembre de 2021. <https://www.eea.europa.eu/ims>.
- EEA (2024). *European climate risk assessment*. EEA Report 01/2024 <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.
- Feyen L., Ciscar J. C., Gosling S., Ibarreta D. y Soria A. (eds.) (2020). *Climate change impacts and adaptation in Europe*. JRC PESETA IV final report. Publications
- Office of the European Union. Disponible en: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC119178>.
- Fundación AON (2021). *El coste de las catástrofes naturales en España (2016-2020)*. <https://fundacionaon.es/wp-content/uploads/2021/11/El-coste-de-las-catastrofes-naturales-en-Espana-2016-2020-Fundacion-Aon-Version-Definitiva.pdf>.
- Fundación AON (2023). *Barómetro de las Catástrofes en España 2022. 23 de noviembre de 2023*. <https://fundacionaon.es/wp-content/uploads/2023/12/Barometro-de-las-Catastrofes-en-Espana-2022-1.pdf>.
- Global Monitoring Laboratory (2023). *Evolución de la concentración mensual de CO2 en la atmósfera 1970-2023*. Disponible en: https://gml.noaa.gov/news/brw_co2_50th.html.
- Instituto de Salud Carlos III, Centro Nacional de Epidemiología y CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP) (2022). *Informe MoMo. Excesos de mortalidad por todas las causas y atribuibles a excesos de temperatura en España (1 de junio a 30 de septiembre de 2022)*. Disponible en: https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/MoMo/Documents/Informe_Periodo_Estival_E_Invernal_Desde_2022/Informe_MoMo_verano2022_CNE-ISCIII.pdf.
- Instituto de Salud Carlos III, Centro Nacional de Epidemiología y CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP). *Informe*
- MoMo. Excesos de mortalidad por todas las causas y atribuibles a excesos de temperatura en España (16 de mayo a 30 de septiembre de 2023)*. Disponible en: https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/MoMo/Documents/Informe_Periodo_Estival_E_Invernal_Desde_2022/Informe_MoMo_verano_2023.pdf
- T. M. Lenton, et al (eds). (2023). *The Global Tipping Points Report 2023*. University of Exeter, Exeter, UK. <https://global-tipping-points.org/>.
- Linares-Gil, C., López Bueno, J.A., Navas-Martin, M.A. y Diaz-Jimenez, J. (2024). *Determinación de umbrales de mortalidad por ola de calor según regiones isoclimáticas en España*. Instituto de Salud Carlos III, Escuela nacional de Sanidad. <https://repisalud.isciii.es/handle/20.500.12105/17386>.
- MITECO (2020). *Incorporación de los efectos del cambio climático para dar cumplimiento a la Directiva de Evaluación y Gestión de los Riesgos de Inundación*. IH Cantabria. https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/tarea_4_pima_adapta_mapama_digitalweb-comprimido_tcm30-523734.pdf.
- MITECO (2020). *Impactos y riesgos del cambio climático en España*. Octubre 2020. Oficina Española de Cambio Climático, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://s03.s3c.es/imag/doc/2021-02-03/Miteco-Impacto-climatico-espana.pdf>.

MITECO (2021). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030. https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf.

MITECO (2021). Resumen ejecutivo de la caracterización de la peligrosidad y riesgo por inundación fluvial en los PGRI de 2º ciclo en las cuencas intercomunitarias (2022-2027). https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/mejoras-estimacion-riesgo-2-ciclo-def-formato-2021_tcm30-527811.pdf.

NASA (2024). *Anomalías del Calentamiento global registrado*. https://data.giss.nasa.gov/gis-temp/graphs_v4/.

ONU (2022). COP 15 sobre Desertificación en Côte d'Ivoire. *Drought in numbers 2022*. [https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-06/Drought %20in %20Numbers %20 %28English %29.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-06/Drought%20in%20Numbers%20%28English%29.pdf).

UNDRR (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. En: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

UNDRR (2022). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022 (GAR2022)*. En: <https://www.undrr.org/gar2022-our-world-risk#container-downloads>.

6

Los posibles efectos sobre la *desigualdad territorial* de la *transición digital*

por ALEIX PONS e IGNACIO GORDO

6.1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la economía digital, impulsado por el avance y adopción de tecnologías innovadoras, juega un papel crucial en la aceleración del crecimiento económico y en la necesaria mejora de la productividad. En España, en la última década, se ha observado una marcada tendencia hacia la concentración del valor añadido digital en determinadas comunidades autónomas, lo que puede generar potenciales desequilibrios en el desarrollo regional. Es necesario tener en cuenta estas desigualdades territoriales en el contexto de recuperación tras la pandemia, en el que los fondos Next Generation de la Unión Europea (NGEU) se están distribuyendo y constituyen una oportunidad para la transformación del modelo productivo. Estos fondos, que tienen como uno de sus objetivos principales el impulso de la transición digital, pueden tener un impacto no neutral en el desarrollo regional.

La asignación estratégica de estos fondos es crucial para garantizar que la digitalización no solo beneficie a las áreas más desarrolladas, sino que también alcance a aquellas que están digitalmente rezagadas. La concentración de la economía digital en Madrid y Cataluña revela una distribución desigual que puede reforzar las diferencias económicas entre las CC AA ya existentes antes del impulso reciente a la transición digital. Este desequilibrio es relevante en la discusión sobre la asignación de fondos

europes, ya que las regiones menos digitalizadas pueden quedarse rezagadas en el avance hacia una economía innovadora y tecnológicamente avanzada.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es doble, examinar las diferencias territoriales en España en la penetración digital experimentada en la última década para posteriormente evaluar la asignación desde 2020 de los fondos Next Generation destinados a propulsar la digitalización y otras partidas clave para la modernización de la economía, en términos de equidad distributiva a nivel territorial.

De entre todas las fuentes estadísticas que se utilizan en este capítulo, destaca la Contabilidad Nacional y Regional, usada para calcular la contribución al PIB de los activos y trabajadores digitales. Debido a que la metodología se sitúa en el marco conceptual de las Cuentas Nacionales, las mediciones son homogéneas entre sectores de actividad y por CC AA, lo que proporciona comparabilidad. Por otra parte, para evaluar la distribución de los fondos Next Generation destinados a Investigación, Desarrollo, innovación y la digitalización (I+D+i+d) se acude al listado de licitaciones y subvenciones publicadas en el portal web del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) del Gobierno de España. Este listado es complementado con información pública adicional disponible en la Base de Datos Nacional de Subvenciones para extraer aquellos contratos NGEU destinados a I+D+i+d.

6.2. LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (2011-2021)

La última década ha sido testigo de una evolución más que favorable en el panorama de la economía digital en España. Según el informe “La economía digital en España: avances y retos por regiones y sectores” publicado por la Fundación Cotec y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), la economía digital experimentó un crecimiento significativo entre 2011 y 2021. El valor añadido bruto (VAB) digital aumentó su participación en el conjunto del valor añadido desde un 9,7 % a un 15,0 %. Este cambio refleja una variación acumulada de la intensidad digital del 55,5% (+5,3pp),

registrando un incremento medio anual del 4,5 %.

La evolución del Valor Añadido Bruto digital siguió una trayectoria lineal y constante hasta 2016, momento en el cual se intensificó el ritmo de crecimiento (Figura 1). En 2021, debido al efecto catalizador de la pandemia, el VAB digital experimentó un incremento destacado del 14,9 % en términos reales (+ 1,2 pp en la ratio sobre PIB), recuperándose con fuerza de la caída provocada por la irrupción de la pandemia en 2020, cuando había registrado una disminución del 10,0 % en términos reales (aunque la ratio sobre PIB subió + 0,2 pp debido a la todavía más intensa caída del PIB en el mismo año).

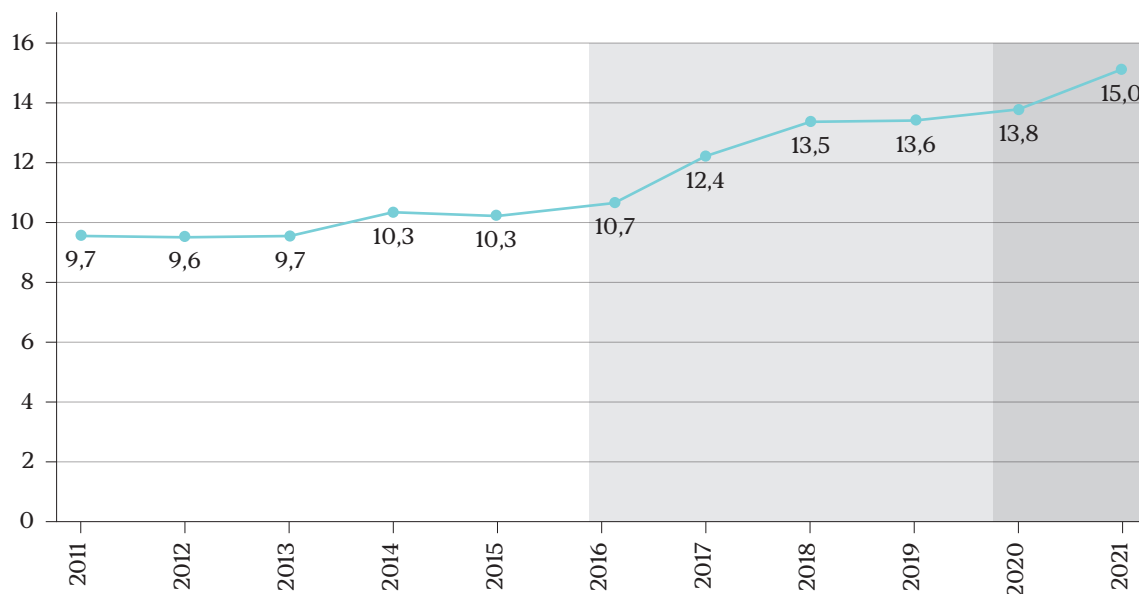


Figura 1: El peso de la economía digital sobre el Valor Añadido Bruto (%) 2011-2021.

Fuente: INE (EPA microdatos, CNE, CRE). Fundación BBVA-IVIE (2023) y elaboración propia.

Pero... ¿Qué factor de producción está propulsando la transición digital? La metodología utilizada para aproximar el VAB digital por el lado de las rentas de los factores de producción permite conocer qué parte de la economía digital viene explicada por el trabajo digital y qué parte por el capital digital (hardware, software y bases de datos, equipos de comunicaciones, I+D). La penetración de la digitalización en el capital ha sido notablemente superior a la experimentada en el trabajo. Entre 2011 y 2021, el capital digital pasó de explicar el 9 % al 19 % de sus rentas correspondientes, frente a la renta de los trabajadores digitales, que solo incrementó tres puntos porcentua-

les su participación en la renta del trabajo (10 % en 2011 frente al 13 % en 2022).

Esta distinta evolución del capital y el trabajo indica que la digitalización está avanzando fundamentalmente por la inversión en activos digitales más que por la transformación de la estructura de la mano de obra (hacia un mayor peso de trabajadores digitales y de su remuneración). Además, las rentas del capital suelen ser menos diversas entre territorios que las del trabajo, ya que el capital digital es mucho más flexible. En este sentido, aquellas CC AA donde su composición del valor añadido digital sea más intensiva en capital tenderán a estar más digitalizadas. Por el contrario,

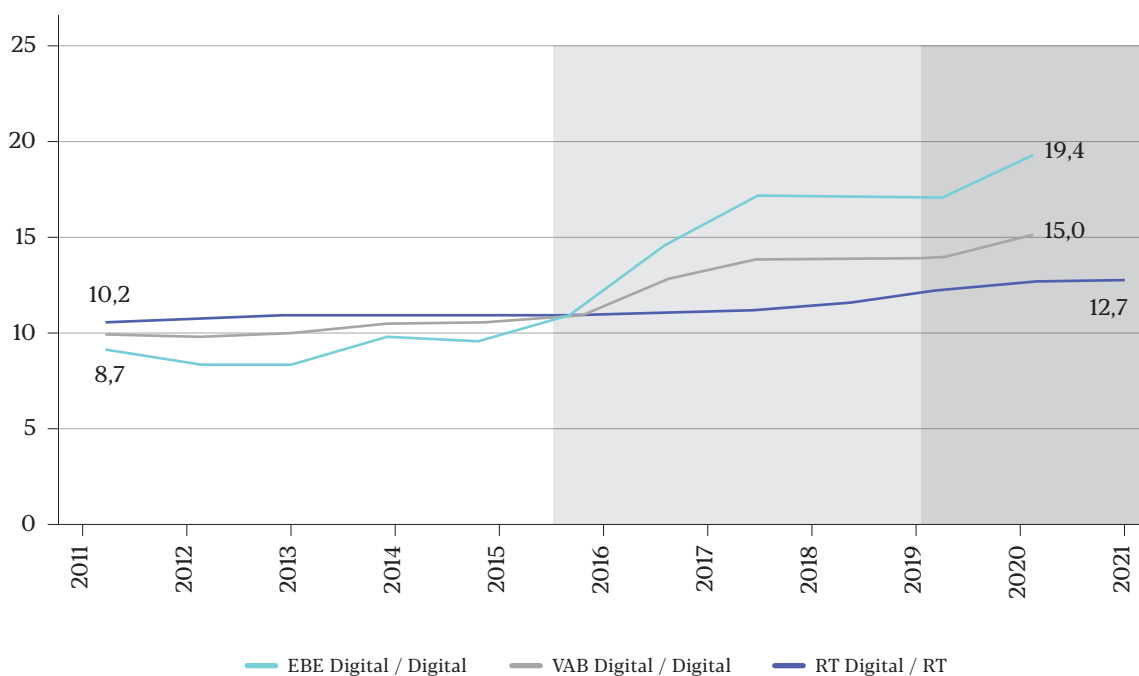


Figura 2: La evolución de la intensidad digital del Valor Añadido Bruto.

Fuente: INE (EPA microdatos, CNE, CRE). Fundación BBVA-IVIE (2023) y elaboración propia.

aquellos territorios con mayor peso relativo del trabajo en el valor añadido digital tenderán a estarlo menos.

Precisamente, para entender las diferencias territoriales es necesario analizar las diferencias sectoriales, puesto que las composiciones sectoriales de las economías autonómicas son muy heterogéneas y en muchos casos están detrás de estas desigualdades. Los servicios acumulan mayor VAB digital que la industria en términos absolutos, sin embargo, la intensidad digital de la industria (20,7 %) es más alta que en servicios (15,3 %). La pandemia impactó negativamente en ambos agregados, pero la recuperación en 2021 ha sido más pronunciada en la industria.

En 2021 la mayor parte del VAB digital (63,1 %) se concentra en cuatro sectores principales: información y comunicaciones, actividades profesionales, servicios públicos y actividades financieras y de seguros. Teniendo en cuenta la proporción del VAB digital dentro de cada sector, hay un sector de actividad que destaca por encima del resto, información y comunicaciones, en el que el 71,9 % del VAB del sector es digital. El siguiente sector más digital es actividades financieras y de seguros, con un 42 % de intensidad digital y a una distancia de 30 puntos de distancia de información y comunicaciones. Por otra parte, agricultura y pesca (1,7 %), actividades inmobiliarias (1,7 %), construcción (4,6 %) y hostelería (5,3 %) están a la cola en el ranking de intensidad digital (Figura 3).

Según la intensidad digital, podemos clasificar los sectores de actividad en tres

categorías: de alta digitalización, donde la intensidad digital está por encima del 29 % del VAB del sector; de digitalización intermedia, con un porcentaje mayor al 8 % pero menor al 29 %; y de baja digitalización, con menos del 8 %.

Aunque el proceso de digitalización de la economía española ha avanzado de manera notable en la última década, no ha afectado a todos los sectores por igual y estos no están igualmente digitalizados. Aquellas CC AA con una digitalización baja tenderán a tener un tejido productivo más intensivo en sectores de digitalización baja, como las ramas de actividad tradicionales del sector servicios (como la hostelería). Por el contrario, aquellos territorios con un nivel alto de digitalización tenderán a tener una estructura productiva con mayor peso de los sectores de digitalización alta (como es el caso de la rama de actividad de información y comunicaciones).

En conclusión, la última década ha estado marcada por una transformación significativa de la economía española, con incrementos notables en la intensidad de la digitalización de algunos sectores de actividad y, especialmente, del capital. Aunque algunos sectores, como información y comunicaciones y actividades financieras y de seguros, han liderado esta transformación con una alta intensidad digital, otros permanecen con niveles relativamente bajos, poniendo de manifiesto una transición digital heterogénea. Además, la evolución del capital y el trabajo digital sugiere que la inversión en activos digitales ha sido un motor clave en

6. LOS POSIBLES EFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL DE LA TRANSICIÓN DIGITAL

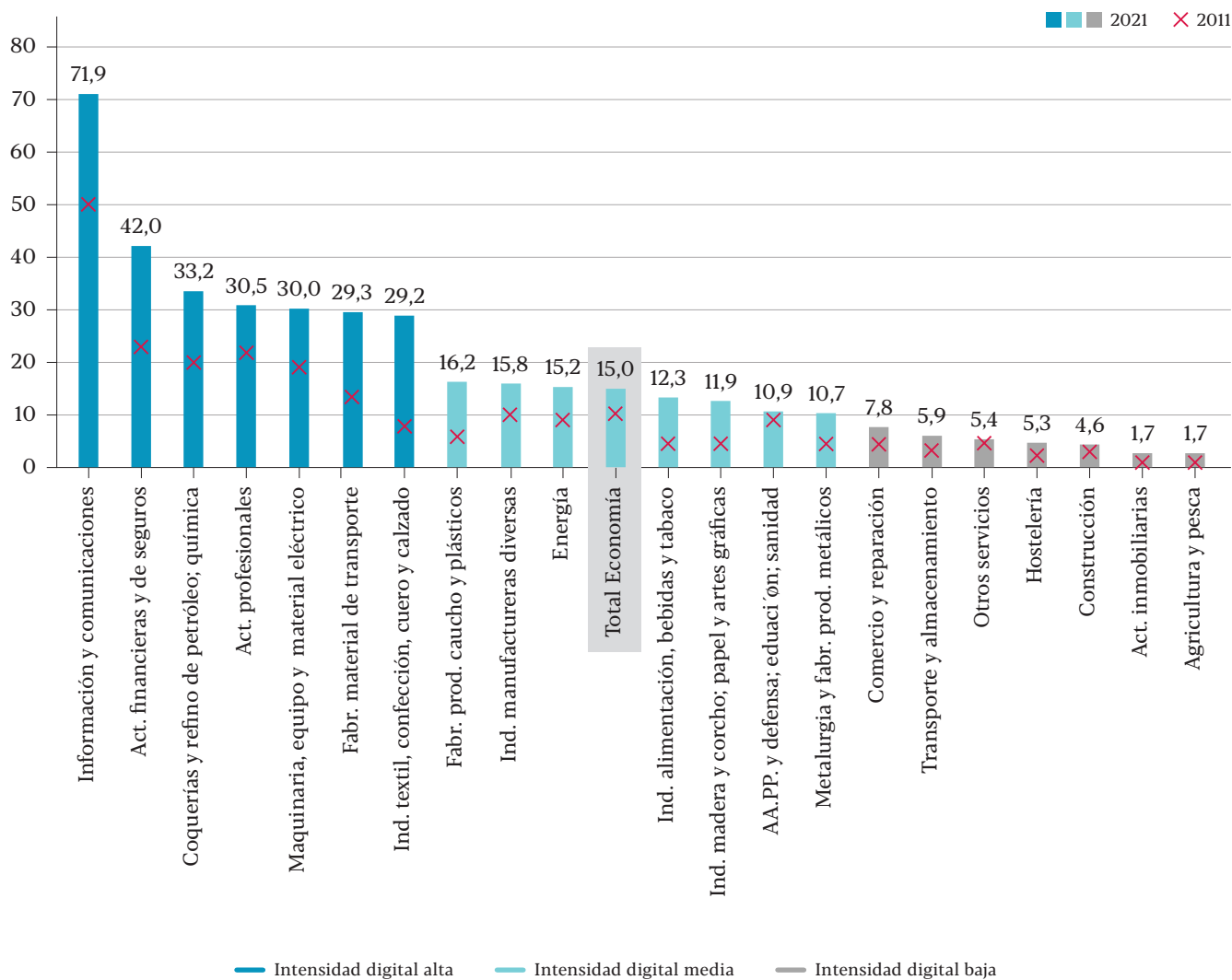


Figura 3: Intensidad digital por sector de actividad.

Fuente: INE (EPA microdatos, EES microdatos CNE, CRE). Fundación BBVA-IVIE (2023) y elaboración propia.

este proceso de digitalización, superando la transformación digital de la estructura laboral. Este análisis preliminar subraya la complejidad y heterogeneidad de la economía digital en España, destacando la necesidad de estrategias adaptativas y focalizadas para impulsar un desarrollo digital equilibrado e integral en todas las comunidades autónomas.

6.3. UN PROCESO DE TRANSICIÓN DIGITAL CON IMPORTANTES DIFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La distinta evolución de la digitalización por sectores de actividad y factores de producción ha provocado que en España la digitalización esté geográficamente polarizada. Es conocido que la Contabilidad Regional de España dibuja un relevante grado de concentración de la actividad económica. El siguiente mapa (Figura 4) agrega las comunidades autónomas en grupos de acuerdo con la clasificación de cortes naturales (Jenks), con unas categorías que se basan en las agrupaciones naturales inherentes a los datos para maximizar las diferencias entre ellas. Esta clasificación determina que hay tres comunidades autónomas en la categoría más alta, cuatro en la segunda, cinco en la tercera y cinco en la categoría más baja, en función de su contribución a la generación del valor añadido agregado. La Comunidad de Madrid, Cataluña y Andalucía son las economías más grandes, con un 19,4 %, 19,0 % y 13,5 %

respectivamente del total del PIB nacional. Esto indica una alta concentración de la actividad económica en estas comunidades, lo que está relacionado con factores como la población, la industria, el turismo y las infraestructuras financieras y de servicios.

Sin embargo, la concentración territorial es mucho mayor si analizamos la distribución autonómica del VAB digital (Figura 5). Existe una importante polarización regional en la aportación a la economía digital española. En este caso, aplicando la misma metodología de Jens, únicamente encontramos dos CC AA en la categoría más alta, Madrid (31 %) y Cataluña (21 %), que concentran algo más de la mitad de la economía digital del país. Estos dos polos digitales acumulan un 36 % de la actividad económica del país, pero hasta un 52 % de la actividad económica digital. Es decir, la concentración hacia estas dos grandes economías es bastante superior en la economía digital (casi un 45 % más de concentración hacia Madrid y Cataluña en la economía digital que en el total de la economía). En la segunda categoría hay únicamente tres CC AA (Andalucía, Valencia y País Vasco) y cuatro en la tercera categoría (Galicia, Castilla y León, Canarias y Aragón). La fuerte concentración de la economía digital provoca que haya hasta ocho comunidades en la última categoría (La Rioja, Cantabria, Extremadura, Navarra, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Baleares). Esto contrasta con el caso de la distribución territorial del valor añadido que reunía,

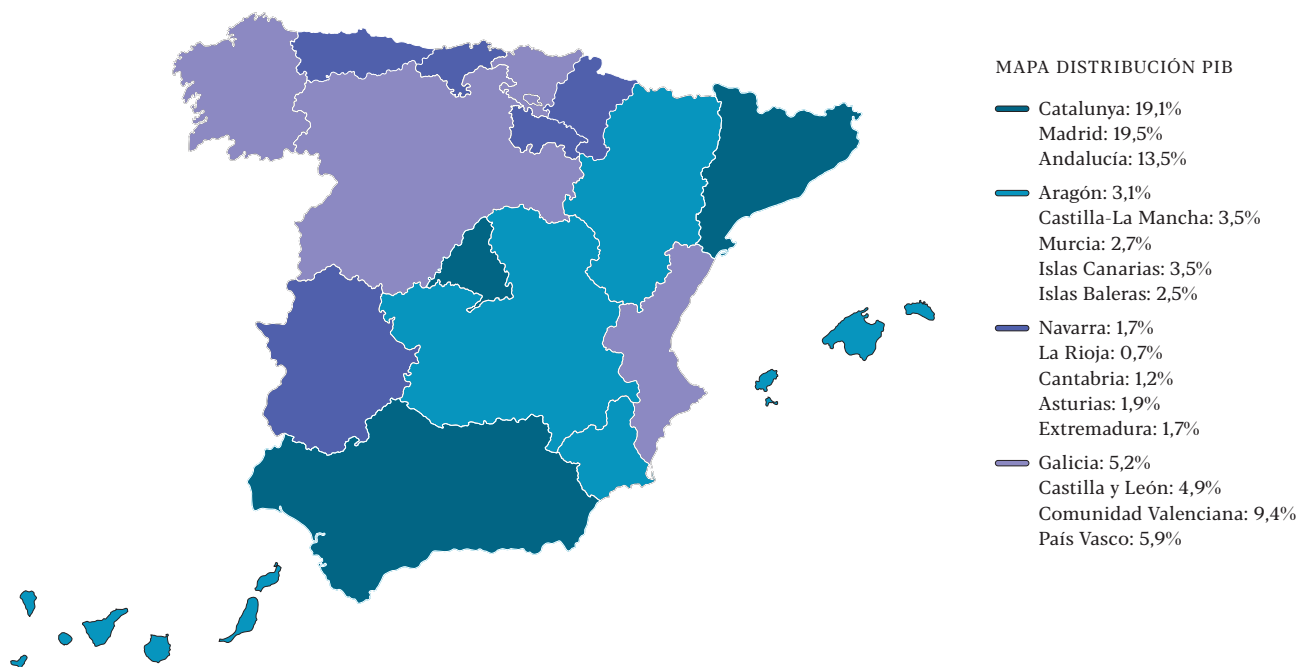


Figura 4: Distribución del PIB por CC AA (%) 2021.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional de España (2021) e INE.*

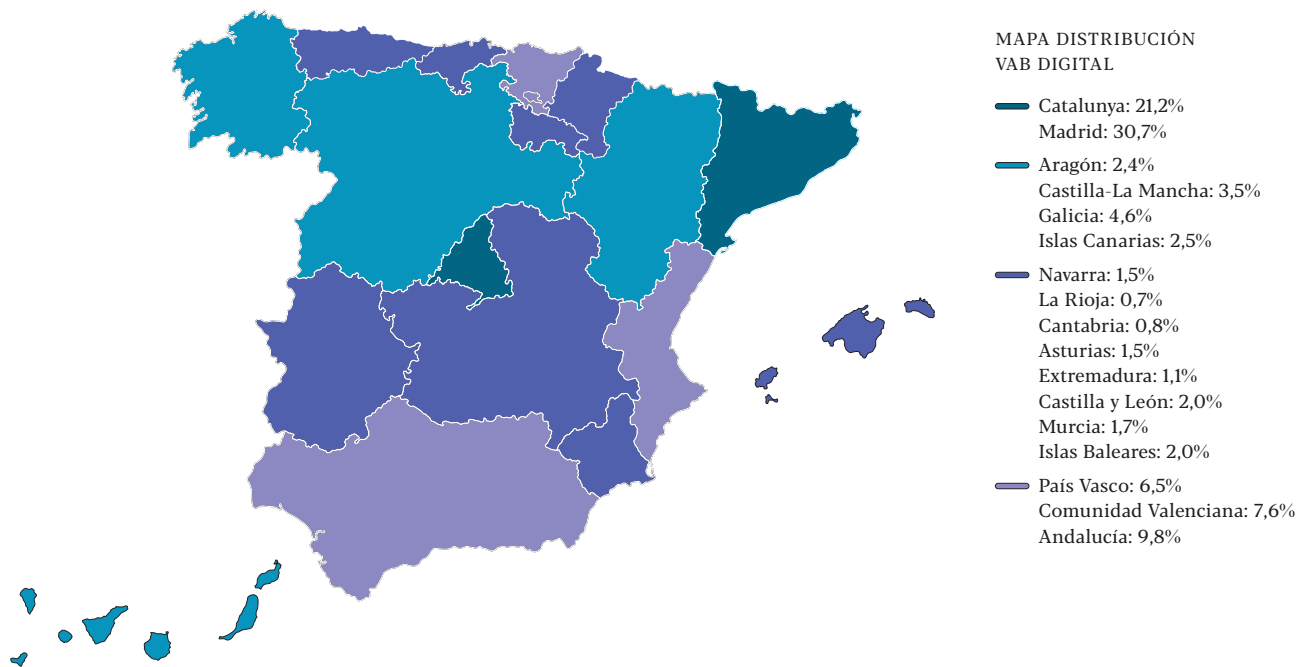


Figura 5: Distribución del VAB digital por CC AA (%) 2021.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del INE, Fundación BBVA-IVIE (2023) y Cotec.*

como se ha visto anteriormente, cinco comunidades en esta última categoría.

De hecho, Madrid, Cataluña y el País Vasco son las tres únicas CC AA sobrerrepresentadas en el VAB digital. Es decir, las dos primeras economías y la quinta en tamaño, son las únicas cuyo peso del VAB digital es superior que el que les correspondería dado su aporte a la estructura productiva de la economía española. Todas las demás regiones están infrarrepresentadas en la economía digital.

Es importante poner en contexto estas cifras con el tamaño de las economías para extraer cuál es la intensidad digital de estas regiones. Madrid destaca también

por la intensidad digital en su estructura productiva, ya que el 24 % de la renta generada en la región es digital. También destacan Cataluña y País Vasco (17 % y 16 %, respectivamente), mientras que el resto de las regiones se sitúan por debajo de la media del país (15 %, como se ha dicho ya). En la última década, las tres comunidades que más han subido en intensidad digital han sido las Islas Baleares, el País Vasco y La Rioja (Figura 6). A pesar del importante avance de algunas CC AA que se sitúan por debajo de la media española, no se observa que se haya producido un proceso de convergencia entre regiones españolas en la última década.

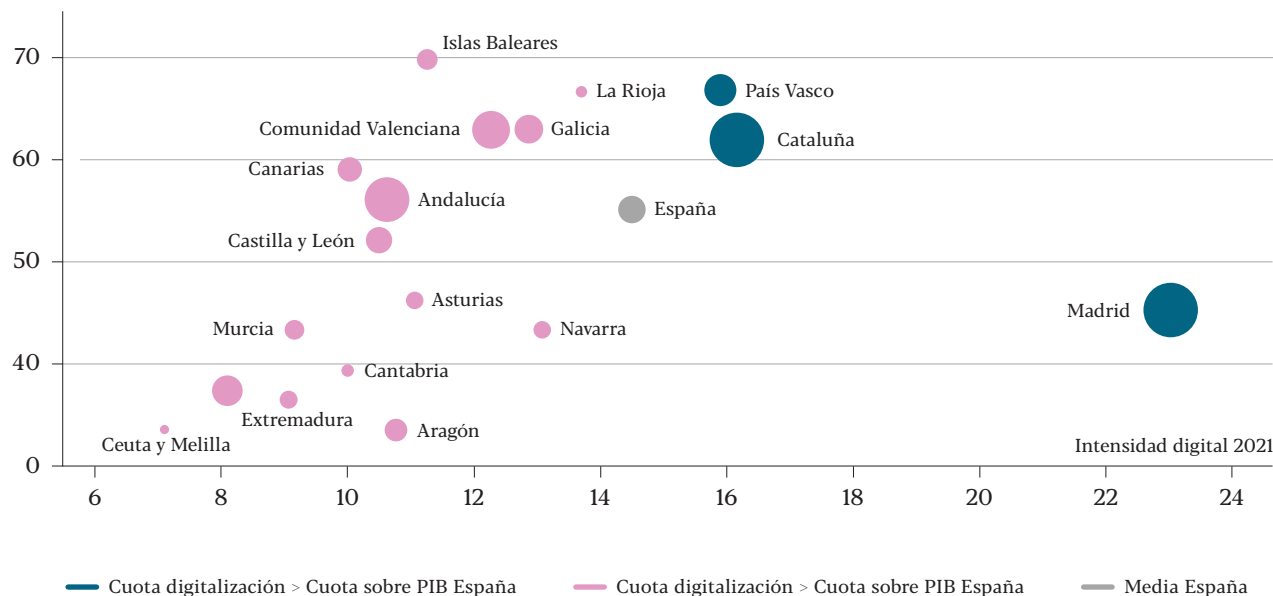


Figura 6: Variación de la intensidad digital por CC AA.

Fuente: INE, Fundación BBVA-IVIE (2023) y Cotec.

Uno de los factores que determinan estas grandes diferencias territoriales en términos de digitalización es la composición sectorial de los tejidos productivos de las comunidades autónomas. Las CC AA líderes en intensidad digital, como Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra, están más orientadas a sectores de alta digitalización que el resto de las regiones. De hecho, estas cuatro regiones son las únicas que superan la media española en sectores de intensidad digital alta.

Islas Baleares, Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha destacan por lo contrario (Figura 7).

Atendiendo a las elocuentes diferencias en los niveles de digitalización observados entre CC AA resulta interesante plantearse si estas obedecen a una distinta composición sectorial de las estructuras productivas regionales o, por el contrario, si estas vienen impulsadas por una distinta intensidad digital de los sectores de actividad.



Figura 7: Distribución del VAB según el nivel de digitalización.

Fuente: INE, Fundación BBVA-IVIE (2023) y Cotec.

Para dar respuesta a esta cuestión se utiliza una descomposición *shift-share*. Esta metodología permite medir el impacto de diferentes efectos en las diferencias territoriales. Se utiliza la primera ecuación del Anexo en la que la diferencia en los niveles de digitalización de cada región con respecto a la media de España se descompone en tres posibles efectos: 1) un efecto *intrasectorial*, el efecto asociado con la diferente intensidad de la digitalización en cada uno de los sectores en la región en comparación con España; 2) un efecto que

mide las *diferencias de especialización* (peso relativo de los sectores) en la región suponiendo que no hay diferencias entre España y la región en la intensidad digital de cada uno de los sectores; y, por último, 3) un efecto *sectorial dinámico* (cruzado), que es una combinación de los dos efectos anteriores, mide si la especialización de una región en ciertos sectores (que tienen mayor o menor penetración digital) contribuye a las diferencias generales en la digitalización de esa región en comparación con España.

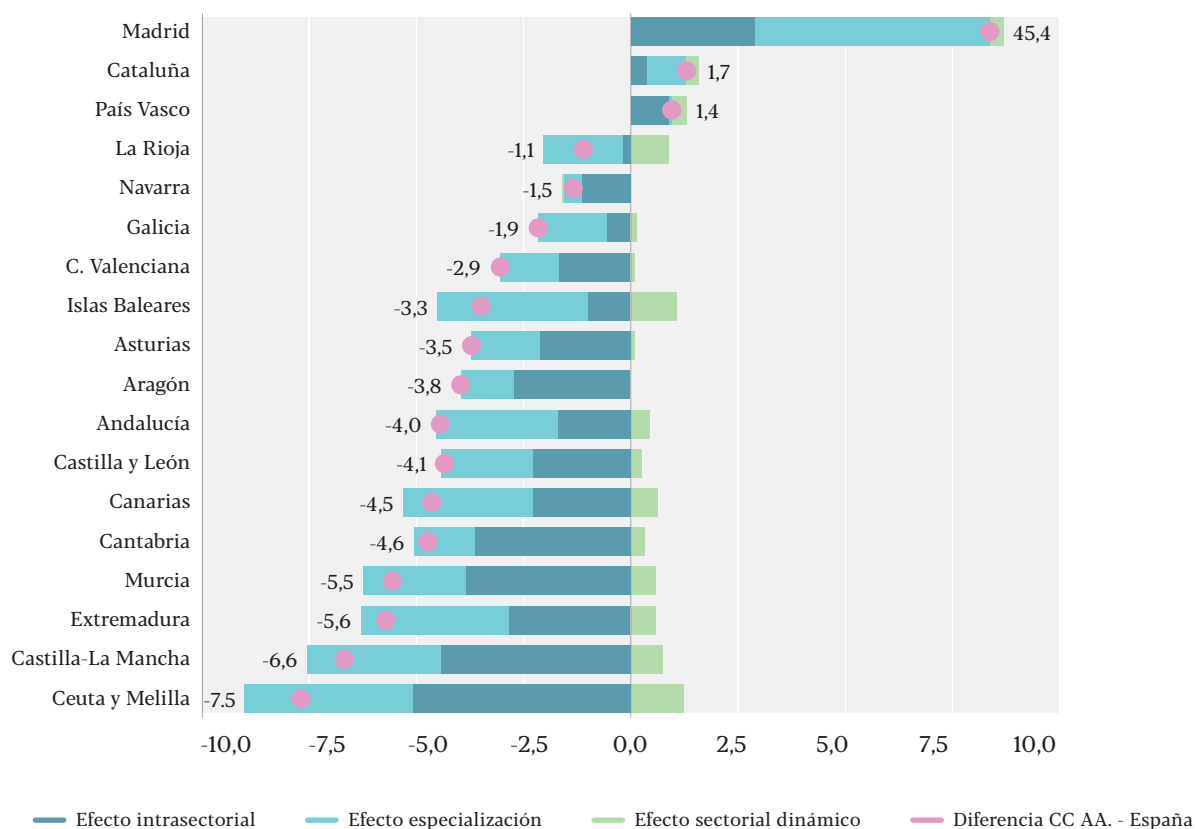


Figura 8: Descomposición *shift-share*.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de esta descomposición ofrecen de nuevo una dualidad entre las tres regiones más digitalizadas, Madrid, Cataluña y País Vasco, y el resto. En Madrid, por ejemplo, la descomposición indica que sus ventajas frente a España emanan tanto del mayor peso de la digitalización en todos los sectores (que explica el 33,9 % de la diferencia total), como de una especialización más orientada a sectores digitales, que explica el 62,4 % de las diferencias de esta

comunidad con España. En Cataluña las conclusiones son similares, el efecto intrasectorial explica el 29,1 % de las diferencias con España, la especialización el 54,6 %, y la interacción entre ambos el 16,3 %. Sin embargo, el caso de País Vasco es inverso, ya que el efecto intrasectorial explica el 70,4 % de las diferencias con España, mientras que el efecto especialización explica el 6,6 % y la interacción entre ambos el 23,0 %. Por tanto, el aumento de la digitalización en el País

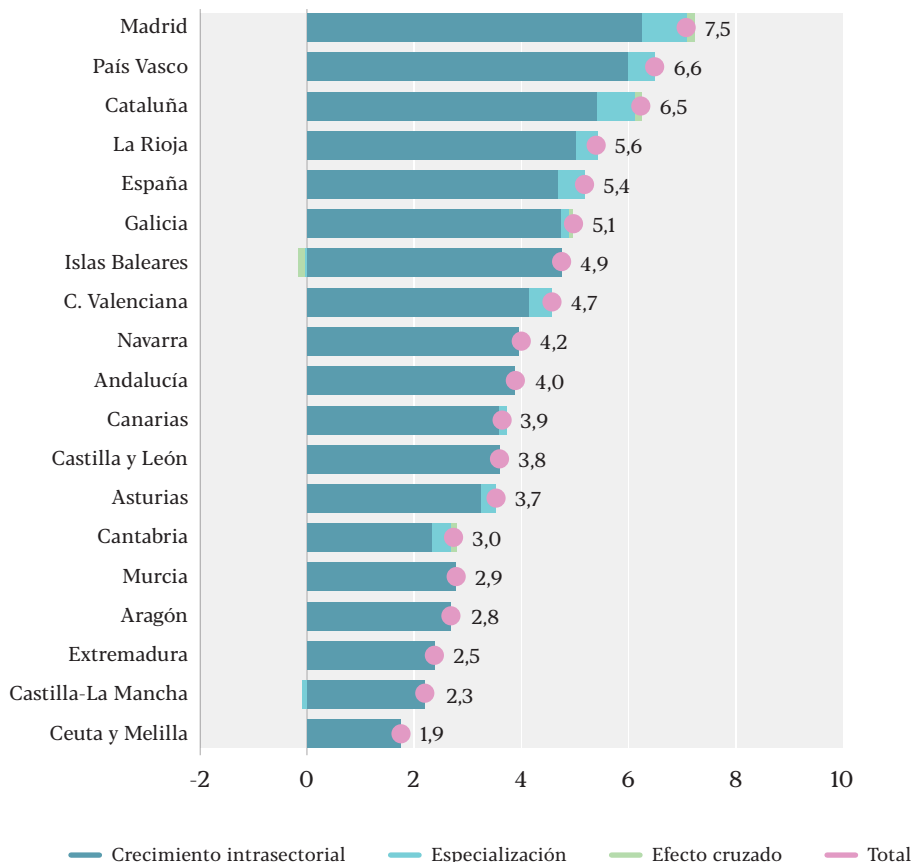


Figura 9: Cambios en la intensidad digital, ¿se deben a cambios en el crecimiento digital general o a cambios en la estructura productiva de las CC AA?

Fuente: *Elaboración propia.*

Vasco se debe fundamentalmente a una intensificación del uso de los factores de producción digitales en todos los sectores de la economía, más que a una reorientación de su especialización. Estas tres CC AA se distinguen del resto por ser las únicas beneficiadas por el impacto de los diferentes tipos de efectos. Para el resto de las CC AA el impacto ha sido negativo, provocando que se distancien de las líderes.

Ahora bien, el avance de la intensidad regional del observado efecto en mayor o menor medida en cada una de las comunidades en la última década, ¿se debe al crecimiento transversal de esta en todos los sectores de actividad o, alternativamente, obedece a cambios en la estructura productiva hacia sectores de mayor intensidad digital?

Para responder a esta pregunta se vuelve a utilizar una descomposición *shift-share* para medir qué parte del cambio en la intensidad digital regional durante la última década viene explicada por el crecimiento digital general en los sectores de actividad y qué parte por el cambio en la estructura productiva de la comunidad autónoma. Se utiliza la segunda ecuación del Anexo en la que se compara en cada región su ratio de digitalización entre 2011 y 2018. Esta variación se descompone en tres posibles componentes: 1) un efecto intrasectorial, que mide cambios directos en la digitalización, midiendo las variaciones suponiendo que no ha cambiado el peso relativo de los sectores y que solo se intensifica la digitalización en cada sector;

2) un efecto de especialización sectorial, impactos asociados a variaciones en los pesos de cada sector de actividad en la región, suponiendo que no cambia la intensidad digital de cada uno; y 3) un efecto sectorial dinámico, que es un término asimilable a una covarianza y mide si los sectores/regiones que más aumentan su digitalización más crecen en tamaño, de manera que si los sectores que más se digitalizan también son los que más crecen, el efecto sectorial dinámico será positivo, lo que sugeriría que la digitalización puede estar impulsando o coincidiendo con el crecimiento económico.

Los resultados son bastante claros y similares en todas las comunidades autónomas. La variación de la digitalización en cada región se debe fundamentalmente a su avance en todos los sectores de actividad, más que a los cambios de la especialización sectorial, esto es, a los cambios en el modelo productivo. En todos los territorios el componente intrasectorial explica más del 88,3 % de la variación total. Este porcentaje es incluso mayor que el 100 % en dos CC AA, Islas Baleares y Castilla-La Mancha, donde la especialización ha variado hacia sectores menos intensivos en digitalización. Es preocupante el caso de Castilla-La Mancha, que es de las regiones en las que menos crece la digitalización en general, a lo que hay que añadir movimientos en la especialización en la dirección opuesta. Este análisis sugiere que la principal causa del crecimiento de la digitalización en una CC AA es el aumento de la intensidad digital en cada

uno de los sectores, más que cambios relativos en la especialización productiva.

En conclusión, hay una gran polarización geográfica en la transición digital de España, donde Madrid, Cataluña y el País Vasco lideran en intensidad digital, mientras otras comunidades autónomas quedan muy rezagadas. Aunque todas las regiones han avanzado en digitalización, las diferencias entre ellas no se deben tanto a un cambio en la especialización sectorial, sino más bien a una intensificación de la digitalización dentro de sus sectores existentes. Este hallazgo resalta la necesidad de políticas adaptadas a nivel regional, que no solo fomenten la digitalización en sectores ya avanzados, sino que también impulsen la transformación digital en sectores menos digitalizados. Asimismo, pone de manifiesto la importancia de una distribución equitativa de los recursos y esfuerzos de digitalización para garantizar un desarrollo sostenible en todas las CC AA, evitando profundizar las disparidades existentes y asegurando que los beneficios de la era digital sean accesibles para todos los territorios de España.

6.4. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS BENEFICIARIOS FINALES DE FONDOS NGEU DESTINADOS A INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, INNOVACIÓN Y DIGITALIZACIÓN (2020-2022)

Los fondos de la Next Generation EU (NGEU) desempeñan un papel fundamental en la transformación de la eco-

nomía española y en la implementación de reformas estructurales, al financiar una amplia variedad de proyectos de inversión en áreas como la digitalización y la lucha contra el cambio climático. Esto contribuye a promover las agendas verde y digital de Europa. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) del Gobierno de España enfatiza la relevancia de la digitalización y el respaldo a la Investigación, el Desarrollo y la innovación (I+D+i) en gran parte de sus elementos, cubriendo sectores tales como la educación, la salud, la economía de los cuidados, la industria, la administración pública, el turismo, la cultura y la planificación urbana, todo ello alineado con la Agenda España Digital 2026. Habiendo transcurrido ya tres años desde el inicio de la implementación de estos instrumentos, resulta esencial delinear y evaluar la distribución e impacto territorial de estos fondos en el estímulo a las actividades relacionadas con la investigación, el desarrollo, la innovación y la digitalización (I+D+i+d).

El informe *Fondos Next Generation EU destinados a actuaciones de I+D+i y digitalización*, elaborado por la Fundación Cotec y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), se centra en un segmento específico del total de fondos NGEU movilizados hasta diciembre de 2022. La metodología para este análisis se basa en un listado inicial de licitaciones y subvenciones publicadas en el portal del PRTR del Gobierno de España. Este listado se amplía con información adicional obtenida de la

Plataforma de Contratación del Sector Público y la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Mediante el uso de los códigos CPV (para licitaciones) y de la categorización de gasto (para subvenciones), y un análisis semántico con palabras clave, se identifican las convocatorias vinculadas a I+D+i+d. Es importante destacar que una de las principales aportaciones de esta aproximación es que, a diferencia de otras, permite identificar los beneficiarios finales de los fondos. Es decir, el análisis es doble, desde la perspectiva de la gestión de los fondos y desde las empresas que finalmente son concesionarias o adjudicatarias. Además, los datos se actualizarán cada seis meses y estarán disponibles en la herramienta interactiva que Cotec ha preparado.

El total de fondos NGEU destinados a licitaciones y subvenciones en España alcanza los 35 828 millones de euros, de los cuales 12 011 millones (equivalentes al 33,5 % del total) se dedican a I+D+i+d. En el mes de diciembre de 2022, de la cantidad total ya convocada se habían adjudicado o concedido 6259 millones de euros que habían sido recibidos por los beneficiarios finales, como empresas, autónomos, universidades y centros de investigación. Esto significa que el grado de ejecución efectiva de los fondos convocados para actividades de I+D+i+d es del 52,1 %. Este índice de ejecución es notablemente superior en comparación con las licitaciones y subvenciones asociadas a otras políticas, las cuales presentaban un porcentaje de ejecución del 42,4 %.

Tras describir aspectos generales de este tipo de fondos, como el ritmo de ejecución, es importante analizar hacia donde están yendo desde dos perspectivas complementarias, las administraciones territoriales que los gestionan y las empresas beneficiarias.

Convocatorias de fondos NGEU destinados a I+D+i+d

Desde la óptica de la administración contractual, el 74,7 % de los fondos destinados a I+D+i+d, que se traduce en 8969 millones de euros, se había otorgado mediante subvenciones o ayudas públicas, mientras que el 25,3 % restante, equivalente a 3042 millones de euros, se había adjudicado a través de procesos de licitación. Si bien ambas modalidades de asignación persiguen el respaldo a proyectos o iniciativas específicas, se distinguen marcadamente en sus métodos, procedimientos y carácter competitivo.

El 52,1 % del total asignado, correspondiente a 6255 millones de euros, se dedica al estímulo de la Investigación, el Desarrollo y la innovación, y el 47,9 % restante, que suma 5757 millones de euros, está orientado a impulsar procesos de digitalización. Además, 80,4 % de los recursos convocados está gestionado directamente desde el Estado u organismos estatales (9658 millones de euros), y la Administración territorial (autonómica y local) es responsable del 19,6 % restante (esto es, 2353 millones de euros).

FONDOS NEXT GENERATION NO REEMBOLSABLES PARA ESPAÑA

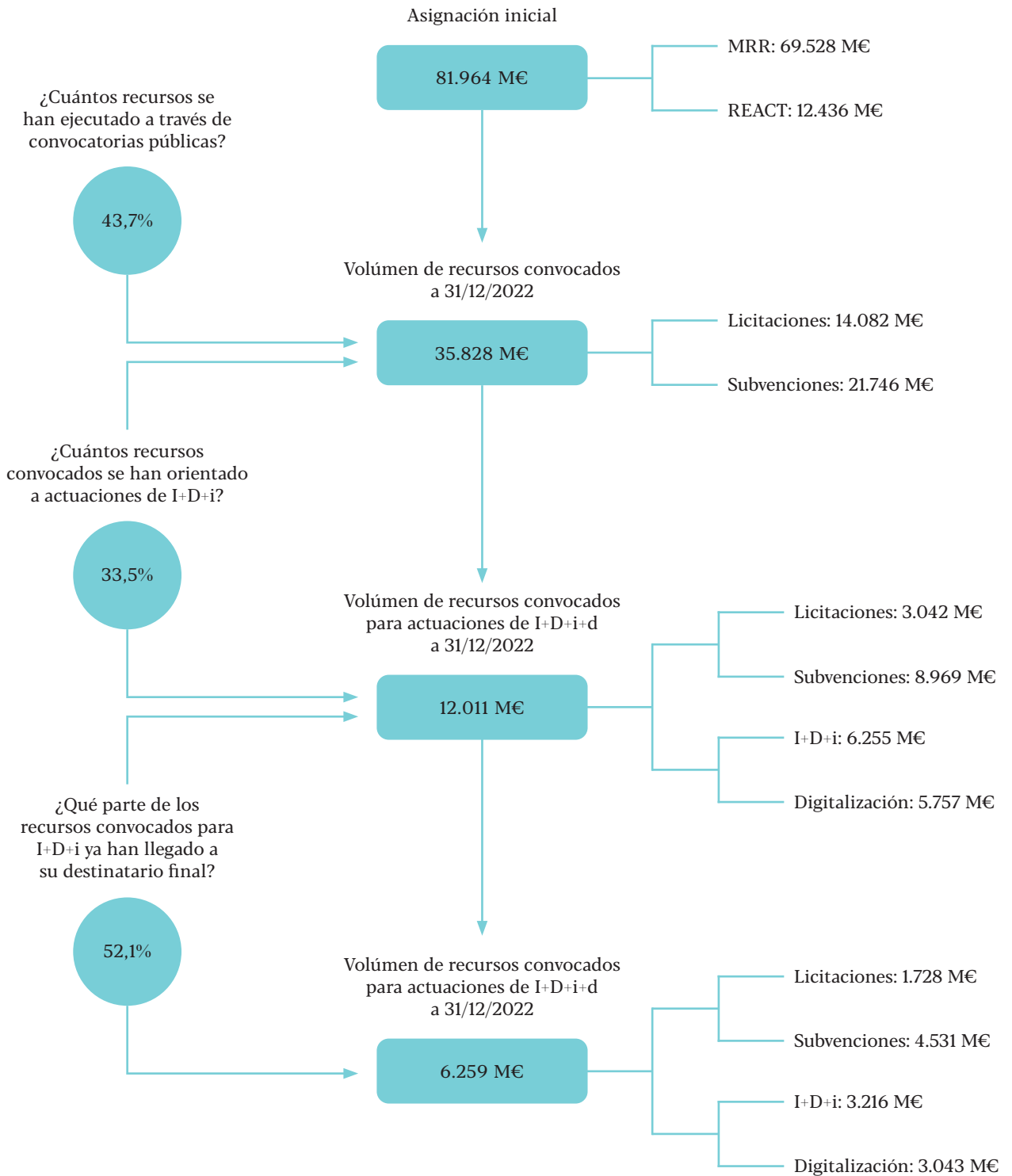
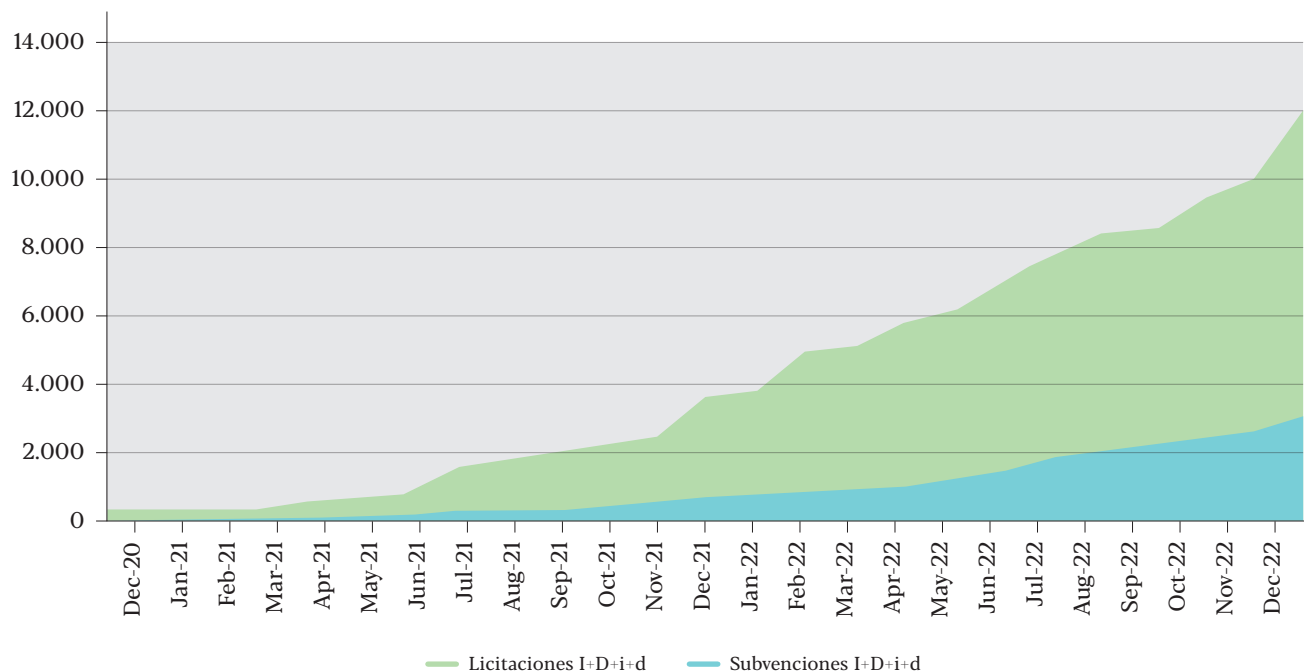
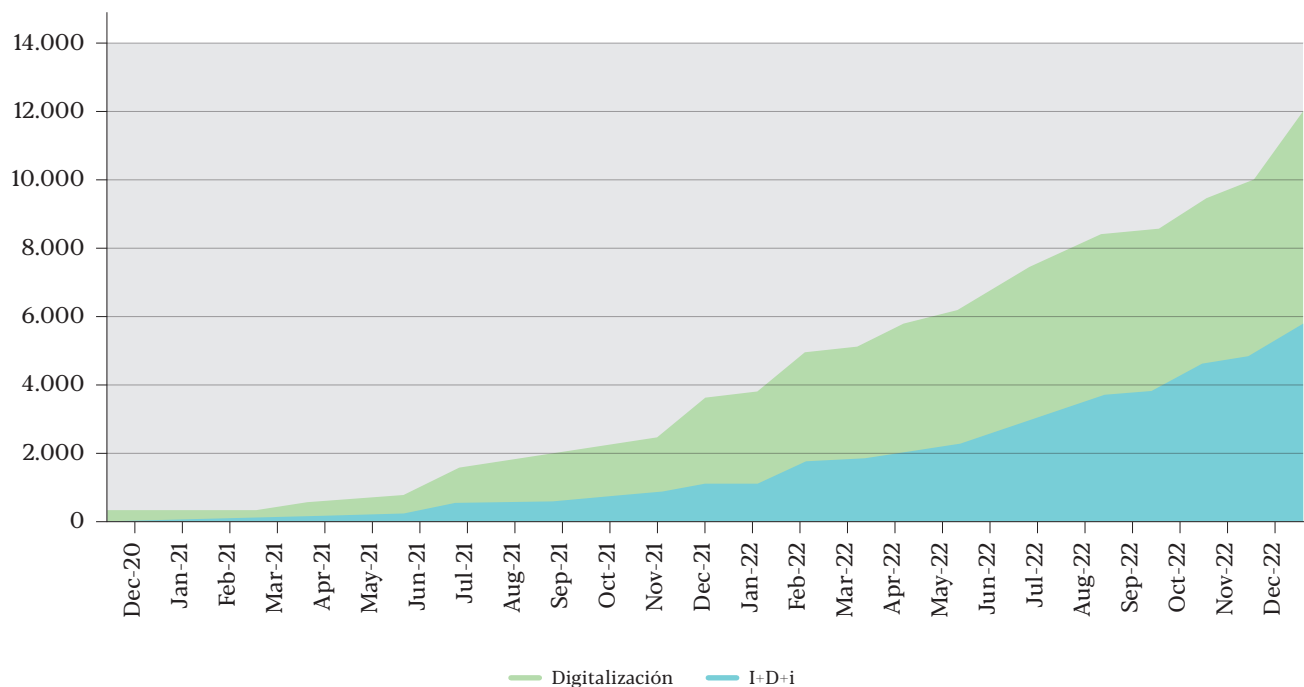


Figura 10: Fondos NGEU destinados a actuaciones de I+D+i y digitalización.

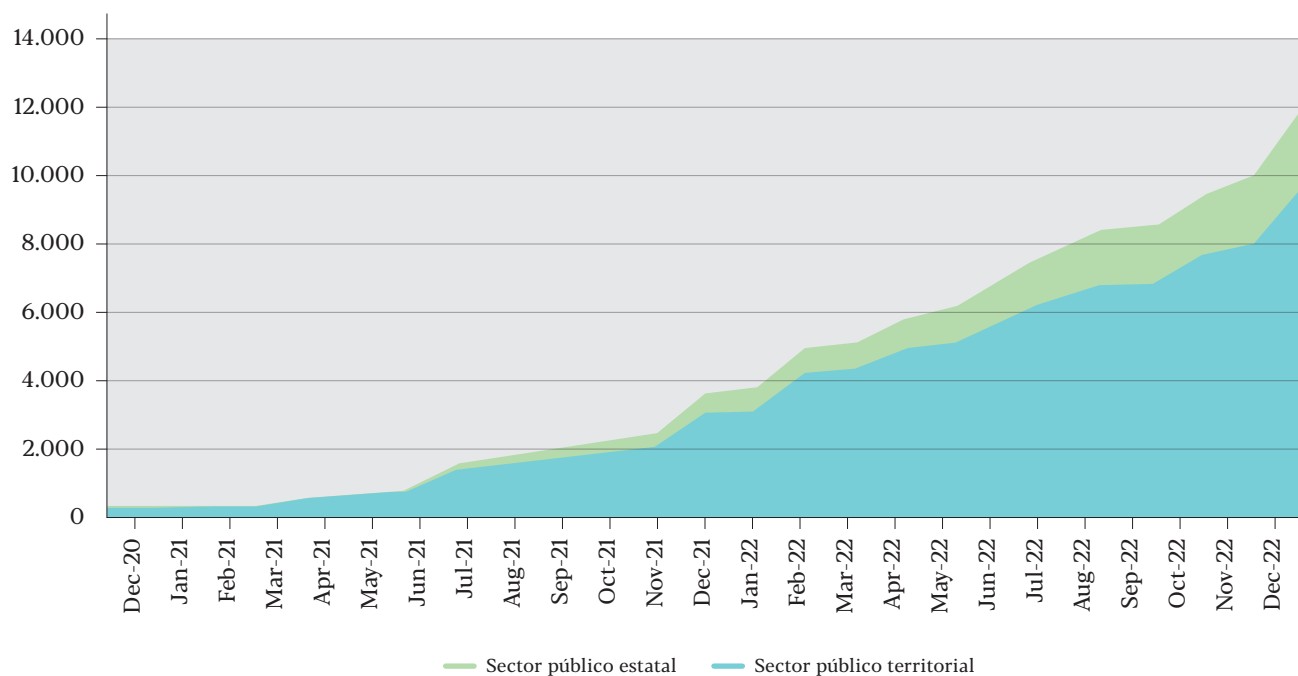
Fuente: Maudes et al (2023: 15).



Nota: 11a) Según tipo de convocatoria: Licitaciones vs. Subvenciones relacionadas con I+D+i+d.



Nota: 11b) Según finalidad de la convocatoria: digitalización vs. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i).



Nota: 11c) Según sector público convocante: Estatal vs. Territorial.

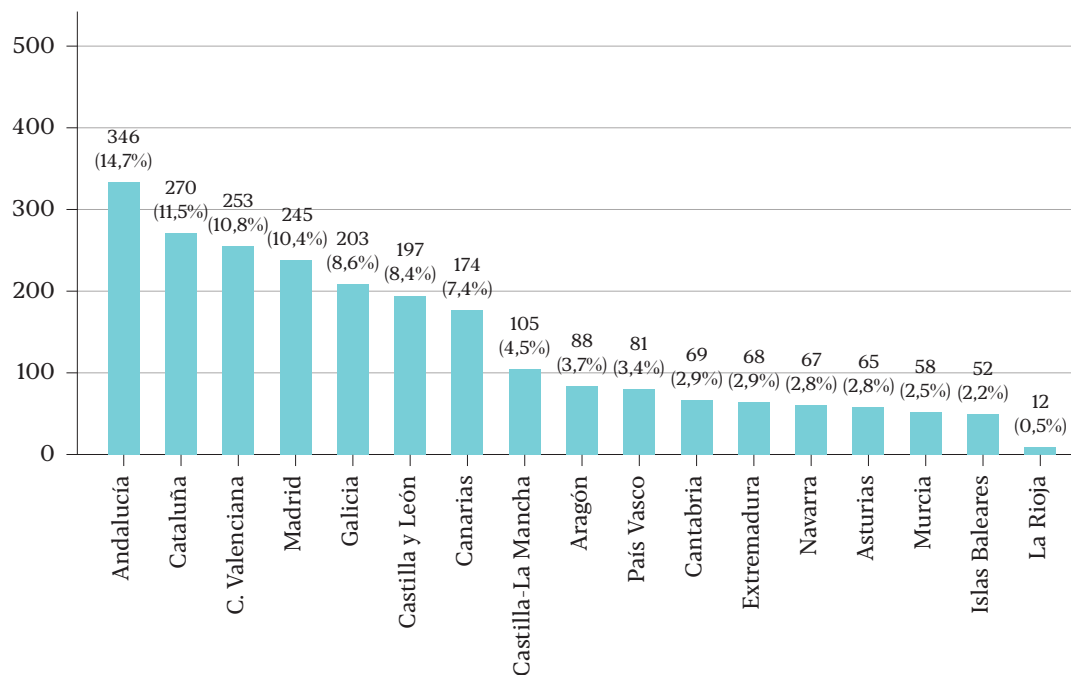
Figuras 11a, 11b y 11c: Evolución del importe convocado para I+D+i+d financiado con fondos NGEU, acumulado hasta diciembre de 2022 (en M €).

Fuente: Gobierno de España (2023b), Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023b), IGAE (2023) y Cotec.

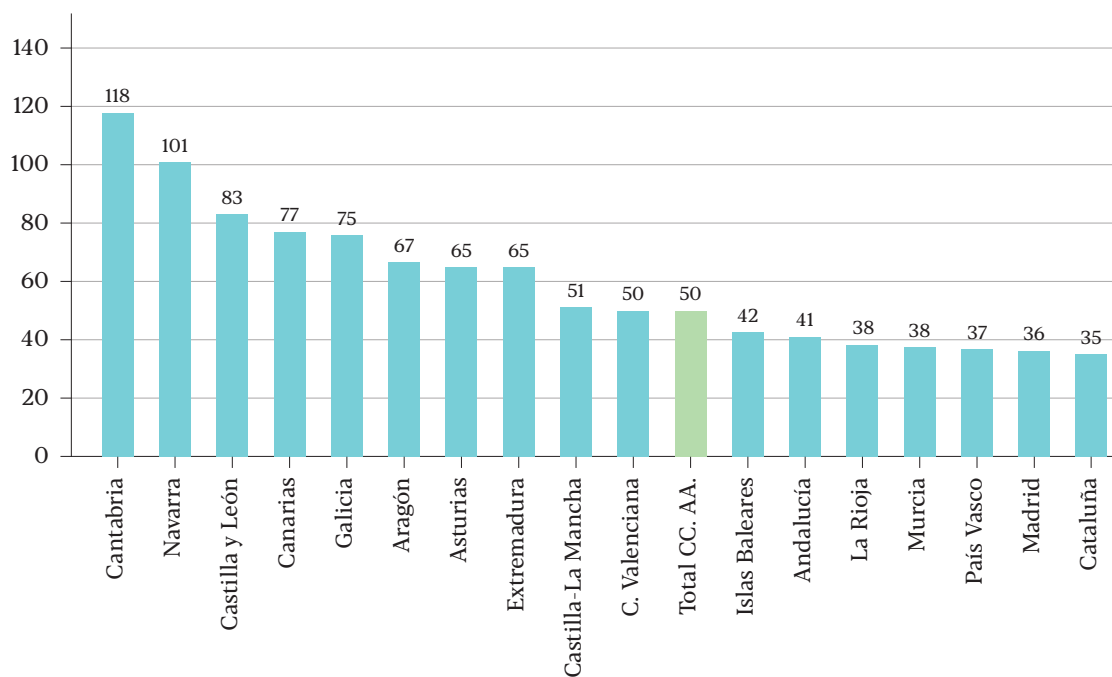
Centrando el análisis únicamente en las licitaciones y subvenciones de I+D+i+d convocadas y gestionadas por los organismos territoriales, se constata que Andalucía, con 346 millones de euros, Cataluña con 270 millones, la Comunidad Valenciana con 253 millones y la Comunidad de Madrid con 245 millones, acaparan cerca de la mitad, concretamente el 47,4 %, de los fondos destinados a I+D+i+d por parte de las CC AA, las universidades y las entidades locales.

Cuando se analiza la situación en términos relativos, considerando los fondos convocados en relación con la población y el PIB de cada región, se

aprecia que las comunidades con una mayor intensidad en la convocatoria de fondos para I+D+i+d financiados por los NGEU son Cantabria, con un total de 69 millones de euros; Islas Canarias, con 174 millones; y Castilla y León, con 197 millones. Estas regiones superan significativamente la media de las CC AA tanto en fondos convocados por habitante como en fondos convocados por porcentaje del PIB. En contraste, la Comunidad de Madrid y Cataluña, a pesar de que sus convocatorias de I+D+i+d representan el 22 % del total, muestran un volumen relativamente bajo, en comparación con su población y actividad económica.



Nota: 12a) En millones de euros y porcentaje.



Nota: 12b) Euros per cápita.

Figuras 12a y 12b: Distribución regional del importe convocado por el SPT para I+D+i+d financiado con fondos NGEU, acumulado hasta diciembre de 2022.

Fuente: Gobierno de España (2023b), Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023b), IGAE (2023), INE (Cifras de población, CRE) y Cotec.

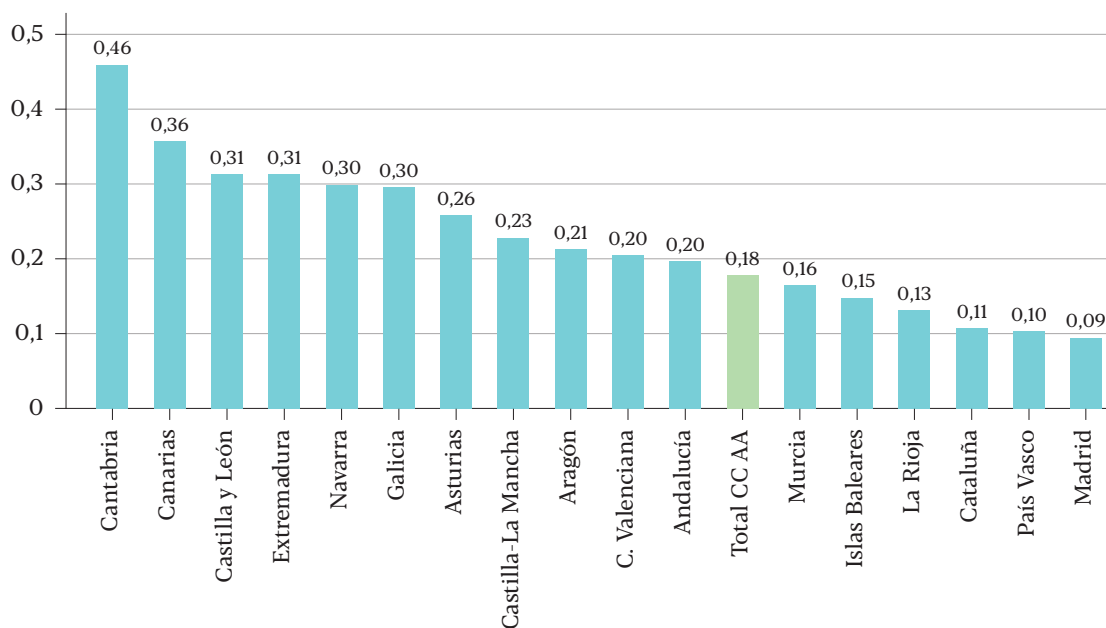


Figura 13: Fondos NGEU convocados por porcentaje del PIB.

Fuente: Gobierno de España (2023b), Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023b), IGAE (2023), INE (Cifras de población, CRE) y Cotec.

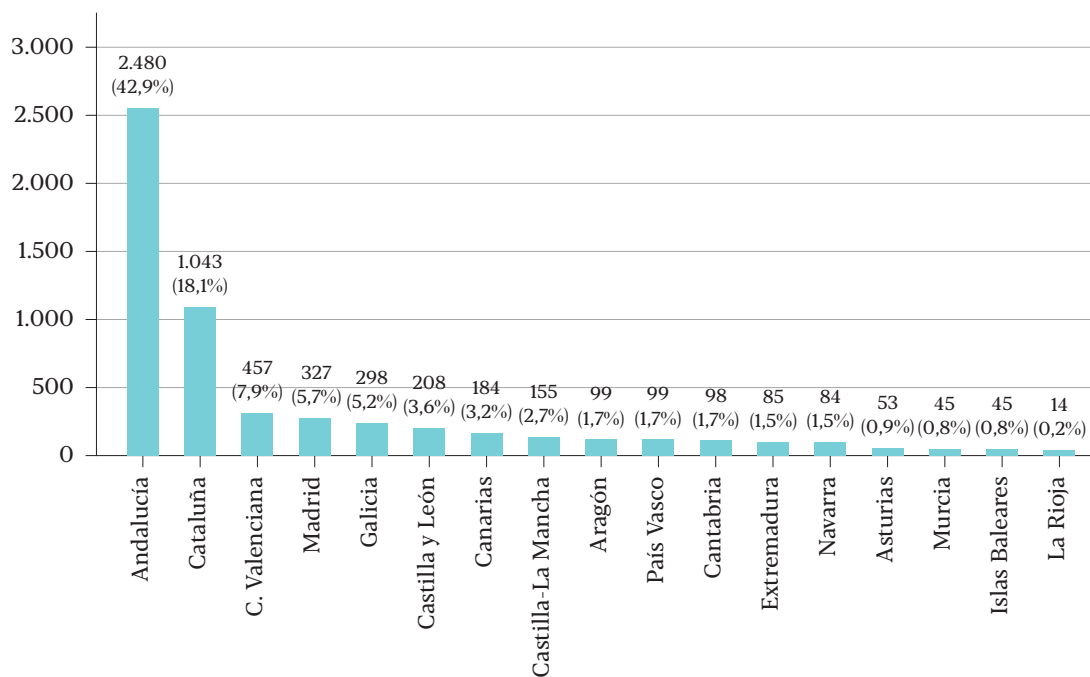
Adjudicaciones de fondos NGEU destinados a I+D+i+d

Es necesario analizar el destino de los fondos, puesto que no todas las convocatorias realizadas en un territorio se adjudican a empresas de la región. Este análisis se realiza considerando la ubicación de las entidades adjudicatarias (en el caso de las licitaciones) o receptoras (en el caso de las subvenciones) de los fondos ya asignados que están vinculados con iniciativas de I+D+i+d.

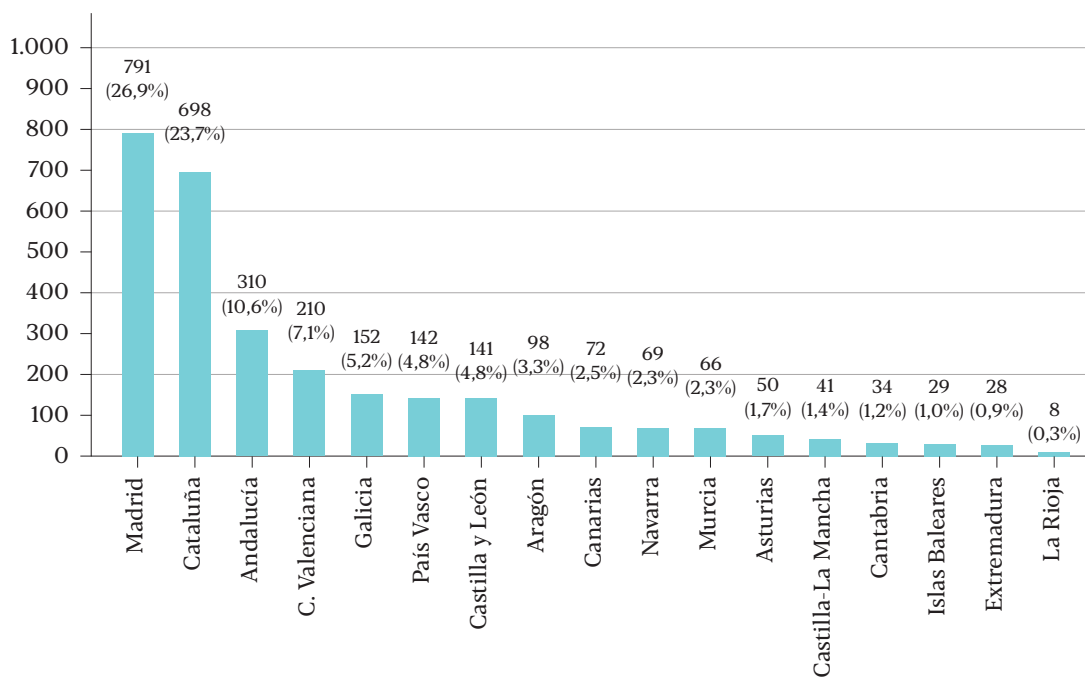
El gráfico muestra la distribución de los fondos asignados hasta diciembre de 2022 para todas las licitaciones y subvenciones relacionadas con I+D+i+d. Las organizaciones, asociaciones y empresas

situadas en la Comunidad de Madrid han obtenido el mayor volumen de fondos (2480 millones de euros), representando el 42,9 % del total asignado a I+D+i+d. Le siguen las entidades en Cataluña con 1043 millones de euros, y a una distancia considerable, Andalucía con 457 millones y la Comunidad Valenciana con 327 millones. Tres de cada cuatro euros asignados a I+D+i+d y financiados por fondos NGEU se destinan a entidades o empresas de alguna de estas regiones.

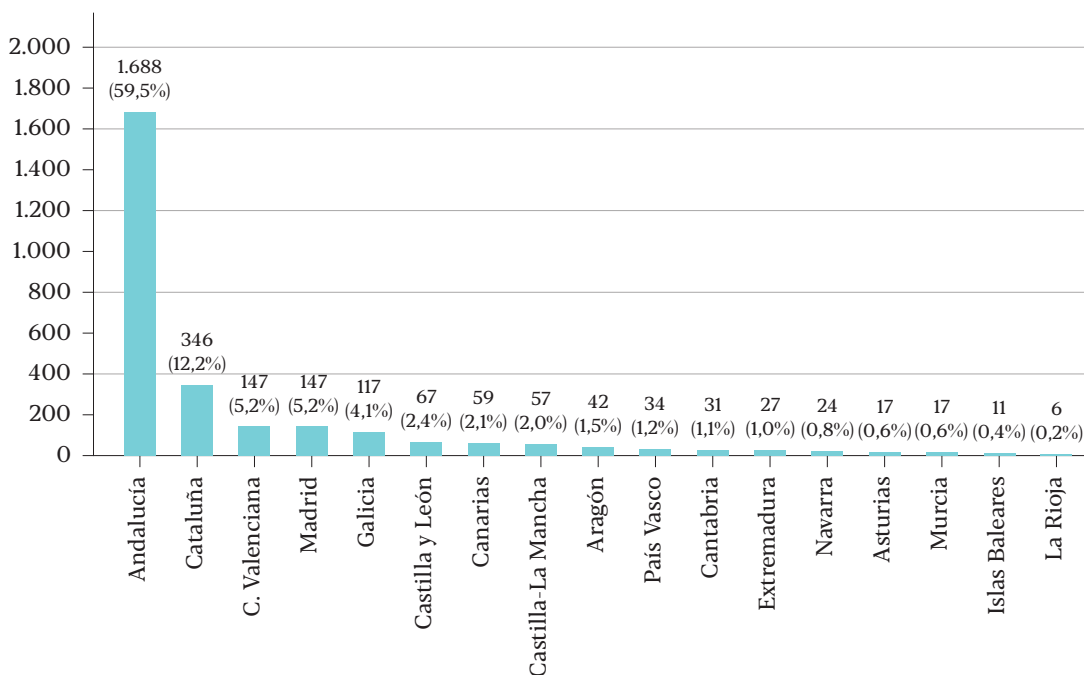
Las figuras 14a, b y c detallan la información anterior, diferenciando entre iniciativas vinculadas a la investigación e innovación (I+D+i) y a la digitalización. En el primer caso (I+D+i), las entidades de la Comunidad de Madrid



Nota: 14a) Total de las licitaciones y subvenciones vinculadas a I+D+i, según localización del beneficiario en millones de euros y distribución porcentual.



Nota: 14b) Licitaciones y subvenciones vinculadas a I+D+i, según localización del beneficiario en millones de euros y distribución porcentual.



Nota: 14c) Licitaciones y subvenciones vinculadas a digitalización, según localización del beneficiario en millones de euros y distribución porcentual.

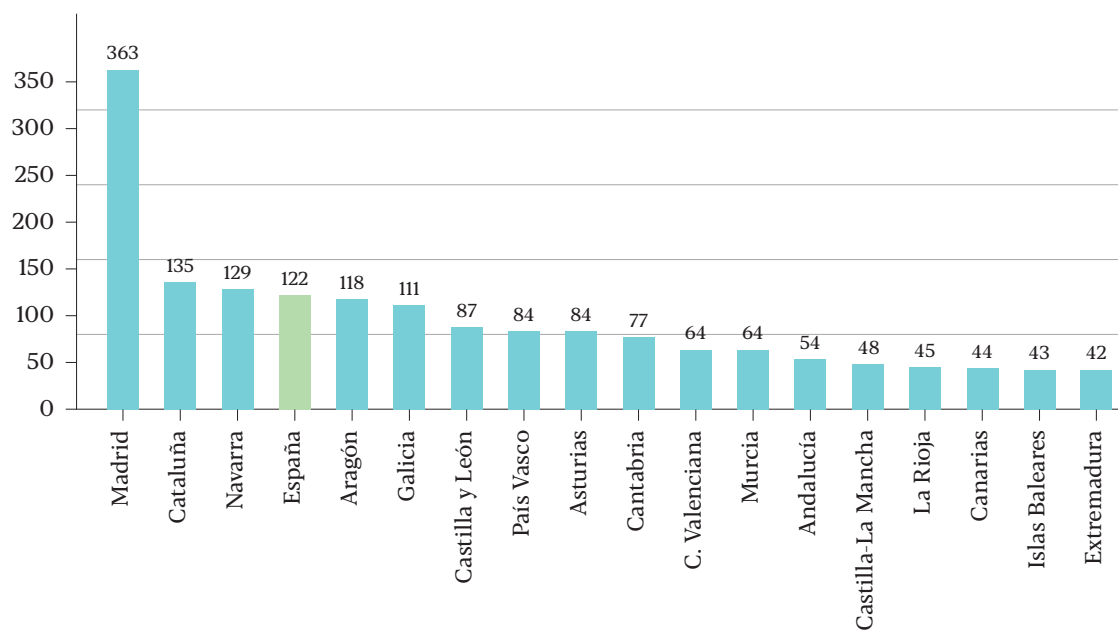
Figuras 14a, 14b y 14c: Distribución regional del importe en licitaciones y subvenciones para I+D+i+d concedido a partir de fondos NGEU, acumulado hasta diciembre de 2022.

Fuente: Gobierno de España (2023b), Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023b), IGAE (2023) Bureau van Dijk (SABI) y Cotec.

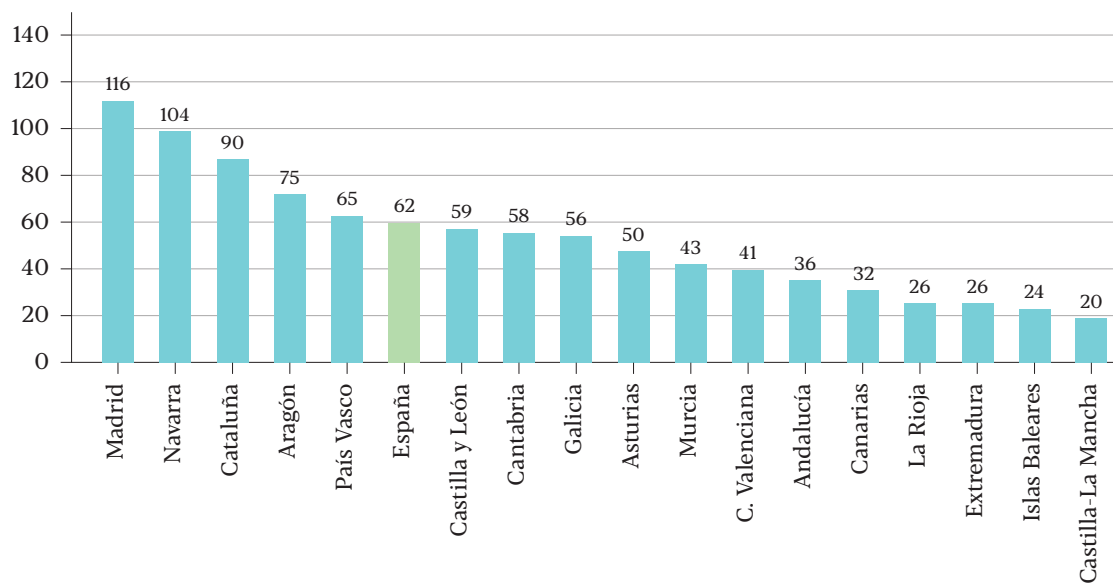
y Cataluña acaparan más de la mitad de los fondos ya asignados, sumando 1489 millones de euros entre ambas, seguidas por entidades en Andalucía con 310 millones de euros y en la Comunidad Valenciana con 210 millones. En cuanto a las iniciativas de digitalización, se observa una marcada concentración en las empresas de la Comunidad de Madrid (59,5 %).

En términos relativos, teniendo en cuenta a la población de cada territorio, se observa cómo la Comunidad de Madrid es la más beneficiada con diferencia por los

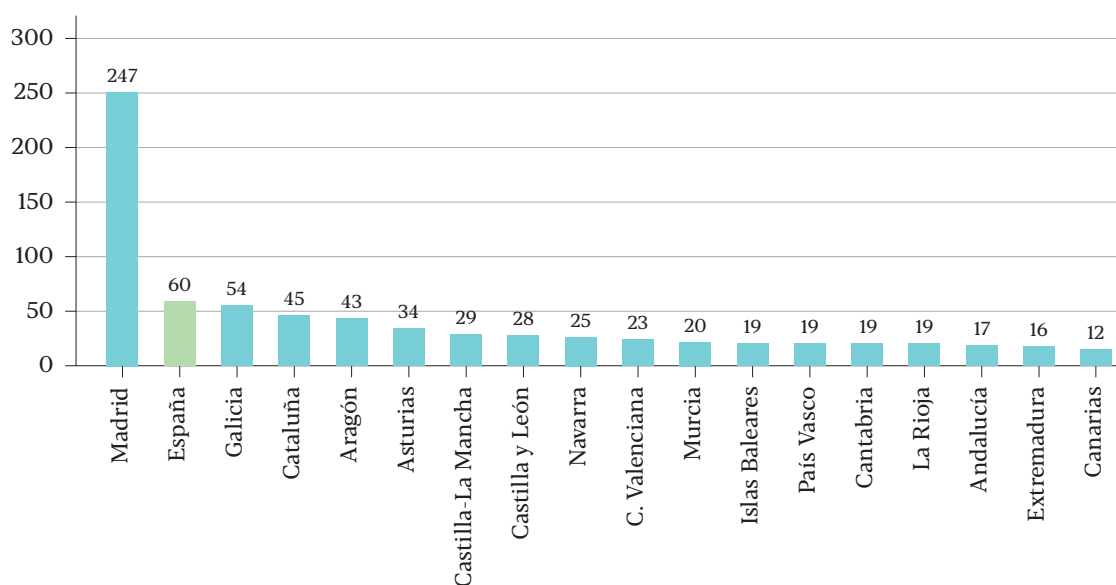
fondos NGEU dedicados a I+D+i+d (363 euros por habitante), muy por encima de los 122 euros de media del conjunto de CC AA. Junto a Madrid, otras regiones también presentan cifras superiores a los 100 euros per cápita (Cataluña, Navarra, Aragón y Galicia). Por el contrario, el destino de los fondos ha sido muy poco intenso en las entidades de Extremadura, Baleares, Canarias, La Rioja y Castilla-La Mancha, todas ellas con una captación de fondos inferior a los 50 euros por habitante. Estos resultados están parcialmente explicados por la composición empresarial de las CC AA, ya



Nota: 15a) Total licitaciones y subvenciones vinculadas a I+D+i+d.



Nota: 15b) Licitaciones y subvenciones vinculadas a I+D+i.



Nota: 15c) Licitaciones y subvenciones vinculadas a digitalización.

Figuras 15a, 15b y 15c: Importe adjudicado y concedido a través de licitaciones y subvenciones para I+D+i+d por habitante financiado con fondos NGEU según localización del beneficiario, acumulado hasta diciembre de 2022 (euros por habitante).

Fuente: Gobierno de España (2023b), Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023b), IGAE (2023) Bureau van Dijk (SABI), INE y Cotec.

que existen diferencias significativas en el tamaño medio de las empresas. Además, Madrid está sobrerrepresentada por el llamado efecto sede social, un conjunto relevante de empresas registran su sede social en Madrid y, sin embargo, tienen sus centros de producción en otras comunidades.

En el caso concreto de las adjudicaciones y concesiones para I+D+i, las diferencias regionales de captación de recursos NGEU por habitante son menores (Figura 14b). Si bien las entidades de la Comunidad de Madrid siguen siendo las que más recursos captan por habitante (116 euros), le siguen de cerca la Comunidad Foral de Navarra (104 euros) y Cataluña (90 euros). Las empresas y organismos

de Baleares y Castilla-La Mancha reciben menos de 25 euros por habitante para el desarrollo de actividades de investigación, desarrollo e innovación.

Respecto a los importes concedidos y adjudicados por habitante para la digitalización (Figura 14c), la Comunidad de Madrid destaca por encima de las demás (247 euros per cápita), muy por encima de la media nacional (60 euros) y lejos de lo que reciben las entidades de Canarias (12 euros), Extremadura (16 euros) o Andalucía (17 euros).

En resumen, de los 12011 millones de euros destinados a I+D+i+d, 6259 millones habían sido asignados en diciembre de 2022, representando una ejecución del

52,1%, superior al promedio de otras políticas. En cuanto a qué CC AA están gestionando estos fondos, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid se encargan del 47,3 % de los fondos NGEU destinados a I+D+i+d, mientras que Cantabria, Canarias y Castilla y León lideran si tenemos en cuenta la proporción de recursos gestionados respecto a la población y al PIB. Desde la perspectiva de las empresas beneficiarias, la Comunidad de Madrid lidera en la recepción de estos fondos con el 42,9 %, seguida por Cataluña. Aunque la distribución de fondos por habitante muestra una mayor equidad entre regiones, la inversión en digitalización se concentra significativamente en empresas madrileñas.

6.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A raíz de la evidencia de una importante concentración territorial tanto en el proceso de digitalización de la economía como en la distribución territorial de los destinatarios finales de los fondos europeos destinados a I+D+i+d detallada en los apartados anteriores se expone, a continuación, un conjunto de orientaciones o recomendaciones generales para las políticas públicas de impulso al proceso de digitalización:

1. **Fomentar la equidad territorial en la digitalización.** Como se recoge en las páginas anteriores, la información disponible pone de manifiesto grandes diferencias entre los diversos territorios en términos de desarrollo de la digitalización. En consecuencia, es muy importante intentar diseñar y aplicar las políticas adecuadas para promover un desarrollo digital equilibrado territorialmente, asegurando que las comunidades autónomas menos digitalizadas no se queden atrás en un proceso de tanta relevancia y tan elevada incidencia en el desarrollo económico y el equilibrio territorial.
2. **Asignar estratégicamente los fondos Next Generation.** En coherencia con el punto anterior, sería necesario que los fondos de la UE se distribuyan de manera que impulsen la digitalización en todas las regiones, evitando reforzar las diferencias territoriales existentes, como parece estar ocurriendo en la actualidad.
3. **Potenciar los sectores menos digitalizados.** En el proceso de cambio al que asistimos, las políticas de incentivos no tienen trascendencia solo en el marco territorial, sino que hay que poner el énfasis también en el ámbito sectorial, que, según su orientación, repercute naturalmente en el desarrollo territorial. De manera más específica, las políticas de desarrollo digital deben concentrarse no solo en los sectores ya avanzados en digitalización, sino también en transformar digitalmente sectores con baja intensidad digital.

4. **Invertir más en capital digital.** Los datos suministrados muestran que la penetración de la digitalización en el capital ha sido mucho más intensa que en el trabajo. Dado que la inversión en activos digitales ha sido un motor clave de la digitalización, las políticas dedicadas a desarrollar esta deben fomentar la inversión en hardware, software, bases de datos y equipos de comunicaciones.
5. **Desarrollar más las habilidades digitales.** No hay que olvidar, por otro lado, la relevancia del factor trabajo en el desarrollo de un modelo equilibrado de digitalización. En esa dirección, es necesario impulsar la formación y el desarrollo de habilidades digitales entre la fuerza laboral para complementar la creciente inversión en capital digital.
6. **Impulsar a la I+D+i+d en todas las regiones.** El crecimiento de la investigación y la innovación es un factor esencial para garantizar el aumento de la productividad y el crecimiento económico y, por otra parte, en el marco internacional, es aún una asignatura pendiente en España. Por ello, se debe garantizar una distribución justa de los fondos destinados a investigación, desarrollo, innovación y digitalización, para que todas las comunidades se beneficien de estos impulsores del crecimiento.
7. **Monitorear y evaluar la distribución de los fondos NGEU.** El seguimiento continuo de cómo se distribuyen y utilizan los fondos NGEU es un elemento fundamental para asegurar que se alcanzan los objetivos programados y se cumplen los estándares previstos en términos de equidad y eficiencia. Es necesario que este seguimiento de los fondos se realice tanto desde la perspectiva de la gestión, como desde la correspondiente a la adjudicación/concesión de los fondos al destinatario real. Normalmente el seguimiento se realiza desde la perspectiva de la gestión, pero no se controla adecuadamente dónde están llegando estos fondos.
8. **Adaptar las políticas a los contextos regionales.** Como se ha insistido a lo largo del capítulo, otro factor clave de las estrategias de digitalización es asegurar su flexibilidad y su capacidad de adaptación a las características específicas y necesidades de cada comunidad autónoma, y especialmente al peso relativo que en ellas tienen los distintos sectores de actividad, así como a su estructura empresarial.
9. **Promover la especialización inteligente.** La intensa expansión de la inteligencia artificial a la que estamos asistiendo hace cada vez más necesario apoyar a las distintas comunidades y gobiernos locales para que se especialicen en nichos de alta digitalización en los que puedan obtener

ventajas competitivas, fomentando así un desarrollo más diversificado y resiliente.

- 10. Incentivar la colaboración público-privada.** Por último, también parece imprescindible en el ámbito de la digitalización estimular la colaboración entre los diversos niveles de gobierno, las empresas y las instituciones académicas para promover la innovación y la transferencia de conocimiento en un ámbito de tanta y tan creciente relevancia económica como es el digital.

ANEXOS

Ecuación 1. Descomposición de las diferencias de la digitalización de las CC AA frente a España.

$$\begin{aligned}
 D_j - D_{España} &= \underbrace{\sum_{i=1}^I s_{iEspaña} (D_{ij} - D_{iEspaña})}_{\text{Efecto intrasectorial}} + \underbrace{\sum_{i=1}^I D_{iEspaña} (s_{ij} - s_{iEspaña})}_{\text{Efecto sectorial estático}} + \\
 &\quad \text{o especialización} \\
 &+ \underbrace{\sum_{i=1}^I (D_{ij} - D_{iEspaña}) (s_{ij} - s_{iEspaña})}_{\text{Efecto sectorial dinámico}}
 \end{aligned}$$

Ecuación 2. Descomposición de la variación de la digitalización entre dos momentos del tiempo.

$$\begin{aligned}
 D_t - D_{t-h} &= \underbrace{\sum_{i=1}^N s_{it-h} (D_{it} - D_{it-h})}_{\text{Efecto intrasectorial}} + \underbrace{\sum_{i=1}^N D_{it-h} (s_{it} - s_{it-1})}_{\text{Efecto sectorial estático}} + \underbrace{\sum_{i=1}^N (D_{it} - D_{it-1}) (s_{it} - s_{it-1})}_{\text{Efecto sectorial dinámico}} \\
 &\quad \text{o especialización}
 \end{aligned}$$

Bibliografía

Benages, E., Fernández de Guevara, J., Hernández, L., Pons, A. y Gordo, I. (2023). *La economía digital en España: Avances y retos por regiones*. Cotec e IVIE. Disponible en: <https://cotec.es/proyectos-cpt/la-economia-digital-en-espana-2/>.

Maudos Villarroja, J., Mollá Martínez, S., Pérez Ballester, J., Pons, A. y Gordo, I. (2023). Fondos Next Generation European Union destinados a actuaciones de I+D+i y digitalización. Cotec e IVIE. Disponible en: <https://cotec.es/proyectos-cpt/monitor-nextgen/>.

7

La transición ecológica y la transformación digital, una aproximación a los efectos sociolaborales a nivel local

por JESÚS CRUCES, ANTONIO FERRER *y* VICENTE LÓPEZ

7.1. INTRODUCCIÓN

Han pasado ya varias décadas desde que se iniciara un intenso debate, académico e institucional, sobre los efectos e implicaciones sociales, económicos, laborales e incluso políticos de los procesos de cambio auspiciados por la irrupción de las tecnologías digitales y ciertos límites ecológicos. La definición de lo que suponen las expresiones *transición ecológica* y *transformación digital*, que enmarcarían estos procesos de cambio, no es fácil de delimitar. Son términos que vendrían a mostrar una serie de actuaciones políticas, de amplio espectro y flexibilidad. Así, en el caso de la transición ecológica, se podría definir como:

“ Un eventual proceso de cambios en los sistemas de producción y consumo, así como en las instituciones sociales y políticas y en las formas de vida y los valores de la población, que llevase de la situación actual, demasiado costosa ambientalmente y llena en consecuencia de riesgos excesivos, a una situación futura ambientalmente sostenible, compatible con la capacidad del planeta para mantener las actividades humanas; y todo ello sin alterar sustancialmente la organización de las actividades económicas ni las formas básicas del sistema político democrático y manteniendo (o incluso aumentado) los niveles actuales de satisfacción de las necesidades materiales de la población” (García, 2018).

Y, en el caso de la transformación digital:

“El efecto empresarial, personal y/o social total y global de la digitalización. Es decir, el conjunto de cambios asociados a la aplicación de la digitalización en todos los aspectos de la sociedad, incluyendo cambios de usos y costumbres. Por lo tanto [...] la digitalización (la conversión de información), la digitalización (el proceso) y la transformación digital (el efecto), aceleran los procesos de cambio en la sociedad, ya existente y en curso, tanto horizontales como globales” (López, 2020).

O tal y como señala la propia Unión Europea, de forma más resumida:

“La transformación digital es la integración de las tecnologías digitales en las empresas y su impacto en la sociedad. Las plataformas digitales, el internet de las cosas, las nubes informáticas y la inteligencia artificial forman parte de las tecnologías que afectan a diferentes sectores (transporte, energía, sistema agroalimentario, telecomunicaciones, servicios financieros, producción industrial, sanidad) así como a la vida cotidiana de los ciudadanos” (Parlamento Europeo, 2023).

Se trata, por lo tanto, de conceptos que vienen a delimitar un marco normativo y de actuaciones políticas tendentes a dinamizar una serie de cambios en nuestros sistemas productivos, de consumo y de vida, que deberían aproximarnos a un

modelo socioeconómico más sostenible en términos ambientales, a la vez que más eficiente y competitivo en términos productivos gracias a la incorporación de las nuevas tecnologías digitales. Ni que decir tiene que este marco normativo orientará no solo las inversiones públicas en cada una de las materias, sino también, y sobre todo, las propias dinámicas de la inversión privada.

Cabe resaltar que se trata de dos de los procesos nucleares en que se vertebra en estos momentos la actividad política a nivel europeo, formando parte del propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en España, que “incorpora una importante agenda de inversiones y reformas estructurales, que se interrelacionan y retroalimentan para lograr cuatro objetivos transversales: avanzar hacia una España más verde, más digital, más cohesionada desde el punto de vista social y territorial, y más igualitaria” (Gobierno de España, 2021). Pero, mientras el esfuerzo inversor público y el marco normativo que lo dinamiza es claro en la transición ecológica, esencialmente energética hasta ahora, y la digital, no es tan visible en cuestiones relacionadas con la cohesión social y territorial a la que hace referencia. De hecho, no se presenta un programa ambicioso que delimite recursos e inversiones para el fortalecimiento de la equidad social y territorial, lo que conlleva en último extremo que las dinámicas en estos ámbitos vengan más determinadas por el devenir de las llamadas fuerzas del mercado que por una decidida actuación pública.

En este capítulo no vamos a valorar la importancia de estas medidas políticas en términos socioeconómicos, o, como hemos señalado, si son o no coherentes con sus propios objetivos finales. A este respecto, no parecen exentas de problemática las medidas impulsadas para la transición ecológica y hasta qué punto la sostenibilidad medioambiental, entendida como una huella ecológica compatible con la biocapacidad per cápita (entendida como capacidad de los ecosistemas para regenerarse, lo que nos indica el límite del planeta para producir recursos de manera sostenible), es compatible con un crecimiento económico continuado, o si la transición hacia energías renovables y la reducción de energías fósiles es suficiente para alimentar los procesos productivos y de consumo que mantengan esos niveles actuales y futuros de satisfacción de necesidades materiales de la población (ver García, 2018).

De la misma forma, se debería realizar una revisión crítica de los efectos que la transformación digital está teniendo, entre otros, sobre el mercado de trabajo. En concreto sobre las dinámicas de destrucción o creación de empleo, los cambios en los contenidos del trabajo y en los requerimientos de cualificaciones y competencias profesionales, la situación profesional de las personas trabajadoras, la calidad del empleo y las condiciones de trabajo, el acceso a la protección social, y las relaciones laborales (Rocha, 2020); o sobre la sociedad en su conjunto, con las dificultades de conectividad y uso de la herramientas digitales que presentan

algunos grupos sociales, como es el caso de las personas migrantes, las personas mayores, aquellas con bajo nivel formativo, la población con menor nivel de renta o las poblaciones ubicadas en el mundo rural, y que pueden ver limitado su propio desarrollo personal, profesional o el acceso a servicios públicos básicos (Sánchez-Sierra y Flores, 2022).

Nuestra perspectiva se va a centrar en una reflexión crítica de las consecuencias territoriales que esta transición ecológica y esta transformación digital están teniendo en el ámbito productivo, laboral y social; y hasta qué punto, las desigualdades generadas en el territorio por estas transiciones y transformaciones requieren de una respuesta diferenciada a nivel local para evitar, ante la falta de recursos en este nivel competencial, una ampliación de las desigualdades, la pobreza y la exclusión social.

7.2. TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y DESIGUALDADES TERRITORIALES

Es evidente que el proceso de transición ecológica en el que estamos inmersos tiene un impacto diferenciado a nivel sectorial. Si bien en un primer momento la actuación en el marco de la Unión Europea se ha centrado en la denominada *transición energética*¹, aparece la necesidad de un cambio del paradigma energético y productivo en otros sectores como pueden

ser el transporte, el turismo, la construcción, el sector agropecuario o la industria manufacturera. La transversalidad de los tres principales vectores que dinamizan esta transición (cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la escasez de recursos) hará que, directa o indirectamente, su impacto sea notorio en todos los ámbitos productivos. Naturalmente, las medidas afectarán con mayor intensidad a los sectores más expuestos, en los que, en el caso de la economía española, se concentra un volumen importante de puestos de trabajo. Los últimos datos de la Encuesta de Población Activa nos muestran que en los sectores de construcción, hostelería, industria manufacturera y extractiva, transporte y almacenamiento, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca se acumula aproximadamente el 36 % del total del empleo generado en la economía española, si bien, el resto de actividades (básicamente del sector servicios) se verían afectadas indirectamente por la evolución cuantitativa y cualitativa del empleo de estas actividades.

Basta con mirar, a modo de ejemplo, el impacto que está teniendo en nuestro país una de las más evidentes manifestaciones del cambio climático, la actual sequía, y su traslación a los distintos órdenes económicos y sociales: aumento de los precios de los productos agrícolas, menor producción hidroeléctrica, problemas en la disponibilidad de recursos en la industria, restricciones en

1. El paso de las energías fósiles a energías renovables se considera esencial desde el punto de vista climático por el impacto que este sector tiene en la emisión de gases de efecto invernadero.

el abastecimiento de agua, o un proceso de migración del turismo del sur y este del país al norte, acentuado además por las olas de calor. Este proceso de cambio, orientado por la transición ecológica, es ineludible y requerirá, como decimos, de la profunda transformación de muchos sectores de actividad y también de sus procesos productivos. Desaparecerán (o están desapareciendo) ciertas actividades, como es el caso de las centrales termoeléctricas; se expandirán otras, como es el caso de la energía eólica o fotovoltaica; y cambiarán los modelos productivos atendiendo al encarecimiento o desabastecimiento de energía, materias primas o productos intermedios, transformando los procesos lineales hacia concepciones del proceso productivo más circulares.

Todos estos cambios, que, recordemos, están dinamizados por las políticas públicas, están provocando un importante impacto en el mercado laboral a partir de la reconversión o transformación de los puestos de trabajo ya existentes, creación de nuevos nichos de empleo o bien por la desaparición de otros. Las consecuencias de estos cambios tienen un alto nivel de asimetría no sólo entre colectivos o sectores, sino también entre territorios².

A modo de ejemplo, el cierre de la minería del carbón, al que han seguido el de las centrales térmicas y, posteriormente, el ya programado cierre de las centrales nucleares y previsiblemente

el de las centrales de ciclo combinado, nos permite sacar alguna conclusión: si bien se ha conseguido ajustar el volumen de empleo a partir de planes sociales consensuados con los agentes económicos y sociales (indemnizaciones por despido, jubilaciones anticipadas o recolocaciones), la dinamización económica y la creación de un nuevo tejido industrial en estos territorios afectados presenta aún grandes déficits e incertidumbres. De hecho, en los territorios cuya actividad económica estaba dinamizada por estos sectores económicos, se observan algunas consecuencias sociales y laborales claramente negativas: mayor despoblación, aumento en las conductas adictivas, crecimiento de las enfermedades mentales o el incremento del desempleo y la precariedad laboral. Pero algo parece muy claro: si el cierre o el cambio productivo se produce en un territorio con mayor dinamismo económico, como puede ser una ciudad o un área metropolitana, estos efectos quedan más difuminados, al menos en términos cuantitativos (volumen de empleo y expectativas laborales, por ejemplo), aunque obviamente, en términos individuales, las personas afectadas vean impactadas de forma importante sus condiciones de trabajo y de vida por estos ajustes productivos (Moncada et al, 2011). Son, por el contrario, aquellos territorios que presentan cierto monocultivo o menor diversidad productiva,

2. Según el Banco de España, el perfil de hogar más afectado por el impacto del cambio climático y la transición ecológica sería el de aquellos con menor nivel de renta, aquellos cuyo cabeza de familia tiene entre 35 y 45 años, los que residieran en las zonas rurales y los que tuvieran un menor nivel educativo.

los que se pueden ver más afectados por estos procesos de deterioro sociolaboral y político.

En este contexto, hay que reconocer la importancia de la arquitectura de apoyo institucional construida con el consenso de los principales agentes económicos y sociales implicados en el proceso y que ha conllevado la creación de organismos de intermediación, como por ejemplo ocurre con el Acuerdo por una Transición Energética *Justa para las centrales térmicas en cierre*³.

En este punto es necesario recordar que, a diferencia de otros países de Europa, España cuenta con políticas e instrumentos específicos para abordar los procesos de lo que llamamos transición justa. Así, destaca el Instituto de Transición Justa, creado en 2020 y que contempla la participación de los agentes sociales como instrumento fundamental para la consecución de sus objetivos. Igualmente, en 2022 se constituyó el Consejo Asesor del Instituto para la Transición Justa, del que forman parte las organizaciones sindicales y que es el encargado de asesorar y evaluar el impacto de las políticas de transición justa que pondrá en marcha el Instituto. Así, como resultado de todo este desarrollo institucional, se han

ido perfilando 14 convenios de transición justa, concebidos, como instrumento territorial, para abordar el diagnóstico, participación e implantación de las políticas de reestructuración, desarrollo local e industrialización.

Pero, más allá de los evidentes logros de esta arquitectura institucional y de los acuerdos alcanzados fruto de ese diálogo social⁴, existen ciertas limitaciones sobre su implantación, desarrollo e impacto real en el territorio. De un lado, se pone en evidencia que, a partir de los proyectos energéticos e industriales proyectados en el territorio, sólo se prevé un aumento de la actividad productiva en el largo plazo. De otro lado, los instrumentos puestos en marcha para la participación de los actores sociales territoriales (es decir, los procesos de participación pública) han resultado limitados, por ejemplo, en cuanto al grado de participación. A diferencia del diálogo social sectorial, mucho más dinámico, en el plano territorial no se han desplegado procesos de negociación específicos, y por tanto de representación de intereses, sino más bien esta ha sido efectiva solo en términos de transferencia información ex post y no como mecanismo de participación ex ante.

3. El Acuerdo fue suscrito en abril de 2020 entre la Administración General del Estado (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Ministerio de Trabajo y Economía Social), las compañías con centrales térmicas en cierre (Endesa, Iberdrola, Naturgy y EDP, esta última en marzo de 2021) y los sindicatos (CC OO Industria, UGT FICA).

4. Según el último informe de la Comisión de seguimiento del acuerdo, de fecha octubre de 2023, los proyectos industriales impulsados en los territorios por las mismas empresas que cerraban las instalaciones suponen una ganancia global de empleo sobre el cierre de las centrales. Estos proyectos energéticos o industriales han sido ya presentados y se encuentran en diferente nivel de maduración y movilizarán más de 7000M€ de inversión privada.

Existe, por tanto, un importante desfase temporal en relación con el impacto sobre el territorio de los procesos de transición ecológica en términos de pérdida de empleo y desaparición de tejido productivo, a corto plazo, y la recuperación de este, a largo plazo. Además, como ya está ocurriendo, esta discontinuidad temporal puede acelerar procesos migratorios que limiten u obstaculicen definitivamente la actividad económica de estos territorios, ampliando las enormes desigualdades ya existentes en estos momentos. Esta dinámica se refuerza debido a las escasas capacidades de actuación pública a escala local, con una precaria financiación y niveles competenciales insuficientes de las corporaciones locales para frente a estas problemáticas.

Naturalmente, si ampliamos el análisis al resto de sectores que serán objeto de transformación como consecuencia de la crisis climática o de la disponibilidad de materias primas (esto es, sectores turístico, transporte, agropecuario o industrial) el impacto de la transición ecológica en términos territoriales va a resultar muy intenso en las próximas décadas. Este impacto territorial asimétrico está, también, relacionado con la vulnerabilidad e insostenibilidad de nuestro actual modelo de desarrollo productivo que, con carácter estructural, se caracteriza por la baja dotación de capital, un escaso esfuerzo en I+D+i, una excesiva atomización empresarial, una baja capitalización del puesto de trabajo y un modelo competitivo de bajo valor añadido, y que, en muchos casos,

tiene además un alto impacto ecológico, como ocurre con el turismo en las zonas costeras o en algunas zonas con alta concentración de la ganadería y la agricultura intensivas. Todo ello provoca una creciente desigualdad territorial y social: zonas económicamente muy dinámicas frente a amplias zonas con muy baja densidad de población y escasas posibilidades laborales.

Naturalmente, el proceso de transición ecológica, tal y como se define políticamente, debería incorporar actuaciones capaces de corregir estas desigualdades territoriales o que, al menos, impidieran que se amplificaran, por ejemplo, aumentando los recursos públicos en las zonas afectadas, y dinamizando las políticas sectoriales oportunas para diversificar la actividad productiva y laboral. El objetivo básico de esta política sería la de limitar y minimizar este desfase temporal que conlleva el propio proceso de transición. Sin embargo, todo indica que no es así. El proceso de transición ecológica no está planificado, articulado ni coordinado territorialmente y mucho menos, como ya hemos señalado, en el ámbito local. Ahora mismo se trata más bien de un proceso con perspectiva europea y estatal, en todo caso, con los límites que genera el ámbito competencial (sobre todo fiscal) autonómico, en el que las entidades locales no tienen un papel claro y definido. Y, tal y como puso en evidencia la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, si no existe una actuación pública decidida y planificada en todos los ámbitos territoriales, es más bien el mercado el

que define el ajuste y sus consecuencias, que, en el caso de la transición ecológica, conllevarán el aumento de los niveles de exclusión y desigualdad social.

Por tanto, como se ha señalado, se trata de políticas diseñadas desde el ámbito supranacional, con un correlato al nivel de Estado y de las CC AA, y una escasa capacidad normativa y económica por parte de las entidades locales afectadas por los cambios (procesos migratorios, aumento de las desigualdades, aumento del desempleo o de la precariedad laboral...) que ven disminuir los niveles de cohesión social sin un marco presupuestario ni normativo para hacerle frente. La transición ecológica debería ser vista, en este sentido, como una oportunidad para rediseñar el propio marco competencial a nivel territorial, además de como una urgencia política y social.

7.3. TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DESIGUALDADES TERRITORIALES

El otro eje de las políticas públicas, tanto a nivel europeo como estatal, es el denominado proceso de *transformación digital*. En este caso, al contrario que en el proceso de transición ecológica, no existe una visión política crítica respecto a la necesidad o no de esta transformación. Se asume, sin más, que los procesos de digitalización deben integrarse en los sectores productivos y en nuestra propia vida como algo positivo que mejora nuestro capital productivo y nuestras capacidades.

Mientras que, como hemos visto, ciertos grupos políticos ponen en duda de una u otra forma las actuaciones en materia de transición ecológica (Vélez, 2023), no existe este nivel de discusión sobre la transformación digital. Se abre así para las empresas y las personas la llamada *oportunidad digital* (no existe este concepto positivo a nivel ecológico) que conlleva cambios importantes a nivel empresarial sobre costes, diferenciación de producto o segmentación del mercado, y que supone cambios importantes en la organización de la producción y el trabajo: cambios en las formas de producir (robotización más o menos sustitutiva); cambios en las formas de relación con el cliente, el proveedor o el propio Estado (ecommerce, plataformas digitales...); cambios en la organización del trabajo y en las tareas que componen una ocupación; cambios sociales (por ejemplo, a partir de los productos de consumo digital); cambios en el marco normativo (como en la protección de datos o en la regulación laboral); o bien cambios en las propias relaciones laborales.

Pero también hay transformaciones importantes en las formas de relación social que impactan en los procesos de socialización y construcción de identidades individuales y colectivas, en las dinámicas de comunicación e información o en los procesos educativos y formativos, que obviamente definen tanto al individuo consumidor como al individuo productor. Estos cambios no impactan de forma uniforme en la población ni a nivel territorial. En términos generales, se puede decir que

España se sitúa en niveles altos en cuanto al grado de digitalización. En el indicador Digital Economy and Society Index (DESI), elaborado por la Comisión Europea para monitorizar los avances en digitalización de los países miembros, España obtuvo una puntuación de 60,8 en 2022. Esta puntuación nos coloca en el séptimo puesto, por encima de la media europea (de 52,3). Estos buenos resultados se deben, especialmente, al enorme avance en los servicios públicos digitales, una estrategia que se ha impulsado en toda la administración central del Estado (CES, 2021).

Las repercusiones del proceso de transformación digital abren una nueva vía de segmentación social, laboral y territorial, la llamada brecha digital, que entre otros se puede caracterizar por:

- La pérdida de empleo ocasionada por los procesos de robotización y digitalización (Lahera, 2021), la intensificación de los procesos de deslocalización productiva o la pérdida de competitividad de ciertas actividades económicas, especialmente aquellas con escasa capacidad económica y técnica para llevar a cabo este proceso, que quedan por lo tanto fuera del mercado.
- Por un nuevo proceso de segmentación laboral que afecta precisamente a los colectivos más precarizados o que tienen su actividad en sectores difícilmente “digitalizables” (Vaquero, 2020). Este hecho se hace evidente, por ejemplo, por la posibilidad o no de teletrabajo para distintos colectivos laborales.
- Por las diferencias en el acceso a las tecnologías digitales tanto de las empresas (especialmente, las de menor tamaño económico y productivo) como, sobre todo, de las personas (Sánchez-Sierra y Flores, 2022) (especialmente aquellas con bajo nivel de recursos) o los territorios que presentan un bajo nivel de conectividad como consecuencia de la falta de inversiones en las infraestructuras básicas.
- Por los menores niveles de capacitación para el uso de tecnologías digitales que presentan algunos colectivos, como las personas mayores o las personas migrantes, por los que quedan excluidas de este proceso, dificultando su acceso a ciertos servicios, incluidos los servicios públicos.
- Por las implicaciones que la implantación de estas tecnologías está teniendo en las condiciones de trabajo y la salud de los trabajadores y trabajadoras (Pérez-Zapata y Álvarez-Fernández, 2021), aumentando, según los últimos datos al respecto, el ritmo de trabajo o la extensión de la jornada laboral. En este sentido, la digitalización estaría acrecentando los niveles de extracción de trabajo efectivo mediante un proceso de neotaylorización de los procesos productivos.

El resultado de todos estos cambios no está predeterminado, sino que depende de la estrategia que se adopte y de la proactividad de todos los agentes

implicados. En los últimos años, fruto del diálogo social y el acuerdo tripartito, se han aprobado ciertas normativas cuyo objetivo ha sido gobernar los desequilibrios entre el poder empresarial y las personas trabajadoras provocados por el cambio digital durante el periodo de la pandemia, como la llamada Ley Rider y o la Ley de trabajo a distancia. Son ejemplos que muestran la necesidad de abordar el cambio digital de forma negociada y anticipada.

Estas consideraciones generales toman forma en el terreno donde se perciben los efectos directos y desiguales de esta transición digital: en el deterioro de las condiciones de trabajo en algunos empleos o sectores productivos, con mayor intensificación de los ritmos de trabajo o una extensión y flexibilización de las jornadas laborales; en el escaso desarrollo de las infraestructuras digitales colectivas en términos territoriales (diferencia entre el ámbito rural y urbano); o, incluso, en la dificultad que tienen ciertos colectivos (personas mayores, migrantes, baja formación...) para acceder a las tecnologías digitales. Estas consecuencias amplifican los niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social y limitan la propia capacidad de dinamización productiva en términos territoriales. Si no existe una política coordinada, participada y estructurada que revierta o minimice estos efectos, la transformación digital dinamizará la reducción de los niveles de cohesión social. Es, en este sentido, donde toma importancia la actuación de las instituciones de ámbito

local que, como hemos señalado, tienen escasa capacidad financiera para hacer frente a estas inequidades sociales.

No cabe duda que existen políticas generales que atienden estas problemáticas. En este sentido, en términos laborales y bajo la influencia del diálogo social y la negociación colectiva, se ha reformado el Estatuto de los Trabajadores para incluir el derecho a la información o la regulación de las plataformas digitales buscando evitar el proceso de deslaborización. Del mismo modo, a nivel de inversiones públicas en infraestructuras, se está realizando un esfuerzo inversor importante para asegurar a la población el acceso a la alta velocidad en internet o para acelerar el proceso de digitalización de las administraciones públicas. Pero, a raíz de los resultados, estos esfuerzos son insuficientes. Los procesos que podríamos denominar de *oferta* de infraestructuras generales o de información no aseguran el acceso a toda la ciudadanía, que sigue presentando grandes déficits en la utilización de unas tecnologías digitales que, como se ha señalado anteriormente, son aceptadas de forma acrítica. Las actuaciones desde el ámbito local podrían mejorar de forma importante estos niveles de acceso y uso de las nuevas tecnologías digitales.

7.4. CONCLUSIONES

Los procesos de transición ecológica y transformación digital conllevan efectos diferenciados tanto a nivel sociolaboral

como a nivel territorial. Sería necesario abordar estas desigualdades territoriales, y específicamente las de ámbito local, desde una perspectiva integral, incorporando políticas en distintos ámbitos de actuación, tanto sociolaborales como económicas, productivas o medioambientales.

1. Por un lado, **sería necesario reforzar las políticas de carácter redistributivo**, como las políticas de infraestructuras y de comunicación digital, para que garanticen la conexión y el acceso a servicios en los distintos territorios, así como aquellas que limitan la huella ecológica y mantienen los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (esencialmente, de reducción de las emisiones de dióxido de carbono).
2. También **tendrían un papel relevante las políticas sectoriales que garantizan las inversiones y el desarrollo de un tejido industrial diversificado** en cada uno de los territorios, que permita a su vez fortalecer los procesos productivos circulares y mejore el nivel de autonomía de los mismos. En este contexto, el fortalecimiento del diálogo social (territorial) y de la negociación colectiva (sectorial), cumplen un papel relevante como mecanismo redistributivo y también son un elemento necesario para una gestión inclusiva de los cambios que estos procesos conllevan. La dinamización de ambos procesos de concertación en cada uno de los niveles territoria-

les, tanto estatal como autonómico y local, es una condición necesaria para abordar con mayor eficacia, eficiencia y equidad estos procesos de cambio en los que estamos inmersos.

3. Cabe reiterar que los cambios productivos y sociales que estas dinámicas están provocando hacen insoslayable un refuerzo de las políticas redistributivas, tanto desde la perspectiva del ingreso como del gasto público, que hagan posible un mayor equilibrio de esfuerzos y resultados a nivel territorial. En este sentido, y dado nuestro actual modelo de financiación de las administraciones territoriales, **sería necesario un refuerzo de los niveles competenciales y la financiación de las entidades locales** que, por su proximidad, tienen mayor conocimiento de las repercusiones diferenciales que conllevan estos procesos. Es ineludible, por lo tanto, el reconocimiento de la importancia de la actuación política en el ámbito local como mecanismo necesario para la mejora de las condiciones sociales, económicas y laborales de la población.
4. Finalmente, a diferencia de lo que ha ocurrido en las décadas anteriores, estos procesos cuentan con un importante marco de financiación de la Unión Europea que, sin embargo, presenta una fuerte inequidad a nivel territorial. En total, el Plan de Recuperación permite movilizar hasta 163 000 millones de euros en el

periodo 2021-2026, más del 12 % del PIB de España, que se unen a los 36 700 millones de euros de los Fondos Estructurales del marco financiero plurianual 2021-2027. El despliegue del Plan de Recuperación está siendo fundamental en el crecimiento y el cambio estructural de la economía española, favoreciendo el incremento de casi un 5 % de la inversión, especialmente de la relacionada con la llamada transición verde y digital. El problema radica en saber qué volumen de estos fondos está diseñado con perspectiva territorial local, actuando decididamente en aquellos espacios en los que la transición ecológica y digital va a suponer una ralentización de la actividad económica, un aumento del desempleo, un aumento de las desigualdades sociales o un deterioro en las condiciones de vida y de trabajo de la población afectada. **Las ayudas y proyectos deberían estar condicionados territorialmente a las necesidades existentes, siempre desde una perspectiva participativa y transparente en la utilización de los fondos.**

- a. En este sentido, basta con recordar la problemática que está suponiendo el rápido despliegue de las energías renovables en el territorio, o las dificultades de acceso de ciertos colectivos a los servicios públicos y privados digitalizados para tomar otra perspectiva de los efectos socioeconómicos que tienen la transición ecológica y la

transformación digital. Es evidente que, cuando los proyectos no cuentan con unos mecanismos de participación transparente y proactivos a nivel local, surgen conflictos y tensión social ante la profundización de las diferencias sociales y territoriales.

Bibliografía

- CES (2021). *La digitalización de la economía*. Actualización del Informe 3/2017. Madrid. expert/2021/4/story/20210414STO02010/20210414STO02010_es.pdf.
- García, E. (2018). “La transición ecológica. Definición y trayectorias complejas”, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*. Número 125. 2018. Págs. 86-100. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6950389>.
- Gobierno de España (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Gobierno de España.
- Lahera, A. (2021). “Digitalización y robotización del trabajo del futuro: ¿Demasiadas grandes esperanzas? Una propuesta para la evaluación empírica de la calidad del trabajo digital(izado)” en *Panorama social*, n° 34, 2021, págs. 9-28. FUNCAS.
- López, D. (2020). Introducción a la transformación digital. Editorial UOC. ISBN: PID_00250286. Puede consultarse en: [https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/144049/1/Decisiones %20y %20proyectos %20estrategicos %20de %20TI Introduccion %20a %20la %20 transformacion %20digital.pdf](https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/144049/1/Decisiones%20y%20proyectos%20estrategicos%20de%20TI%20Introduccion%20a%20la%20transformacion%20digital.pdf).
- Moncada, S. et al (2011). *Ajustes de plantilla. Exposición a riesgos psicosociales y de salud*. ISTAS - CC OO.
- Parlamento Europeo (2023). “Transformación digital: la estrategia de la UE” en Artículo del Parlamento Europeo, 06 de noviembre de 2023. Dirección General de Comunicación. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/>
- Pérez-Zapata, O. y Álvarez-Fernández, G. (2021). “Empleo, trabajo y riesgos para la salud mental: análisis y propuestas de intervención” en *Panorama social*, n° 34, 2021, págs. 77-103. FUNCAS.
- Rocha, F. (2020). “La dimensión laboral de la economía digital. Reflexiones para un debate en proceso”, en *Informes* n° 146. Febrero 2020. Fundación 1º de Mayo.
- Sánchez-Sierra, M y Flores, R. (2022). “Brecha digital: reproducción virtual de las desigualdades sociales”, en *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España*. Capítulo 8, págs. 187-226. FOESSA.
- Vaquero, A. (2020). “Nuevos retos laborales ante la digitalización: un análisis desde la perspectiva económica” en *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* n° 151, págs. 311-326. Junta de Andalucía.
- Vélez, A. (2023). “Las comunidades del PP boicotean la llegada de más de 300 millones en ayudas al autoconsumo eléctrico”, artículo publicado en *El diario.es* (4 de diciembre de 2023). Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/comunidades-pp-boicotean-llegada-300-millones-ayudas-autoconsumo-electrico_1_10741326.html.

8

Redimensionar los *sectores turístico y agrícola: los cambios en el modelo productivo a raíz de la *transición climática**

por JESÚS GAMERO RUS

8.1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de transición climática han emergido como un imperativo global, siendo el objetivo transformar los modelos productivos ante la cada vez mayor amenaza del cambio climático y la necesidad de avanzar hacia escenarios de emisiones capaces de cumplir los acuerdos de París de 2015.¹ En el caso de España, estos sectores se encuentran en un punto de inflexión donde la adaptación a este nuevo paradigma es esencial. Debido al cambio climático, la industria puede enfrentar interrupciones en las cadenas de suministro, mientras que la agricultura sufre pérdidas de cultivos y alteraciones en los patrones de producción. La capacidad de adaptación y resiliencia de estos sectores será parte del proceso que asegure el bienestar y acceso a bienes esenciales de nuestra población en un contexto de equidad y solidaridad.

Parece razonable prestar una especial atención al sector turístico, dado su mayor peso y dependencia en el modelo productivo español, tanto en términos de valor añadido, como en su relación con el empleo. Esa dependencia se debe a una combinación de factores, como un clima (hasta ahora) favorable, una rica oferta cultural, patrimonial o gastronómica, así como una diversidad geográfica que atrae a millones de visitantes internacionales cada año. El turismo es

un pilar de nuestra economía, generando empleos, ingresos y contribuyendo significativamente al Producto Interno Bruto (PIB).

Sin embargo, la actividad turística, incluyendo los patrones de viaje y las preferencias de los turistas, puede verse seriamente afectada en España debido al aumento de las temperaturas, la frecuencia de eventos climáticos extremos o la sequía y escasez de agua. Dada su interconexión con otros sectores o su importancia social y cultural, se considera el turismo como un sector que requiere un análisis cada vez más profundo, si el objetivo es avanzar en los procesos de transición ecológica y proteger a las poblaciones y trabajadores más vulnerables de este sector. Analizar también el sector agroalimentario y su vulnerabilidad ante el cambio climático nos permite evidenciar esa interconexión con el turismo, además de permitir plantear desafíos y vulnerabilidades conjuntas. Por ejemplo, los impactos en la producción de alimentos, con pérdidas de cosechas y escaladas en los precios de los productos del campo, pone en riesgo tanto la oferta turística como el acceso a bienes esenciales de los trabajadores y familias dependientes de este sector.

La vulnerabilidad de los trabajadores del sector turístico ante el cambio climático incide sobre un colectivo que ya de

1. Según un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente presentado en 2023, solo hay un 14 % de probabilidad de cumplir con el Acuerdo de París. UNEP (2023). *Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*. UNEP, Nairobi.

por si sufre mayores tasas de precariedad y empobrecimiento. Su situación va a requerir de medidas específicas para abordar estas inequidades, protegiendo a los más afectados, pero también planteando su transición hacia otros sectores productivos, como puede ser el de la agricultura.

A partir de estas bases generales se plantea en este capítulo una primera parte que introduce el problema del cambio climático, la situación actual del sector turístico y agrícola en España y en particular en el Mediterráneo, incidiendo en la situación laboral de los trabajadores del sector. En una segunda parte se proponen diversos marcos de actuación en respuesta a este desafío: desde las propuestas y trabajo previo del marco de transición justa, considerando los procesos decrecentistas y las soluciones que proponen un modelo más institucional basado en el crecimiento o el control del mismo y el desarrollo sostenible; posibles vías de actuación ante la posibilidad de un aumento de migraciones vinculadas al cambio climático dentro del territorio español; y por último, considerando respuestas específicas ante las problemáticas que vinculan al sector turístico con el agrícola. El apartado de conclusiones permitirá enumerar y resumir las propuestas elaboradas a lo largo del texto.

8.2. ESPAÑA ANTE EL DESASTRE

Un calor cada vez más insoportable

Mes a mes, al tomar las referencias de los años 2022, 2023 y los primeros meses de 2024, asistimos a una ruptura de los récords de aumento de temperaturas a nivel global. En España, durante los veranos de 2022 y 2023, se pudo observar un aumento de las anomalías en las temperaturas, del número de olas de calor o un descenso general de las precipitaciones. En cuanto a la temperatura del agua, el calentamiento de los mares y océanos alrededor de la Península Ibérica hace que el Mar Mediterráneo se esté convirtiendo en el más salado y de calentamiento más rápido de nuestro planeta (WWF, 2021; Vargas et al., 2023).

Las olas de calor también son fenómenos cada vez más intensos, largos y con capacidad de afectar a una extensión mayor del territorio. Por ejemplo, en 2022 se registraron 41 días en olas de calor, afectando a 44 provincias en el caso de la ola de calor del mes de julio, registrándose una anomalía de temperaturas de hasta 4,5 °C (AEMET, 2022). En numerosos puntos del Mediterráneo se superaron las 100 noches tropicales, considerando como tales aquellas con temperaturas nocturnas de 20 grados o más. La ciudad de Barcelona acumuló 122 noches tropicales a lo largo de 2022, mientras que Madrid tuvo 59. Ese incremento también se observó en el número de noches ecuatoriales, es decir, aquellas que sobrepasan los 25 °C (AEMET, 2022).

También el año 2023 experimentaron temperaturas límite, solo superadas por las que se experimentaron en el año anterior, 2022. Del informe resumen de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET, 2024) se desprende el carácter extremadamente cálido de 2023. La temperatura media de la España peninsular fue de 15,2 °C, temperatura que se sitúa 1,3 °C por encima de la media para España desde 1961.

Cada vez menos agua

Además, el año 2023 fue en su conjunto muy seco en cuanto a precipitaciones, siendo el sexto año más seco desde el comienzo de la serie en 1961, y el cuarto del siglo XXI. La precipitación media sobre la España peninsular fue de 536,6 mm, un valor que representa el 84 % del valor normal en el periodo de referencia 1991-2020 (AEMET, 2024). Nuestro territorio se ve afectado por una sequía sin precedentes, con unas previsiones que avisan de una creciente aridez y aumento de las temperaturas que apuntan a un aumento del riesgo de desertificación (Sanz y Galán, 2020: 2). El año 2024 comenzó con cada vez más declaraciones de emergencia, en especial en Andalucía y Cataluña. Tras las lluvias de Semana Santa de 2024, los embalses internos de Cataluña seguían en alerta con un 16,40 % de su capacidad; mientras que se apreciaba una leve recuperación en las cuencas de

Segura (22,81 %), Mediterráneas Andaluzas (26,92 %) y de Guadalete-Barbate (27,20 %); y las cuencas del Guadalquivir (42,92 %) y Guadiana (48,74 %) experimentaron una notable mejoría².

El problema del agua en el mediterráneo se acrecienta con la cada vez mayor sobrepoblación del territorio. Las provincias y ciudades autónomas del litoral mediterráneo superan los 20 millones de habitantes, el 42 % de la población total de España, un número que se incrementa notablemente en el periodo estival debido al turismo. A este respecto, el confinamiento de 2020 permitió a investigadores de la Universidad de las Islas Baleares establecer una relación lineal muy clara entre descenso de pernoctaciones y del consumo de agua, lo que llevó a estimar que un 24,2 % puede considerarse como la cantidad de agua consumida por el sector turístico en esa región (García et al, 2022: 12).

Como se verá más adelante, la sobreexplotación y las prácticas intensivas en la utilización del agua, ya sea en agricultura o ganadería, inciden en ese proceso de desertificación, sequía y escasez de agua. Cada vez más datos e informes demuestran que España está al límite de su capacidad de hacer frente a los impactos del cambio climático. Es necesario un replanteamiento radical de la forma que nuestra sociedad y nuestra economía se relacionan con el medio. Un ejemplo paradigmático es el del turismo.

2. Datos actualizados a 1 de abril de 2024 con los datos disponibles en: www.embalses.net.

8.3. EL TURISMO COMO IDEAL DE PAÍS

Cifras récord tras la pandemia

El turismo de sol y playa, uno de nuestros principales motores económicos, pareciera haber iniciado la velocidad de crucero una vez superados los datos económicos previos a la pandemia. Esa recuperación se observa por parte de la Organización Mundial del Turismo, estimando que el turismo internacional cerró 2023 con un 88 % de los niveles pre-pandémicos y unos 1300 millones de llegadas internacionales estimadas (UNWTO, 2024).

En España, el informe presentado por Exceltur en FITUR 2024 mostraba también esa recuperación. El año 2023 se cerró con una generación de 186 596 millones de euros de actividad en el sector turístico, lo que elevaría la contribución de este sector en la economía española al 12,8 %, el máximo de la serie histórica, superando el 12,2 % del año 2022 y el 12,6 % de 2019 (Exceltur, 2024: 4).

El mismo informe muestra que el crecimiento del turismo también se tradujo en una mayor contratación en 2023. 95 224 empleos más que en 2022 y unas mejores condiciones, con un descenso de la temporalidad en un 8 % y un aumento de salarios en un 4,4 %. Estos datos implican que la creación de empleo turístico supone el 17 % del total del empleo generado en España si se comparan los años 2022 y 2023 (Exceltur, 2024: 7). Los datos de Exceltur invitan al opti-

mismo evidente a partir del análisis de las cifras económicas. Sin embargo, en el informe de 2024 de esta organización, el cambio climático no aparece mencionado ni una sola vez.

Por su parte, los datos del Ministerio de Industria (MINTUR, 2024) presentados en FITUR 2024 explican que en sus previsiones para 2023 el número de turistas que recibiría España superaría los 84 millones, por encima de los 72 de 2022 o de la cifra récord de 2019 de 83 millones. Este número de visitas supondría un gasto de más 108 000 millones de euros, superando en un 17,4 % el gasto de 2019 y en un 23,8 % el de 2022. Estos datos se trasladarían al número de empleos, con más de 2,5 millones de afiliados vinculados al sector turístico en 2023 y con una tasa de temporalidad de un 21 %, cinco puntos menor que la del año anterior. Para 2024 las previsiones son también optimistas. Para el primer trimestre del año se esperan 23,2 millones de turistas internacionales, casi un 70 % más que los 13,7 millones del año anterior, y más de 30 432 millones de euros de gasto, que suponen un aumento del 18,5 % (MINTUR, 2024).

Una amenaza que es mejor obviar

Las CC AA mediterráneas son las que más turismo reciben en España, además de las Islas Canarias y la Comunidad de Madrid. Estos territorios presentan una alta dependencia del sector turístico, pero también son algunos de los más

expuestos a los impactos del cambio climático en España. No obstante, esta realidad no es siempre tenida en cuenta como debería. Prueba de ello es que en el informe “La recuperación del turismo internacional en España tras la pandemia” del Banco de España (García et al., 2023), se demanda una mayor inversión en destinos de sol y playa, con el objetivo de mantener el atractivo del sector turístico español. De hecho, desde este organismo se advierte de una nueva amenaza que supondría la transición verde que impulsa la Unión Europea y el consecuente “encarecimiento de los costes de los vuelos en avión debido a las emisiones que genera este medio de transporte con la tecnología actual” (García et al., 2023: 11).

El informe “Volando hacia un futuro sostenible: un análisis del coste socioeconómico para España debido al solapamiento de medidas sobre el sector aéreo” (Deloitte, 2022), elaborado por la empresa consultora a petición de la Asociación de Líneas Aéreas (ALA), plantea que con las medidas ambientales y los nuevos tributos España podría perder 11 millones de turistas al año, lo que implicaría 12 200 millones de ingresos menos, la pérdida de hasta 430 000 empleos y el recorte de 1,6 puntos de PIB en 2030. En este informe, como en el del Banco de España, no se hace referencia alguna al cambio climático. Por el momento en la industria turística se anteponen los datos e intereses económicos, lo que implica también la dependencia del sector para con los combustibles fósiles. En

2019 el turismo generaba el 8,1 % de los gases de efecto invernadero según el informe de 2023 del Consejo Mundial del Viaje y el Turismo (WTTC, 2023).

Frente a los datos optimistas, los impactos del cambio climático alertan de la llegada de un pico en esa curva ascendente en cuanto al crecimiento del sector turístico en España. Incluso hacen vislumbrar un desplazamiento del sector, todavía poco perceptible, hacia otras zonas de la península menos afectadas por las altas temperaturas en verano. El informe “Regional impact of climate change on European tourism demand” (Matei et al., 2023), elaborado por el Joint Research Center (JRC) de la Comisión Europea, plantea que ante subidas de temperatura de entre 3 y 4 grados, España sufriría una caída de la demanda turística cercana al 10 % en julio y agosto.

El análisis de Caixabank titulado “El impacto del cambio climático en el turismo en España: análisis y perspectivas” (Heymann, 2024) observa que las zonas más cálidas del país tuvieron un crecimiento del gasto turístico más lento entre las temporadas altas de 2019 y de 2023. Por ejemplo, Murcia y Baleares están entre las regiones europeas más vulnerables al calentamiento global, lo que podría hacer caer las llegadas de turistas en diferentes porcentajes según el aumento de temperaturas. Así, los municipios cuya temperatura media en verano es inferior a los 17 grados centígrados experimentarían un crecimiento de gasto de un 45 %, mientras que los

que superan los 23 grados tendrían un aumento menor, de entre un 25 % y un 35 %. De momento son variaciones y datos poco relevantes, pero que pueden mostrar en el plano económico una cierta pérdida de interés turístico de las zonas más afectadas por el cambio climático, y un cierto movimiento de personas, capitales y mercados, hacia otras zonas menos afectadas por las altas temperaturas y la escasez de agua.

8.4. DESIGUALDAD Y PRECARIEDAD LABORAL EN EL ÁMBITO DEL SECTOR TURÍSTICO

La cara oculta de las grandes cifras

A pesar de las perspectivas optimistas del sector turístico y su persecución del crecimiento continuo, es necesario plantear una serie de reformas del modelo de turismo en España. Esta demanda es mayor si cabe si consideramos las condiciones de su fuerza laboral, cada vez más precarizada y más vulnerable a los impactos económicos y medioambientales. El artículo “La precariedad laboral en el turismo en España” (Díaz et al., 2022), propone una realidad menos grandilocuente que las grandes cifras, al explicar que los datos positivos se sustentan en gran medida en el empleo de baja calidad.

A partir de la identificación de una serie de deficiencias laborales entre los trabajadores de hostelería y entre las que se incluyen las relativas a la renta laboral,

la situación contractual y otras condiciones laborales entre las que se incluyen la sobrecualificación y las jornadas excesivas o atípicas (Díaz et al., 2022: 49), se concluye que los trabajadores de hostelería presentan empleos de mucha menor calidad que en el resto del sector privado. Más del 40 % de los trabajadores de este sector se encuentran en situación de precariedad multidimensional, en donde las mujeres, con un 45 % del total presentan una situación más desfavorable que los hombres (37 %) y en donde los jóvenes trabajadores del sector se encuentran en situación de precariedad extrema con una incidencia del 60 % (Díaz et al., 2022: 52).

Según la Encuesta Anual de Estructura Salarial del año 2021, publicada en junio de 2023, los asalariados de Hostelería tuvieron la ganancia media más baja de todos los sectores, con 14 632,8 €, un 43,5 % inferior a la media y en donde las mujeres del sector ganarían 13 388,55 € y los hombres 16 229,88 € (INE, 2023). Por su parte, Comisiones Obreras en su informe sobre la Precariedad en Hostelería (CCOO, 2022: 8) expone que la brecha de temporalidad media del sector de Hostelería (36,0 %) respecto a los valores medios de la economía española (26,3 %) se elevaba a casi 10 puntos. Del mismo modo, mientras que el salario medio mensual en España aumentó en 2020 un 3 % hasta los 2039€/mes, en el sector de la Hostelería era de 1119€/mes, con una reducción del 15 %, lo que implica un incremento de la brecha sectorial de hasta el 45 % (34 % en 2019) (CCOO, 2022: 14).

Exclusión y precariedad en el acceso a la vivienda y los recursos naturales

A unas cada vez peores condiciones laborales, con un aumento de la inseguridad laboral y del trabajo precario con ocupaciones como hostelería, limpieza, reparo, etc., se une una segregación espacial, con mercados inmobiliarios cada vez más tensionados, donde son las poblaciones locales, en especial aquellas familias más vulnerables y precarizadas, las que más dificultades tienen para acceder a la vivienda. Asistimos a un escenario de aumento progresivo de la conflictividad social, donde se van añadiendo factores como pueden ser la escasez y los recortes de agua debido a la sequía. Esta situación lleva a plantear la duda sobre qué se debe primar en situaciones de escasez: si el suministro a los turistas, que pueden consumir hasta tres veces más agua que los hogares locales³; o la protección y el aseguramiento del suministro de los habitantes de esas localidades. El simple hecho de plantear esta cuestión conlleva replantear el modelo de turismo masivo para las zonas cada vez más escasas de aguas y de lluvia.

Enfrentamos, por tanto, escenarios cada vez más inciertos y de mayor tensión social, que se ven incrementados por un trabajo en el sector turístico precarizado. Es posible plantear estrategias que combatan la desposesión de la población local de sus espacios y viviendas y que defiendan el acceso justo a los recursos naturales, pero también la transición hacia un modelo productivo

diferente al de los últimos 60 años de sol y playa.

8.5. UN SECTOR AGRÍCOLA AL LÍMITE

El sector agrícola en España ha experimentado un declive notable, marcado por una serie de desafíos estructurales y cambios en la economía. Factores como la urbanización, la competencia global, la falta de innovación y tecnología y las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas han contribuido a esta tendencia. Además, la falta de formación y la disminución de la población rural y el envejecimiento de los agricultores han afectado la sostenibilidad y la productividad del sector. Los impactos sobre la agricultura del cambio climático no han hecho sino añadir inestabilidad a un sector productivo fundamental para el país. Las sequías más frecuentes, las olas de calor prolongadas, el descenso de precipitaciones y los eventos climáticos extremos, limitan la capacidad en la producción y disponibilidad de alimentos, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria y agravando aún más la situación del sector agrícola.

Se propone observar el impacto del cambio climático en la agricultura en España a partir de la siniestralidad registrada por el seguro agrario, cuyos datos son proporcionados por el sistema de Seguros Agrarios Combinados (Agroseguro). Esa siniestralidad en el año 2023 se elevó hasta los 1241 millones de euros,

superando en un 56 % el récord del año anterior de 793 millones. Las causas de estas pérdidas tienen que ver con fenómenos meteorológicos que se han visto extraordinariamente intensificados por la crisis climática, ya fueran el granizo, la sequía, las lluvias torrenciales, los vendavales y los incendios, entre otros desastres (Agroseguro, 2023). Como resultado de esta siniestralidad, el sector está experimentando una cada vez mayor subida de los costes de las pólizas agrarias.

Como un factor de estrés añadido, la proliferación de regadíos en zonas cada vez más expuestas a la sequía y al estrés hídrico no hace sino incidir en la crisis productiva en el sector. Por ejemplo, el cultivo de frutos subtropicales en Málaga en la comarca de la Axarquía durante los últimos años ha sido un elemento más de estrés para las reservas hídricas de la zona. Sin embargo, los productores observan ahora que la dependencia excesiva de un producto de alto impacto hídrico se les vuelve en contra al aumentar los impactos de la sequía. Según datos de la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), en 2021 se facturaron 147,86 millones de euros en frutos subtropicales, mientras que en 2023 esa cifra fue de 85,08 millones. La producción de frutos como el mango pasó de 33 millones de kilos en 2022 a ocho millones en 2023 (Stuber, 2024).

El aumento y la burbuja de los regadíos tiene que ver con unos procesos de disolución comunitaria y mercantilización de la producción que hacen que el sector agrario se exponga a unos intere-

ses mercantilistas y no contemple entre sus objetivos principales el garantizar la seguridad alimentaria del país. Se antepone la búsqueda del beneficio y las altas tasas de rentabilidad frente a los intereses de los agricultores, de los ecosistemas y de las propias comunidades que dependen de esos productos (FUHEM, 2023: 197, 228).

8.6. DANDO RESPUESTAS AL PROBLEMA DE LA TRANSICIÓN CLIMÁTICA

Las respuestas desde los marcos de transición justa

El concepto de transición justa, definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el proceso de “(e) cologizar la economía de la manera más justa e inclusiva posible para todos los interesados, creando oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás”, ha experimentado a partir de su formulación inicial diferentes cambios de enfoque que permiten entender su evolución y aplicación actual. Se considera aquí la visión del concepto por parte de tres organizaciones internacionales (Cigna et al., 2023): la OIT, centrada en la defensa de los derechos de los trabajadores y la cohesión social, además de en buscar estrategias de formación y capacitación para empleos verdes (Cigna et al., 2023: 740); el enfoque del Fondo Monetario Internacional (FMI) que ha dado prioridad a la dimensión del crecimiento con

factores como la productividad y la competitividad (Cigna et al., 2023: 736); y la de la Unión Europea (UE), que bascula entre esos dos enfoques, al promover una agenda de crecimiento verde junto con un Fondo para la Transición Justa, lo que implica políticas de inversión social, con políticas activas del mercado laboral y protección social (Cigna et al., 2023: 739).

En España, el desarrollo de actuaciones de transición justa por parte del Estado parte del objetivo de descarbonizar la economía del país. El Marco Estratégico de Energía y Clima, presentado por el Gobierno en febrero de 2019, conforma un cuadro normativo y jurídico dirigido a apoyar las medidas que en materia de transición energética se están llevando a cabo y en donde se integra la Estrategia de Transición Justa. Esta estrategia permite la identificación y adopción de una serie de medidas dirigidas a garantizar que los trabajadores y territorios afectados por la transición hacia una economía baja en carbono tengan un tratamiento equitativo y solidario, con el objetivo añadido de que no se produzcan impactos negativos sobre el empleo ni la despoblación (ITJ, 2020).

Un ejemplo de esta orientación de la Estrategia de Transición Justa se puede encontrar en el “Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el periodo 2019-2027”. Su objetivo principal es “la reactivación económica y el desarrollo alternativo de las comarcas mineras

para lograr su transformación estructural, recuperación económica y el bienestar social” (ITJ, 2018). Entre las medidas, se contemplan ayudas a los trabajadores afectados por el cierre de minas de carbón o la creación de una bolsa de empleo, así como el compromiso para desarrollar medidas de apoyo a la reconversión de las zonas afectadas.

¿Una transición justa para la adaptación del sector turístico?

Los marcos de transición justa abogan por dirigir los pasos hacia escenarios de mayor justicia social y protección de los trabajadores, pero surgen dudas a la hora de aplicar estos marcos a sectores productivos que ocupan a cientos de miles de trabajadores. En el caso del sector turístico, los desafíos serían inmensos, dada la importancia del sector en el total del PIB y el número de personas que ocupa. Esta cuestión se aborda en el informe de 2023 titulado “Recomendaciones de acción para lograr una transición justa en la agricultura, el procesamiento de alimentos y el turismo” de la Federación Europea de Sindicatos de Alimentación, Agricultura y Turismo (EFFAT, 2023).

Se plantea que, si queremos avanzar en los procesos de transición justa, es necesaria una mayor altura de miras para los sectores productivos en riesgo. Se deben plantear escenarios de generación de empleo, pero también de construcción de vínculos sociales, donde esa transición se dirija especialmente a los

hogares vulnerables y a los trabajadores con salarios bajos, con el objetivo de reducir las desigualdades (EFFAT, 2023: 4). Entre las propuestas del informe, se considera intercambiar prácticas y aprender de la experiencia de otros sectores afectados por la transición ecológica (por ejemplo: carbón, minas, transporte, industrias de alto consumo energético, automoción). Sin embargo, el informe de la EFFAT plantea que, hasta ahora, el Fondo de Transición Justa de la UE no cubre sectores como la agricultura o el turismo (EFFAT, 2023: 14), lo que también debe llevar a replantear el propio concepto de transición justa, su aplicación y la forma en que se adapta a otros sectores productivos.

Otra cuestión surge con aquellos empleos que cambien o dejen de existir durante la transición. Se propone para estos casos crear un “derecho a la transición entre empleos y un derecho a la formación que permita dicha transición”. Desarrollar programas de formación implica adaptarlos a la realidad de los lugares donde se apliquen, pero también asumir que esos sectores económicos van a dejar de existir o van a ver reducida su importancia en el total del PIB (EFFAT, 2023: 17). El informe entiende la necesidad de asegurar los ingresos de los trabajadores y proteger la salud y la seguridad frente al impacto del cambio climático, garantizando, por tanto, una adaptación justa para todos, lo que implica reforzar el Estado de Bienestar, con una mayor seguridad social y protección social para mitigar los efectos negativos

sobre el empleo y las condiciones de trabajo de esos colectivos (EFFAT, 2023: 18).

Las respuestas necesarias desde el decrecimiento

Por otro lado se plantean soluciones a partir de un marco de economía en decrecimiento, que se puede definir como el proceso de “reducción de la producción y del consumo con el objeto de disminuir la huella ecológica mediante una planificación democrática y con un espíritu de justicia social y preocupación por el bienestar de las personas” (Parrique, 2022: 216). En el caso que nos ocupa, el decrecimiento emerge ante las dudas que pueden surgir sobre la importancia de mantener el sector turístico como un activo fundamental de la economía para el futuro y, por tanto, aportar soluciones para las personas trabajadoras afectadas por el declive de las zonas turísticas por el impacto del cambio climático. Desde el decrecimiento se pueden plantear respuestas, considerando un modelo de reconversión económica a través de ocupaciones dignas y acorde a las necesidades sociales, lo que debe conllevar al mantenimiento y mejora de las condiciones de vida en los territorios afectados (Soler, 2023: 33).

Soler (2023: 34-35) propone reforzar las actividades socialmente útiles, que permitan ganar soberanía económica a los diferentes territorios, además de absorber la fuerza laboral del sector. Algunas de estas actividades son: el turismo

de proximidad; la deconstrucción de instalaciones turísticas para darles usos públicos y comunitarios; la producción agroalimentaria ecológica y de proximidad con apoyo económico y técnico; la rehabilitación estructural y energética de los edificios y su mantenimiento; la producción y el consumo públicos, cooperativos y comunitarios de energías renovables; el refuerzo de las prestaciones del sistema educativo; el establecimiento de infraestructuras tecnológicas descentralizadas; la disponibilidad del transporte público para personas y mercancías; el comercio de proximidad dedicado a atender las necesidades reales del vecindario y, en general, de dirigir nuestros pasos hacia economías sociocomunitarias con más redes e intercambios interpersonales; servicios no monetarizados; huertos comunitarios; bancos de tiempo; equipamientos autogestionados o bienes comunales culturales y digitales, entre otros.

Por su parte, Blanco-Romero (2019: 69) identifica dos niveles de propuestas, local y global, para avanzar en la transición y el decrecimiento del sector. Como paso previo, se plantea un diagnóstico basado en ámbitos prioritarios de actuación, como la congestión e intensificación del metabolismo socioeconómico y su huella ecológica, la reducción del número de turistas, las distancias de viaje, su frecuencia, y el consumo de recursos naturales, además de su contribución a la desigualdad y a la segregación social. En cuanto a las actuaciones más relevantes se consideran, por parte de las admi-

nistraciones, la reducción de la inversión de presupuesto público y subvenciones en las actividades turísticas, utilizando su fiscalidad para contenerlo, y utilizar y modificar la regulación urbanística y los modelos de gestión de los territorios turísticos para el decrecimiento. Del mismo modo, se aboga a nivel global por combatir la desposesión y segregación de la población local en sus propias localidades, a la par que se evitan el derroche, el lujo y la riqueza (Blanco-Romero, 2019: 69).

Las soluciones desde el turismo sostenible

El crecimiento sostenible y respetuoso con el medioambiente surge como una solución a las actuales necesidades, dependencias sociales y ritmos del sistema económico imperante. Esto es, ante la incapacidad de las sociedades humanas de desengancharse de los ritmos de consumo y crecimiento vinculados al uso de los combustibles fósiles, se idean marcos de pensamiento, como puede ser el del desarrollo sostenible, que proponen aunar y dar una salida, quizá efímera e ilusoria, a todas las sensibilidades. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), puede verse también como un ejemplo de esos intentos, ya que no discuten el paradigma del crecimiento (Hickel, 2019), tal y como explica la propia formulación del Objetivo 8 que busca “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el

empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (ONU, 2015).

En el caso del turismo, las propuestas que abogan por un sector más sostenible, respetuoso con el medioambiente y vinculado a la descarbonización económica chocan con la realidad de un sector responsable del 8 % de los gases de efecto invernadero a nivel global. Entre las soluciones que se plantean, una muy generalizada es la de avanzar hacia un modelo basado en la “calidad” y no en la “cantidad”. El turismo de masas debería ser desahogado en beneficio de un turismo más selecto y dirigido sobre todo a las personas con mayor poder adquisitivo. Esto es, encarecer y restringir la oferta en base a la capacidad económica, lo que supondría hacer un uso perverso del propio término de decrecimiento (Blanco et al., 2023).

Los principales perdedores en este contexto serían los trabajadores y negocios más vulnerables, pero también esa parte de la ciudadanía que como parte del colectivo que conforma el “turismo de masas” vería limitado su acceso a los lugares de ocio y turismo más agradables y menos afectados por las altas temperaturas. Gobiernos y administraciones han planteado al menos la necesidad de contención del crecimiento. La regulación de los alojamientos turísticos, el establecimiento de mayores impuestos, limitando los planes de crecimiento y ordenación urbana o plantear la supresión de trayectos aéreos según la distancia de vuelo, entre otras medidas, podrían ser parte de una respuesta todavía continuista (Blanco-Romero, 2019: 69).

Sin embargo, estos planes entran en contradicción con la propia inercia de las administraciones y del resto de los actores del sector turístico que pretenden seguir exprimiendo el modelo de sol y playa, apostando por la atracción de más turistas, mediante la construcción y ampliación de grandes infraestructuras de transporte o por seguir apoyando el desarrollo urbanístico en las zonas turísticas.

Poblaciones atrapadas o migrando en peores condiciones

Conforme avanzan los impactos del cambio climático, las condiciones de vida se vuelven más inestables e inciertas, en especial entre los sectores más vulnerables de la sociedad. En este contexto, la movilidad de las personas puede ser una respuesta de carácter adaptativo, pero también una opción por parte de las administraciones a la hora de planificar e implementar sus políticas de adaptación al cambio climático. Hasta el momento, las cuestiones vinculadas a la movilidad humana en las estrategias y planes de adaptación al cambio climático por parte del Gobierno han presentado el problema de forma limitada y como situaciones que tienen lugar en otras partes del mundo, pero no en territorio español (Castilla, 2024). Sin embargo, y considerando el caso español y en particular del sector turístico, es relevante observar y prever como pueden ser esos desplazamientos, humanos, pero también de capitales y mercados.

Ese análisis debe partir de una cuestión fundamental: el cambio climático y sus impactos sociales como las migraciones influyen de forma directa sobre el ya de por sí aumento de la desigualdad social y la brecha entre ricos y pobres. La mayor capacidad económica facilitará el desplazamiento de personas y capitales a lugares y mercados con mayor capacidad de adaptación o menos afectados por el cambio climático (Gamero, 2022). Esa tendencia se observa, aunque todavía de forma limitada, en el movimiento de interés turístico del litoral Mediterráneo al norte de la Península Ibérica. A partir de esa capacidad que tiene el cambio climático para activar unos procesos de movilidad humana desiguales, se deben establecer los marcos necesarios para proteger a los trabajadores que se vean obligados a abandonar sus lugares de trabajo debido al impacto del cambio climático, ya que las poblaciones más vulnerables y precarizadas aparecen como las perdedoras en esta ecuación. Arruinadas al perder su principal sustento, atrapadas en unos territorios altamente vulnerables a los impactos del clima o viéndose obligadas a migrar en peores condiciones hacia otros territorios, en los que seguir reproduciendo los patrones de precariedad y vulnerabilidad previos.

Ante la posibilidad de desplazamiento hacia otros lugares de muchos trabajadores del sector servicios en busca de empleos, ya fuera en el turismo y la hostelería o en otros sectores productivos, se debe facilitar desde las administraciones públicas tanto la formación y transición hacia

otros sectores productivos como la puesta en marcha de experiencias de reasentamiento en otras zonas menos afectadas por el cambio climático. Como paso previo y cuestión fundamental, se deben revisar y actualizar los planes de adaptación existentes en el Estado español, con el fin de incorporar debidamente la movilidad humana, de una forma voluntaria, segura, planificada y ordenada dentro de nuestras fronteras (Castillo, 2024).

Se propone investigar esta problemática, identificar zonas de actuación y poblaciones, involucrar a las administraciones, fomentar la cooperación interterritorial e integrar este enfoque en estrategias en marcha vinculadas a las políticas de reto demográfico. Un modelo de turismo, pero también de movilidad humana, que frente a los impactos del cambio climático esté vinculado a la capacidad económica y que solo permita a los más privilegiados disfrutar de los destinos turísticos más agradables o huir de las zonas más afectadas por el cambio climático hacia espacios más seguros, incidiría en el carácter cada vez más desigual de nuestra sociedad.

La desigualdad y la pobreza van de la mano del cambio climático. Necesitamos sociedades más protegidas, cohesionadas, solidarias y dispuestas a enfrentar este fenómeno. Plantear programas de movilidad humana debido a la incidencia del cambio climático pudiera parecer un fracaso social, pero puede llegar a ser un auténtico banco de experiencias y conocimiento que permita proteger mejor y a más personas en el futuro. Igualmente,

se deben vincular estas actuaciones en el plano de la movilidad humana, con las estrategias de transición justa en sectores de mayor importancia tanto en lo relativo a la fuerza laboral y la influencia en el PIB, como con los procesos de decrecimiento para las poblaciones y las localidades dependientes de un sector en declive como es el turismo.

Transición ecológica del turismo a la agricultura ante un futuro de escasez

Frente a un futuro definido por la escasez y el mayor precio de los alimentos debido al impacto del cambio climático, es necesario adaptar los sectores agrícolas y de producción y procesamiento de alimentos. Además, se debe avanzar en la búsqueda de determinados niveles de autosuficiencia y soberanía alimentaria por parte de los territorios. Avanzar en este modelo implica replantearse la utilidad de sectores productivos que generan desigualdad y escasez. Un caso paradigmático puede ser el del sector turístico que, apoyado en un modelo de turismo de masas con salarios bajos y trabajo precario, ejerce además una fuerte presión sobre el territorio, con más residuos, más gasto de agua y alimentos, mayor contaminación, pérdida de hábitats naturales y daños físicos en las zonas naturales y marinas (EFFAT, 2023: 9).

Sin alimentos no podemos vivir, pero es necesario preguntarse la importancia del sector turístico ante un futuro de escasez. El informe de la EFFAT plan-

tea que “llevar a cabo la transición ecológica también puede ser perturbador para muchos sectores de la economía” (EFFAT, 2023: 4). En esa línea, es necesario pensar si el turismo, tal y como lo conocemos hasta ahora, debe ser redimensionado radicalmente y a la baja. Es el momento de abandonar la dependencia económica de un modelo de turismo depredador con el territorio y el medioambiente y buscar la protección y la adaptación de las personas y los territorios que han dependido, en los últimos 60 años, de este sector productivo. Debemos garantizar la seguridad alimentaria de esas comunidades de modo que tengan acceso, físico y económico, a alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades, a través también de una agricultura menos intensiva en el consumo de recursos naturales y menos dependiente de los combustibles fósiles.

Pero eso implica redefinir el sector agroalimentario. Se observa una concentración de poder que afecta a los actores más vulnerables de la cadena alimentaria; el cortoplacismo y maximización de valor para el accionista; la especulación en los mercados de materias primas alimentarias; o la competencia desleal transfronteriza (EFFAT, 2023: 9). La vinculación entre los sectores turístico y agrícola, en un marco de transición ecológica, se puede llevar a cabo derivando esfuerzos, inversiones y fuerza laboral del primero al segundo, acompañado de una visión más amplia que implique cambios estructurales sobre estos sectores, pero también cambios culturales y de comportamiento.

Entre las medidas que den contenido a este proceso pueden incluirse aquellas mencionadas en apartados anteriores: la protección de las personas y colectivos más desfavorecidos a través de marcos de transición justa; medidas dirigidas al decrecimiento; o facilitar la movilidad geográfica y laboral entre personas y sectores productivos. Algunas medidas que pudieran ejemplificar esa transición entre el sector turístico y el agrícola, pueden ser la transformación de las grandes infraestructuras turísticas de las que dispone el país (ya sean aeropuertos, urbanizaciones residenciales o campos de golf) en terrenos agrícolas y forestales o soluciones habitacionales adaptadas conforme el sector pierde importancia y empleos debido al cambio climático (Albarracín et al., 2021: 47).

Igualmente, todas estas transformaciones deberán ir acompañadas por un esfuerzo y un cambio cultural y formativo, dirigiendo los planes nacionales de formación a todos los niveles, para el desarrollo de las nuevas necesidades de cualificación adaptadas a un clima cambiante y a las crecientes necesidades en lo relativo a la producción de alimentos.

8.7. CONCLUSIONES

Debido al cambio climático, en España las temperaturas son cada vez más altas y la escasez de agua y alimentos por la sequía amenazan el funcionamiento normal de nuestras sociedades y economías, en especial en el litoral Mediterráneo. Es

necesario plantear estructuras de diálogo y de toma de decisiones corresponsables a todos los niveles sociales, económicos y políticos, que nos permitan entender los riesgos que corremos como país y sociedad si perseveramos con este modelo de desarrollo, crecimiento y consumo.

Aunque estas circunstancias afectan a todos los sectores productivos, el sector turístico es un ejemplo de la necesidad de toma de decisiones drásticas en el plano económico y social. El éxito del turismo en España es un gigante con los pies de barro debido a los impactos del cambio climático. Cada vez más datos nos alertan de un posible descenso en el número de visitantes e ingresos debido a las altas temperaturas y escasez de agua.

Se debe plantear de forma proactiva una transición para la economía del país que permita a las comunidades afectadas desarrollar de forma progresiva medios de vida sostenibles y autosuficientes sin una excesiva dependencia del turismo. Entre los principales perjudicados se van a encontrar los trabajadores del sector turístico. En 2023 más de un millón y medio de trabajadores del sector turístico trabajaban en CC AA mediterráneas, de los que una parte importante sufría un elevado nivel de precariedad, con salarios más bajos y mayor temporalidad que el resto de sectores. Estos colectivos son los que experimentan más dificultades para el acceso a la vivienda, peor acceso a recursos naturales y los que más pueden sufrir en caso del aumento de la conflictividad social asociada a estos cambios.

Por su parte, el sector agrícola en España se enfrenta a una serie de desafíos estructurales, como la urbanización, la competencia global y la falta de innovación, agravados por los impactos del cambio climático. La siniestralidad agraria ha aumentado significativamente, elevando los costos de las pólizas de seguro y afectando la producción, mientras que la proliferación de regadíos en zonas propensas a la sequía está exacerbando la escasez de agua. Además, la mercantilización del sector agrario prioriza el beneficio sobre la seguridad alimentaria, lo que podría generar conflictos socioambientales en un contexto de escasez hídrica y competencia por recursos entre comunidades y sectores como el turismo. Por todo ello:

1. **Es fundamental avanzar en procesos de comprensión, primero, y después de transformación del sector agrícola y de producción de alimentos**, ante unos desafíos vinculados con el cambio climático que no están siendo ponderados con la suficiente responsabilidad.
2. En la actualidad, los marcos de transición justa que abogan por la defensa de los derechos de los trabajadores y la cohesión social están principalmente vinculados en España a sectores productivos relacionados con la industria y la minería. **Es fundamental facilitar que esos procesos de transición justa se adapten a las particularidades de otros sectores productivos, como el turístico.** Entre las medidas que habrían de incluirse en esos marcos de actuación deben estar el intercambio de prácticas entre sectores, la inclusión del turismo en los Fondos de Transición Justa, el reconocimiento de derechos a la transición entre empleos y su correspondiente formación, o el refuerzo de las estructuras de protección social.
3. **Reducir nuestra producción y consumo** es una necesidad ante el futuro de escasez que conlleva el cambio climático y debe aplicarse el decrecimiento a un sector tan depredador de recursos como es el turismo. Pero ese decrecimiento también es una herramienta necesaria para proteger a las comunidades y trabajadores que van a estar más afectados por el declive del turismo. En consecuencia, sería necesario generar ocupaciones dirigidas al mantenimiento de las condiciones de vida de las comunidades, de una forma digna y socialmente responsable.
4. Frente al decrecimiento y otras visiones alternativas, se plantea si son realmente efectivos marcos basados en el desarrollo y el crecimiento sostenible en sectores como el turismo, responsable del 8 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las soluciones a este dilema optan por buscar un turismo de calidad y no de cantidad o al menos contener el turismo. Sin embargo, estas medidas no harían sino incidir en el carácter desigual de las

- respuestas ante el cambio climático, donde las mejores condiciones económicas permitirán tener acceso a espacios de ocio y turismo y lugares en mejores condiciones de afrontar las altas temperaturas o tener mejor acceso a recursos hídricos. El objetivo pasa por **desarrollar respuestas desde un marco equitativo y solidario al problema del turismo**, evitando buscar soluciones que no hacen sino profundizar en la segmentación social y el aumento de la desigualdad.
5. Los procesos de movilidad humana emergen como una respuesta tanto adaptativa como política ante el cambio climático, especialmente para los sectores vulnerables. Aunque las estrategias gubernamentales de adaptación en España han pasado por alto la movilidad humana dentro del territorio, es esencial considerar cómo este fenómeno se entrelaza con el cambio climático y sus efectos sociales, exacerbando la desigualdad. La capacidad económica determina quién puede moverse hacia áreas menos afectadas, dejando a las poblaciones vulnerables atrapadas en condiciones precarias o forzadas a emigrar en situaciones de alta vulnerabilidad. En este contexto, **se requiere una acción gubernamental que no solo facilite la transición laboral y el reasentamiento, sino que también integre la movilidad humana en las estrategias de adaptación existentes**, fomentando la solidaridad y la justicia social frente al desafío climático. En sectores como el turismo, en los que el declive puede tener un impacto significativo en la fuerza laboral y la economía local, es fundamental vincular medidas de movilidad laboral con la transición justa y la protección social.
 6. **Es necesario reevaluar la importancia del turismo** frente a un futuro de escasez y cambio climático **y, en línea con este planteamiento, adaptar de forma urgente los sectores agrícolas y alimentarios** para garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades. La respuesta que surge al cuestionar el modelo turístico actual y su redimensionamiento, señalando sus impactos negativos en el medio ambiente y la sociedad, así como su incompatibilidad con la transición hacia una economía más sostenible, nos debe llevar a reorientar sus recursos hacia la agricultura y la producción de alimentos. Esto necesita a su vez de cambios estructurales, culturales y formativos. Entre las medidas que se pueden implementar en ese proceso está transformar infraestructuras turísticas en terrenos agrícolas o soluciones habitacionales adaptadas, así como avanzar en una mayor capacitación para afrontar los desafíos del cambio climático en el sector agrícola.

Bibliografía

- AEMET (2022). *Olas de Calor en España desde 1975*. Agencia Estatal de Meteorología, Gobierno de España.
- AEMET (2024). “2023, un año extremadamente cálido y muy seco”. Nota de prensa, 18 enero 2024. Agencia Estatal de Meteorología, Gobierno de España. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2024/enero/2023-un-ano-extremadamente-calido-y-muy-seco.html>.
- Blanco-Romero, A. (2019). “Decrecimiento turístico”. En E. Cañada (ed.). *El turismo en la geopolítica del Mediterráneo* (pp. 66-70). Barcelona: Alba Sud Editorial.
- Blanco, A., Fletcher, R., & Blázquez, M. (2023). “Decrecimiento justo vs. decrecimiento fake”. En M. Simancas, R. Hernández & N. Padrón (coord.). *Transición hacia un Turismo Sostenible Perspectivas y propuestas para abordar el cambio desde la Agenda 2030* (pp.37-43). Fundación Fyde Caja-Canarias.
- Castilla, K. (2024). *La inclusió de la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) en les contribucions determinades i els plans d'adaptació al canvi climàtic a l'Estat espanyol: fonaments i raons*. Institut de Drets Humans de Catalunya.
- Cigna, L.; Fischer, T.; Hasanagic Abuannab, E.; Heins, E. y Rathgeb, P. (2023) “Varieties of Just Transition? Eco-Social Policy Approaches at the International Level”. En *Social Policy and Society*, 2023; 22(4):730-746, doi:10.1017/S1474746423000192.
- Comisiones Obreras (2022). Informe “Basta de precariedad en hostelería”. CC OO Servicios.
- Deloitte (2022). *Volando hacia un futuro sostenible. Un análisis del coste socioeconómico para España debido al solapamiento de medidas sobre el sector aéreo*. Disponible aquí: <https://aviaciondigital.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-de-Deloitte-Volando-hacia-un-futuro-sostenible.pdf>.
- Díaz, J. M. C., Seva, J., Pérez, H. J. S., y Albert, R. S. (2022). “La precariedad laboral en el turismo en España”. En *Economía industrial*, (426), 45-54.
- European Federation of Food, Agriculture, and Tourism Trade Unions (2023). “Taking Part in climate action to build a just transition in the agro-food and tourism sectors: Recommendations for Action”. Documento de trabajo de EFFAT, marzo de 2023.
- Exceltur (2024). “Valoración turística empresarial de 2023 y perspectivas para 2024”. *Perspectivas Turísticas*, n° 87, enero de 2024.
- Gamero Rus, J. M. (2022). “Migraciones climáticas: los Campos Elíseos son para unos pocos”. En: *Migraciones medioambientales* (2022), p. 16-21. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. CER MIGRACIONES, Servei de Publicacions.
- García, C.; Deya, T.; Lorenzo-Lacruce, J.; Morán-Tejeda, E.; Rodríguez-Lozano, P. y Tirado, D. (2022). “Zero tourism due to COVID-19: an opportunity to assess water consumption associated with tourism”. *Journal of Sustainable Tourism*, n°31, 1-16.
- García Esteban, C.; Gómez Loscos, A. y Martín Machuca, C. (2023). “La recuperación del turismo internacional en España tras la pandemia”. *Boletín Económico del Banco de España*, 2023/T1, 01.
- Heymann, C. (2024). “El impacto del cambio climático en el turismo en España: análisis y perspectivas”. Caixabank Research (análisis sectorial del 22 de enero de 2024). Disponible en: <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/impacto-del-cambio-climatico-turismo-espana-analisis-y-perspectivas>.
- Hickel, J., (2019). “The contradiction of the Sustainable Development Goals: growth versus ecology on a finite planet”. En *Sustainable Development* n°27, 873-884 (2019).
- INE (2023). “Encuesta Anual de Estructura Salarial Año 2021”. Nota de prensa, 20 de junio de 2023. Instituto Nacional de Estadística.
- Instituto para la Transición Justa (2018). “Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027”. Gobierno de España.
- Instituto para la Transición Justa (2020). “Estrategia de Transición Justa”. Gobierno de España

Matei, N.A., García-León, D., Dosio, A., Batista e Silva, F., Ribeiro Barranco, R. y Císcar Martínez, J.C. (2023). "Regional impact of climate change on European tourism demand". Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Ministerio de Industria y Turismo (2024). "El ministro Jordi Hereu confirma un 2023 de récord para el turismo: más de 84 millones de turistas internacionales y 108 mil millones de euros de gasto". Nota de prensa del 19 de enero de 2024. Gobierno de España.

Montlleó, M.; Rodríguez, G.; y Tavares, N. (2019). "Els Reptes ambientals del turisme a la ciutat de Barcelona". *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 2019, Vol. 1, Núm. 62, p. 102-119, <https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/362182>.

ONU (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Naciones Unidas.

Parrique, T. (2022). *Ralentir ou périr: L'économie de la décroissance*. París: Seuil.

Soler, D. (2023). "Decrecimiento turístico y transición ecosocial". *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, vol. 6 n° 27: *Hábitat y Decrecimiento*. A Coruña: Crítica Urbana, marzo de 2023.

Stuber, M. (2024). "La sequía reduce a casi la mitad la facturación de los subtropicales en Málaga en dos años". En *Diario Sur* (22 de enero). Disponible en: <https://www.diariosur.es/>

[malaga/sequia-reduce-mitad-facturacion-subtropicales-malaga-dos-20240121003736-nt.html](https://www.diariosur.es/malaga/sequia-reduce-mitad-facturacion-subtropicales-malaga-dos-20240121003736-nt.html).

United Nations World Tourism Organization (2024). "International Tourism to Reach Pre-Pandemic Levels in 2024". Disponible en: <https://www.unwto.org/news/international-tourism-to-reach-pre-pandemic-levels-in-2024>.

Vargas-Yañez, M.; Moya, F.; Serra, M.; Juza, M.; Jordà, G.; Ballesteros, E.; Alonso, C.; Pascual, J.; Salat, J.; Moltó, V.; et al. (2023). "Observations in the Spanish Mediterranean Waters: A Review and Update of Results of 30-Year Monitoring". *Journal of Marine Science and Engineering*, 2023, 11, 1284.

World Travel & Tourism Council (2023). *The Environmental Impact of Global Tourism Report*. World Travel & Tourism Council.

WWF Mediterranean Marine Initiative (2021). *The climate change effect in the Mediterranean. Six stories from an overheating sea*. WWF Roma, 2021.

9

La *reforma* de los sistemas de *garantía* *de rentas*

por JUAN FRANCISCO ALBERT MORENO, DIEGO MUÑOZ HIGUERAS
y CARLOS OCHANDO CLARAMUNT

9.1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de protección social incorporan dos tipos de programas de transferencias monetarias con objetivos diferentes, los programas de seguro y los programas de transferencias. Los primeros tienen como objetivo la seguridad económica basada en la redistribución de los ingresos a lo largo del ciclo vital de los individuos, equiparando a nivel individual las prestaciones con las cotizaciones realizadas. El ámbito de cobertura es la población ocupada cotizante. Se considera un ingreso salarial diferido (generado a partir de las cotizaciones sociales) y se intenta mantener una relación proporcional o de equivalencia financiera entre las cotizaciones previas y las prestaciones percibidas. El tipo de beneficios contributivos que proporciona nuestro sistema público son los siguientes: pensiones de jubilación contributiva, incapacidad temporal, prestación por maternidad, incapacidad permanente, prestación por viudedad y orfandad y prestación por desempleo.

Los segundos, en cambio, tienen como objetivo mantener la seguridad económica de toda la población, así como la reducción de la pobreza y desigualdad social y, por tanto, adoptan un criterio de equidad basado en la solidaridad, cuya financiación suele diseñarse a partir del principio de capacidad de pago (impuestos finalistas y/o no finalistas). En la medida en que las prestaciones se reconocen a partir de algún índice de necesidad, son universales y consideran la renta total anual de los individuos, suelen tener elevados impac-

tos redistributivos en términos de renta disponible personal entre los hogares. Se tratan de beneficios sociales (no de ingresos diferidos), como son las pensiones no contributivas de jubilación, los subsidios por desempleo, las rentas mínimas de inserción, las ayudas a la dependencia, las prestaciones a familias de bajos ingresos y el ingreso mínimo vital.

El presente capítulo incluye un análisis del sistema de rentas mínimas en España, haciendo una especial mención en el ingreso mínimo vital (apartado 9.3). Adicionalmente, dos temas de gran relevancia actual serán tratados a modo de reflexión sobre los retos en el futuro, esto es, los efectos del cambio climático y la transición digital (apartado 9.4). En el apartado 9.5 se proponen algunas líneas de reforma futura que refuercen los objetivos de sostenibilidad y financiación suficiente. El capítulo se cierra con algunas recomendaciones de políticas públicas (apartado 9.6).

9.2. LA IMPORTANCIA DEL OBJETIVO DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA

Existe bastante evidencia empírica sobre los efectos redistributivos (inter e intra-generacionales) del sistema público de pensiones. Sabemos que el diseño del sistema público español proporciona importantes transferencias intergeneracionales a favor de las primeras generaciones participantes. También que el actual sesgo del gasto público social en España a favor de la protección de la vejez parece

beneficiar a la población jubilada en detrimento a las generaciones más jóvenes. Como apuntan Devesa y Doménech (2023: 208) “la evidencia para España y para otras economías avanzadas es que la redistribución intra e intergeneracional (que financia un abultado desequilibrio actuarial) ha reducido la tasa de riesgo de pobreza y la desigualdad en la renta entre la población de 65 años o más a lo largo de la última década, desplazando el riesgo de pobreza de las personas mayores a los jóvenes”. En relación con los efectos intrageneracionales, los mismos autores señalan que existen cuatro factores que afectan este tipo de redistribución en nuestro sistema: (1) la progresividad del sistema de pensiones (límites a la contributividad); (2) las diferencias en la esperanza de vida¹; (3) diferencias y brechas de género; y (4) las diferencias en las cotizaciones por regímenes diferentes².

En general, existe prácticamente unanimidad en que, en el caso español, las transferencias monetarias tienen un impacto más redistributivo que las prestaciones en especie y, por supuesto, mucho mayor que el obtenido con los impuestos (Bandrés, 2012; Ayala y Cantó, 2020). Aunque los efectos redistributivos de los servicios públicos sean menores que los alcanzados por las transferencias monetarias y a pesar de las dificultades de medición, no son despreciables ni menores en el conjunto del Estado del bienestar

español (López, Marín y Onrubia, 2023). Según Goerlich (2016), las pensiones son las transferencias monetarias con un mayor impacto redistributivo, con una reducción de la desigualdad del 21,1 %, mientras que el seguro de desempleo y otras transferencias monetarias la reducen en menor proporción (8,8 %).

Si nos centramos en los programas públicos asistenciales dirigidos a la reducción de la pobreza, debemos de tener presente que España presenta niveles de pobreza y exclusión social superiores a la media de la Unión Europea, situada en el 21,6 %. El indicador AROPE, de pobreza multidimensional, sitúa al 26 % de la población española en una situación de pobreza y/o exclusión social en el año 2022. España ostenta la cuarta posición en este índice, solo por debajo de Rumanía, Bulgaria y Grecia (Canals et al, 2023). Más en particular, al focalizar en pobreza monetaria, es decir, aquellos con un nivel de ingresos por unidad de consumo por debajo del 60 % de la renta mediana equivalente, encontramos que el 20,4 % de la población española se encuentra en esta situación (un porcentaje superior al de la media de la UE27, situado en el 16,5 %).

El índice AROPE se ha reducido un 2,7 % desde 2015, lo que implica que más de 1,2 millones de personas han superado una situación de pobreza multidimensional. Este dato positivo no oculta

1. Este factor es, especialmente, estudiado en el reciente trabajo de Sánchez-Romero et al (2023).

2. Respecto a esta última dimensión, sabemos también que el diseño del sistema de pensiones es redistributivo en función del régimen de afiliación, beneficiando los regímenes especiales en detrimento del régimen general. Es decir, el sistema suele favorecer los regímenes con periodos medios de cotización más cortos.

otra dura realidad. Esta es que España presenta una situación de cronicidad de la pobreza, en la que las principales prestaciones, sobre todo el sistema de garantía de rentas no contributivo, no logran reducir y evitar situaciones de vulnerabilidad en la población. Además, la crisis de la inflación ha golpeado especialmente a las familias más vulnerables (Fundación Foessa, 2022).

Es necesario, entonces, revisar nuestras políticas de garantía de rentas, dirigiendo más el gasto social hacia la población con menores ingresos (Hammer et al, 2023). Las políticas de garantía de rentas han sido desarrolladas de acuerdo con un sistema categórico, en el que cada prestación busca actuar sobre una necesidad particular.

9.3. EL SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN ESPAÑA

Las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) se posicionan dentro del sistema de garantía de rentas como la última red de protección social de la que disponen las instituciones para evitar situaciones de pobreza y/o exclusión social. Estas se generan con un doble objetivo: garantizar un nivel mínimo de renta a quien ha perdido el derecho a recibir las principales prestaciones públicas y fomentar la inserción sociolaboral de los beneficiarios (Noguera, 2019). En España, el desarrollo de estas prestaciones no se ajusta al de los países de nuestro entorno. Este hecho se ha debido a un desarrollo tardío

de las RMI, así como a la fragmentación y dispersión de los instrumentos aplicados, que ha dado lugar a importantes desigualdades y complejidad.

Diseño y evolución del sistema de rentas mínimas de inserción en España

En Europa, impulsadas por gobiernos nacionales, las RMI se implementaron a principios de 1980. En España, sin embargo, el Gobierno central apostó por las políticas activas de empleo, frente a programas de garantía de rentas y reinserción laboral (Aguilar et al, 1995). Por ello, y en ejercicio de su competencia, regulada en el artículo 148.1.20 de la Constitución Española, que establece que las CC AA “podrán asumir competencias en materia de asistencia social”. Este hecho se recogería como competencia propia en los Estatutos de cada CC AA bajo el término de *servicios sociales*.

El establecimiento del ingreso mínimo familiar en el País Vasco en 1989 marca el inicio del desarrollo de las RMI en España. En la segunda mitad de la década de 1990, todas las CC AA habían implementado sus propias prestaciones. El desarrollo regional de las prestaciones ha creado un sistema de RMI formado por políticas con distintas cuantías, duración, requisitos de acceso y dotación presupuestaria (Muñoz-Higueras et al, 2023); que han generado diferentes resultados en cuanto al desarrollo normativo, cobertura de la población,

reducción de la pobreza y desigualdad y, en última instancia, inequidad interterritorial (Ayala et al, 2016).

El sistema de RMI ha evolucionado desde su puesta en marcha. Sin embargo, las desigualdades originales se han replicado, la convergencia ha sido modesta, y únicamente ha existido una limitada mejoría de las prestaciones (Bergantiños et al, 2017). Por ello, y a pesar de la fuerte progresividad de las prestaciones, el impacto sobre la eliminación de la pobreza y la desigualdad ha sido reducido (Aguilar y Arriba, 2020).

Debe remarcar que las RMI son la última red de protección social, por lo que su efecto, dentro del conjunto del sistema de prestaciones, está concebido para ser limitado (Fuenmayor et al, 2020). No obstante, en los últimos 20 años, el sistema de RMI ha adquirido una mayor relevancia dentro del Estado de Bienestar, como así se refleja en el incremento del número de titulares y beneficiarios (la suma de los titulares y su unidad de convivencia), como se ve en la Figura 1.

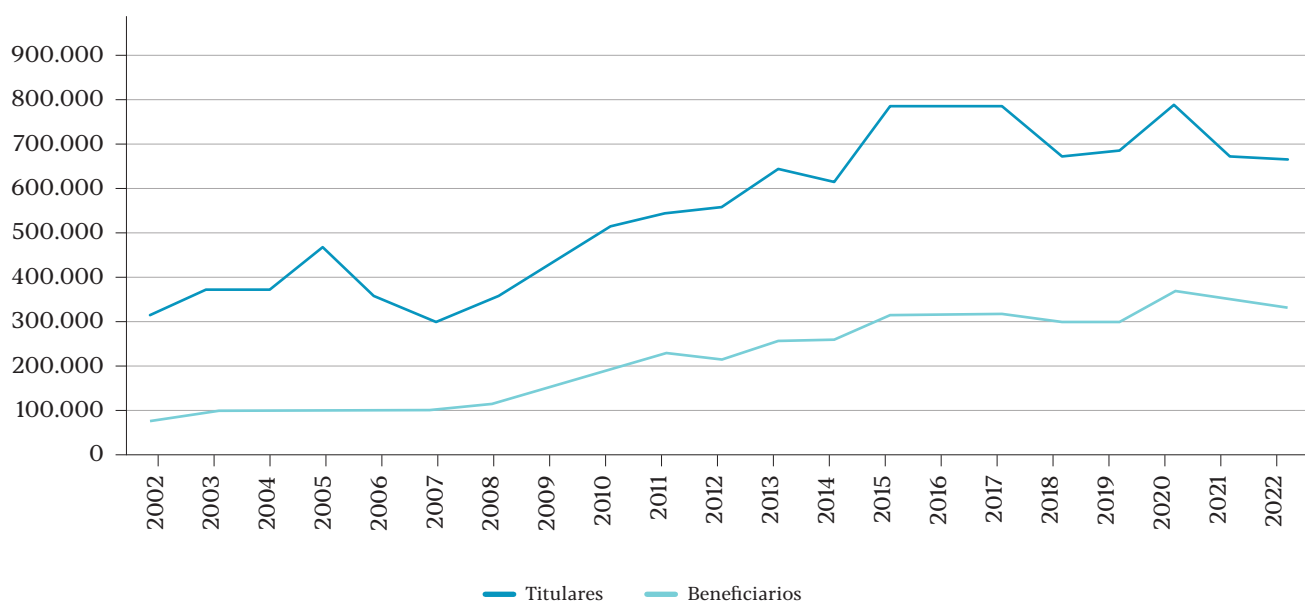


Figura 1: Titulares y beneficiarios de una RMI en España (2002-2022).

Fuente: *Elaboración propia con datos del Informe de Rentas Mínimas de Inserción (varios años).*

El número de titulares se incrementa un 450 % hasta alcanzar casi 370 000 hogares en 2020, año en el que el sistema regional de RMI alcanza su máximo. El decrecimiento posterior es fruto del trasvase hacia el ingreso mínimo vital (IMV). Por su parte, el total de beneficiarios se incrementa un 250 % en el periodo estudiado. En 2022, último año disponible, el sistema regional cubre a más de 333 000 hogares, y a un total de 667 413 personas. El impacto es más notorio en las épocas de crisis, como así refleja el incremento de la pendiente en 2008 y 2020.

Esta situación de desarrollo regional se mantuvo hasta el año 2020, cuando la crisis económica y social derivada del virus COVID-19 provocó un rápido incremento de los indicadores de pobreza y desigualdad. El sistema vigente de garantía de rentas no fue suficiente para hacer frente a esta situación, por lo que el Gobierno de España aprobó el IMV el 29 de mayo de 2020 (Almunia, 2023). El IMV busca racionalizar el sistema de RMI en España, a través de la creación de una prestación “suelo” común a todo el territorio, que pueda ser complementada por las CC AA. El objetivo del IMV es lograr efectos reales en la reducción de los indicadores de pobreza y desigualdad, la inclusión social de la población excluida y cubrir deficiencias estructurales de nuestro sistema regional previo.

El IMV se articula como un derecho subjetivo, por lo que no está sujeto a disponibilidad presupuestaria, cubre la diferencia entre la renta de la unidad de

convivencia y la cuantía a la que tiene derecho según el tamaño y características de esta (teniendo en cuenta la presencia de menores, si es o no una familia monoparental o posibles situaciones de discapacidad) y tiene una duración indefinida, mientras persista la situación de necesidad. Asimismo, el IMV puede ser complementado por los gobiernos autonómicos, incrementando la cuantía de la prestación o cubriendo otros perfiles de necesidad. Además, se encarga a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la evaluación anual de su desempeño. Supone la principal fuente de datos de la que se dispone, pues no existen registros de beneficiarios o informes. Estos sí existen en el caso de las prestaciones autonómicas, desde el año 2000 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022).

El IMV es una prestación viva, que ha sufrido transformaciones desde su puesta en marcha. Destacan la introducción del complemento de ayuda para la infancia (CAPI), incentivos al empleo o incrementos en la prestación. La cuantía básica del IMV se situaba en 604 euros al escribir este capítulo, en enero de 2024. Respecto a su capacidad protectora, no existe una gran cantidad de estudios que cuantifiquen los efectos de la introducción del IMV. Destacamos los de la AIReF (2022) y Badenes y Gambau-Suelves (2023). Para la AIReF, si el *take-up* fuese máximo, es decir, si alcanzase a todos aquellos con derecho a recibir la prestación, el IMV reduciría la intensidad de la pobreza en un 20 % y podría homogeneizar la capacidad reductora

de pobreza de las prestaciones de ingresos mínimos en distintas CC AA, teniendo un impacto mayor en este sentido en Madrid, Castilla y León, Extremadura y Andalucía. Por su parte, Badenes y Gambau-Suelves (2023) estiman un potencial reductor del IMV de la desigualdad en la distribución de la renta del 25 % a nivel nacional para los hogares en situación de pobreza, con efectos más intensos en Galicia, La Rioja, Aragón y los territorios insulares.

El impacto territorial de la reforma del sistema de rentas mínimas de inserción y la influencia del IMV

A raíz de la implementación del IMV en 2020 las CC AA han transformado sus prestaciones regionales. Ha habido dos tipos de respuestas por parte de las comunidades, de complementariedad o de sustitución. En la Tabla 1 se muestran los principales indicadores de las RMI en 2019 y 2022, donde queda patente la decisión de cada gobierno autonómico.

El efecto del IMV sobre el sistema de garantía de rentas regional es palpable. La caída en el número de beneficiarios entre 2019 y 2022 en Castilla-La Mancha, Madrid, Melilla, Murcia o La Rioja refleja la decisión de sustituir su prestación regional en favor del IMV. En estos territorios, comparado con 2019, el total de titulares se reduce en más de un 70 %. En Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria o Galicia también ha disminuido el número de titulares, aunque en menor medida. El gasto anual por ti-

tular sigue la misma lógica. El caso más notable es el de Aragón, donde su prestación ha sido completamente sustituida por el IMV, y el gasto anual por titular ha disminuido hasta menos de 1000 euros. Por su parte, Cataluña, Canarias y la Comunidad Valenciana han aumentado el total de titulares de la prestación regional. Estas CC AA han decidido complementar al IMV y continuar con el desarrollo de sus programas regionales.

La adecuación del sistema, entendida como el porcentaje del umbral de pobreza regional que cubre la prestación, se mantiene en el 60 %. Por lo que, en general, los incrementos en la cuantía de las prestaciones regionales han sido parejos al umbral de pobreza de cada territorio. En conjunto, el total del gasto ejecutado en 2022 asciende a 1780 millones de euros. Respecto a la cobertura, que muestra el total de hogares en situación de pobreza recibiendo una RMI, existen diferencias muy importantes entre territorios que aún se mantienen. Y, debido al trasvase de beneficiarios hacia el IMV, esta desciende desde 11,19 % en 2019 hasta el 8,54 % en el año 2022.

Por su parte, el IMV ha supuesto una reforma necesaria en el sistema de garantía de ingresos mínimos. Sin embargo, los resultados que ofrece son ambiguos: en primer lugar, el IMV está llegando a casi 284 000 hogares en diciembre de 2022, cifra que se aleja de los 808 000 potenciales beneficiarios³. Esto sitúa el porcentaje *non-take up*, es decir, de personas con derecho a recibir la prestación que no la solicitan, en un 58 %. Esta cifra

replica a la de 2021 (AIReF, 2022). El IMV se enfrenta a problemas de adecuación y cobertura (Ayala et al, 2022) y se aleja aún de niveles europeos, donde el *non take-upse* sitúa entre el 40-50 % (Fuchs et al, 2020). En positivo, el IMV aumenta la adecuación del sistema previo en 8 puntos porcentuales, y ha supuesto un incremento en el número de titulares de una RMI en España. Este, sin tener en cuenta al País Vasco y Navarra, cubre al 7,27 % de los hogares en situación de pobreza en España.

Asimismo, el incremento en el número de titulares ha sido especialmente significativo en las regiones donde la situación de partida era inferior. Los datos disponibles solo muestran las altas acumuladas, por lo que no es posible conocer el número de hogares que actualmente reciben la prestación en cada CC AA. Sin embargo, es significativo el aumento acumulado de beneficiarios en Andalucía, donde hasta diciembre de 2022 se habían aprobado 166 875 expedientes de IMV, cifra muy superior a los 17 320 titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en 2022. En Castilla-La Mancha, el IMV ha alcanzado a 20 536 personas, frente a los 783 titulares del Ingreso Mínimo de Solidaridad en el mismo periodo. En Melilla, el IMV ha beneficiado a 3511 personas, frente a los 89 beneficiarios de la RMI.

Por último, en cuanto a los efectos redistributivos de estos programas, el es-

tudio de Ayala et al (2016), muestra que el conjunto de prestaciones de exclusión social apenas ha conseguido reducir la tasa de pobreza en un 3,5 %. El escaso impacto que los programas de garantía de rentas tienen sobre la reducción de la pobreza nos lleva a concluir la necesidad de reformular estas prestaciones, o bien de estudiar alternativas. Atendiendo, además, a los nuevos retos a los que se enfrentan las economías occidentales: el cambio climático y la transición digital.

9.4. GARANTÍA DE RENTAS, CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN DIGITAL

Cambio climático: retos y oportunidades para el sistema de garantía de rentas

El cambio climático es uno de los retos más notables a los que se enfrenta la humanidad en la actualidad. Los efectos perniciosos del calentamiento global no solo tienen un impacto sobre la biodiversidad o la salud de las personas, sino que también tienen consecuencias negativas sobre la actividad económica, la pobreza y la desigualdad. Diversos estudios señalan que España es uno de los países con mayor exposición al cambio climático, entre otras cosas, dada la importancia relativa en el país de los sectores agrícola y turístico, conjugada con la sensibilidad de estos sectores al calentamiento global

3. Ambas cifras no tienen en cuenta los beneficiarios o potenciales en los territorios forales, pues han decidido no ceder los datos necesarios para dicha evaluación.

CC AA	Titulares		Cobertura		Cuenta básica mensual		Adecuación		Gasto anual por titular	
	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022
Andalucía	22.318	17.320	3,78%	2,54%	419	451	63,48	65,48%	4.824	4.459
Aragón	9.401	7.651	8,37%	6,77%	491	540	55,11%	55,89%	4.974	966
Asturias	21.947	12.888	20,04%	13,21%	448	448	50,66%	50,82%	5.517	6.051
Islas Baleares	10.449	3.623	12,65%	4,53%	457	491	51,49%	58,18%	2.639	12.495
Canarias	9.973	16.516	6,25%	9,74%	486	517	68,54%	73,43%	3.663	5.556
Cantabria	7.052	4.217	14,52%	9,40%	430	463	50,73%	53,51%	4.260	4.163
Castilla-La Mancha	4.132	783	2,51%	0,56%	546	525	76,93%	70,66%	4.296	4.390
Castilla y León	13.069	4.845	8,85%	2,48%	430	463	51,88%	53,41%	4.903	3.992
Cataluña	32.166	104.144	5,46%	16,93%	644	664	70,06%	67,29%	8.317	5.055
Ceuta	179	234	2,29%	2,70%	300	400	42,02%	54,24%	2.713	2.584
Extremadura	7.991	5.193	12,46%	8,53%	537	579	83,48%	90,79%	5.935	4.472
Galicia	13.600	10.000	6,24%	5,00%	403	434	50,46%	52,05%	3.925	3.629
Madrid	28.643	6.694	5,01%	1,21%	400	469	42,13%	46,24%	5.421	3.762
Melilla	510	89	5,22%	1,02%	458	328	70,48%	40,36%	3.117	1.655
Murcia	6.355	2.656	7,30%	2,47%	430	463	61,92%	61,73%	2.906	2.913
Navarra	15.712	17.278	34,75%	38,28%	623	658	62,88%	62,04%	6.561	5.867

CC AA	Titulares		Cobertura		Cuenta básica mensual		Adecuación		Gasto anual por titular	
	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022
País Vasco	66.508	64.706	37,98%	34,64%	667	800	64,04%	73,94%	6.352	5.867
La Rioja	3.070	1.484	13,28%	5,79%	430	463	51,06%	50,29%	4.532	3.996
C. Valenciana	24.108	53.014	5,75%	14,23%	630	664	86,30%	85,54%	6.279	5.310
Total	291.771	333.335	11,19%	8,54%	486	517	60,44%	61,36%	5.779	5.186
IMV		283.811		7,27%		565		67,21%		6.761

Tabla 1: Resultados de las RMI e IMV.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Rentas Mínimas de Inserción (varios años), AIREF (2023) y cálculos propios con datos del INE.

Nota: Los datos del IMV no tienen en cuenta los beneficiarios ni el gasto ejecutado en los territorios forales.

(Estrada et al, 2015). Asimismo, los diferentes instrumentos que han adoptado las diversas instituciones públicas para mitigar los efectos del cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, tales como los impuestos al carbono o el comercio de derechos de emisiones implantado por la UE, también suponen costes de transición y generan efectos indeseados sobre la actividad económica, la pobreza y la desigualdad (Känzig y Konradt, 2023).

Es importante señalar que la relación entre la crisis medioambiental y las desigualdades socioeconómicas es bidireccional. Por un lado, parece probable que las consecuencias del cambio climático tienen efectos regresivos sobre

la desigualdad y la pobreza a través de distintos canales. En primer lugar, la evidencia muestra que los hogares de bajos ingresos son los que más sufren las consecuencias del aumento de los precios energéticos derivados del cambio climático y de las propias políticas climáticas. En segundo lugar, la perturbación negativa sobre la actividad económica suele perjudicar más a los trabajadores de bajos ingresos, dado que estos suelen ser más dependientes de las rentas laborales y más sensibles al ciclo económico. Finalmente, los hogares vulnerables, especialmente en zonas agrícolas, tienen menos recursos y más dificultades para emigrar a áreas más estables y protegerse de los fenómenos climáticos adversos.

Por otro lado, niveles elevados de pobreza y desigualdad también pueden contribuir al empeoramiento de la crisis climática. Los impuestos al carbono o el comercio de derechos de emisión del CO₂ suponen costes económicos para las empresas y los hogares, especialmente para los hogares más vulnerables. Medidas de este tipo, que son necesarias para combatir el cambio climático pero regresivas y que no contemplan ningún tipo de contraprestación para los hogares más afectados, suelen gozar de poca aceptación pública y son desencadenantes de descontento y protestas sociales como la de los chalecos amarillos en Francia y otras similares que se han sucedido en distintas partes del mundo.

Dentro de este marco, el cambio climático puede jugar un rol importante en el sistema de garantía de rentas en cuanto a su cobertura, suficiencia y viabilidad financiera. Si se cumplen los pronósticos más desalentadores, pero altamente probables, de la crisis climática, en los próximos años veremos un aumento de los flujos migratorios, un aumento en el desempleo y aumentos considerables de la pobreza y las desigualdades socioeconómicas. Ante este desafío, las administraciones públicas tienen el reto de proveer una red suficiente de prestaciones que cubra a un creciente número de hogares en situación de pobreza monetaria y exclusión y, además, de asegurar que el sistema tenga la suficiencia económica necesaria para disponer de una intensidad protectora suficiente que permita que los beneficiarios de dichas

prestaciones puedan situarse por encima del umbral de la pobreza.

Desde el punto de vista de la viabilidad financiera, la crisis medioambiental supone desafíos, pero creemos que también puede presentar oportunidades. Estudios experimentales muestran que redistribuir la recaudación fiscal obtenida del impuesto sobre el carbono para compensar a la población más vulnerable y a los perdedores más visibles de la transición ecológica puede contribuir a la aceptabilidad social de las políticas climáticas. Por ejemplo, el Haut Conseil pour le Climat (2020) señala que cuatro de cada cinco ciudadanos franceses encuestados creen que los ingresos fiscales de la política climática deberían destinarse a reducir las desigualdades sociales. En esta línea, el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022) señala la importancia de destinar los recursos obtenidos de las políticas climáticas para compensar a los agentes más perjudicados por estas. Nuevas estrategias y diseños y una coordinación de las políticas del sistema de garantía de rentas y de las políticas climáticas podrían servir tanto para mejorar la viabilidad financiera del sistema como para mejorar la aceptabilidad de estas últimas.

Transición digital, desigualdades y garantía de rentas

La transición digital de nuestras economías es un proceso imparable con beneficios potenciales colosales, pero no está

exenta de retos y desafíos. La heterogénea implementación y difusión de las nuevas tecnologías en las empresas de los países occidentales ha propiciado un aumento de las desigualdades socioeconómicas (Aghion et al, 2019). Las ventajas de las innovaciones no se difunden de forma homogénea entre el sector productivo, sino que estas se concentran en un grupo de grandes empresas haciendo crecer las disparidades en términos de productividad (Andrews et al, 2016)⁴.

Siendo el aumento en la desigualdad salarial por procesos relacionados con las nuevas tecnologías un hecho en muchas economías occidentales, es aún más controvertido el papel que pueden jugar la robotización y la inteligencia artificial sobre la cantidad disponible de empleo. Algunos estudios pioneros alarmaron a la opinión pública con datos nada halagüeños. Por ejemplo, para España, la OCDE (2019) estimó que el 22 % de los empleos podrían estar en riesgo de automatización en las siguientes dos décadas. No obstante, nueva evidencia parece mostrar que, al menos hasta el momento, estos pronósticos no se están cumpliendo y que la inteligencia artificial y la digitalización no están teniendo un impacto significativo en la destrucción del empleo a nivel agregado (OCDE, 2023). Sin embargo, sí que hay algunas evidencias que señalan que en algunos sectores específicos el efecto desplazamiento de la inteligen-

cia artificial es dominante y se empieza a observar una disminución del empleo en industrias concretas. En este escenario, sin una reinserción laboral adecuada que reasigne sectorialmente a los trabajadores de forma suficiente para hacer frente a estos desafíos, el sistema de garantía de rentas debe jugar un rol crucial para minimizar los costes de la transición digital.

En el contexto de esta cuestión surge el debate sobre si es más conveniente implantar una renta básica universal (RBU) o reforzar el sistema de prestaciones asistenciales actual. La RBU, al ser universal e incondicional, podría resolver algunos problemas asociados a las prestaciones asistenciales, como la trampa de la pobreza o el non take-up simplificando procedimientos y costes burocráticos. No obstante, su principal desafío sigue siendo la gran cantidad de recursos necesarios para financiarla. Además, es una figura con una elevada carga moral en relación a cuestiones como la equidad o los incentivos al trabajo, lo que dificulta el consenso político necesario para implementarla. En cualquier caso, la evidencia de los efectos potenciales de la RBU todavía es escasa y se hace necesaria una mayor evaluación para dilucidar si será conveniente en los próximos años transitar hacia un modelo universal e incondicional en el sistema de garantía de rentas en España.

4. Para complementar una perspectiva sobre la transición digital en relación a la desigualdad territorial, ver el capítulo 6 de este informe.

9.5. REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE GARANTÍA DE RENTAS: SOSTENIBILIDAD Y FINANCIACIÓN

La sostenibilidad es el argumento más recurrido para fundamentar las reformas de los sistemas públicos de pensiones. Las tendencias demográficas (envejecimiento, aumento de la esperanza de vida y bajas tasas de natalidad) parecen someter a los sistemas públicos a un estrés financiero difícilmente solucionable sin las reformas pertinentes. La tendencia es a un fuerte incremento del gasto público social, no sólo en las prestaciones monetarias como las pensiones, sino en el gasto sanitario y en dependencia. Esta es una tendencia que se da en todos los países desarrollados (Rouzet et al, 2019).

Sin embargo, una variable clave en esta coyuntura es la productividad. El crecimiento sostenido de la productividad permitiría, por ejemplo, aumentar las cotizaciones sin afectar el empleo y los beneficios de las empresas. El crecimiento de la productividad puede proporcionar un importante margen de maniobra para equilibrar un sistema público de Seguridad Social de reparto. En un informe del Banco de España se puede leer que: “en definitiva, mayores tasas de crecimiento de la productividad permitirían que las pensiones de jubilación fueran más altas aún cuando su tasa de sustitución fuera más baja, por lo que el nivel de vida de los jubilados mejoraría, si bien su renta relativa con respecto a las cohortes de población en edad de trabajar disminuiría” (Hernán-

dez de Cos, Jimeno y Ramos, 2017: 30). El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones en un sistema público de reparto también depende, en definitiva, del crecimiento de la productividad.

Por otro lado, el diseño de la financiación de un sistema de pensiones debe realizarse teniendo en cuenta la naturaleza del sistema público que se pretende financiar. En un sistema público de reparto no estricto, necesitamos incorporar otras fuentes de financiación distintas a las cotizaciones. Además, si no queremos reducir la cuantía de las pensiones a medio y largo plazo, debemos incrementar los ingresos del sistema en un porcentaje alrededor de las estimaciones del gasto público. Esto abre, sin duda, las puertas al trascendental debate sobre la financiación fiscal de la Seguridad Social (Ochando, 2017). Es cierto que muchos expertos siguen defendiendo que el instrumento financiero básico para la financiación de las pensiones debe seguir siendo el de las cotizaciones. Pero no es menos cierto que la actual insuficiencia de recursos financieros de la Seguridad Social en España ha hecho que muchos expertos y analistas planteen soluciones alternativas al actual modelo de financiación de las pensiones. Cada vez más expertos plantean la necesidad de buscar nuevos mecanismos de financiación no dependientes del empleo y los salarios, diferentes a las tradicionales cotizaciones sociales, que aumenten los ingresos estructurales del sistema público (Zubiri, 2016; Ruesga, 2013; Suárez, 2014; Fundación Largo Caballero, 2017; De Haro, 2018).

Reforma del sistema de cotizaciones	Financiación finalista del Estado	Financiación fiscal	Nuevas fuentes de financiación
<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de bases máximas - Igualación tipos de cotización por regímenes - Cotización de autónomos por ingresos reales - Supresión exenciones, deducciones, bonificaciones y tarifas planas - Exención en la base de cotización para las rentas de trabajo inferiores (tipo cero de gravamen) - Aumento de tipos de cotización - Trasladar cotizaciones por desempleo a pensiones - Escala variable o móvil de cotización que considere la dimensión o tamaño de la empresa (según el número de trabajadores y/o el volumen de negocio) - Mejora en la gestión y lucha contra el fraude 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiación de los déficits presentes y/o futuros - Financiación de las pensiones de supervivencia (viudedad, orfandad y a favor de familiares) - Financiación de los gastos de administración, gestión y personal - Financiación de la revalorización de las pensiones - Financiación de los déficits de los regímenes especiales - Financiación de las bonificaciones y reducciones de las cuotas - Financiación de las políticas de conciliación 	<ul style="list-style-type: none"> - Recargo impositivo para rentas altas - Eliminación desgravaciones fiscales planes privados de pensiones - Aumento impuesto de sociedades - Imposición sobre el capital, la riqueza y el patrimonio - IVA social - Aumento de imposición especial (tabaco, energía, hidrocarburos, bebidas alcohólicas) - Aumento de fiscalidad medioambiental - Emisión Deuda Pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto demográfico, `tasa de reserva demográfica´ o de solidaridad - Modelo francés (contribución Social Generalizada, contribución para el Reembolso de la Deuda Social, contribución a la Solidaridad) - Cesta de nuevos impuestos extraordinarios (banca, transacciones financieras)

Tabla 2: Estrategias de financiación del sistema público de pensiones.

Fuente: Elaboración propia.

Existen algunas razones para no basar la financiación del sistema público solamente en el empleo y los salarios. Entre ellas, (1) que el crecimiento económico actual es insuficiente si no se re- vierten los empleos precarios y de bajos salarios; (2) que podemos transitar a un mundo económico de menos empleo por la digitalización de la economía, como se ha tratado en el apartado anterior y (3) que la distribución de la renta es hoy más desigual y, por consiguiente, la masa salarial sobre el total de la renta nacional es cada vez menor.

En este contexto, existen cuatro es- trategias para aumentar la financiación del sistema público de pensiones: la re- forma de las cotizaciones; la financia- ción finalista del Estado (aumentar las transferencias del Estado a la Seguridad Social); aumentar la financiación fiscal ya existente; y crear nuevos impuestos fi- nalistas. Como se desprende de la Tabla 1, existen muchas alternativas institucio- nales. La elección final debe responder, como no puede ser de otra manera en un sistema político democrático, a las preferencias de la ciudadanía. Para ello haría falta fomentar y facilitar un debate informado sobre la cuestión.

Como muestra la Tabla 1, existen mu- chas alternativas fiscales para aumentar la financiación del sistema público de pensiones. Algunas pueden ser imple- mentadas a corto plazo (reforma de las cotizaciones y financiación finalista del Estado), mientras que otras es probable que requieran un periodo de maduración (diseño, aprobación y ejecución) y de con-

senso más largo. En definitiva, lo que se quiere expresar con el cuadro es que lo importante es la capacidad de la sociedad para seguir generando renta y riqueza. Si esta condición económica se cumple, el diseño institucional fiscal dependerá de nuestras decisiones y preferencias colec- tivas. A esto se añade la importancia, por supuesto, de perseverar en la lucha con- tra el fraude, la evasión fiscal y la econo- mía informal o sumergida.

9.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La sostenibilidad futura de las pensiones depende de la evolución de la economía y del mercado de trabajo (empleo, tasa de actividad, productividad, tasa de creci- miento salarial, distribución de la renta y la riqueza). Por consiguiente, la política económica puede contribuir a garantizar una mejor sostenibilidad económica del sistema público de pensiones actuando so- bre dichas variables económicas. Además:

1. **La reforma del sistema de pensiones empieza por una mayor inversión pública en la infancia.** Por tanto, adquieren centralidad en las futuras reformas las políticas de ayuda a las familias, una mayor implicación de los varones en la crianza de los hijos (permisos de paternidad y materni- dad iguales e intransferibles), la dis- ponibilidad de guarderías públicas y otras infraestructuras educativas de 0 a 3 años, la reducción de la jornada la-

boral por motivos de conciliación, etc. También el fenómeno de la inmigración puede tener unas consecuencias económicas positivas sobre la viabilidad futura del Estado del bienestar, ya que produce un aumento de la recaudación fiscal asociada a la imposición del trabajo (cotizaciones sociales) y el impuesto de la renta. Los inmigrantes tienen una alta tasa de actividad, mayor que la población nativa, y la edad media de afiliación suele ser inferior a la edad media del total de cotizantes a la Seguridad Social. Además, una parte de los inmigrantes vuelven a su país sin haber cotizado lo suficiente para recibir las pensiones.

2. El IMV supone avanzar hacia la generación de un derecho común en todo el territorio y es necesario continuar su desarrollo.

Sin embargo, este se enfrenta a tres problemas principales que a solventar: la falta de adecuación, la trampa de la pobreza y el elevado *non-take-up*.

a. Es necesario indexar las prestaciones sociales al salario mínimo interprofesional (SMI) para así generar cuantías que se actualicen de acuerdo con el crecimiento económico y los niveles de renta. Este hecho incrementaría y garantizaría la adecuación del IMV.

b. La compatibilidad del IMV con las rentas obtenidas en el mercado laboral, regulado en el Real Decreto 789/2022, ha sido un avance muy positivo para evitar la *trampa de la pobreza* en los beneficiarios. Se debe continuar avanzando, no obstante, en este sentido.

c. Al hilo de las recomendaciones de la AIReF (2023), es necesario simplificar el procedimiento administrativo y el modelo de gestión del IMV. En este sentido, es preciso automatizar la gestión e integrar distintas fuentes de información administrativa en una base de datos común, que permita la gestión de las prestaciones y transferencias directas.

d. Para fomentar la evaluación del IMV, es necesario ofrecer información acerca del número de beneficiarios cada mes (saldo vivo), frente al registro de altas acumuladas del que se dispone actualmente. Y, además, es necesario integrar los datos del IMV con los ofrecidos por el Informe de Rentas Mínimas de Inserción para tener una panorámica completa del sistema de RMI⁵.

5. Para una perspectiva sobre el ingreso mínimo vital por parte de expertos, responsables públicos y sociedad civil y profundizar en recomendaciones para su reforma puede verse el documento de trabajo de la Fundación Alternativas *El ingreso mínimo vital: Evaluación de los tres primeros años de la gran iniciativa social* (2024). Disponible en: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2024/02/FINAL_INTERIOR_INGRESO_MINIMO_VITAL.pdf.

3. **Utilizar los ingresos generados por los impuestos al carbono para financiar programas de apoyo a hogares vulnerables**, asegurando que la transición ecológica sea socialmente justa. A su vez, coordinar las estrategias de mitigación del cambio climático con políticas sociales y con el sistema de garantía de rentas para evitar impactos desproporcionados en la pobreza y la desigualdad.

4. **Establecer mecanismos de evaluación para medir el impacto de la transición digital sobre el empleo** de forma continua y reforzar el sistema de garantía de rentas para asegurar un colchón financiero para los trabajadores que puedan perder empleo durante esta transición. Asimismo, iniciar un debate sobre la implementación de una renta básica universal, considerando sus ventajas y desventajas y realizando estudios y programas experimentales.

5. **Es necesario abrir el debate de la financiación fiscal del sistema público de pensiones desde las instituciones públicas**. Este debate puede centrarse en diseñar nuevos impuestos que nutran de la financiación necesaria al sistema público, aunque no necesariamente tengan un carácter finalista. Fomentar, además, un debate ciudadano informado sobre estas cuestiones sería deseable.

Bibliografía

- Aghion, P., Akcigit, U., Bergeaud, A., Blundell, R. y Hémous, D. (2019). "Innovation and Top Income Inequality". En *Review of Economic Studies*, n° 86, 1, pp. 1-45.
- Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. (1995). *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Fundación FOESSA.
- Aguilar, M. y Arriba, A. (2020). "Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession". *Social Policy and Administration*, 54(4), 556-573.
- AIReF. (2022). *Primera Opinión ingreso mínimo vital* Estudio de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Madrid.
- AIReF. (2023). *Segunda opinión ingreso mínimo vital* Estudio de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Madrid.
- Almunia, M. (2023). "El ingreso mínimo vital: relevancia, diseño y puesta en práctica". En *Informe sobre la Democracia en España 2022: El largo plazo*, pp. 119-132. Madrid: Fundación Alternativas.
- Andrews, D., Criscuolo, C. y Gal, P. N. (2016). *The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy*. OECD Productivity Working Paper, n. ° 5, París, OCDE.
- Ayala, L., Arranz, J. M., García, C. y Martínez, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: Tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Madrid, España: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- Ayala, L. y Cantó, O. (2020). *Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos. Un estado de la cuestión*. Observatorio Social de La Caixa. Fundación la Caixa.
- Ayala, L., Jurado, A. y Pérez, K. (2022). "El Ingreso mínimo Vital: adecuación y cobertura". *Papeles de Economía Española*, 172, 155-169.
- Badenes Plá, N. y Gambau-Suelves, B. (2023). National Versus Regional: *Distributional and Poverty Effects of Minimum Income Schemes in Spain*. In *Mobility and Inequality Trends* (Vol. 30, pp. 219-242). Emerald Publishing Limited.
- Bandrés, E. (2012). "La aritmética del Estado de bienestar en España". *Ekonomiaz* n° 81, pp: 38-61.
- Bergantiños, N., Font, R. F. Q. y Bacigalupe, A. (2017). "Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas?". *Papers. Revista de Sociología*, 102(3), 399.
- Canals, L., Llano, J. C., Sanz, A. y Urbano, C. (2023). *13º Informe. El estado de la pobreza*. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030.
- De Haro, M. (2018). "La financiación de las pensiones mediante impuestos. Una propuesta a debatir". *Contabilidad y Tributación* n° 418.
- Devesa, E. y Doménech, R. (2023). "Demografía y pensiones: análisis de los efectos redistributivos". *Cuadernos Económicos de ICE* n° 105, pp: 197-219.
- Estrada, F., Tol, R. S. y Gay-García, C. (2015). "The persistence of shocks in GDP and the estimation of the potential economic costs of climate change". *Environmental Modelling & Software*, 69, 155-165.34.
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., y Scoppetta, A. (2020). "Falling through the social safety net? Analysing non take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria". *Social Policy and Administration*, 54(5), 827-843.
- Fuenmayor, A., Granell, R., y Savall, T. (2020). "La renta mínima como instrumento para combatir la pobreza. El caso de la Comunidad Valenciana". *Papers. Revista de Sociología*, 105(4), 613.
- Fundación Foessa (2022). *El coste de la vida y estrategias familiares para abordarlo*. Análisis y Perspectivas. Fundación Foessa, Madrid.
- Fundación Largo Caballero (2017). *Financiación del derecho a pensiones públicas suficientes: alternativas sostenibles desde el lado de los ingresos*. Documento-propuesta del grupo de estudios sobre pensiones suficientes, seguridad social universal y democracia.

- Goerlich, F. J. (2016). *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Hammer, B., Christl, M. y De Poli, S. (2023). "Public Redistribution in Europe: between generations or income groups?" *The Journal of the Economics of Ageing*, Vol. 24.
- Haut Conseil pour le climat-HCC (2020). *Rénover mieux: leçons d'Europe*. Report, November 2020.
- Hernández de Cos, P., Jimeno, J. F. y Ramos, R. (2017). *El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*. Documentos Ocasionales nº 1701. Madrid: Banco de España.
- Känzig, D. y Konradt, M. (2023). *Climatic Policy and the Economy: Evidence from Europe's Carbon Pricing Initiatives*. National Bureau of Economic Research, No. w31260.
- López, J., Marín, C. y Onrubia, J. (2023). *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles*. 7º Informe, 2019-2020. Fedea.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*. Madrid: Gobierno de España.
- Muñoz-Higueras, D., Granell, R. y Fuenmayor, A. (2023). "Could the impact of a public policy help us evaluate the changes that have been implemented? An analysis of non take-up of Spanish minimum income benefits". *Review of Economic Analysis*, 15(3-4), 185-213.
- Noguera, J. A. (2019). *Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro*. Observatorio Social de La Caixa, pp. 40-61.
- Ochando, C. (2017). "La reforma del sistema público de pensiones: algunas propuestas posibles" en Sánchez, A. y Tomás Carpi, J. A. (coords.). *Política Económica 2016*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- OECD (2019): *The Future of Work*. OECD Employment Outlook 2019. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2023). *Artificial intelligence and the labour market*. OECD Employment Outlook 2023. Paris: OECD publishing.
- Rouzet, D., Caldera, A., Renault, Th. y Roehn, O. (2019). "Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies". *OECD Economic Policy Paper*, nº 27. OECD, Paris.
- Ruesga, S. M. (2013). *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Ruiz-Huerta, J., Adame, F., Agulló, A., Cantó, O., De Pablos, L., Díaz de Sarralde, S. y García-Herrera, C. (2022). *Libro blanco sobre la reforma tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Sánchez-Romero, M., Schuster, Ph. y Prskawetz, A. (2023). "Redistributive effects of pension reforms: who are the winners and losers?" *Journal of Pension Economics and Finance* 1-27.
- Suárez, B. (2014). *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*. Lex Nova. Valladolid: Thomson Reuters.
- Zubiri, I. (2016). "Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma". *Papeles de Economía Española* nº 147, pp: 167-187.

10

Experiencias de cuidados en clave de política pública local

por SARA MORENO COLOM

10.1 INTRODUCCIÓN

La transición demográfica señala la organización social de los cuidados como uno de los principales retos para el diseño e implementación de las políticas sociales en el actual contexto europeo. La novedad no reside en la necesidad de atender a los cuidados, sino en la aceleración de la magnitud e intensidad del fenómeno, que representa un nuevo riesgo social para el Estado del bienestar (Taylor-Gooby, 2004). Los análisis relacionan la emergencia de este escenario con las transformaciones sociodemográficas, los cambios en las familias y la mayor presencia de las mujeres en el mercado laboral (Moreno et al, 2017; Comas-d'Argemir y Bofill-Poch, 2022). La aceleración del envejecimiento de la población, la reducción de la natalidad o el aumento de las parejas de doble ingreso provocan el llamado care gap (Pickard, 2012), de manera que todas las predicciones demográficas apuntan al crecimiento exponencial de la demanda de cuidados de larga duración (Durán, 2018; Oficina C, 2023). A la vez que se constatan los déficits del sistema vigente para cubrir y dar respuesta a las necesidades sociales que se derivan de dicha situación.

Desde una dimensión global, este escenario se reconoce como la crisis de los cuidados (Pérez-Orozco, 2006) y, entre otros fenómenos, desata las cadenas globales de cuidados (Hochschild, 2001) o el care drain (Bettio et al, 2006). Desde una dimensión local, este escenario se refleja en la vida cotidiana de la ciuda-

danía con impactos distintos según los ejes de desigualdad. El género, la clase social y el origen aparecen como variables centrales para entender la arquitectura del cuidado caracterizada por una distribución desigual entre personas cuidadoras y receptoras a tenor del contexto sociopolítico (Comas-D'Argemir y Soronellas-Masdeu, 2021). Como consecuencia, el desequilibrio cuantitativo entre las crecientes necesidades y las posibilidades de atención refuerza las desigualdades sociales existentes. Ante el incremento de la demanda, la provisión de cuidados se divide entre su resolución en el ámbito privado y familiar según las condiciones materiales de existencia (Ezquerro y Celi, 2023) y su atención desde las políticas sociales que, a menudo, siguen recurriendo a la familia como principal responsable (León y Pavolini, 2014). Además, el ámbito laboral se caracteriza por la feminización de la mano de obra y la precariedad de las condiciones de trabajo (Recio et al, 2015). Con todo, el principal recurso para atender los cuidados sigue siendo las mujeres dentro de las familias y la mano de obra femenina, especialmente de origen inmigrante, en el mercado de trabajo.

La insuficiencia de la red de recursos y servicios públicos se agrava con las crisis acaecidas durante las primeras décadas del siglo XXI. Tanto la recesión económica y la expansión de políticas neoliberales de recortes sociales como la crisis de la COVID-19 obligan a repensar la organización social de los cuidados. El llamado paradigma de la austeridad

supone un freno al desarrollo del cuarto pilar del Estado del bienestar, pensado para ensanchar la capacidad de respuesta de los gobiernos ante la creciente demanda de cuidados (Del Pino y Rubio, 2013; Ibáñez y León, 2014; Picchi, 2016 y Rodríguez Cabrero, 2018). Asimismo, la crisis de la COVID-19 ha evidenciado la fragilidad del modelo de atención a los cuidados, especialmente de las personas mayores y dependientes (Capano et al, 2020; Martínez-Buján y Moré, 2021 o Daly et al, 2022). En este escenario de transición demográfica que coincide con la necesidad de una transición eco-social justa, crece el riesgo de producir nuevas desigualdades sociales. Ni las políticas públicas, ni el recurso familiar alcanzan a atender las demandas crecientes, siendo el acceso a los servicios privados limitado según las condiciones socioeconómicas y actuando como reproductor de desigualdades de género, clase y origen. Así, como argumenta Muntané (2023), la que ha sido denominada crisis demográfica es más bien una crisis de cuidados.

Ante la insostenibilidad del sistema en una época de cambio, surge la necesidad de repensar el Estado del bienestar. Una de las cuestiones prioritarias para el diseño de políticas sociales es revisar cómo se distribuye la provisión de los cuidados de larga duración entre los principales actores con capacidad de dar respuesta: estado, familia, mercado y comunidad. En esta tesitura, el modelo de cuidados se encuentra en un proceso de transición estratégico para

la definición de las políticas públicas: el sistema ya no puede limitarse a tener como eje prioritario la producción de bienes y servicios. Entre las distintas propuestas a debate, destacan dos estrategias que comparten un mismo interés por reforzar la dimensión comunitaria de los cuidados: la democratización y la desinstitucionalización.

El objetivo de este capítulo es aportar elementos teóricos y empíricos que contribuyan a pensar cómo desde el Estado del bienestar se puede afrontar el reto de la transición demográfica. En concreto, se apunta la necesidad de avanzar en el diseño e implementación de políticas de cuidados en clave local desde una perspectiva comunitaria. En primer lugar, se presentan las principales ideas que introducen las estrategias de desinstitucionalización y democratización. A continuación, se caracteriza el actual escenario español para, en tercer lugar, presentar distintas experiencias políticas a nivel local como buenas prácticas que sirven de base empírica para las recomendaciones finales.

10.2. DEMOCRATIZAR Y DESINSTITUCIONALIZAR LA PROVISIÓN DE CUIDADOS COMO RESPUESTAS A LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

La situación que conllevó la pandemia puso al descubierto tanto la escasez de las políticas sociales pensadas para atender las necesidades de cuidados a lo largo del ciclo vital, como la respon-

sabilidad de la familia (un eufemismo para referirse a las mujeres), en cubrir los múltiples vacíos que dejan los límites del modelo público de cuidados. Las contradicciones y los límites del modelo de bienestar actual ante el escenario de transición demográfica generan nuevos riesgos sociales que abundan en la escasa socialización de la responsabilidad de cuidados y la alta precarización del sector laboral que representan (Moreno, 2021a). Este escenario es compartido a nivel europeo. Sin embargo, se articulan distintas respuestas, acorde a los regímenes de bienestar, según la distribución de responsabilidades entre estado, mercado, familia y comunidad (Leitner, 2003; Bettio y Verashchagina, 2012; Greve, 2017). Se trata de cuatro esferas que no tienen límites claros y que se articulan dibujando un mosaico de los cuidados (Comas-D'Argemir y Soronellas-Masdeu, 2021). Desde esta perspectiva, emergen distintos modelos en función del nivel de socialización, mercantilización, individualización, familiarización y feminización de las respuestas que, a su vez, repercuten en la estructura poblacional, reforzando o debilitando los ejes de desigualdad que la atraviesan (Saraceno, 2010).

A pesar de que la preocupación por el *social care* (Daly y Lewis, 2000) aparece en la agenda científica a finales del siglo xx, ha sido necesaria una pandemia para alcanzar un mayor reconocimiento so-

cial que trascienda con fuerza en la agenda política. Así lo constata el volumen de acuerdos, estrategias y planes aprobados en los últimos años entre los que destaca la Estrategia Europea de Cuidados a nivel europeo, junto al Plan de choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, o el documento *Bases para los Cuidados y la Estrategia Estatal de Desinstitucionalización* a nivel español¹.

El momento actual coincide con una segunda fase en el proceso de revisión del sistema de provisión de cuidados. Tanto la experiencia acumulada con las políticas impulsadas desde inicios del siglo XXI, como los aprendizajes de la pandemia sirven de base para justificar la necesidad de pensar en políticas de cuidados en clave local y comunitaria. Básicamente, se considera que las instituciones más pegadas al territorio pueden captar mejor la demanda de cuidados y responder a la garantía de equidad social en su atención y respuesta (Fantova, 2021). Reconociendo la importancia de los niveles de gobierno supranacionales y nacionales en la definición de los marcos normativos, también se constatan sus limitaciones en cuanto a la materialización de los mismos. Sobre todo, si se tiene en cuenta la naturaleza de los cuidados en comparación con otros derechos universales como son los vinculados a la salud o educación. Aun compartiendo muchos

1. Para más detalle ver: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/docs/estrategia-estatal-de-cuidados-v8.pdf>.

aspectos, la atención pública a los cuidados entendidos como riesgo social debe hacer frente a las dificultades socioculturales que acarrea un ámbito percibido como privado. Esta percepción explica por qué se manifiestan más resistencias a la intervención pública tanto desde dentro de las estructuras profesionales y administrativas como desde el imaginario ciudadano (Moreno et al, 2017).

En este punto, surgen distintas estrategias sobre cómo revisar la organización de los cuidados para avanzar hacia un modelo más justo socialmente que permita hacer frente a los déficits de los sistemas de provisión vigentes, así como frenar las crecientes desigualdades que potencialmente pueden producir las transiciones demográfica, digital y climática. Se trata de propuestas orientadas a potenciar la dimensión público-comunitaria ante el riesgo de acentuar la fractura social por: desatender a los colectivos más vulnerables y frágiles de la pirámide de edad; expandir un mercado privado de cuidados segregador, especialmente de plataformas y tecnológico junto a la brecha digital; e ignorar el impacto de la crisis climática en la población que no tiene autonomía para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria. Dos de las propuestas que emergen como respuesta política apuntan a la democratización y la desinstitucionalización de los cuidados.

La democratización de los cuidados

Desde una perspectiva centrada en la justicia social, se introduce la necesidad de democratizar el modelo de cuidados de larga duración como una de las mayores garantías de equidad social en el actual contexto de transición demográfica. Se argumenta la necesidad de reforzar la responsabilidad pública de un ámbito que ha tendido a individualizarse e invisibilizarse en el espacio privado contribuyendo a su familiarización, feminización y mercantilización (Comas-D'Argemir, 2019). Un aspecto fundamental para avanzar en la dirección que señala la democratización de los cuidados es el impulso de la dimensión comunitaria (Vega et al, 2018). A pesar de la complejidad conceptual de dicha dimensión, se comparte la idea de que lo comunitario puede contribuir a un reparto más justo de responsabilidades orientado a desfamiliarizar, desfeminizar y desmercantilizar. Además, algunas voces defienden la necesidad de potenciar desde lo público los cuidados comunitarios para avanzar en una protección social más cooperativa y participativa (Martínez-Buján, 2019).

En el caso español, el documento de *Bases por los Cuidados*² elaborado por la Mesa Asesora por los Cuidados impulsada por el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, durante la legislatura

2. Para más detalle ver: <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DEI969.pdf>.

pasada (2019-2023), materializa la idea de la democratización con el derecho a los cuidados: “La reivindicación de un derecho al cuidado pretende revertir la actual situación en la que la inexistencia de corresponsabilidad convierte a los cuidados en una responsabilidad a resolver en los hogares (cuidados familiarizados) con los recursos privadamente disponibles: tiempo para cuidar gratuitamente, con el consecuente impacto en el ejercicio de otros derechos de quienes asumen esta función, fundamentalmente mujeres; o dinero para comprar cuidados (cuidados mercantilizados) [...]. Los cuidados han de entenderse como un derecho que, además, facilita el acceso a otros derechos” (p. 29-30).

La desinstitucionalización de los cuidados

Desde una perspectiva centrada en las políticas públicas, se cuestiona la tendencia a institucionalizar la provisión de cuidados en centros residenciales al margen de la vida cotidiana de las personas. Siguiendo las propuestas articuladas a nivel europeo (Rostgaard, 2020), se plantea la necesidad de garantizar desde lo público la socialización de los cuidados, a partir de un modelo de gestión de los servicios integral que fomente el entorno domiciliar y comunitario siempre que sea posible. El caso sueco es uno de los principales referentes de este mode-

lo caracterizado por el apoyo público a la demanda de cuidados en los hogares (Peterson, 2021). Algunas de las reformas impulsadas a nivel europeo comparten estas dos tendencias en la llamada línea de actuación *ageing-in-place*: respetar las preferencias de las personas usuarias y sus familias; así como reforzar o volver a la atención domiciliaria.

En este sentido, existe un amplio consenso a nivel europeo sobre la necesidad de impulsar modelos de cuidados que favorezcan la permanencia de las personas en su entorno domiciliar y comunitario, reduciendo la cobertura e intensidad de los cuidados institucionalizados en centros residenciales. Se busca garantizar los derechos de las personas y su bienestar cotidiano, en un proceso de transformación que supone pasar del modelo de cuidados basado en la atención asistencial en instituciones a un modelo de atención comunitaria y personalizada. El objetivo es garantizar que las personas puedan elegir dónde vivir y hacerlo integradas en su comunidad.

En el caso español, la Estrategia Estatal de Desinstitucionalización para una Buena Vida en Comunidad³ presentada en 2023 define la desinstitucionalización como: “un proceso de cambio en las modalidades de cuidados y apoyos a las personas, desde entornos institucionales hacia servicios de apoyo en la comunidad en los que se promueve la participación social y apoyos domiciliarios y comunitarios ajustados a las necesidades, la voluntad y las

3. Para más detalle ver: <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/>.

preferencias de las personas, contribuyendo a su bienestar, a su desarrollo integral y a un proyecto de vida elegido” (p. 6). La mencionada Estrategia se impulsa desde el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y en el marco de los compromisos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el fin de fomentar contextos comunitarios accesibles, prevenir la institucionalización, transformar las instituciones residenciales, desarrollar servicios de apoyo en la comunidad y potenciar la atención personalizada.

Buenas prácticas e interrogantes

Tomando como referencia el marco estratégico que dibuja la democratización y la desinstitucionalización de los cuidados, el tercer apartado de este capítulo presenta distintas experiencias que evidencian el potencial transformador de las políticas de cuidados en clave local. Sin embargo, a pesar de que ambos conceptos, democratizar y desinstitucionalizar, introducen un nuevo planteamiento en el proceso de revisión del modelo de cuidados ante la transición demográfica, también suscita algunos interrogantes. A grandes rasgos, se plantea hasta qué punto lo comunitario impulsado desde lo público incide en una provisión más justa de los cuidados basada en una mayor socialización de su responsabilidad, la profesionalización del trabajo que conllevan y la disminución de las desigualdades sociales que acarrearán. Más concretamente, surge un conjunto de interrogantes

en torno a la necesidad de encontrar un equilibrio entre la responsabilidad pública y el impulso de la dimensión comunitaria en los cuidados: ¿Cómo evitar que la dimensión comunitaria reproduzca las desigualdades sociales? ¿Cómo fomentar en la ciudadanía la responsabilidad ética de los cuidados sin reforzar la obligación moral de los mismos? ¿Cómo hacer compatible las preferencias de las personas con los criterios profesionales? ¿Cómo avanzar en la desinstitucionalización reconociendo también la necesidad de centros residenciales y centros de día? ¿Cómo evitar que el impulso del entorno domiciliario y comunitario en los cuidados implique un riesgo de institucionalizar el hogar, reforzar la responsabilidad familiar y favorecer la precariedad e informalidad laboral?

10.2. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y SISTEMA DE CUIDADOS ESPAÑOL: TENSIONES Y RETOS

España es el cuarto país europeo con mayor proporción de personas mayores, el 20,1 % de la población tiene más de 65 años y se espera un crecimiento exponencial de esta cifra a medida que la generación del baby boom alcance esa edad (Oficina C, 2023). En concreto, los datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021) apuntan, con relación al envejecimiento, que la población de 65 años y más alcanzará el 28,8 % en 2040 y el 31,5 % en 2050. Según estas mismas proyecciones, la

tasa de dependencia⁴ que en 2020 era del 54,2 %, alcanzará el 70,1 % en 2040 y el 81,1 % en 2050. Como consecuencia de este proceso, por un lado, tendrá lugar el fenómeno del envejecimiento que, entre otras tendencias, implicaría el crecimiento de la población mayor de 100 años (12 551 personas en 2020) que alcanzaría la cifra de 217 344 en 50 años (2070). Por otro lado, las mismas simulaciones demográficas apuntan que la pérdida de población se concentraría en el tramo de edad relativo a la mencionada generación sándwich, con una edad comprendida entre los 30 y 49 años, que se reduciría en 4,2 millones de personas en 15 años (representando un 28,5 % menos) y en 6 millones hasta 2066 (representando un 40,1 % menos). Por el contrario, se incrementarían todos los grupos de edad a partir de los 70 años, siendo el grupo 55-59 años el que acumularía más efectivos en 2031 y 2066 (desbancando al grupo 40-44 años que fue mayoritario en 2016). Además, los datos también apuntan el crecimiento sostenido de la esperanza de vida al nacer, que llegaría a 83,6 años en el caso de los hombres y 88 años en el caso de las mujeres en 2039 y a 85,8 años y 90 años respectivamente en 2069.

El conjunto de estos datos evidencia el reto que supone la transición demográfica y la crisis de cuidados subyacente. Se trata de un escenario dónde también cabe considerar el riesgo de

ver incrementadas las desigualdades sociales al considerar la heterogeneidad social de la población envejecida (Oficina C, 2023). Además, para completar el diagnóstico, es preciso caracterizar brevemente el modelo español de cuidados a partir de tres rasgos considerados centrales para su identificación: familiarismo implícito, discurso universalista y desequilibrio territorial.

Familiarismo implícito

Las clasificaciones propuestas para identificar los distintos regímenes de cuidado de larga duración (Bettio et al, 2006; Lyon y Gluksmann, 2008) caracterizan el modelo español, como el resto de los países del sur de Europa, por el papel central de la familia y la débil red de servicios sociales: el 73,6 % de los cuidados dependen mayoritariamente de mujeres dentro de las familias (Oficina C, 2023). Se suele considerar como un ejemplo de familiarismo implícito (Saraceno, 2010), donde el soporte familiar, sustentado por el ideal de cuidados “en casa y con la familia”, acompaña una visión asistencialista de los servicios públicos (Moreno et al, 2017). Unos servicios que se perciben como sustitutos de la familia y no como un derecho universal de ciudadanía. Además, como respuesta a la escasez de servicios de cuidados, destaca la importante presencia de mujeres inmigradas que,

4. Siguiendo la definición del INE, la tasa de dependencia hace referencia al cociente entre la población perteneciente a un determinado ámbito menor de 16 años o mayor de 64 (potencialmente inactiva) entre la población de 16 a 64 años (potencialmente activa), expresado en tanto por cien.

desde la formalidad o informalidad del servicio doméstico, cubren buena parte de las necesidades (Moré, 2018; Díaz-Gorfinkel y Martínez-Buján, 2018). Se estima que más del 30 % de las cuidadoras se encuentra en una situación de economía sumergida (Oficina C, 2023).

En resumen, este sistema de atención se basa, principalmente, en el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares, con una escasa participación de los servicios sociales y con una creciente privatización a través del servicio doméstico (Picchi, 2016; Martínez-Buján y Moré, 2021). Las desigualdades de este modelo de cuidados en términos de género, clase social y origen, así como sus incompatibilidades con la sostenibilidad de la vida han sido ampliamente contrastadas (Vega et al, 2018; Roca Escoda, 2018; Comas d'Argemir y Bofill, 2022).

Discurso universalista, prácticas asistencialistas

El caso español también se caracteriza por tener un discurso universalista en relación a los cuidados desde la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), mientras que persisten unas prácticas e imaginarios asistencialistas que condicionan las preferencias de las personas (Moreno et al, 2017). En efecto, uno de los aspectos fundamentales para construir el discurso universalista en torno a la dependencia es la aprobación de la

LAPAD. Un marco normativo que reconoce, por vez primera, el derecho subjetivo de ciudadanía a los cuidados de larga duración a través del sistema público estatal. Este cambio legislativo introduce la posibilidad de un proceso de transición hacia un nuevo planteamiento de los servicios, basado en cuidados profesionales, con la construcción del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Como explican Martínez et al (2020), España es un país que inició de manera tardía y con muchas dificultades la política de atención a la dependencia, de manera que aún tiene mucho camino por recorrer. Existe una brecha que separa el contenido de la ley de la realidad social, dando como resultado un reconocimiento de derechos no efectivos: el sistema no responde a los principios de universalidad, carácter público, igualdad efectiva y no discriminación que contempla la LAPAD. Las razones de esta brecha señalan problemas de financiación, diseño y gestión de la ley. En esta línea, se evidencia a continuación cómo la implementación de la norma, desplegada de forma insuficiente, conlleva desigualdades sociales, precariedad laboral y fragmentación territorial.

En primer lugar, existe consenso en apuntar a los problemas de financiación que acompañan la LAPAD desde sus inicios. En 2021, el SAAD se financió con un 0,82 % del PIB (10 000 millones de euros), mientras que la media europea se sitúa en el 1,7 % del PIB, considerando que algunos países nórdicos y los Países Bajos encabezan la lista con partidas del 3,5 % del PIB (Oficina C, 2023).

En segundo lugar, se señalan problemas en el diseño de la norma, tanto con relación al contenido como a la gobernanza. Por un lado, se pone de manifiesto el efecto no previsto de incorporar en la cartera de servicios la Prestación para Cuidados en el Entorno Familiar (PE-CEF). Básicamente, porque desde su primer año de implementación representa la prestación más frecuente, de modo que el mayor porcentaje de personas beneficiarias de la ley recibe el principal cuidado en casa y por parte de algún familiar (Sastre y Martínez, 2022). Ello explica la baja intensidad de la cobertura institucional y asistencial, así como la persistencia de la familiarización y feminización de los cuidados, junto a la dificultad de profesionalización de los mismos (Moreno et al, 2017). Por otro lado, el diseño de la gobernanza se caracteriza por la descentralización institucional y la dependencia de los servicios sociales. La gobernanza del SAAD es compleja y con ambigüedades competenciales entre la Administración General del Estado, el Consejo Territorial, las CC AA y las Entidades Locales. Además de dicha complejidad, destaca la contradicción que supone el hecho de que la administración municipal tiene limitadas competencias, pero una gran responsabilidad en la gestión de los servicios domiciliarios y comunitarios (Oficina C, 2023).

En tercer lugar, a raíz de los problemas de diseño relativos a la gobernanza, se observa una elevada fragmentación ins-

titucional y desigualdad territorial tanto en los procedimientos como en los modelos de cuidados de cada Comunidad Autónoma que, además, tienen competencias para determinar las reglas de participación de las personas usuarias en algunos copagos o las incompatibilidades entre prestaciones. Se dibuja un mosaico con 17 modelos distintos que conllevan diferencias según dónde resida la persona dependiente: algunos enfatizan cuidados familiares, otros la cartera de prestaciones públicas, algunos centros privados y otros concertados y públicos (Martínez et al, 2020). En este sentido, se dan diferencias territoriales en la aplicación del catálogo de servicios que no responden solo a los grados de dependencia de la población en cada comunidad, sino también a decisiones políticas y de financiación⁵.

Finalmente, en cuarto lugar, se evidencian problemas en la gestión y administración que se traducen, especialmente, en largos tiempos de espera, sobre todo, para la resolución de los expedientes y la obtención de cuidados. Igualmente, desde la perspectiva de la prestación de los servicios, se constata que el empleo ligado al sector público reproduce muchos aspectos característicos del sector privado que implican altas tasas de precariedad, feminización e inmigración. El conjunto de aspectos relatados dificulta la mejora de las condiciones laborales de las trabajadoras del cuidado, así como de la calidad del servicio ofrecido (Martínez-Buján, 2021; Moreno, 2021a).

5. Martínez et al (2020) presentan un análisis exhaustivo de las diferencias territoriales entre CC AA.

Con todo, se observa una divergencia entre el discurso político universalista, las prácticas asistencialistas de algunos actores y la preferencia social por la familia como proveedora principal (Recio 2014).

El impacto de las crisis y las transiciones

Finalmente, cabe mencionar el impacto de las dos crisis que han tenido lugar durante las primeras décadas del siglo XXI, en un contexto marcado por la necesidad de reformar el Estado del bienestar para hacer frente a la transición demográfica que implica un proceso de envejecimiento de la población. En el caso español (Martínez et al, 2020; Sastre y Martínez, 2022), las respuestas articuladas frente a ambos escenarios de crisis dibujan dos tendencias que se identifican en términos de refamiliarización y rehogarización. Tanto la recesión económica con los recortes públicos, como las medidas sanitarias tomadas para frenar la expansión de la pandemia del COVID-19, refuerzan el papel de la familia y el domicilio particular como recursos para atender las necesidades de cuidados. Y, de manera subsidiaria, el recurso a la mercantilización con la promoción de prestaciones monetarias para la compra de servicios en un mercado precarizado. Se trata de dos estrategias basadas en la responsabilidad individual ante los límites de la responsabilidad pública. Aspectos que se suman y alimentan el imaginario social que sigue manifestando preferencias en torno al deseo de

que los cuidados se ejerzan en la familia. Como consecuencia, aumenta el riesgo de reproducir las desigualdades sociales existentes y disminuye la posibilidad de socializar los costes asociados al cuidado, reforzando la precariedad laboral del sector (Martínez Buján y Moré, 2021). En este contexto, emerge la demanda de un mayor compromiso público-comunitario.

10.3. POLÍTICAS DE CUIDADOS EN CLAVE LOCAL Y COMUNITARIA

En el actual escenario demográfico, marcado por la transición del sistema de cuidados, se detectan propuestas políticas innovadoras impulsadas más allá de las diferencias territoriales. Son prácticas que ponen de manifiesto el valor de la dimensión local para implementar experiencias viables que contribuyen a materializar el compromiso público con las estrategias de la democratización y la desinstitucionalización. Se trata de proyectos diseñados desde la lógica de la innovación social y la acción comunitaria para dar respuesta a la creciente demanda de cuidados ante los retos de la transición demográfica y activando lo común desde lo público. El conjunto de estas propuestas parte de la perspectiva de la atención centrada en la persona, tanto en centros asistenciales como en el hogar, considerando el potencial de la dimensión territorial en clave de proximidad a la ciudadanía (Izaola y Zubero, 2016; Sancho y Martínez, 2021; Martínez-Virto y Hermoso-Humbert, 2021). Ello implica

tomar como escenario de actuación el ámbito local, impulsar un cambio de paradigma en la prestación de los servicios y fortalecer las acciones de prevención.

A continuación, se presentan cinco buenas prácticas que responden a distintas líneas de actuación actualmente vigentes: integración sociosanitaria con los ecosistemas de cuidados; nuevo modelo de gestión del servicio de atención domiciliaria; transformación de los centros residenciales hacia una atención centrada en la persona; prevención y acción ante la soledad no deseada; y servicios de atención integral y transversal para atender las necesidades de cuidados a lo largo de ciclo vital.

Los ecosistemas de cuidados⁶

Se trata de una iniciativa impulsada por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa con el nombre de Zaintza HerriLab y que actualmente cuenta con 14 municipios implicados. Los ecosistemas de cuidados son experiencias locales orientadas a impulsar modelos de atención personalizados, integrales, flexibles y comunitarios. Las actuaciones parten de la coordinación sociosanitaria facilitando la cooperación profesional y administrativa, así como la participación de la comunidad y de las propias familias. La principal innovación insti-

tucional se basa en conectar diferentes tipos de servicios (salud, servicios sociales y sociosanitarios) y de actuaciones de distintos agentes (administración pública, organizaciones del tercer sector, empresas, familias, centros tecnológicos o universidades) para responder a la provisión de cuidados desde la doble perspectiva de la atención y la prevención (Legarreta y Martínez, 2023). La principal innovación en términos de atención pasa por entender los cuidados como un continuum con diferentes fases y contextos que se pueden presentar de forma simultánea, por ejemplo, en el hogar y el centro de día.

Las primeras evaluaciones realizadas a partir del caso Pasaia Zaintza HerriLab⁷ ponen de manifiesto el potencial de los ecosistemas de cuidados para que las personas con necesidades de cuidados de larga duración puedan permanecer en su entorno domiciliario y comunitario. Además, se constata un menor uso de los servicios de teleasistencia relacionados con la solución de emergencias y problemas sociosanitarios. A pesar del corto recorrido de la experiencia, presenta potencial para responder al objetivo de desarrollar una atención integral y estructurar un continuo de los cuidados, tanto en el domicilio como en los centros residenciales, partiendo de las necesidades y preferencias de cada persona.

6. Para más información: <https://www.zaintzaherrilab.eus/es/>.

7. Ver más aquí: https://bideoak2.euskadi.eus/2024/02/14/news_91692/20240214_Informe_de_conclusiones_Evaluaci%C3%B3n_Pasaia_Zaintza_HerriLab.pdf.

El Servicio de Atención Domiciliaria de proximidad (SAD)⁸

Se trata de una propuesta inspirada en el modelo impulsado por la organización holandesa Buurtzorg de servicios sanitarios domiciliarios. En 2006 dicha organización introduce una forma innovadora de gestión de los servicios basada en equipos de profesionales autogestionados y en el fomento de la capacidad de decisión de las personas usuarias (Drennan et al, 2018). Desde entonces, distintos países han adaptado el modelo y cuentan con experiencias a nivel local y organizacional. Entre ellos, se encuentra el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que en 2017 impulsa un nuevo modelo de gestión del SAD y que, posteriormente, también se desarrolla en otros municipios con el nombre de SAD de proximidad. El objetivo es atender a las problemáticas que afectan tanto a las personas con necesidades de cuidados como a las personas que las cuidan. Los objetivos específicos contemplan mejorar la calidad del servicio y mejorar las condiciones de trabajo de las cuidadoras profesionales. Para ello, se impulsa un modelo de gestión basado en la proximidad territorial, el trabajo en equipo, la atención centrada en la persona y la autogestión del servicio.

Las evaluaciones (Moreno 2021a, 2021b) apuntan a la mejora de las condiciones laborales con relación a distin-

tos ejes considerados clave: autogestión y flexibilidad organizativa en el tiempo y el espacio; redistribución física y emocional de la carga de trabajo; mejora del reconocimiento y visibilidad social de las tareas de cuidado; desarrollo de competencias y adquisición de capacitaciones; así como potencialidad de la comunicación con las familias. Además, se constata cómo la mejora de las condiciones laborales facilita la atención individualizada de las personas usuarias. En este sentido, se señala que el trabajo en equipo, la flexibilidad de los tiempos y la comunicación con las familias contribuyen a la personalización del servicio, adaptándolo a las necesidades de la persona usuaria, a la mejora del reconocimiento profesional de las trabajadoras y al fomento de la construcción de la identidad comunitaria en los cuidados de larga duración. Los límites detectados apuntan a las jerarquías profesionales, en los que las trabajadoras familiares siguen ocupando el último eslabón dentro del sector, así como a las dificultades de la mejora de las condiciones laborales que escapan a la organización del trabajo, por ejemplo, en términos salariales.

Proyecto “Como en casa”⁹

Este proyecto forma parte de la Plataforma de Innovación Social VIDAS recientemente impulsada en el marco de la

8. Para más información: <https://ajuntament.barcelona.cat/observatorisalut/avaluacions/sad/>.

9. Para más información: <https://www.comoencasa.eus/es/proyecto>.

Estrategia Estatal de Desinstitucionalización y se implementa en distintos centros residenciales de Asturias y Euskadi con el liderazgo de la Fundación Matia. El objetivo principal es fomentar una metodología de trabajo basada en la investigación, acción y participación para generar un itinerario de transformación de los centros residenciales hacia una atención centrada en la persona. Partiendo de los aspectos que promueven el bienestar en las personas que viven en entornos residenciales, el proyecto pretende mejorar su bienestar tomando en consideración la experiencia subjetiva a nivel individual. Se busca diseñar y crear alojamientos que garanticen la continuidad con el proyecto de vida de las personas, así como sus derechos. Igualmente, se trabaja en la interrelación entre los centros y la comunidad, entendiendo que dichas instituciones forman parte de la dimensión comunitaria, más allá de los límites físicos de las residencias. Asimismo, esta perspectiva facilita el trabajo ya que evita procesos de institucionalización no deseada.

Al tratarse de un tipo de proyecto de investigación participativa, se prevé la generación de conocimiento relacionado con aspectos de buen trato en la vida cotidiana, entornos significativos, aspectos organizativos y sobre la integración de los centros residenciales en la comunidad. En última instancia, la metodología de carácter participativo se orienta

a la co-creación de soluciones según la realidad de cada centro y territorio.

*Radars*¹⁰

Es un proyecto impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona desde 2008, posteriormente implementado en otros municipios, como una iniciativa de acción comunitaria a nivel de barrio dentro del catálogo de servicios sociales para las personas mayores. El objetivo es doble: reducir el riesgo de aislamiento y de exclusión social, desarrollando acciones preventivas para que las personas vulnerables que gozan de autonomía puedan seguir disfrutando de ella; y paliar la soledad no deseada garantizando las necesidades sociales de afecto y amistad.

En concreto, se trata de una red de acción y prevención comunitaria, promovida por la administración pública y un conjunto de entidades colaboradoras donde participan vecinos, comerciantes, voluntarios y profesionales de las asociaciones y servicios públicos vinculados a los diferentes territorios. El conjunto de estos actores se coordina para ayudar y facilitar la permanencia de las personas mayores en su hogar. Actúan como radares que alertan a la administración pública de cualquier alteración en la cotidianeidad de las personas usuarias. Por ejemplo, la ausencia en una visita médica, no recoger la medicación encargada

10. Para más información: <https://ajuntament.barcelona.cat/serveissocials/ca/canal/projecte-daccio-comunitaria-radars>.

a la farmacia o no realizar la compra semanal. El colectivo prioritario son las personas mayores de 75 años que viven solas o con otra persona mayor de 65, y con autonomía limitada y/o sin una red de apoyo, de manera que pueden resultar invisibles en el territorio. Las evaluaciones constatan que representa una buena práctica de acción comunitaria impulsada desde el gobierno local para mejorar la organización social de los cuidados con la implicación de la comunidad (Moreno, 2018; Moreno, 2019). La red de corresponsabilidad de la administración con la sociedad civil genera procesos de vinculación y apoyo mutuo entre un grupo de personas que comparten un mismo espacio, llegando allí donde no alcanza la responsabilidad pública. Se genera así un círculo virtuoso con enormes potencialidades a nivel comunitario que parte de la visibilidad social de los cuidados. Los límites apuntan, sobre todo, a la feminización de la red comunitaria, reproduciendo parte de la estructura desigual del modelo de cuidados.

*VilaVeïna*¹¹

Se trata de una experiencia impulsada desde el Ayuntamiento de Barcelona en el contexto de la crisis del COVID-19 con el objetivo de generar comunidades de cuidados. Su finalidad es fomentar la socialización de los cuidados, más allá del ámbito privado-familiar o el aisla-

miento social, desde un modelo basado en la proximidad, corresponsabilidad y calidad. Para ello, cada centro VilaVeïna da servicio a unidades territoriales de entre 10 000 y 30 000 habitantes; se ubica en un espacio de referencia comunitario abierto a la ciudadanía; y lo gestiona una técnica referente. Esta figura profesional atiende de manera integrada y coordinada el abanico de situaciones a partir de una doble vía de servicio. Por un lado, la atención directa e individualizada a la ciudadanía para acompañarla en problemáticas vinculadas al cuidado, buscando soluciones particulares que articulen los recursos públicos y comunitarios (acompañamiento en la gestión de trámites administrativos para la solicitud de ayudas relacionadas con la atención y los cuidados, derivación a servicios especializados o soporte emocional). Por otro lado, la acción comunitaria destinada a generar espacios colectivos dirigidos principalmente a personas mayores, familias con menores de 3 años y cuidadoras (remuneradas o no). En este caso, destacan los grupos de apoyo entre cuidadoras familiares, los de envejecimiento activo, los de acompañamiento a la crianza o las sesiones de autocuidado entre mujeres migrantes trabajadoras del sector de los cuidados.

Las primeras evaluaciones (Keller y Moreno, 2024) ponen de manifiesto, en el caso del proceso de implementación, la importancia de la territorialización

11. Para más información: <https://www.barcelona.cat/ciutatcuidadora/es/vilaveina>.

del servicio. Cada VilaVeïna se configura según las características del territorio tanto a nivel sociodemográfico como según el propio ecosistema de servicios y recursos de cuidados: los perfiles de las personas de las que se encargan a través de la atención individual varían en función de la realidad sociológica del barrio; mientras que el tipo de acción comunitaria aparece vinculada a las dinámicas del territorio. En términos de impacto, se pone de manifiesto el potencial del nuevo servicio para atender y asumir los cuidados colectivamente y para fomentar su socialización desde el ámbito privado hacia las comunidades de cuidados. Destacan las respuestas colectivas desde la corresponsabilidad, especialmente para personas cuidadoras, generando redes de apoyo que rompen con su aislamiento y mejoran su bienestar. Asimismo, se detectan elementos que contribuyen a democratizar los cuidados, recortando la distancia entre la administración y las personas. Los límites apuntan a la dificultad de redistribuir la responsabilidad de los cuidados más allá de los entornos familiares y de proximidad, así como, de nuevo, a la feminización de la misma.

10.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el contexto de la transición demográfica, la subyacente crisis de los cuidados y el riesgo de incrementar las desigualdades sociales se plantea la revisión del sistema de bienestar desde la estrategia

de la democratización y de la desinstitucionalización. Más allá de las diferencias territoriales, el impulso de políticas públicas de cuidados en clave local abre una nueva vía de intervención. El gobierno municipal tiene un papel fundamental en la provisión, gestión y organización de los servicios de cuidados de larga duración a la vez que representa un buen escenario para ensayar nuevas soluciones políticas ante los retos sociodemográficos crecientes. Por esta razón, sería necesario avanzar en un mayor equilibrio del actual modelo descentralizado en el que el ámbito local queda desdibujado de competencias al tiempo que sobrecargado de responsabilidades. En este sentido, resulta urgente revisar la distribución de competencias y recursos en la arquitectura institucional.

A pesar de esta contradicción, la capacidad innovadora de los gobiernos locales es fundamental. Las buenas prácticas presentadas contribuyen a la difusión de modelos de atención innovadores y orientados a transformar la provisión de cuidados desde una perspectiva anclada en la justicia social. La proximidad física y simbólica del ámbito municipal facilita una mejor detección de necesidades y un reparto más justo de responsabilidades desde un ecosistema integrado que incluye un entramado social de compromiso. Las cinco experiencias descritas apuntan a la democratización de los cuidados como horizonte y a la comunidad como actor necesario para avanzar en la desinstitucionalización. En este punto, recuperando los interrogantes planteados

acerca del necesario equilibrio entre ámbitos, se señala la viabilidad del equilibrio entre lo público y lo comunitario, basado en la complementariedad y no la sustitución. Un equilibrio que contribuye al reconocimiento social de los cuidados, a la socialización de su responsabilidad y a la profesionalización del trabajo que implican, así como a considerar los derechos y las demandas tanto de las personas que reciben como las que proporcionan cuidados. Un aspecto que remite a la encrucijada de derechos entre poder decidir cómo ser cuidado, el derecho a no cuidar si repercute en otros derechos y el derecho al trabajo de cuidados digno (Moreno, 2019).

A partir de la experiencia de estas iniciativas, se formulan un conjunto de recomendaciones para el diseño e implementación de políticas públicas identificando seis líneas de actuación que deberían ser sostenidas en el tiempo, más allá de su carácter innovador:

1. **Favorecer la integración de servicios (sanitarios, sociales, educativos), la cooperación entre profesionales y la participación de las personas usuarias**, en la línea de los ecosistemas de cuidados, para una atención pensada desde el continuum de los cuidados que configura la vida de las personas.
2. **Potenciar actuaciones que contribuyan a la profesionalización del trabajo de cuidados** atribuyendo capacidad organizativa a las trabajadoras familiares, así como reconocimiento de competencias y habilidades desde nuevos modelos de gestión como el Servicio de Atención Domiciliaria de proximidad.
3. **Avanzar en la necesaria transformación de la atención institucional y asistencial**, partiendo del carácter imprescindible de los centros residenciales y el potencial transformador de una atención centrada en la persona, en la línea que propone el proyecto “Como en casa” de personalización del servicio.
4. **Impulsar proyectos diseñados desde la lógica de la prevención** para abordar situaciones de soledad no deseada y aislamiento social en colaboración con agentes de la sociedad civil, facilitando la creación de redes que permitan superar los límites de la intervención institucional como propone el proyecto Radars.
5. **Impulsar nuevos servicios integrales y transversales** que sitúen los cuidados como centro de actuación y el territorio como eje fundamental para favorecer el diseño e implementación de una nueva provisión de los cuidados desde la proximidad y la personalización de los recursos siguiendo la experiencia de VilaVeïna.
6. Finalmente, **considerar los riesgos de reproducir las desigualdades so-**

ciales que atraviesan la dimensión familiar y comunitaria en el ámbito de los cuidados, especialmente en términos de feminización y precarización. Una recomendación que incluye la problematización de las preferencias individuales cuando no se dan las condiciones para garantizar la calidad del trabajo de cuidados, así como el compromiso político para prestigiar y asegurar el empleo digno, en términos de la Organización Internacional del Trabajo, en el ámbito de los cuidados.

Bibliografía

- Bettio, F., Simonazzi, A. y Villa, P. (2006). "Change in care regimes and female migration: The care drain in the Mediterranean". *Journal of European Social Policy*, 16(3): 271–285.
- Bettio, F. y Verashchagina, A. (2012). *Long-Term Care for the elderly. Provisions and providers in 33 European countries*. European Commission.
- Capano, G., Howlett, M. y Jarvis, DSL. (2020). "Mobilising policy (in)capacity to fight COVID-19: understanding variations in state responses". *Policy and Society*, 39(3): 285–308.
- Comas-d'Argemir, D. y Bofill, S. (2022). *Cuidar a mayores y dependientes en tiempos de la Covid-19*. Valencia: Tirant humanidades.
- Comas-d'Argemir, D. y Soronellas-Masdeu, M. (2021). "Envejecimiento, dependencia y cuidados. Retos sociales y retos asistenciales. Arxiu d'Etnografia a Catalunya". *Revista d'Antropologia Social*, 22: 5-19.
- Comas-d'Argemir, D. (2019). "Cuidados y derechos. El avance hacia la democratización de los cuidados". *Cuadernos de Antropología Social*, (49).
- Daly, M. y Lewis, J. (2000). "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states". *British Journal of Sociology*, 51(2): 281-298.
- Daly, M., León, M., Pfau-Effinger, B., Ranci, C. y Rostgaard, T. (2022). "COVID-19 and Policies for Care Homes in European Welfare States: Too little, too late?". *Journal of European Social Policy*, 32(1): 48-59.
- Daly, M. (2021). "The concept of care: insights, challenges and research avenues for COVID-19 times". *Journal of European Social Policy*, 31(1): 108–118.
- Del Pino, E. y Rubio, M.J. (eds.) (2013). *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- Díaz-Gorfinkiel, M. y Martínez-Buján, R. (2018). "Mujeres migrantes y trabajos de cuidados: transformaciones del sector doméstico en España". *Panorama social*, (27): 23-36.
- Drennan, V. M., Calestani, M., Ross, F., Saunders, M. y West, P. (2018). "Tackling the workforce crisis in district nursing: can the Dutch Buurtzorg model offer a solution and a better patient experience? A mixed methods case study". *BMJ open*, 8(6), e021931.
- Durán, M. A. (2018). *La riqueza invisible del cuidado*. Valencia: Universitat de València.
- Ezquerro, S. y Celi, P. (2023). "Model de municipi cuidador". Barcelona: Diputació de Barcelona
- Fantova, F. (2021). "Construir fraternidad: los cuidados y la agenda comunitaria del bienestar". En: Gomà, R. y Ubasart, G. (coord.). *Vidas en transición: (re)construir la ciudadanía social*. Madrid: Tecnos.
- Greve, B. (ed.) (2017). *Long-term Care for the Elderly in Europe. Development and Prospects*. Nueva York: Routledge, 2017.
- Hochschild, A.R. (2001). "Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional". En: W. Hutton y A. Giddens (eds.). *En el límite: la vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets.
- Ibáñez, Z. y León, M. (2014). "Resisting Crisis at What Cost? Migrant CareWorkers in Private Households". En B. Anderson y I. Shutes (eds). *Migration and Care Labour*. London: Palgrave Macmillan.
- Izaola, A., y Zubero, I. (2016). *Estudio de situación y alternativas de gestión del SAD en Ermua y Bizkaia*. Leioa: Universidad del País Vasco.
- Keller, C. y Moreno, S. (en prensa, 2024). "Políticas locales para impulsar comunidades de cuidados: el caso de VilaVeña". *Investigaciones Regionales*.
- Legarreta, M. y Martínez, E. (2023). "Ecosistemas de Cuidado: iniciativas institucionales para avanzar hacia la desfamiliarización del cuidado". IX Congreso de la REPS.
- Leitner, S. (2003). "Varieties of Familism. The caring function of family in comparative perspective". *European Societies*, 5 (4): 353-375.
- León, M., Ranci, C. y Rostgaard, T. (2014). "Pressures towards and within universalism: conceptualising change in care policy and discourse". *The transformation of care in European societies* (págs. 11-33). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Lyon, D. y Gluksmann, M. (2008). "Comparative Configurations of Care Work across Europe". *Sociology*, 42 (1): 101-18.
- Martínez-Buján, R. (2011). "La reorganización de los cuidados familiares en un contexto de migraciones internacional". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 28 (1): 93-123.
- Martínez-Buján, R. (2019). "Cuidados con "sentido común": desafíos, vacíos y contradicciones". *Journal of Regional Research*, 44 (2), 111-124.
- Martínez-Buján, R. y Moré Corral, P. (2021). "Migraciones, trabajo de cuidados y riesgos sociales: Las contradicciones del bienestar en el contexto de la COVID-19". *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (53): 1-26.
- Martínez, R., Roldán, S. y Sastre, M. (2020). "Dependencia, territorio y desigualdad". En Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (dirs.) *IV Informe sobre la Desigualdad en España. Una perspectiva territorial*. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/4o-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-una-perspectiva-territorial>.
- Martínez-Virto, L. y Hermosto-Humbert, A. (2021). "Hacia un modelo público de cuidados en la comunidad". *Revista Española De Sociología*, 30(2): a26.
- Moré, P. (2018). "Los límites del cuidado. Organización de la asistencia a domicilio para personas mayores en Madrid y París". *Revista Internacional de Sociología*, 76 (1): 737-745.
- Moreno, S. (2018). "La acción comunitaria y los cuidados a domicilio". En C. Vega, R. Martínez y M. Paredes (eds.) *Cuidado, comunidad y común: experiencias cooperativas en el sostenimiento de la vida*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Moreno, S. (2019). *El desafío de género en los cuidados de la vejez: ¿riesgo u oportunidad social?* Madrid: Fundación Foessa. Documento de trabajo.
- Moreno, S. (2021a). "Construyendo comunidad desde lo público: el caso de las Superilles Socials". *Revista Española De Sociología*, 30(2): a27.
- Moreno, S. (2021b). "Prestigiando el trabajo de cuidados en los servicios de ayuda a domicilio". *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (53): 27-57.
- Moreno, S. Recio, C. Torns, T. y Borràs, V. (2017). "Long-term care in Spain: Difficulties in professionalizing services". *Journal of Women & Aging*, 29 (3): 200-215.
- Moreno, S. Recio, C. Borràs, V. Torns, T. (2016). "Significados e imaginarios de los cuidados de larga duración en España. Una aproximación cualitativa desde los discursos de cuidadoras". *Papeles del CEIC*, 145(1): 1-28.
- Muntané, F. (2023). "¿Crisis demográfica o crisis de cuidados?" en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 160:59-68.
- Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (Oficina C) (2023). *Informe C: Envejecimiento y bienestar* www.doi.org/10.57952/q3ze-2c39.
- Pérez-Orozco, A. (2006). *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*. Consejo Económico y Social: Madrid.
- Peterson, E. (2021) "Choice, needs or equality? Discursive struggles about defining home care for older people in Sweden". *Ageing & Society*, First View, 42 (10),1-21.
- Picchi, S. (2016). "The elderly care and domestic services sector during the recent economic crisis. The case of Italy, Spain and France". *Investigaciones feministas*, 1(7): 169-190.
- Pickard, L. (2012). "Substitution between formal and informal care: a natural experiment in social policy in Britain between 1985 and 2000". *Ageing and Society* 32: 147-175.
- Recio, C. (2014). "El empleo en el sector de atención a las personas en España". Tesis Doctoral Universitat Autònoma de Barcelona.
- Recio, C., Moreno, S., Borràs, V. y Torns, T. (2015). "La profesionalización del sector de los cuidados". *Zerbitzuan: Revista de Servicios Sociales*, 60: 179-193.
- Roca Escoda, M. (2018). "Desigualdades de género en el Servicio de Ayuda a Domicilio: políticas, discursos y prácticas". *Revista Internacional de Organizaciones*, 20: 59-80.

Rodríguez Cabrero, G., Codorniu, J. y Arriba, A. (2018) *ESPN Thematic Report on Challenges in Long-Term Care. Spain 2018*. Brussels: European Social Policy Network (ESPN) European Commission.

Rodríguez, C. (2015). “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”. *Nueva Sociedad*, 256: 1-10.

Rostgaard, T (2020). “Revisiting the public care model: the Danish case of free choice in home care”. En: VVAA. *The Routledge handbook of social care work around the world*. Londres: Routledge.

Sancho, M. y Martínez, T. (2021). “El futuro de los cuidados de larga duración ante la crisis de la COVID-19”. En: VVAA. *Informe España 2021*. Salamanca: Universidad Pontificia Comillas.

Sastre, M. y Martínez, R. (2022). “El sistema de atención a la dependencia antes y después de la pandemia”. Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (dirs.) *V Informe sobre la Desigualdad en España: El impacto de la pandemia*. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/v-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-2022/>.

Saraceno, C. (2010). “Social inequalities in facing old-age dependency: A bi-generational perspective”. *Journal of European Social Policy*, 20: 32–44.

Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. OUP Oxford.

Vega, C., Martínez Bujan, R. y Paredes, M. (2018). *Cuidado, comunidad y común. Experiencias cooperativas en el sostenimiento de la vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

11

Reflexiones sobre la *desigualdad* en la *ciudad del futuro*

por JORDI BOSCH MEDA

11.1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades, como organismos dinámicos y complejos, están en constante transformación. En la actualidad, los principales motores de su cambio son: las recientes innovaciones *disruptivas* (entendidas como tecnologías capaces alterar de forma profunda e irreversible un mercado hasta el punto de introducir cambios relevantes en el conjunto de la sociedad), en particular, determinadas disrupciones digitales emergentes de la 4ª Revolución Industrial como, por ejemplo, el vehículo autónomo, el IoT (el internet de las cosas) o la inteligencia artificial; la nueva economía urbana nacida a raíz de esta revolución tecnológica (comercio electrónico, el *e-learning*, teletrabajo, etc.); el progresivo proceso de transformación energética, necesario para abordar el cambio climático; y la revisión de los postulados neoliberales imperantes desde los años ochenta. Respecto a este último punto, algunos autores sostienen la emergencia de un nuevo paradigma político-económico desde el que abordar los problemas actuales o la paulatina entrada del mundo en una fase post-neoliberal.

La desigualdad social ha sido una característica inherente de la ciudad moderna, surgida a finales del siglo XVIII y principios del XIX con la Revolución Industrial. Sin embargo, el alcance y gravedad de la exclusión urbana han ido variando a medida que también lo hacían los factores desencadenantes y la sociedad en su conjunto. Hoy, en la ciudad postindustrial del siglo XXI, todo

parece indicar que la nueva economía urbana acentúa dichas desigualdades en sus múltiples dimensiones (Nijman y Wei, 2020; United Nations, 2020; o UN-Habitat, 2022).

En este contexto, el objetivo de este capítulo es reflexionar sobre cómo puede evolucionar la desigualdad urbana (también denominada intraurbana) desde hoy hasta el año 2050 en España y Europa, entendiendo esta desigualdad como los desequilibrios económicos, sociales, políticos y medioambientales que tienen lugar dentro de la ciudad y que suponen una barrera para que toda la población disfrute de las mismas oportunidades.

11.2. PREDICCIONES SOBRE LA CIUDAD DEL FUTURO Y LA DESIGUALDAD URBANA: UNA REVISIÓN NO EXHAUSTIVA

La mayor parte de los trabajos apuntan a que la desigualdad urbana seguirá creciendo en el futuro, debido a, entre otros factores, la precarización de los segmentos inferiores del mercado de trabajo (dándose que el empleo a tiempo completo no garantiza ya en muchas ciudades los recursos económicos suficientes poder cubrir las necesidades básicas) y a los movimientos migratorios internacionales a causa de la pobreza, las crisis climáticas o los conflictos políticos y bélicos.

Desde una mirada global, Fleurbaey y Klasen (2016) advierten que sin las pertinentes intervenciones políticas para reducir las desigualdades sociales dentro

de cada país estas podrían escalar hasta niveles semejantes a los experimentados en el siglo XIX. En su análisis de la posible evolución, dibujan tres escenarios. Uno tendencial, basado en un contexto BAU (business as usual) con el mismo tipo de políticas (movimientos migratorios limitados, escasa regulación para disminuir la desigualdad, flujos de capital sostenidos a escala global, externalidades medioambientales, y riesgos financieros) que continuarían favoreciendo el incremento de la desigualdad interna en los países desarrollados. Un segundo escenario denominado social, marcado por la adopción de drásticas medidas internas para luchar contra la desigualdad en cada país. Y un tercer escenario, denominado geográfico, en el cual las políticas nacionales no cambiarían, por lo que la desigualdad interna de los países continuaría en expansión, pero en cambio el proceso de globalización y la transferencia tecnológica contribuirían al crecimiento de los países menos avanzados, por lo que la desigualdad entre naciones se reduciría.

En su estudio sobre los posibles retos que las ciudades deberán abordar en materia de gobernanza, espacio público y vivienda, economía urbana, empleo y movilidad urbana, Binder et al (2021) subrayan que la segregación social y la desigualdad podrían agravarse por un cúmulo de amenazas, entre las que destacan el impacto de la expansión de las nuevas tecnologías de la ciudad inteligente (smart cities), así como la digitalización y automatización de la nueva economía; la creciente financiarización

de la vivienda, sumado a la presión del turismo, al auge del alquiler de corta estancia (“efecto Airbnb”) y a la escasez de oferta residencial; el aumento previsto de la población y extensión urbana, lo cual derivará en la formación de las denominadas megaciudades; y las amenazas medioambientales fruto del cambio climático (inundaciones, olas de calor, sequías, etc.). Por el contrario, ponen también de relieve que la desigualdad urbana podría también mitigarse gracias al desarrollo de nuevos servicios de transporte, mediante políticas urbanísticas orientadas a la construcción de vivienda asequible (inclusionary zoning), con el avance de nuevas tecnologías constructivas que podrían reducir los costes de la vivienda nueva, con una mayor inversión en transporte público y/o aplicando un enfoque social a las oportunidades que abre la transformación industrial.

11.3. LA DESIGUALDAD URBANA: UNA PROSPECTIVA DESDE LOS FACTORES CLAVE

La desigualdad urbana es un fenómeno multidimensional de naturaleza acumulativa en cuya génesis intervienen numerosos factores (Nijman y Wei, 2020; Binder et al, 2021; UN-Habitat, 2022; Nelson, Warnier y Verma, 2023). La prospectiva de su posible evolución se ha elaborado a partir del análisis del impacto que puede tener la tendencia global prevista en cuestión de población urbana, mercado laboral, vivienda, movilidad ur-

ba, migraciones y envejecimiento. En este sentido, advertimos de que existen otros determinantes de la evolución futura de la desigualdad urbana que no han sido contemplados en este capítulo como son, notablemente, el impacto del cambio climático o el crecimiento económico.

El incremento de la población urbana: hacia las megaciudades

Desde hace décadas, el mundo se encuentra en un progresivo proceso de urbanización. Según Naciones Unidas (Figura 1), un 68,4 % de la población mundial vivirá en ciudades en 2050, y en los países desarrollados representará el 86,6 %. La evolución prevista para España es si-

milar: la población urbana pasará del 81,6 % actual al 88 % a mediados del siglo XXI, con una elevada concentración en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, y en menor medida, en las de Valencia, Zaragoza y Sevilla.

En España, como en la mayor parte de países europeos, este incremento del porcentaje de población urbana se producirá en un contexto de crecimiento demográfico, impulsado mayormente por los movimientos migratorios (ver 11.3.5), y de reducción del número medio de personas por hogar, lo cual contribuirá a una mayor demanda residencial en los entornos urbanos. De acuerdo con las últimas proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el periodo 2022-2072, la

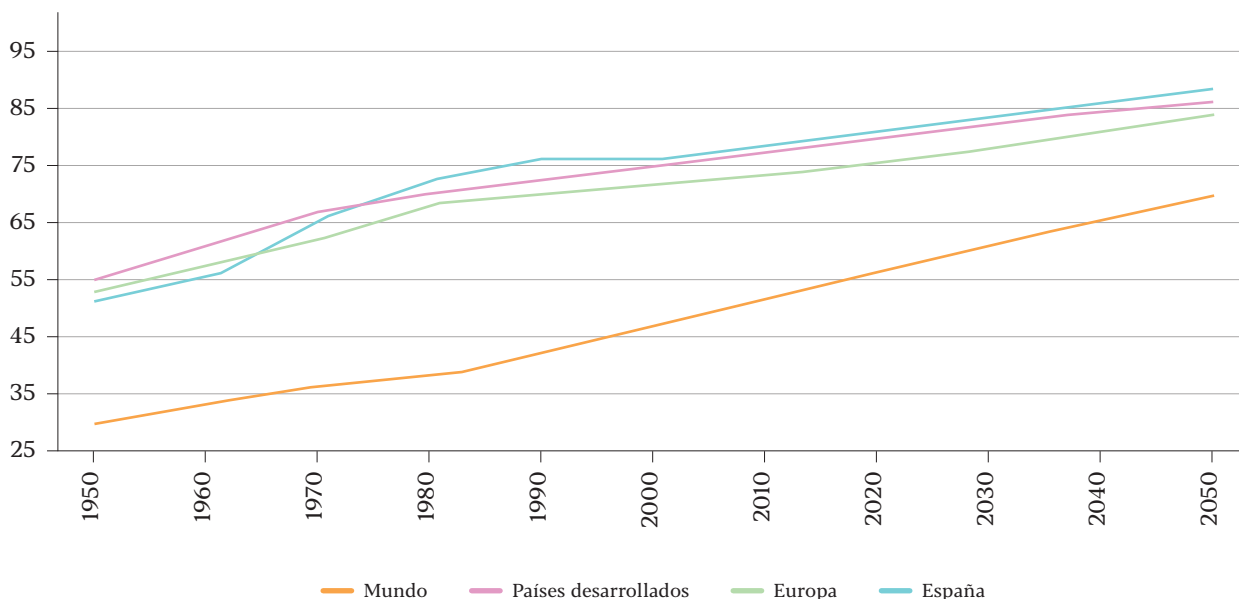


Figura 1: Porcentaje de población urbana respecto del total (1950-2050).

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas.*

población española crecerá en más de cinco millones de habitantes hasta el 2050. De los 47,8 millones de personas actuales se pasará a unos 52,9 a mediados de siglo XXI. De igual modo, la proyección de hogares del INE 2022-2037 augura para este intervalo de tiempo una reducción de las 2,48 personas por hogar a las 2,36 personas en 2037. Ante esta tendencia, desde hace décadas se emplean los términos megaciudad (también denominadas megápolis, megalópolis o superciudad) o metaciudad para definir estas grandes áreas metropolitanas (o ciudades-región), por lo general, con un umbral mínimo de habitantes de 10 o 20 millones de personas respectivamente (Kübler y Lefèvre, 2018; Li et al, 2019; Binder et al, 2021).

Desde la perspectiva de la desigualdad urbana, este aumento de las ciudades en tamaño y población constituye un reto, pues en estas grandes urbes los niveles de desigualdad de ingresos y de segregación tienden a ser mayores (OECD, 2018; United Nations, 2020; Binder et al, 2021). Además, la escala y grado de consolidación urbana de estas ciudades dificulta la implementación de soluciones óptimas en múltiples campos, por ejemplo, en materia de vivienda asequible (ver 11.3.3) o de movilidad (11.3.4), lo cual acaba reforzando las dinámicas de exclusión existentes.

Ante este escenario, y teniendo presente el impacto de otras variables como el cambio climático o la transformación del mercado laboral (ver 11.3.2) y del modelo de movilidad (11.3.4) a causa de las nuevas tecnologías, resulta impres-

cindible planificar de antemano dichos crecimientos de forma equilibrada y coherente con el medioambiente, la actividad económica, los nuevos patrones de movilidad y el empleo: a nivel nacional y regional mediante figuras de ordenación territorial, y a nivel de ciudad-metrópolis mediante el planeamiento urbano.

La transformación del mercado laboral urbano a causa de los avances tecnológicos: una amenaza para la igualdad

Muchas de estas metrópolis serán ciudades globales en los términos de Sassen (2001, 2018). Es decir, formarán parte de una red global de centros de mando y control de la economía global. Actualmente el mercado laboral de estas ciudades globales tiene unas características propias que favorecen la polarización socioeconómica de sus habitantes. Por un lado, el empleo en el sector servicios tiene un fuerte peso, sobre todo en determinados ámbitos (por ejemplo, en el económico-financiero, cultural, político, tecnológico, o inmobiliario, así como en todas aquellas actividades relacionadas con la dirección y control de la economía). Pero, por otro lado, esta ciudad global necesita también de mano de obra de baja cualificación para su funcionamiento en campos como el ocio, la restauración, el cuidado, el saneamiento... Lógicamente, esta segmentación del mercado de trabajo de la ciudad global provoca altos niveles de desigualdad.

Ante esta realidad, ¿cómo evolucionarán estas ciudades globales con los avances tecnológicos que se vaticinan? Su impacto en el mercado de trabajo se prevé mayúsculo (Sayer, 2016; Szczeпаński, 2019 o United Nations, 2020). La automatización de procesos, los robots, la inteligencia artificial, y demás avances tecnológicos reemplazarán un gran porcentaje de la mano de obra urbana. Esta destrucción de empleo previsiblemente afectará un amplio espectro de puestos de trabajo y no solo a aquellos de baja cualificación. Únicamente los relacionados con funciones directivas, con elevada cualificación o bien con una retribución tan extremadamente baja que desincentiva su automatización podrían quedar al margen.

En este escenario, el excedente de mano de obra podría ser absorbido por un aumento de la actividad en otros segmentos menos afectados por las nuevas tecnologías o aún pendientes de transformación. También por la creación de nuevos nichos de mercado laboral relacionados de forma directa o indirecta con la revolución tecnológica (en algunos casos, mediante la simple transformación de los puestos de trabajo hoy existentes). No obstante, este proceso, que sin lugar a dudas acelerará la tercerización de la economía, podría provocar un aumento del desempleo estructural con repuntes periódicos debido a los ajustes necesarios para la formación de la mano de obra y la creación de nuevo tejido empresarial. Además, la automatización presionará a la baja los salarios de

un amplio abanico de empleos.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2023), hasta un 27 % de los empleos corre el riesgo de ser automatizado en los países avanzados, una cifra que se eleva al 28 % en el caso de España. La magnitud de esta transformación exige un amplio repertorio de políticas públicas, muchas de ellas de competencia estatal, para minimizar el impacto social generado pues, en caso contrario, los niveles de desigualdad urbana podrían crecer hasta el punto de llegar a comprometer la paz social. Numerosos autores abogan por que la solución pase por una mejor redistribución del escaso empleo, mediante jornadas laborales significativamente más cortas, un robusto sistema de protección social por desempleo, el fomento público de la actividad de aquellos subsectores aún intensivos en mano de obra (por ejemplo, en la rehabilitación residencial o en el cuidado a las personas mayores y dependientes), la permanente adecuación del sistema formativo a las nuevas demandas laborales y el estímulo a la creación de nuevas empresas (United Nations, 2020 o Binder et al, 2021).

*La vivienda como eje de desigualdad:
un problema en expansión*

A pesar de la importancia de la vivienda en el bienestar, salud y calidad de vida de la población, la exclusión residencial es un grave problema social de la ciudad contemporánea. Si bien es cierto que el

crecimiento económico, con el paso del tiempo, ha favorecido en los países desarrollados una mejora generalizada de las condiciones residenciales y la práctica eliminación de los déficits cuantitativos de vivienda, también ha supuesto la anteposición de la dimensión económica del bien vivienda (es decir, su mercantilización como objeto de ahorro, inversión, especulación) a su dimensión social (en tanto que necesidad básica de todo individuo, espacio que habita y donde se refugia y disfruta de intimidad y seguridad). El incremento sostenido de su precio, muy por encima de la evolución de los salarios, ha ido agravando los problemas de asequibilidad residencial del segmento de demanda menos solvente, formado en gran medida por personas jóvenes, inmigrantes, minorías étnicas y determinados tipos de hogar particularmente vulnerables como, por ejemplo, los hogares monoparentales.

Algunos factores esenciales que explican esta dinámica son:

- Las consecuencias de las políticas neoliberales en vivienda de las últimas décadas, visibles en aspectos como la disminución del parque de alquiler social o la reducción del gasto público en este campo.
- El limitado alcance que han tenido hasta la fecha las escasas medidas legislativas dirigidas a regular parte del mercado con fines sociales, que suelen contar con la fuerte oposición de los

lobbies con intereses económicos en el sector, como el mecanismo de control de alquileres que contempla la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. Durante su primer año de vigencia, Cataluña fue la única comunidad autónoma que implementó dicha medida al amparo de la norma estatal.

- El encarecimiento de la vivienda provocado por portales inmobiliarios de alquiler de corta estancia (como Airbnb) y el auge del turismo de masas.
- La expansión de los fondos de inversión internacionales en el sector residencial, también denominados “fondos buitres” o megafondos (Madden y Marcuse, 2018; Rolnik, 2019; Vandecasteele et al, 2019; Binder et al, 2021).

Todo ello ha acabado configurando la vivienda como un eje clave de polarización social. El problema de la vivienda en las grandes metrópolis, sin una acción pública decidida para revertir esta tendencia expuesta, seguirá agravándose en la ciudad del futuro, y buena parte de la nueva demanda de vivienda (ver 11.3.1) padecerá graves problemas de asequibilidad residencial, lo cual alimentará la desigualdad y la segregación urbana y las distintas formas de sinhogarismo y exclusión residencial.

Para anteponer la función social de la vivienda a su dimensión económica, más allá de los instrumentos tradicionales de la vivienda de alquiler social y del

sistema de ayudas al pago del alquiler, la solución pasa también por adoptar medidas como la regulación y limitación de la actividad de los portales inmobiliarios de alquiler de corta estancia, el establecimiento del deber de que un determinado porcentaje de las nuevas viviendas sea asequible (la denominada “zonificación inclusiva”) tanto en suelo urbano como en los nuevos desarrollos urbanísticos, la implementación de mecanismos flexibles de control de alquileres de segunda y tercera generación que bajo el principio de garantizar un beneficio razonable no desincentiven la oferta, el establecimiento de obligaciones de tipo social a los fondos de inversión del sector, medidas fiscales y expropiatorias contra la vivienda vacía, y la creación de incentivos económicos y fiscales para fomentar la promoción de vivienda asequible por parte del sector privado (ECSO, 2019; Vandecasteele et al, 2019; Binder et al, 2021). Ahora bien, a pesar de los efectos positivos que pueden tener estos instrumentos en el corto plazo, es importante recordar que para revertir las dinámicas actuales de exclusión residencial, hay tres elementos indispensables. Uno es el tiempo, la construcción de un Estado de Bienestar robusto en materia de vivienda solo puede alcanzarse en el largo plazo. Un segundo elemento sería un amplio consenso político y social que garantizara una mínima estabilidad de dichas medidas en el tiempo. Y un tercero, mayores recursos públicos (económicos, pero también financieros, inmobiliarios, humanos...) destinados a este fin.

En España el reto de corregir el problema de la vivienda, evitando que constituya un eje determinante de la desigualdad urbana, es mayúsculo, pues en el contexto europeo la intervención pública en este campo ha sido históricamente muy escasa: en términos económicos, el gasto público medio ha sido entre cinco y seis veces inferior al de los países de la Unión Europea (UE); y en términos de vivienda de alquiler social, nuestro parque representa solo el 2 % de todas las viviendas mientras que la media comunitaria alcanza el 9 % (Bosch y Trilla, 2022).

El nuevo modelo de movilidad urbana: una oportunidad para reducir las desigualdades

A lo largo de buena parte del siglo xx, la movilidad urbana se ha caracterizado por el uso masivo del vehículo privado propulsado por combustibles fósiles. Sin embargo, a medida que los problemas medioambientales y de congestión, seguridad y cohesión social que lleva asociado esta forma de transporte se fueron acentuando, las ciudades empezaron a implementar estrategias alternativas de movilidad tales como la mejora y fomento del uso del transporte público, la peatonalización de determinadas áreas de la ciudad, la creación de carriles bici, o el establecimiento de restricciones al uso del vehículo privado (Vandecasteele et al, 2019; Binder et al, 2021).

En la actualidad, los numerosos avances tecnológicos en este campo (el vehí-

culo eléctrico y autónomo, la bicicleta eléctrica, el patinete eléctrico, los servicios de transporte compartidos y a la demanda, el transporte por drones, la inteligencia artificial aplicada a la gestión del tráfico, etc.) nos permiten imaginar un futuro distinto, mucho más sostenible y con una mayor calidad de vida urbana. Es lo que se conoce como movilidad CASE: conectada, autónoma, compartida (shared) y eléctrica.

Pero la transición hacia este nuevo modelo de movilidad entendida como un servicio no será un proceso natural ni lineal, ni estará exento de riesgos. La coexistencia de diferentes modos de transporte exigirá un proceso continuo de readecuación física, cultural y normativa de la movilidad urbana que garantice unos niveles óptimos de convivencia pacífica y segura entre todos ellos, algo que dista de haberse conseguido hoy en día entre ciclistas, peatones, coches privados y patinetes eléctricos. Además, su dependencia de las redes digitales hace que este modelo sea vulnerable a ciberataques y fallos informáticos. Y no olvidemos que esta transición tendrá lugar en un contexto de crecimiento de las ciudades (ver 11.2.1), por lo que este incremento de usuarios, áreas y distancias que cubrir podría generar tensiones y deficiencias en la movilidad que habrá que atender.

Otra posibilidad es que el urgente proceso de descarbonización del actual modelo energético, sumado a una expansión del teletrabajo, se traduzca en una drástica reducción de la movilidad.

Este escenario es el punto de partida del proyecto de investigación “Embarriados” de la Fundación Cotec que examina qué barrios españoles podrán adaptarse mejor a este contexto y cuales podrían sufrir segregación y otros impactos negativos (Martínez y Santamaría, 2024). Según dicho estudio, un 57 % de la superficie urbana de nuestro país, en el cual reside el 37 % de la población, presenta un riesgo elevado ante el cambio del modelo urbano y productivo, con el peligro añadido de que en dichos barrios los hogares con rentas bajas (cuartil inferior) son mayoritarios, implicando una menor capacidad de adaptación. Para encarar este cambio de modelo, proponen medidas específicas para fomentar la mixtura de usos y mejorar vivienda y el transporte público.

En suma, realmente desconocemos la magnitud del impacto que tendrán las nuevas soluciones de movilidad urbana y el contexto en que tendrán lugar. Por ejemplo, algunas innovaciones tecnológicas como el vehículo autónomo son disruptivas y, por extensión, no solo transformarán los patrones de movilidad, sino también la vida urbana en su conjunto. Pese a ello, lo cierto es que los avances tecnológicos en movilidad podrían contribuir a reducir las desigualdades urbanas siempre que el conjunto de soluciones de transporte disponibles garantice una movilidad asequible, adecuada y de calidad a toda la población urbana, con independencia de su nivel de renta y barrio de residencia. Este objetivo solamente podrá alcanzarse mediante la debida planificación pública de todos los

servicios de movilidad, con un robusto sistema de transporte público asequible para las distintas capacidades económicas de la población (en la actualidad, ciertas medidas implementadas en numerosas ciudades europeas como su uso gratuito o a bajo coste para determinados colectivos apuntan en esa dirección), y con las infraestructuras necesarias que aseguren la conectividad de todo el territorio metropolitano en su conjunto.

La inmigración: hacia una mejor integración para una ciudad menos desigual

Los movimientos migratorios internacionales han experimentado un intenso y sostenido crecimiento en las últimas décadas. Además, existe un consenso prácticamente unánime sobre su tendencia al alza en el futuro a causa, entre otros factores, de las consecuencias del cambio climático, los desastres naturales, los conflictos bélicos, las hambrunas, la inestabilidad política, los problemas de violencia, la ausencia de derechos políticos y civiles en algunos países y la persistencia de la pobreza y la falta de oportunidades en determinadas regiones del mundo (World Economic Forum, 2017; OIM, 2019; United Nations, 2020). De hecho, esta inmigración, habida cuenta de los bajos niveles de natalidad de los países desarrollados, es el principal factor del crecimiento demográfico de sus ciudades.

En 2022 el número de personas refugiadas en el mundo se elevó a 34,6

millones de personas, una cifra nunca documentada anteriormente (Naciones Unidas, 2023). El año anterior (2021) llegaron a la Unión Europea unos 2,3 millones de personas inmigrantes procedentes de países no comunitarios, lo que incrementó la proporción de la población extranjera en la UE hasta un 5,3 % del total (23,8 millones). En España, su peso es sustancialmente mayor: el 1 de enero de 2023 la población extranjera representaba el 12,7 % del total; llegando hasta el 22 % y 15,6 % en las ciudades de Barcelona y Madrid respectivamente.

La población inmigrante, al igual que determinadas minorías étnicas, en particular, aquellas personas extranjeras con una baja cualificación o en situación irregular, tienden a padecer elevados niveles de segregación espacial y de ingresos en los entornos urbanos debido a las mayores dificultades que, por lo general, padecen para acceder a un empleo que les permita satisfacer sus necesidades básicas, a una vivienda digna y adecuada, al sistema sanitario y, en conjunto, a los servicios públicos (inadecuación del transporte público, barreras en el acceso al sistema educativo y formativo...) (World Economic Forum, 2017; OECD, 2018; OIM, 2019).

Para una mejor integración de la población inmigrante, en primer lugar, hay que avanzar en la gestión previa de dichos movimientos. Como subraya la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es clave “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso

mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (objetivo 10.7). Una vez tiene lugar el proceso migratorio, necesitamos construir ciudades inclusivas y sensibles mediante medidas políticas que defiendan sus derechos; garanticen su acceso a los servicios básicos (incluida la sanidad); aborden los problemas de discriminación; mejoren su acceso a la educación, a la formación laboral y al mercado de trabajo; implementando políticas urbanas y de vivienda que faciliten su acceso a una vivienda digna en entornos urbanos no segregados, como las que se proponen en el apartado 11.3.3; y con soluciones de transporte adecuados para su movilidad (ver 11.3.4) (World Economic Forum, 2017; OECD, 2018; United Nations, 2020). Todo este conjunto de medidas debe estar planificado de antemano, integrando a su vez las necesidades no atendidas de la población residente, sobre la base del mayor consenso social, económico y político posible, y sin olvidar que, ante el envejecimiento de la sociedad europea (que se trata en el siguiente apartado), ciertos niveles de inmigración son imprescindibles para el mantenimiento de la actividad en determinados sectores y para financiar las prestaciones públicas, especialmente el sistema de pensiones en países con un modelo de reparto como es el caso de España.

El envejecimiento de la población: un reto para el Estado de Bienestar

Las proyecciones demográficas auguran un acusado proceso de envejecimiento de la población. En el conjunto de la Unión Europea, el porcentaje de personas de 65 o más años crecerá en ocho puntos hasta mediados del siglo XXI, llegando a representar este grupo etario el 29 % del total. En España, este proceso será aún más acusado: la proporción de personas mayores aumentará en el mismo periodo en más de doce puntos, hasta representar el 32,7 % de la población en 2050 (Figura 2)¹.

Este aumento del número y porcentaje de personas mayores supone un enorme reto para nuestra sociedad a todos los niveles. La ciudad actual ya presenta numerosos problemas para poder atender las necesidades derivadas del envejecimiento en cuestiones como el transporte público, la accesibilidad (en la vivienda, espacio público, y demás entornos construidos), la demanda de atención sociosanitaria y a la dependencia² o los problemas derivados de la expansión de las demencias (Vandecasteele et al, 2019; Bosch, 2021).

Para poder adecuar el entorno construido a este proceso de envejecimiento, desde inicios del siglo XXI se han desarrollado diversos programas como el proyecto global de Ciudades Amigables con las Personas Mayores (*Age-Friendly Cities*)

1. Ver capítulo 4 de este informe para una amplia visión sobre la transición demográfica.

2. Consultar el capítulo 10 de este informe para una serie de recomendaciones sobre la atención a la dependencia y sociosanitaria.

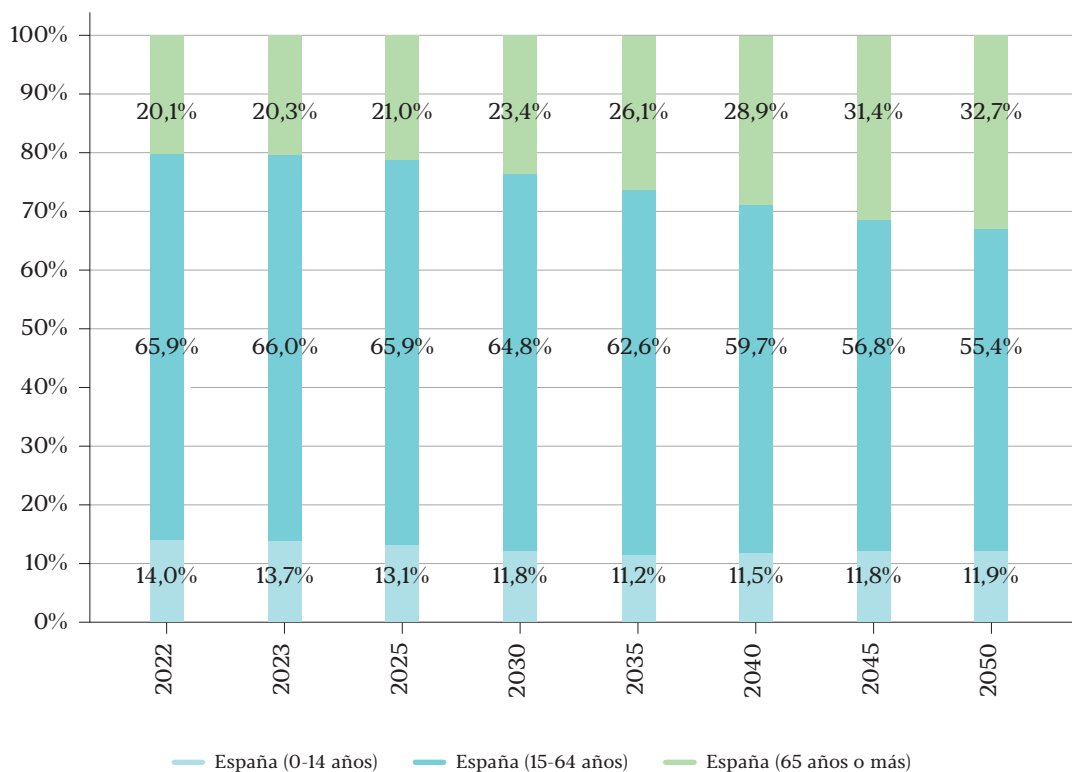
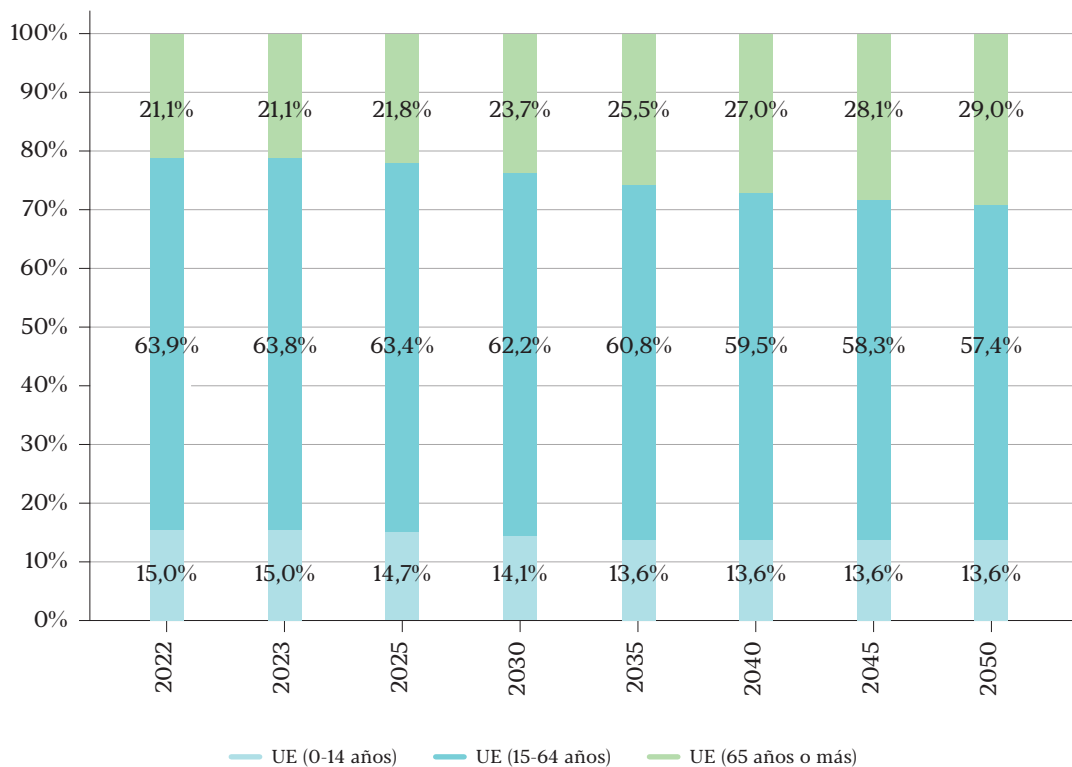


Figura 2: Porcentaje de población por grandes grupos de edad a 1 de enero en la UE27 y España (2022-2050).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (Baseline projections).

promovido por la Organización Mundial de la Salud (como parte de su estrategia para la década del Envejecimiento Saludable 2021-2030, en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible); el programa Barrios para Toda la Vida (*Lifetime Neighbourhood*) en el Reino Unido o las Comunidades Amigables con las Personas Mayores (*Elder Friendly Community*) en Estados Unidos (Bosch, 2021). Por lo general, dichas iniciativas abordan la problemática de la vejez en la ciudad desde dos dimensiones: la física, que engloba espacio público y zonas verdes, vivienda, transporte, servicios sociales y de salud, planeamiento urbano, equipamientos, etcétera; y la social-comunitaria, que incluye participación cívica y social, información y comunicación, seguridad, aprendizaje, formación y capacitación...

Ante el reto demográfico de las próximas décadas será necesaria la elaboración de nuevos planes y programas a nivel nacional, regional y desde las ciudades, que como los anteriores planes, aborden esta problemática para cada momento y contexto. Para su éxito, es fundamental que no sean solo estratégicos sino también ejecutivos, que impliquen compromisos presupuestarios, que incorporen criterios de diseño universal, y la promoción de estilos de vida saludables, así como el potencial de las nuevas tecnologías (gerotecnología) para que la nueva movilidad urbana sea también *age-friendly*.

En el caso particular de España, hay tres elementos clave a tener en cuenta en esta cuestión:

- El impacto que puede tener sobre el sistema de pensiones la llegada a la edad de jubilación de las generaciones del *baby-boom*.
- La necesidad de reforzar el sistema público de apoyo formal a la dependencia y discapacidad, tanto por el incremento de las necesidades como por la progresiva reducción del denominado apoyo informal, es decir, el realizado por miembros de la familia a causa de la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (ya que históricamente la mujer ha sido la persona cuidadora de los menores y las personas mayores)³.
- Por último, la progresiva llegada a la edad de jubilación de generaciones entre las cuales el porcentaje de hogares propietarios de su vivienda sin pagos pendientes será cada vez menor. El diseño del sistema de pensiones español, habida cuenta de los importes, parte de la premisa que la vivienda no representa un coste significativo en el presupuesto familiar de las personas mayores. Esto podría suponer para un volumen creciente de personas mayores que el importe de su pensión sea insuficiente para cubrir las necesidades básicas.

3. De nuevo, ver el capítulo 10 de este informe para propuestas en este sentido.

11.4. EL CRECIENTE PAPEL DE LAS CIUDADES EN LA FUTURA GOBERNANZA GLOBAL

El nivel de gobierno local, el más próximo a la ciudadanía, debe ser capaz de poder intervenir en los distintos factores desencadenantes de la desigualdad urbana para poder revertirla. Es decir, debe disponer de poder político suficiente, competencias, recursos, y capacidad de gestión y planificación en las materias correspondientes, lógicamente, con la debida coordinación y cooperación de los niveles de gobierno superiores.

Desde finales del siglo XX hay un creciente reconocimiento de la importancia de fortalecer la gobernanza urbana (Vandecasteele et al, 2019; Binder et al, 2021). A nivel global, algunas muestras esta tendencia son: la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales (*United Cities and Local Governments*, UCLG por sus siglas); la red global de alcaldes C40 para hacer frente al cambio climático; la red mundial de grandes ciudades y áreas metropolitanas denominada *Metropolis*; o el Pacto Global de Alcaldes (*Global Covenant of Mayors*). Dentro de la UE, tenemos también numerosos ejemplos: la creciente actividad de la red *Eurocities*; la Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles aprobada en 2007; la Declaración de Marsella y Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible de 2008; la Agenda Urbana de la Unión Europea impulsada bajo el amparo del Pacto de Ámsterdam de 2016; la Declaración de Toledo sobre la

regeneración urbana integrada de 2010; o la Declaración de Bucarest de 2019.

Esta emergencia de las ciudades como actores clave en la gobernanza global permite mayores niveles de participación e implicación de la ciudadanía, a la vez que promueve la transparencia y facilita la rendición de cuentas. Sin embargo, esta tendencia no está exenta de riesgos. A menudo, la descentralización de competencias hacia el nivel de gobierno local no va acompañada de suficientes recursos presupuestarios para su correcto desarrollo como ocurre con frecuencia, por ejemplo, en la materia de vivienda. En otras ocasiones, el principal obstáculo es una deficiente integración de la gobernanza urbana con los niveles de gobierno superiores regional, nacional o global. Un caso particular de este último problema tiene lugar cuando el ejercicio de una determinada política pública desde las ciudades entra en conflicto con materias reservadas al Estado, como sucedió con la implementación del control de alquileres en Berlín en 2020, anulado por cuestiones de competencia por el Tribunal Constitucional Federal alemán.

Otro problema frecuente es la ausencia o limitada capacidad de los gobiernos metropolitanos para llevar a cabo políticas públicas en materias cuyas dinámicas exceden los límites municipales (por ejemplo, en cuestión de movilidad urbana, transporte público, vivienda, segregación urbana, planificación urbanística o inmigración, entre otros). A pesar de que en los últimos años ha aumentado el

número de formas de gobierno metropolitano en los países de la OECD (OCDE, 2015), lo cierto es que en la mayoría de las ocasiones han sido soluciones de cooperación informal con escaso margen para abordar los problemas a escala metropolitana de una forma eficaz y eficiente.

11.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los niveles de desigualdad urbana en Europa podrían aumentar de forma notable en las próximas décadas, habida cuenta de la tendencia reciente, la evolución demográfica prevista (incremento de la población urbana, envejecimiento e inmigración), la futura transformación del mercado laboral en la nueva economía urbana y el creciente papel de la vivienda como factor de exclusión social. En España, el riesgo de aumento de la desigualdad urbana es incluso mayor debido a dos factores: las proyecciones demográficas de aumento de la población urbana, envejecimiento e inmigración son más acentuadas que las del conjunto de Europa, y los niveles de exclusión residencial en la actualidad ya son particularmente elevados en las grandes ciudades españolas.

Las dos principales amenazas para la igualdad en la ciudad del futuro son la transformación del mercado laboral a causa de los avances tecnológicos y el problema de la vivienda. La primera podría acentuar la polarización socioeconómica de la sociedad urbana como consecuencia de los sucesivos ajustes

previstos en el mercado de trabajo (con el riesgo inherente de aumento del desempleo) y del incremento del segmento de mano de obra con bajas remuneraciones. En cuanto a la vivienda, puede afirmarse que, si continúa la tendencia actual a anteponer su dimensión económica por encima de su dimensión social como bien de primera necesidad, se agudizará la mencionada polarización, agravando las dinámicas de segregación urbana, así como los problemas de asequibilidad, infravivienda, y sinhogarismo. Ocurrirá de forma especialmente intensa en las mayores áreas metropolitanas, con el consiguiente impacto en el bienestar, la salud y la calidad de vida de la población de estos núcleos. La conjunción de ambas dinámicas podría elevar los niveles de desigualdad urbana hasta el punto de comprometer la paz social.

Solo mediante una decidida voluntad política para reducir estas desigualdades urbanas será posible revertir dicha tendencia:

1. Los gobiernos locales y metropolitanos, en coordinación y cooperación con los niveles superiores (gobiernos regionales, nacionales y supranacionales como la UE), deben **adoptar un enfoque multidimensional** del problema en un marco de gobernanza coherente y eficaz; **planificar de antemano las actuaciones** en cada ámbito (vivienda, transporte, ordenamiento territorial y urbano, envejecimiento, inmigración, empleo) y

- en cada escala, nacional, regional, y local, entendiendo que cada ciudad tiene unas particularidades propias y, por consiguiente, requiere una adecuación de las políticas planteadas tanto de forma estratégica (en largo plazo) como ejecutiva (en el corto y medio plazo); **destinar los recursos (económicos, técnicos y humanos) necesarios** para la consecución de los objetivos marcados; **fomentar la participación de la ciudadanía y la transparencia** de la acción pública en este campo, de forma que se facilite la rendición de cuentas; **e implementar mecanismos de evaluación y revisión de las políticas públicas**, dada la elevada complejidad e incertidumbre que caracteriza al contexto actual.
2. Asimismo, **la voluntad política debe ir acompañada de la colaboración del sector privado en la consecución de los objetivos marcados.** Tanto de los actores del sector residencial, como de los del sector de la movilidad y del empresarial en su globalidad. La magnitud de los cambios socioeconómicos previstos, y la envergadura de los retos sociales asociados que se vislumbran difícilmente podrán abordarse solo desde el sector público. Por ello, es necesaria su participación, de forma voluntaria o en el marco de la correspondiente regulación, en la búsqueda de soluciones que minimicen los impactos adversos de la nueva economía urbana sobre la base de la delimitación de su actividad y recursos (tecnológicos, inmobiliarios, económicos, financieros o productivos) a la función social que les corresponde.
 3. Por último, **es importante tener presente que los distintos avances tecnológicos también pueden contribuir a reducir las desigualdades.** Por ejemplo, en materia de movilidad urbana, en la atención a las personas mayores y dependientes, en la mejora de la eficacia y la eficiencia del sector público (en campos como la sanidad, la educación, los servicios sociales...) y en el mercado de trabajo, gracias a su potencial capacidad generadora de nuevos nichos de empleo. En suma, los elementos más determinantes en la evolución de la desigualdad en la ciudad del futuro no son tanto los cambios sociales, económicos y tecnológicos previstos, sino las políticas públicas que se lleven a cabo en este sentido.

Bibliografía

- Binder, E. et al (2021). *Cities in a globalised world: Exploring trends and the effect on urban resilience*. Bruselas: EPRS, European Parliamentary Research Service.
- Bosch, J. (2021). "Is the role of urban planning in promoting active ageing fully understood? A comparative review of international initiatives to develop age-friendly urban environments". *Revista ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*.
- Bosch, J. y Trilla, C. (2022). "¿Un parque de alquiler social en España? Reflexiones para su futura creación". En: Noguera, A. (coord.) *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, pp. 133-172. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ECSO (2019). *Housing affordability and sustainability in the EU*. Bruselas: European Construction Sector Observatory, European Commission.
- Fleurbaey, M. y Klasen, S. (2016). "Inequality and social progress in the future". En: Leach, M., Gaventá, J. y Justino, P. (eds.) (2016). *World social science report, 2016: Challenging inequalities; Pathways to a Just World*. París: UNESCO/ISSC, pp. 173-176.
- Kübler, D. y Lefèvre, C. (2018). "Megacity governance and the state". *Urban Research & Practice*, 11:4, 378-395.
- Li, D.; Ma, J.; Cheng, T.; van Genderen, J. L. y Shao, Z. (2019). "Challenges and opportunities for the development of MEGACITIES". *International Journal of Digital Earth*, 12:12, 1382-1395.
- Madden, D. y Marcuse, P. (2018). *En defensa de la vivienda*. Madrid: Capitán Swing.
- Martínez, P. y Santamaria, M. (2024). "Embarriados: Atlas de la Nueva Vulnerabilidad Urbana y Social de España". Madrid: Fundación Cotec para la Innovación y 300 000 km/s.
- Naciones Unidas (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial. Por un plan de rescate para las personas y el planeta*. Nueva York: United Nations.
- Nelson, R., Warnier, M. y Verma, T. (2023). "Conceptualizing Urban Inequalities as a Complex Socio-Technical Phenomenon". *Geographical Analysis* (2023).
- Nijman, J. y Wei, Y. D. (2020). "Urban inequalities in the 21st century economy". *Applied Geography*, 117, 102188.
- OECD (2015). *Governing the City*. OECD Publishing.
- OECD (2018). *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*. OECD Publishing.
- OECD (2023). *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. OECD Publishing.
- OIM (2019). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Rolnik, R. (2019). *La Guerra de los Lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Sassen, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Sassen, S. (2018). *Cities in a World Economy*. Columbia University: Sage Publishing.
- Sayer, L. (2016). "Inequality in an increasingly automated world". En: Leach, M., Gaventá, J. y Justino, P. (eds) (2016). *World social science report, 2016: Challenging inequalities; Pathways to a Just World*. París: UNESCO / ISSC, pp. 177-179.
- Szczepański, M. (2019). *Economic impacts of artificial intelligence (AI)*. Briefing, EPRS, Parlamento Europeo, julio 2019. En: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637967/EPRS_BRI\(2019\)637967_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637967/EPRS_BRI(2019)637967_EN.pdf).
- UN-Habitat (2022). *World Cities Report 2022 Envisaging the Future of Cities*.
- United Nations (2020). *World Social Report 2020 Inequality in a Rapidly Changing World*.
- Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A. y Aurambout J.P. (eds.) (2019). *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- World Economic Forum (2017). *Migration and Its Impact on Cities*. Ginebra: WEF.

12

Desigualdades territoriales de las *políticas fiscales* y la *reforma fiscal* *ecológica*

por AMADEO FUENMAYOR y RAFAEL GRANELL

12.1. INTRODUCCIÓN

Con el desarrollo del Estado de las Autonomías, el sistema tributario español se ha transformado en un modelo descentralizado, donde las comunidades autónomas tienen cada vez mayor poder para decidir sus ingresos. Esta autonomía tributaria debe entenderse como positiva desde la teoría del federalismo fiscal, al permitir a las CC AA que adapten sus impuestos a las características de su territorio y de sus habitantes, pero también supone un tratamiento desigual para los ciudadanos que conlleva problemas adicionales. El más evidente es la movilidad geográfica de los contribuyentes por motivos estrictamente fiscales, que puede llevar a las comunidades a una carrera fiscal a la baja que pone en peligro la existencia futura de determinados impuestos y la capacidad financiera de los gobiernos autonómicos. En el siguiente apartado de este capítulo se analizan las diferencias regionales en el ejercicio de la autonomía tributaria (12.2) y en el tercero (12.3) se proponen reformas que ayuden a reducir las desigualdades.

Las desigualdades territoriales también se manifiestan si se centra el foco en la tributación ambiental. Como se verá en el cuarto apartado (12.4), existen cuatro niveles de administración implicados, incluso niveles transversales, que necesariamente producirán diferencias de tratamiento entre territorios. No solo respecto al gravamen, sino también respecto a los costes ex-

ternos derivados de la contaminación que sufren los ciudadanos, y que no son corregidos por las medidas tributarias. En el quinto apartado (12.5) se plantean reformas para racionalizar esta tributación ambiental y en el último (12.6) se resumen las principales conclusiones y recomendaciones.

12.2. DIAGNÓSTICO DE LA DESIGUALDAD REGIONAL EN LA POLÍTICA FISCAL

Las comunidades autónomas españolas obtienen distintos niveles de ingresos con los que hacer frente a sus políticas de gasto público. Dependiendo del lugar donde vivamos tendremos la oportunidad de tener unos servicios públicos mejor o peor dotados financieramente.

La diferencia más llamativa entre territorios viene dada por la coexistencia de dos regímenes de financiación autonómica, que distingue a las comunidades forales de las comunidades de régimen común. Las dos comunidades forales, País Vasco y Navarra, pueden decidir a través de sus diputaciones forales la normativa aplicable y, por lo tanto, la recaudación de gran parte de sus tributos. Esta mayor autonomía tributaria, unida a su privilegiada situación económica, al ser la segunda y la tercera comunidad con mayor PIB per cápita, permite a estas regiones contar con unos ingresos públicos por habitante mucho mayores que el resto de comunidades sin tener que realizar un mayor esfuerzo fiscal.

El resto de CC AA españolas, de régimen común, siguen un mismo modelo de financiación¹, regulado actualmente por la Ley Orgánica 3/2009. Pese a compartir el modelo, estas comunidades también van a tener unos ingresos per cápita distintos, debido a la conjunción de varios factores. En primer lugar, las diferencias tienen su origen en las transferencias previstas en el Sistema de Financiación Autonómica (SFA), que no logra la nivelación total de los territorios. Aunque se parte del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, que garantiza los mismos recursos por habitante ajustado, el resto de fondos del sistema desvirtúan dicha nivelación inicial. Por un lado, el Fondo de Suficiencia Global perpetúa el statu quo y, por el otro, los Fondos de Convergencia mejoran la situación relativa de algunas CC AA. En segundo lugar, estas diferencias pueden provenir de otras transferencias estatales destinadas al desarrollo regional, como por ejemplo los Fondos de Compensación Interterritorial, o bien de transferencias provenientes de otras instituciones como la Unión Europea. Por último, las diferencias pueden tener su origen en las decisiones tomadas por cada comunidad autónoma, destacando el ejercicio de la autonomía tributaria desarrollado por cada una de ellas.

Autonomía tributaria

La autonomía tributaria se refiere al poder que tienen los gobiernos regionales para tomar decisiones sobre algún tributo, que puede referirse a dos ámbitos: a la capacidad para modificar la normativa o a la administración y gestión de los mismos. Desde 2009, con la aprobación del actual SFA, todas las CC AA de régimen común obtienen recursos de los tributos que figuran en la Tabla 1. Se han dividido los tributos estos en cuatro bloques (A, B, C y D), ordenados de mayor a menor grado de autonomía para las comunidades.

La autonomía es total en el caso de los Tributos Propios (bloque A), que las CC AA pueden crear sobre hechos imposables no gravados previamente por el Estado. Las comunidades pueden establecer libremente su normativa, llevar a cabo su gestión y reservarse toda su recaudación. Muchos de estos impuestos tienen como objetivo principal modificar comportamientos no deseados por parte de los contribuyentes, por lo que su recaudación es escasa, como lo demuestra el hecho de que apenas suponen el 2 % de los ingresos tributarios de las CC AA.

En segundo lugar (bloque B), las CC AA también tienen un elevado grado de autonomía sobre los denominados Tributos Cedidos Tradicionales. Sobre estos tributos las CC AA se reservan toda la recaudación y se encargan de su gestión,

1. Este modelo sigue un esquema de financiación idéntico para todas ellas, salvo las especialidades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

	Figuras tributarias	Autonomía		Rendimiento
		Normativa	Gestión	
A	Tributos propios	Sí	Sí	100%
B	Tributos cedidos tradicionales: - Imp. Patrimonio - Imp. Sucesiones y Donaciones - Imp. Transmisiones Patrimoniales y AJD - Tributos sobre el Juego	Compartida	Sí	100%
	Imp. Esp. Det. Medios Transporte	Compartida	Sí	100%
C	Imp. Renta Personas Físicas	Compartida	No	50%
D	Imp. Valor Añadido	No	No	50%
	Imp. Especiales de fabricación: - Imp. Labores del Tabaco - Imp. Cerveza - Imp. Vino y Bebidas Fermentadas - Imp. Productos Intermedios - Imp. Bebidas Alcohólicas - Imp. Hidrocarburos	No	No	58%
	Imp. Electricidad	No	No	100%
	Imp. Depósitos Entidades Crédito	No	No	100%

Tabla 1: Autonomía tributaria de las CC AA de régimen común.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

pero no tienen completa autonomía sobre su normativa. El Estado se encarga de establecer la normativa básica de los mismos y el papel autonómico queda limitado a modificar aspectos importantes como el mínimo exento, las reducciones, los tipos de gravamen, las deducciones o las bonificaciones. En una situación muy similar se encuentra el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT), aunque en este caso la autonomía es mucho más limitada, pudiendo incrementar los tipos estatales como máximo un 15 %. Estos impuestos tienen una mayor importancia recaudatoria que los tributos propios, generando aproximadamente el 14 % de los ingresos tributarios autonómicos.

En tercer lugar (bloque C) se sitúa el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). En este impuesto cedido las CC AA tienen derecho al rendimiento del tramo autonómico del mismo, que corresponde al 50 % del rendimiento teórico total. Sobre este tramo la capacidad normativa también está compartida con el Estado, ya que las CC AA solo pueden establecer su propia tarifa general², modificar hasta un 10 % el mínimo personal y familiar y establecer deducciones sobre ciertas materias. Sin embargo, la administración y gestión del impuesto corresponde en exclusiva a la

Agencia Tributaria estatal. Este impuesto es el más importante en términos de rendimiento, generando el 43 % de los ingresos tributarios autonómicos.

El último bloque (D) integra un conjunto de impuestos sobre los que las CC AA no tienen ni capacidad de gestión ni normativa, aunque sí participan del rendimiento obtenido en cada comunidad. Forman parte de este bloque el IVA y los impuestos especiales de fabricación, además del Impuesto sobre la Electricidad y el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito. Conviene incidir en que estos impuestos, que suponen el 41 % de los ingresos tributarios autonómicos, no generan autonomía fiscal alguna para las administraciones autonómicas, al no tener ninguna capacidad para influir sobre el rendimiento que generan³.

Como resumen de la información recogida en la Tabla 1 puede señalarse que todas las CC AA de régimen común pueden variar sus ingresos actuando en dos frentes. En primer lugar, pueden llevar a cabo mejoras administrativas en los tributos en los que tienen competencias de gestión (bloques A y B, que representan el 16 % de los ingresos tributarios). En segundo lugar, pueden modificar la normativa en aquellos en que tienen esta capacidad

2. El IRPF se configura en España como un impuesto dual, formado por la renta general y la renta del ahorro. La renta general incluye los rendimientos del trabajo, de actividades económicas y del capital inmobiliario, además de imputaciones de renta y ganancias patrimoniales no derivadas de transmisiones. Es gravada tanto por el Estado como por las CC AA, quienes pueden establecer su propia tarifa de gravamen. La renta del ahorro, que recoge la mayoría de rendimientos del capital mobiliario y las ganancias patrimoniales derivadas de transmisiones, también es gravada por el Estado y por las CC AA, aunque estas no tienen capacidad para modificar la tarifa en su territorio. Por lo tanto, la renta del ahorro se grava de forma idéntica en todas las CC AA de régimen común.

3. Muchos autores equiparan estos impuestos con transferencias no condicionadas, ya que dependen exclusivamente de otra administración, pero pueden ser destinadas a la partida de gasto que decida cada región.

(bloques A, B y C, que representan el 59 % de sus ingresos tributarios). En este trabajo nos centraremos en el segundo de los mecanismos, ya que tiene un efecto potencial sobre la recaudación final mucho más elevado y es el más relevante para valorar las consecuencias de las políticas desplegadas por las comunidades.

Ejercicio de la autonomía tributaria

Todas las comunidades han introducido tributos propios (bloque A) sobre diferentes materias, aunque en 2022 la Comunidad de Madrid decidió eliminar los tres impuestos existentes. En el año 2023 había un total de 61 tributos propios activos, siendo Cataluña la región más prolífica con 11 tributos, mientras que Castilla y León tan solo contaba con un impuesto propio. La mayoría de estos tributos (43) tienen carácter ambiental y se analizarán en el apartado 12.4.2, aunque también se gravan otros hechos imponible como por ejemplo el juego, las estancias turísticas o las bebidas azucaradas.

La autonomía ejercida por las distintas CC AA ha sido muy diversa en los tributos cedidos tradicionales (bloque B), lo que ha llevado a enormes diferencias en su recaudación. En el Impuesto sobre el Patrimonio (IP) se ha reducido el mínimo exento en cuatro comunidades, lo que implica gravar a un mayor número de contribuyentes. En cuanto a la tarifa, algunas CC AA mantienen por defecto la aprobada por el Estado, pero otras han

establecido gravámenes superiores para sus ciudadanos. Sin embargo, la mayor diferencia radica en las bonificaciones. La Comunidad de Madrid aplica desde 2010 una bonificación general para todos los contribuyentes del 100 %, lo que significa que sus residentes no pagan cuota alguna por el impuesto. La bonificación madrileña parecía un caso aislado, manteniéndose la capacidad recaudatoria del impuesto en el resto del país. Pero esta situación cambió de forma drástica en 2022 cuando Andalucía replicó la bonificación madrileña y otras regiones como Murcia y Extremadura anunciaron una medida similar para 2023. La tendencia a la baja hace peligrar la continuidad del impuesto, pues se corre el riesgo de que las comunidades que mantienen la tributación pierdan a los contribuyentes con mayor patrimonio debido a su facilidad para trasladar el domicilio fiscal.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) la diversidad normativa también ha sido enorme, afectando a varios elementos del tributo. No obstante, la modificación más importante es la bonificación de la cuota para parientes cercanos, que en 2023 alcanza el 100 % en Cantabria y Baleares y el 99 % en otras ocho comunidades. La tendencia ha sido clara, se trata de un impuesto en evidente retroceso en el que los familiares cercanos (cónyuge e hijos) pagan una cuota insignificante en la mayoría de regiones.

Tampoco conviene olvidar al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, ya que es el que mayor recaudación genera

de los tributos cedidos tradicionales. En este impuesto, que fundamentalmente grava las operaciones inmobiliarias, la tendencia ha sido la opuesta a los dos impuestos sobre la riqueza. En este caso todas las regiones, excepto Madrid, han incrementado los tipos impositivos iniciales aplicables tanto a la compraventa de inmuebles como a los documentos notariales. No obstante, también hay diferencias notables entre los tipos aplicados por cada región, que varían entre el 6 % y el 13 %.

Todas las CC AA han ejercido, en mayor o menor medida, sus competencias sobre la normativa del IRPF (bloque C). Respecto al mínimo personal y familiar, seis regiones han incrementado en 2023 su cuantía respecto a la establecida por el Estado, lo que se traslada en una ligera reducción en la tributación para sus contribuyentes. En segundo lugar, todas han establecido un elevado número de deducciones en la cuota, yendo desde las 10 deducciones catalanas a las 35 valencianas en el ejercicio 2023. A pesar de su número, estas deducciones afectan a menos del 10 % de contribuyentes y suponen una pérdida recaudatoria media de solo un 1 %. Por último, el elemento que tiene mayor importancia sobre la recaudación es la tarifa aprobada por cada comunidad, que en ningún caso coincide con la estatal. Once comunidades consiguieron aumentar su recaudación gracias a la aplicación de su propia tarifa,

mientras que las cuatro restantes perdieron recursos. Si se unen las tres medidas (mínimo, deducciones y tarifa) se aprecia una pérdida media de recaudación de tan solo el 0,8 % durante 2021, último ejercicio sobre el que se dispone de datos. Sin embargo, se aprecian diferencias significativas entre ellas. Mientras la Comunidad de Madrid perdió un 6,6 % de su recaudación potencial, Extremadura consiguió un 4,9 % más de recursos gracias al ejercicio de su capacidad normativa sobre el IRPF.

Una vez analizada la autonomía tributaria ejercida por las CC AA, en la Tabla 2 se presentan los resultados de la misma para 2022. Se basan en la estimación llevada a cabo por la AIREF en su Observatorio de Información Económico-Financiera de las CC AA⁴. Las comunidades con un saldo positivo (+) obtienen más recursos gracias a dos medidas: la creación de tributos propios y a la modificación normativa en los tributos cedidos. Por el contrario, las comunidades con un saldo negativo (-) obtienen menos recursos como consecuencia de ambas medidas. Para poder comparar estos saldos entre CC AA, se ha dividido por sus habitantes, por su PIB y por sus ingresos tributarios.

Se estima que en 2022 todas las CC AA han recaudado 5 719 millones de euros menos de lo que podrían haber obtenido aplicando la normativa estatal. Esto supone 129 euros por habitante, el

4. Ver: <https://www.airef.es/es/informe-economico-financiero-de-las-ccaa/>.

	Saldo (millones €)	Por habitante (€)	% PIB	% Ingresos Tributarios
Andalucía	-703	-83	-0,4%	-4,1%
Aragón	-21	-16	-0,1%	-0,6%
Asturias	46	46	0,2%	1,7%
Islas Baleares	550	463	1,6%	13,0%
Canarias	-363	-166	-0,7%	-10,5%
Cantabria	-201	-344	-1,3%	-12,9%
Castilla y León	-353	-149	-0,6%	-6,2%
Castilla-La Mancha	-238	-116	-0,5%	-5,6%
Cataluña	1.199	155	0,5%	4,7%
Extremadura	207	196	0,9%	10,4%
Galicia	-147	-54	-0,2%	-2,4%
Madrid	-6.255	-928	-2,4%	-26,1%
Murcia	-61	-40	-0,2%	-1,9%
La Rioja	-63	-196	-0,7%	-8,0%
C. Valenciana	683	134	0,5%	4,9%
Total	-5719	-129	-0,5%	-4,8%

Tabla 2: Saldo recaudatorio de las medidas ejercidas por las CC AA (2022).

Fuente: Elaboración propia con datos de la AIREF y el INE.

0,5 % del PIB y el 4,8 % de sus ingresos tributarios. Sin embargo, puede comprobarse cómo hay gran variación regional, con 10 regiones con saldo negativo y cinco con saldo positivo. Madrid es la comunidad que, con gran diferencia, más ha reducido sus impuestos, perdiendo 928 euros por habitante, el 2,39 % de su PIB, o el 26,1 % de sus ingresos tributarios. Además, estas rebajas fiscales se han centrado en la imposición sobre la riqueza, beneficiando especialmente a los ciudadanos con más recursos. Por el otro lado, destaca el caso de Baleares, debido principalmente a las operaciones inmobiliarias gravadas por el ITP a unos tipos que van desde el 8 hasta el 13 %.

12.3. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA TRIBUTACIÓN AUTONÓMICA

Para reducir la desigualdad de recursos entre los territorios españoles se puede actuar sobre varios frentes, pero dos son los más importantes: la reforma de la financiación autonómica y la reforma de la autonomía tributaria autonómica. A continuación se analiza hacia dónde deberían ir dirigidas estas medidas.

Reforma de la financiación autonómica

Como se ha comentado al principio de este capítulo, la diferencia más llamativa entre territorios viene dada por las especificidades de los regímenes forales

del País Vasco y Navarra. Una primera vía para reducir las desigualdades debería venir de las aportaciones de estas regiones al sistema de financiación, sin perder ni un ápice de su autonomía tributaria, tal como propone el Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (Comisión de expertos, 2017: 81) “las Comunidades forales deberían comenzar de forma inmediata a contribuir a la nivelación interterritorial mediante una aportación al nuevo SFA”. Además de esta aportación, la comisión de expertos también plantea una revisión del cálculo del cupo y de la aportación para adecuarlos a las directrices que establece la normativa vigente, sin cuestionar la legitimidad de los sistemas forales.

Si se pudiese corregir la situación de los territorios forales, todavía quedaría una gran desigualdad de ingresos entre las comunidades de régimen común. Esta desigualdad parte de las transferencias de un sistema de financiación que debería haber sido modificado hace 10 años y que genera unos recursos por habitante ajustado muy dispares. Con los últimos datos de 2021, podemos encontrar comunidades situadas por encima del 110 % de la media como Cantabria, Baleares, La Rioja y Extremadura, mientras que otras están por debajo del 93 %, como Murcia y la Comunidad Valenciana (De la Fuente, 2023: 25). Pese a estos problemas, diversos autores resaltan que el actual sistema de 2009 ha supuesto un avance respecto a los resultados del modelo anterior de 2001, ya que se ha aumentado el volumen de recursos,

se ha incrementado la autonomía tributaria y se han reducido las reordenaciones y otras distorsiones del sistema de nivelación (Ruiz-Huerta y Loscos, 2018: 401).

Para corregir las diferencias entre regiones se puede actuar de dos formas. La primera, y más evidente, es aprobar un nuevo sistema de financiación que elimine el statu quo existente y que iguale los recursos por habitante ajustado⁵. Por supuesto, todavía estaría encima de la mesa el debate sobre qué variables hay que considerar para calcular los habitantes ajustados, pero sería un paso adelante para corregir la desigualdad⁶. La segunda vía consiste en mantener el sistema actual, pero dotar unos fondos permanentes dirigidos a las CC AA peor financiadas. Esta segunda alternativa debe entenderse como una solución provisional hasta que se acuerde un nuevo sistema.

Reforma de los tributos cedidos

A la hora de proponer reformas para disminuir la desigualdad territorial, hay que tener en cuenta que nos enfrentamos a una disyuntiva. Si se quiere un sistema más igualitario, con unos recursos similares independientemente del lugar donde se viva, es necesario disminuir la autonomía tributaria con la que cuentan actualmente las CC AA.

En nuestra opinión, el principal problema de la diversidad normativa es la movilidad geográfica que puede producirse entre las personas físicas que tienen la posibilidad de elegir su región de residencia. Sin duda esta posibilidad está relacionada positivamente con la capacidad económica, por lo que se deberían acometer reformas que desincentiven este tipo de comportamientos entre los que tienen un mayor poder adquisitivo. Se trataría de establecer una tributación mínima en el IP y en el ISD.

En el IP esa tributación mínima se ha conseguido mediante la implantación del Impuesto sobre Grandes Fortunas (IGF). Este nuevo impuesto estatal, introducido a finales de 2022, grava el patrimonio de los contribuyentes con una riqueza superior a 3,7 millones de euros, independientemente de su lugar de residencia. Además, al permitir deducir la cuota pagada en el IP, se evita la doble tributación del patrimonio y se fomenta que sean las CC AA quienes graven el patrimonio para poderse llevar una recaudación que, en caso contrario, sería percibida por el Estado. Este nuevo impuesto tiene carácter temporal, exigiéndose en principio solamente durante 2022 y 2023. Sin embargo, tras los resultados obtenidos en su primer año (Amo Cifuentes et al, 2024), parece recomendable continuar con el IGF en años sucesivos.

5. La “cláusula de statu quo”, en este contexto, significa que se garantiza a cada CC AA que en caso de cambio del modelo no obtendrá menos recursos que los que recibía según el modelo anterior.

6. El Ministerio de Hacienda publicó en 2021 el *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*, que proponía nuevos criterios de estimación y cálculo. Estos criterios han sido objeto de debate por los expertos de las CC AA, no habiéndose llegado hasta el momento a un acuerdo sobre los mismos.

Si bien es cierto que con el IGF se ha logrado una tributación mínima del patrimonio, conviene no olvidar que el IP ha quedado desactualizado y que, de acuerdo con el Libro Blanco de Reforma Tributaria, es necesario llevar a cabo reformas sustanciales sobre sus principales elementos, como por ejemplo el aumento de su mínimo exento o la reducción de sus tipos impositivos (Comité de personas expertas, 2022: 680-685).

En el ISD las reducciones y las bonificaciones establecidas por la mayoría de CC AA han dejado a este impuesto como un gravamen prácticamente residual para las adquisiciones lucrativas entre parientes cercanos. Tal y como se propone en el Libro Blanco, debería establecerse un gravamen mínimo independientemente del lugar de residencia para conseguir un mayor grado de equidad horizontal, de equidad vertical y de eficiencia en la asignación de recursos. Aunque se proponen cuatro mecanismos distintos para lograr este objetivo, tras la utilización del IGF y en aras a la homogeneidad, parece que un impuesto estatal mínimo sobre sucesiones y donaciones con una deducción de la cuota autonómica sea la alternativa más viable. En cualquier caso, este nuevo impuesto debería reformular sus elementos para asegurarse que el gravamen de las herencias y donaciones no sea desproporcionado. Entre otras medidas sería necesario establecer un mínimo exento de mayor cuantía y una escala de gravamen con tipos más reducidos.

En cuanto al IRPF, el impuesto personal que genera más recursos a las CC AA,

la situación no es tan desigual como en los impuestos sobre la riqueza. Como se expuso anteriormente, aunque todas las regiones han ejercido su autonomía normativa sobre este impuesto, los incrementos y pérdidas de recaudación derivados de esta autonomía se mueven, en nuestra opinión, en un margen razonable. Las comunidades no pueden permitirse el lujo de perder los recursos que genera este impuesto, ya que no podrían hacer frente a sus principales programas de gasto. Por otro lado, si alguna comunidad decidiese establecer un gravamen mucho mayor que las demás, se encontraría con un fuerte rechazo popular y con el riesgo de perder contribuyentes que se trasladarían a otras comunidades con una tributación más ventajosa. Por lo tanto, hasta el momento, no parece necesario establecer un gravamen mínimo sobre la renta de las personas físicas.

Sin embargo, en nuestra opinión, se podrían tomar dos tipos de medidas en el IRPF que favorecerían la visibilidad de las decisiones tomadas por las CC AA y reducirían la desigualdad. En primer lugar, sería interesante que las CC AA puedan introducir deducciones reembolsables, es decir que las pudiesen aplicar todos los contribuyentes que cumplen los requisitos, aunque su cuota sea reducida o nula. Se trataría de replicar el comportamiento de las deducciones estatales por maternidad, familia numerosa o personas con discapacidad a cargo, que pueden dar lugar a una cuota negativa. Con las deducciones reembolsables, que ya han sido introducidas en muchos países de nues-

tro entorno (Zalakain, 2019), se estaría beneficiando expresamente a los contribuyentes con rentas más bajas, que actualmente no pueden aplicar ninguna de las deducciones autonómicas, a pesar de cumplir sus requisitos (normalmente relacionados con el nivel de renta, aunque parezca contradictorio). No tiene mucho sentido que los declarantes con más recursos puedan pagar menos impuestos por tener un hijo, alquilar una vivienda o comprar una bicicleta eléctrica y los que ganan el salario mínimo no se puedan beneficiar de ninguna de estas medidas. Sin duda, las deducciones reembolsables mejorarían el efecto redistributivo del impuesto dotándolo de mayor equidad vertical. Además, estas deducciones serían mejor valoradas por la ciudadanía, que vería cómo las personas con menos recursos también se ven recompensadas por seguir determinados comportamientos. Por último, los gobiernos autonómicos podrían integrar determinadas prestaciones monetarias en el impuesto, introduciéndolas como deducciones reembolsables. Esto facilitaría el proceso de solicitud de las mismas y el control por parte de la administración.

La segunda medida se refiere a las retenciones sobre los rendimientos del trabajo, la principal fuente de renta gravada por el IRPF. Hasta el momento, estas retenciones son calculadas de acuerdo con la normativa estatal del impuesto, con un mínimo personal y familiar y una escala de gravamen establecidos por el Estado. Es decir, los trabajadores, desempleados y pensionistas van a soportar

la misma cantidad de retenciones independientemente de su comunidad de residencia. Hasta que no presenten la liquidación del impuesto el año siguiente no verán los efectos de la normativa que aplica su comunidad autónoma. No sería demasiado complicado modificar el cálculo de estas retenciones adaptándolo a la normativa autonómica. Se trataría de calcular dos importes totales de retenciones, uno de la parte estatal y otro de la autonómica, que después se traducirían en un solo porcentaje de retención. De esta forma, los salarios, pensiones y prestaciones líquidas se adaptarían automáticamente a las decisiones tomadas por las CC AA.

12.4. LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

Iniciaremos este apartado con una descripción de la tributación ambiental por niveles de gobierno. Este análisis servirá de base para trazar unas recomendaciones para la reordenación de esta tributación que, como veremos, está poco integrada e incurre en duplicidades, vacíos y disfuncionalidades.

Política medioambiental europea

En términos generales, la política medioambiental europea carece de instrumentos económicos. Su papel básico se traduce en la fijación de los niveles de calidad del medio (aire, agua y suelos),

la fijación de estándares y la fijación de los techos nacionales de emisiones.

Respecto a la contaminación del aire, existen dos frentes claramente diferenciados. Por un lado, la lucha contra el cambio climático, centrada en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), como el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O) o los fluorocarburos. Por otro lado, lo que se denomina, con carácter genérico, contaminación atmosférica, que incluye las emisiones de otros contaminantes, como el dióxido de azufre (SO₂), los óxidos de nitrógeno (NO_x), los Compuestos Orgánicos Volátiles No Metálicos (COVNM), el Amoníaco (NH₃), o las partículas finas (PM_{2,5}).

La Unión Europea solo utiliza instrumentos económicos en la lucha contra el cambio climático a través del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE), creado en 2005. Aunque los ingresos por los derechos los recibe cada estado miembro, todo el diseño del sistema, así como la fijación del número de derechos de emisión de GEI que corresponden a cada Estado miembro son decididos a nivel europeo. Primero se determina un objetivo respecto a las emisiones, actualmente reflejado en el Pacto Verde Europeo de 2019. En él se establecen los principales objetivos, que se traducen en compromisos concretos (reducción de las emisiones de GEI en al menos un 55 % para 2030 respecto a los niveles de 2005). Por último, estos compromisos se traducen en el reparto de las emisiones por sectores y países, y

su correspondiente traslación en forma de derechos de emisión (generalmente en forma de subasta, aunque aún existe la asignación gratuita como régimen transitorio en algunos sectores). El permiso de emisión funciona de manera prácticamente idéntica a un impuesto sobre las emisiones de GEI. La principal diferencia es que el RCDE fija el número de derechos, y por lo tanto supone un techo para las emisiones planificadas. La variable de ajuste será el precio del derecho. Por su parte, un impuesto funciona como mayor coste de producción, que deja indeterminado el nivel final de las emisiones. Según el INE, el avance de ingresos de 2022 fue para la administración central española de 2318 millones de euros.

En el caso de los demás contaminantes atmosféricos, la legislación europea se centra en la determinación de niveles objetivo de la calidad del aire (Directiva 2008/50/CE), que se traduce en la fijación de los techos nacionales de emisiones (Directiva -UE- 2016/2284) para cada país. De manera similar al caso anterior, existe una Directiva Marco sobre el Agua (Directiva 2000/60/CE) que fija los objetivos respecto a la calidad del agua.

Tributos ambientales estatales

Los impuestos de carácter medioambiental vigentes a nivel estatal en la actualidad se recogen en la Tabla 3, así como un avance de su recaudación en 2022 por nivel de gobierno. Aunque todos ellos

son de regulación estatal, en gran parte su recaudación está cedida a las CC AA.

A efectos comparativos se ha mantenido la misma estructura que en la Tabla 1. Sin embargo, los impuestos se han agrupado en función de la actividad que los motiva. Solo el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) podría considerarse un tributo cedido tradicional (categoría B en la Tabla 1). El resto son impuestos especiales o similares (categoría D).

Como puede apreciarse, la imposición sobre el carbón tiene un carácter ya marginal, dado su práctico abandono. Sin embargo, la tributación relacionada con los hidrocarburos es, con diferencia, la más importante, y está presidida por el impuesto especial sobre hidrocarburos. A continuación, cabe recoger la tributación que corresponde a las emisiones de gases fluorados, que será complementaria al pago de los correspondientes derechos de emisión. Destacan, tanto por su número como por su importancia recaudatoria⁷, los impuestos relacionados con la actividad eléctrica. Más adelante veremos que la tributación autonómica también tiene en la energía eléctrica un asidero fiscal importante.

Tributos ambientales autonómicos

La imposición medioambiental en el ámbito regional es muy diversa, como puede apreciarse en la Tabla 4 (corresponderían todos a la categoría A de la Tabla 1, a los Tributos Propios). En 2023, la Comunidad de Madrid no tiene ningún impuesto ambiental, mientras que Cataluña contempla seis. En general, la tributación de las CC AA ha surgido tratando de llenar los huecos que no había cubierto la normativa estatal. Pero conforme esta última ha ido desarrollándose, la tributación autonómica ha ido en franco retroceso debido al solapamiento de impuestos.

Con diferencia, el tributo más utilizado a nivel autonómico es el canon de saneamiento, o algún instrumento similar. Son también frecuentes impuestos relacionados, directa (emisión de gases emitidos por la industria) o indirectamente (impuestos sobre grandes establecimientos, vehículos de tracción mecánica), con la contaminación derivada del transporte. A estos hay que añadir la participación de las comunidades en la recaudación de impuestos estatales, como el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (8544 millones de euros en 2022), el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (717 millones de euros en 2022).

De nuevo, también son frecuentes los impuestos relacionados con la energía eléctrica, sea por su producción o efecto

7. Hay que destacar que, en estos últimos años, la recaudación impositiva relacionada con la electricidad ha sido especialmente baja debido a reducciones discrecionales, motivadas originalmente por la guerra de Ucrania.

	Autonomía		Rendimiento		
	Normativa	Gestión	Estado	CC. AA.	Total
I.E. sobre el Carbón	Estatal	Estatal	58		58
I.E. sobre Hidrocarburos (IEH)	Estatal	Estatal	4.715	8.544	13.259
I.E. sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT)	Compartida	Estatal		717	717
I. sobre el Valor de la Extracción del Gas, Petróleo y Condensados	Estatal	Estatal			
I. sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero	Estatal	Estatal	100		100
I.E. sobre la Electricidad (IEE)	Estatal	Estatal		245	245
I. sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE)	Estatal	Estatal	16		16
Canon por utilización de aguas continentales para la producción de electricidad	Estatal	Estatal	0		0

12. DESIGUALDADES TERRITORIALES DE LAS POLÍTICAS FISCALES Y LA REFORMA FISCAL ECOLÓGICA

	Autonomía		Rendimiento		
	Normativa	Gestión	Estado	CC. AA.	Total
I. sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica	Estatal	Estatal			
I. sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos	Estatal	Estatal	113		113
I.E. sobre los envases de plástico no reutilizables	Estatal	Estatal	Datos aún no disponibles		Datos aún no disponibles
Total	Estatal	Estatal	5.002 34%	9.506 66%	14.508

Tabla 3: Recaudación de impuestos ambientales por niveles de gobierno (avance de 2022) en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CAT	CLM	CNT	CYL	EXT	GAL	MUR	RIO	VAL	
	USO Y CONTAMINACIÓN DEL AGUA														
Agua y saneamiento	×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	13
Vertidos litorales	×											×			2
Contaminación aguas		×									×				2
	CONTAMINACIÓN DEL AIRE														
Grandes establecimientos		×	×			×									3
Emisión gases	×	×				×					×	×			5
Actividades contaminantes			×				×							×	3
Derivados petróleo					×										1
Aviación						×									1
Vehículos tracción mecánica						×									1
	CONTAMINACIÓN DE LOS SUELOS														
Ambiental minero											×				1
	CONTAMINACIÓN DEL AIRE														
Eólico							×	×	×		×				4
Energía alta tensión		×				×			×	×			×		5
Actividad cinegética										×					1
Bolsas plástico un solo uso	×														1
	4	5	3	1	2	6	2	2	3	3	5	3	2	2	

Leyenda: AND (Andalucía), ARA (Aragón), AST (Principado de Asturias), BAL (Islas Baleares), CAN (Canarias), CAT (Cataluña), CLM (Castilla-La Mancha), CNT (Cantabria), CYL (Castilla y León), EXT (Extremadura), GAL (Galicia), MUR (Región de Murcia), RIO (La Rioja), VAL (Comunitat Valenciana).

Tabla 4: Impuestos ambientales de ámbito autonómico (2023).

Fuente: *Elaboración propia.*

paisajístico (impuestos eólicos) o por su transporte (impuestos sobre energía de alta tensión), al que habría que añadir la participación en el Impuesto Especial sobre la Electricidad (245 millones de euros en 2022).

Tributación ambiental municipal

En el nivel municipal podemos hallar un único impuesto de carácter medioambiental. Se trata del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), que grava la titularidad de estos vehículos. El tributo se devenga en el municipio donde el vehículo presenta su dirección fiscal. Algunas CC AA han introducido impuestos similares, que gravan la posesión de vehículos (Cataluña y Comunidad Valenciana, aunque en este último caso su entrada en vigor estaba prevista en 2025). Sin embargo, a diferencia de los municipales, estos impuestos regionales tienen en la definición del hecho imponible un carácter más claramente medioambiental, ya que hacen depender la cuota tributaria de las emisiones de cada vehículo.

También cabe considerar la existencia de otras figuras tributarias a nivel local como son las tasas y contribuciones especiales, que incluyen conceptos diversos de contenido ambiental como la recogida de basuras, la limpieza de la vía pública, el alcantarillado, etc. Estas tasas y contribuciones especiales no están presentes en todos los municipios.

12.5. LA REORDENACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Como se puede observar en el apartado anterior, la tributación medioambiental ha sido tardía, poco organizada, y con frecuentes solapamientos entre administraciones. Resultaría por tanto necesario un replanteamiento de la tributación medioambiental, como el que hace el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (Comité de personas expertas, 2022).

El gravamen sobre el sector eléctrico

La información que ofrece el apartado anterior muestra un gravamen muy intenso sobre el sector eléctrico, para distintos niveles de gobierno. Pensamos que es un sistema anacrónico.

Originalmente la electricidad se producía mayoritariamente a través de tecnologías contaminantes, básicamente carbón y petróleo. Durante la década de los 90, periodo en que se aprobó el vigente impuesto especial sobre la electricidad, la única energía renovable era la hidráulica, y generaba un 15-20 % de la electricidad. Así, gravar la producción eléctrica suponía, indirectamente, gravar las emisiones. Sin embargo, estos pesos han cambiado considerablemente. Actualmente, durante varios días de enero de 2024, la generación con energías renovables ha superado el 50 % del total. Si incluimos todas las fuentes que no emiten CO₂ (es decir, añadimos la energía nuclear), en todo el mes

de enero de 2024, siempre más del 70 % de la energía no ha generado emisiones, rozando algún día el 80 %. Así que, hoy por hoy, gravar la generación eléctrica no está relacionado con las emisiones.

Tanto la política europea como el Libro Blanco directamente persiguen la electrificación de la economía, con lo que tiene poco sentido gravar este sector per se. Se trataría de un incentivo perverso. En general están gravadas tanto la producción (Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, IVPEE), la distribución (diversos impuestos autonómicos) como el consumo de electricidad (Impuesto Especial sobre la Electricidad, IEE). Pero la electricidad en sí no es contaminante, lo son los combustibles que se utilizan en su producción. Por ello es imperativo reorganizar su tributación.

La Propuesta 1 del Libro Blanco aboga por la supresión del IVPEE, ya que grava la producción de electricidad independientemente de la tecnología utilizada, contamine o no. Por lo tanto, no cumple ningún criterio ambiental. Simultáneamente, la Propuesta 3 propugna la modificación de la base imponible del IEE, para incentivar el ahorro y la eficiencia energética. El problema es que la recaudación de estos dos impuestos supera los 2000 millones de euros (como hemos comentado, el dato que aparece en la Tabla 3 no es habitual, por las circunstancias especiales derivadas de la guerra de Ucrania). Suprimir el primero, rediseñar el segundo y no generar efectos distributivos adversos será muy complicado.

El panorama autonómico en relación con el gravamen de la electricidad es también complejo. En primer lugar, algunas comunidades gravan las emisiones de CO2 directamente (Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia y Murcia) o indirectamente (por actividades contaminantes: Asturias, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Cataluña; por grandes establecimientos: Aragón, Asturias y Cataluña de nuevo). En general estos impuestos tienen una incidencia mínima, tanto por los bajos tipos de gravamen como la reducción histórica de emisiones. En segundo lugar, muchas CC AA gravan también actividades relacionadas con la producción eléctrica, sea a través de impuestos sobre instalaciones de generación renovables (eólica, hidroeléctrica o fotovoltaica; es el caso de Castilla-La Mancha, Cantabria y Castilla y León), sea a través de impuestos sobre su distribución (Aragón, Cataluña, Castilla y León, Extremadura y La Rioja). El primer tipo de impuestos tiene una intencionalidad ambiental perversa, y el segundo tipo camina en contra de los objetivos de electrificación. De ahí que la Propuesta 2 del libro abogue por su eliminación.

El gravamen sobre hidrocarburos y transporte

Uno de los aspectos que más llama la atención es que, en muchos casos, más que buscar un objetivo medioambiental se ha pretendido diseñar un gravamen con capacidad recaudatoria, que grava

consumos de baja elasticidad. Es el caso del gravamen sobre hidrocarburos, con un elevado potencial recaudatorio (13 257 millones de euros, la práctica totalidad de la recaudación de los impuestos estatales).

Establecer un gravamen sobre los hidrocarburos puede convertirse en la mejor opción de un impuesto ambiental, ya que su consumo tiene una relación directa con las emisiones que produce su combustión. Sin embargo, el diseño de este impuesto no ha tenido una justificación ambiental explícita. El gravamen en ocasiones no está relacionado con las emisiones (el gravamen de gasolina es más alto que el del gasóleo). En este sentido, la Propuesta 5 del Libro Blanco aboga por una igualación de la fiscalidad del diésel y la gasolina de automoción.

Y al contrario, en ocasiones se establece un tratamiento diferencial en función del uso del mismo combustible (tipos impositivos menores en el caso de gasóleo para transporte o uso industrial o devoluciones en el gasóleo de uso profesional, agricultura y ganadería, entre otros). El gravamen de un impuesto ambiental debería depender exclusivamente de las emisiones que se producen en su combustión, especialmente en el caso del CO₂, un contaminante global. Estos impuestos diferenciales distorsionan la formación de los costes, un tratamiento ventajoso favorece su consumo y dificulta la electrificación de la economía, uno de los objetivos básicos de la estrategia europea. En este sentido, la Propuesta 6 del Libro Blanco defiende un aumento general de la fiscalidad de hidrocarburos,

alineando el gravamen con las emisiones (similar a la introducción de un precio del carbono de 50 €/tCO₂).

El gravamen del transporte por carretera se completa en nuestro país con un impuesto estatal cedido completamente a las CC AA (el mencionado IEDMT, con una recaudación de 717 millones de euros en 2022), algunos impuestos propios autonómicos (actualmente, solo en Cataluña el Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, con una recaudación de 41 millones de euros en 2022), y otro impuesto municipal (el mencionado IVTM, con una recaudación de 2295 millones de euros en 2022). El problema de estos impuestos es que su anclaje medioambiental resulta muy débil.

El IEDMT es un impuesto que grava la adquisición de vehículos (comúnmente se le conoce como impuesto de matriculación), no las emisiones efectivas. En este sentido la Propuesta 7 del Libro Blanco limita su objetivo a favorecer una flota de vehículos sostenible. Es cierto que en el año 2008 se produjo una reforma en profundidad del impuesto, de manera que su tipo de gravamen se conectó con las emisiones oficiales de cada vehículo (se establecieron cuatro tipos, desde el 0 % al 14,75 %, aplicables a distintos rangos de emisiones). A partir de esta estructura, se proponen diversas medidas: aumentar el número de tramos y los tipos de gravamen, introducir la variable peso en el gravamen adicional y sustituir el actual gravamen ad valorem (que favorece la compra de vehículos baratos y

contaminantes) por un gravamen unitario. Un paso más consistiría en aplicar el tipo de gravamen exclusivamente sobre las emisiones potenciales del vehículo, eliminando los escalones actuales, que producen discontinuidades y comportamientos estratégicos por parte de los fabricantes (modificar las emisiones oficiales en el margen para eludir un tipo de gravamen más elevado).

El IVTM es un impuesto que grava la tenencia de vehículos, no su uso, lo que debilita considerablemente su carácter ambiental. A ello hay que añadir varias exenciones poco justificadas medioambientalmente, como los vehículos adquiridos por cualquier administración pública. Si lo que se grava son, aunque indirectamente, las posibles emisiones de CO₂ de los vehículos, no tiene sentido una exención que dependa de la titularidad pública o privada del vehículo (por cierto, exenciones también presentes en el IEDMT). El cómputo de la base imponible y el gravamen son arcaicos y técnicamente poco precisos. La base se establece, en la mayor parte de los casos, en función de la potencia fiscal del vehículo, que depende básicamente de la cilindrada del vehículo. El gravamen se aplica, además, por tramos de potencia fiscal, lo que produce discontinuidades o errores de salto. Por último, el gravamen puede ser modificado por cada municipio, aplicando recargos que duplicarían la tarifa, y también introduciendo modificaciones que podrían reducir el 75 % la misma. Esta amplitud del gravamen ha propiciado la aparición de paraísos fiscales: pequeñas

localidades generalmente próximas a las grandes ciudades que gestionan un número desmesurado de vehículos (más de cincuenta por habitante), que pertenecen a flotas de empresas de alquiler.

Todos estos problemas son recogidos por el Libro Blanco, que propone sustituir el actual gravamen por algún indicador más vinculado con los daños ambientales potenciales del vehículo (como el certificado de emisiones del vehículo), diseñar una cuota tributaria que aumente con las emisiones de manera continua en lugar de hacerlo escalonadamente (Propuesta 8). Todo ello a la espera de una reforma más profunda que establezca un gravamen relacionado con el uso real del vehículo. En este sentido, Gago et al (2018) proponen un impuesto que integre los distintos efectos externos producidos por el transporte, que determine la carga impositiva en función de esos daños, y que distribuya su recaudación en función de la administración que soporte cada tipo de costes. Este impuesto permitiría además resolver los roces jurídicos que suponen la aparición de impuestos autonómicos con hechos imponibles muy próximos al IVTM.

Sin embargo, hay que mencionar que la Comisión Europea está planificando la inclusión del transporte de carretera en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión. Se prevé subastar permisos de emisión por primera vez para 2027, y la subasta se realizará siguiendo los canales ya existentes para el pago de los impuestos especiales. En este sentido, la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento

Europeo y del Consejo establece un calendario de emisiones que hagan compatibles los objetivos de reducción de este sector con los planes del Pacto Verde europeo (un 42 % de reducción para 2030 respecto de los niveles de 2005). Probablemente esta política exija un reajuste de algunos tributos que afecten al transporte por carretera.

12.6. CONCLUSIONES

Recomendaciones para el sistema tributario español

El sistema tributario español ha ido dotando cada vez de mayor autonomía a las CC AA, que tienen en la actualidad una gran capacidad para decidir los ingresos con los que quieren contar y los programas de gasto que desean financiar. Sin embargo, esta autonomía tributaria está generando una creciente desigualdad entre los ciudadanos en función del territorio en el que residen.

1. Para intentar disminuir esta desigualdad se deberían llevar a cabo **reformas en el reparto de fondos del Sistema de Financiación Autónoma, y también en los tributos cedidos que lo integran**. La primera vía de desigualdad entre comunidades viene dada por la existencia del régimen foral, que permite a dos comunidades tener más autonomía y contar con más recursos que el resto. Para reducir esta desigualdad podría establecerse una aportación de estos territorios a la financiación del resto de regiones españolas. Pero el sistema de financiación también introduce importantes desigualdades entre las CC AA de régimen común, mediante fondos que perpetúan el statu quo o que otorgan más recursos a determinadas regiones. Debería abordarse de forma urgente la reforma del sistema de financiación para igualar los recursos por habitante ajustado o, si esto no fuera posible, dotar unos fondos permanentes dirigidos a las CC AA peor financiadas.
2. Respecto a los tributos cedidos, se está produciendo una competencia fiscal a la baja en la imposición sobre la riqueza, que pone en riesgo a dos importantes figuras del sistema tributario español: **el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**. En nuestra opinión, **debería establecerse una tributación mínima en ambos impuestos**, siguiendo el ejemplo del reciente Impuesto sobre Grandes Fortunas. Este esquema fomentaría un gravamen mínimo autonómico, permitiendo además a las comunidades establecer un impuesto más elevado.
3. En el IRPF no parece necesario limitar la autonomía regional, ya que las diferencias normativas y recaudatorias no son muy elevadas entre comunidades. Sin embargo, se podrían llevar a cabo dos medidas que

permitirían reducir la desigualdad. En primer lugar, **sería conveniente que las CC AA pudiesen establecer deducciones reembolsables**, que beneficiarían a los ciudadanos con menos recursos. En segundo lugar, **el cálculo de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo podría tener en cuenta la normativa de cada comunidad**. De esta forma la renta disponible de los trabajadores, desempleados y pensionistas se adaptaría inmediatamente a las reformas que haya decidido su región, dando más visibilidad a estas medidas.

Las medidas propuestas van encaminadas a reducir la desigualdad territorial existente en la actualidad, pero deberían ser revisadas si en el futuro próximo dicha desigualdad va en aumento. Sin duda, el sistema de financiación autonómica debe ser la pieza fundamental que equilibre la situación financiera de las CC AA y debe poder adaptarse a períodos donde la desigualdad regional sea todavía mayor.

Recomendaciones para la reforma fiscal ecológica

En el caso de la tributación ambiental el panorama institucional se complica considerablemente, ya que incluye no solo el nivel autonómico, sino además los niveles europeo, estatal y local. Esto provoca que a la hora de plantear una reforma fiscal ecológica sean muchas

las recomendaciones políticas respecto al diseño de todo el sistema tributario. En términos generales, **existe una urgente necesidad de coherencia y de cohesión del sistema, tanto en términos verticales** (entre distintos niveles de administración) **como en términos horizontales** (especialmente respecto a la tributación autonómica).

1. Si vamos más al detalle de los grandes temas que se han tratado, deberíamos destacar que **la tributación relacionada con el sector eléctrico necesita un profundo replanteamiento**. Es un sistema diseñado con parámetros de mediados del siglo pasado, cuya justificación ambiental ha dejado de tener sentido. El gravamen no siempre tiene relación con las emisiones y a través de determinadas figuras se penaliza la utilización de la energía eléctrica frente a otras energías más contaminantes. Las premisas deberían ser exactamente las contrarias. Debería gravarse la producción de electricidad en tanto que generadora de contaminación, y no debería penalizarse su uso, sino favorecer la electrificación de la economía española, especialmente cuando sustituya el uso de combustibles fósiles. Sentadas estas bases, **sería necesario una coordinación por niveles de gobierno, y una mayor armonización entre CC AA**.
2. **El gravamen sobre hidrocarburos y transporte consiste en un entramado muy antiguo, obsoleto en gran**

medida y falta de coherencia. De nuevo, no parece basado en parámetros ambientales, sino más relacionado con la capacidad recaudatoria. Las mismas emisiones tienen un gravamen diferencial según el sujeto que las produce, o la actividad que las genera. La fiscalidad del transporte se basa en dos impuestos con poca relación con las emisiones reales, ni siquiera con demasiada relación con la capacidad contaminante de los vehículos, y con diseños arcaicos, especialmente en el caso del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Por niveles de gobierno, en los próximos años asistiremos a intensos ajustes, ya que es un sector que será incorporado en el régimen europeo de comercio de emisiones, lo que obligará a profundos cambios en los impuestos actualmente vigentes.

La transición ecológica tiene su mayor impulso en el ámbito europeo. Es de esperar que esta inercia arrastre a los niveles inferiores de gobierno. Sin embargo, este proceso no está exento de serias dificultades. En los últimos meses en Europa hemos asistido a fuertes movimientos de protesta contra la reforma fiscal ecológica, que se han visto reproducidos en nuestro país. Es un proceso que perjudica a sectores muy poderosos y a esquemas culturales muy arraigados en la tradición. A estos obstáculos hay que añadir la dispersión y la falta de coordinación entre administraciones, lo que no fa-

cilitará el trabajo. En este sentido, **es fundamental que las reformas se basen en estudios rigurosos, avalados por la comunidad científica.**

Bibliografía

Amo Cifuentes, R., Granell Pérez, R. y Fuenmayor Fernández, A. (2024). “Impacto regional del nuevo Impuesto sobre Grandes Fortunas: un análisis mediante microsimulación”. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 58, pp. 71-89.

Comisión de expertos (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica*.

Comité de personas expertas (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública.

De la Fuente, A. (2023). “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2021”. *Estudios sobre la Economía Española*, 2023/28, Fedea.

Gago, A., Labandeira, X. y López-Otero, X. (2018). “Crisis y reforma de la fiscalidad del transporte”. *Economics for Energy Working Paper*, 01a/2018.

García-Valiñas, M. A. y Arbués Gracia, F. (2020). “La fiscalidad del agua”. *Estudios sobre la Economía Española*, 2020/32, Fedea.

Jiménez Compaired, I. (2020). *Informe sobre la Reforma de la Fiscalidad del Agua en España*.

Ministerio de Hacienda (2021). *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Ruiz-Huerta, J. t Loscos, F.J. (2018). “La financiación”. En Aja, E. Gracia, J. Montilla, J.A. y Díez, L. (dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2017*. Observatorio de Derecho Público, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

Zalakain, J. (2019). “La fiscalización de las políticas sociales: funcionamiento e impacto de las deducciones fiscales reembolsables”. *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, 68, oo. 111-141.

Biografías

Juan Francisco Albert Moreno

Doctor en Economía y profesor en la Universidad de Valencia. Ostenta un máster en Economía Aplicada y otro en Filosofía Teórica y Práctica. Sus intereses de investigación son la macroeconomía aplicada y la desigualdad. Ha sido investigador visitante en la London School of Economics (LSE) y De Nederlandsche Bank (DNB). Su tesis doctoral ha sido galardonada con el primer premio nacional por la Real Academia de Doctores de España (RADE), el premio extraordinario de la Universidad de Valencia y el segundo premio Edgard Milhaud 2022 prize de CIRIEC international.

Luis Ayala Cañón

Licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es Catedrático de Economía en la UNED. Ha sido Subdirector General del Instituto de Estudios Fiscales. Es miembro fundador del grupo EQUALITAS (Economics of Inequality and Poverty Analysis) y del Comité técnico de la Fundación FOESSA. Su labor investigadora se ha centrado en el estudio de la distribución de la renta, la política social y el mercado de trabajo. Además, ha sido director de varios informes previos de la Fundación Alternativas sobre la desigualdad en España.

Jordi Bosch Meda

Doctor arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, diplomado en Gestión y Administración Pública y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Barcelona. Es experto en políticas de vivienda y urbanismo, sistemas residenciales, y exclusión residencial. Ha sido investigador del Centro de Política de Vivienda de la Universidad de York (Inglaterra, 2008-2010) y de la Universidad de Shizuoka de Arte y Cultura (Japón, 2013-2014). Actualmente, es profesor asociado en la Universidad Politécnica de Cataluña, codirector del Postgrado en Políticas de Vivienda de la Universidad Rovira y Virgili, y colaborador docente en la Universidad Pompeu Fabra.

Jesús Cruces Aguilera

Licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Trabaja como investigador senior en el Área de Relaciones Laborales y Políticas Públicas de la Fundación 1º de Mayo de CC OO. Ha sido también profesor de Sociología del Trabajo en la Universidad Carlos III de Madrid y desarrollado estudios de diversa índole, a nivel estatal e internacional. Desde 2004, participa en investigaciones, ha publicado estudios y ha impartido formación sobre distintos temas como las políticas laborales; los sistemas de representación de los trabajadores y afiliación sindical; condiciones salariales, pobreza y desigualdad; la reestructuración del tejido productivo en relación a la digitalización y la transición verde; o corresponsabilidad y conciliación.

Antonio Ferrer Márquez

Licenciado en Derecho y Máster en Organización Jurídica, Económica y Social por la Escuela de Organización Industrial - EOI. Es experto en la dirección de sistemas de gestión ambiental y vocal técnico del Comité Técnico de Normalización de Gestión Ambiental de AENOR. En la actualidad trabaja como Técnico del Área de Medio Ambiente y Movilidad Sostenible de la Fundación 1º de Mayo de CC OO. Anteriormente, desempeñó estas mismas funciones en el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Especializado en cuestiones ambientales, ha desarrollado estudios de diversa índole, a nivel estatal e internacional, en cuestiones relacionadas con el cambio climático; la economía circular; la responsabilidad social empresarial; la gestión ambiental; los recursos naturales y la gestión del territorio o la energía y los recursos hídricos.

Amadeo Fuenmayor Fernández

Doctor en Economía, profesor del Departamento de Economía Aplicada y director de la Cátedra de Tributación Autonómica en la Universidad de Valencia. Es miembro del grupo de investigación Evaluación Económica Pública

(EvalPub), de la Comisión para el Estudio de la Reforma Tributaria en la Comunidad Valenciana. Su investigación se centra en la Economía Pública: evaluación de políticas públicas, microsimulación de impuestos y prestaciones, economía de la imposición, pobreza y desigualdad, economía regional, federalismo fiscal y economía de la educación.

Jesús Gamero Rus

Doctor en Análisis Social por la Universidad Carlos III de Madrid con una tesis doctoral sobre las migraciones climáticas y las respuestas desde las políticas sociolaborales y los mecanismos de Protección Social. Profesor en la Universidad Carlos III de Madrid en “Retos Medioambientales Globales” entre otras materias. Su ámbito de investigación está dirigido al análisis de los impactos sociales del cambio climático y la respuesta por parte de sociedad y política con un especial interés en cuestiones como migraciones, salud, pobreza o desigualdad.

Ernesto García López

Doctor en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Madrid, además de tener un Máster en Cooperación para el Desarrollo (UNED), y en Investigación, Gestión y Desarrollo Local (UCM). Actualmente trabaja en el Programa Desigualdad Cero de Oxfam Intermón coordinando diferentes líneas de acción, entre ellas la investigación sobre desigualdades en España, la fiscalidad justa y las cuestiones ligadas con la defensa de derechos de las personas migrantes. Ha sido también profesor asociado en Duke University in Madrid y en la UNED, así como consultor e investigador para diferentes entidades del Tercer Sector y de la Administración Pública.

Ignacio Gordo Cuadrado

Graduado en economía por la Carlos III de Madrid, máster en Economía Industrial y de Mercados por la misma universidad y máster en Data Science y Big Data por AFI. Trabajó

en la Unidad de Política Fiscal y en el Departamento de Conducta de Entidades del Banco de España, en el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas y en el Spending Review de 2020 de la AIREF. En noviembre de 2022 se incorporó al Departamento de Economía de la Fundación COTEC para la Innovación.

Rafael Granell Pérez

Doctor en Economía y Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Dirige el grupo de investigación Evaluación Económica Pública (EvalPub), es miembro de la Cátedra de Tributación Autonómica, de la Comisión para el Estudio de la Reforma Tributaria en la Comunidad Valenciana e investigador de RIFDE. Su área de investigación se centra en la Economía Pública. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas, entre las que destacan *Review of Economics of the Household*, *Service Industries Journal*, *Ageing & Society*, *Education Economics*, *Investigaciones Regionales* y *Hacienda Pública Española*.

Antonio Jurado Málaga

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid y doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Extremadura. Actualmente es Profesor Titular de Universidad del área de Economía Aplicada en la UEX. En los últimos años ha publicado varios artículos en revistas nacionales e internacionales de prestigio y capítulos de libros sobre pobreza, desigualdad y bienestar económico en el ámbito territorial.

Vicente López Martínez

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universitat de València y en Ciencias del Trabajo por la Universitat Oberta de Catalunya. Es director gerente de la Fundación 1º de Mayo de CC OO y profesor asociado en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia, impartiendo las asignaturas de Sociología del Trabajo, Teoría de las

Relaciones Laborales y Sistemas de Relaciones Laborales. Ha realizado actividades docentes en la Universitat Oberta de Catalunya y ha participado en investigaciones, publicado estudios y desarrollado actividades de asesoramiento técnico en campos como el de la negociación colectiva, los despidos individuales y colectivos o el análisis presupuestario.

Sara Moreno Colom

Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), Profesora Titular de Universidad en el Departamento de Sociología de la UAB e investigadora del Centro de Estudios Sociológicos sobre la Vida Cotidiana y el Trabajo (QUIT-UAB) y del Instituto de Estudios del Trabajo (IET-UAB). Sus líneas de investigación y transferencia se enmarcan en el campo de la sociología del trabajo, la sociología del tiempo y la sociología del género. Concretamente, se ha especializado en el análisis de los trabajos, los usos del tiempo y la vida cotidiana, con especial atención a las desigualdades sociales, el bienestar y las políticas públicas. Actualmente, es la Directora de PAPERS.Revista de Sociología y Presidenta del Comité de Investigación de Sociología del Trabajo de la Federación Española de Sociología.

Diego Muñoz Higuera

Candidato a doctor en Economía en la Universidad de Valencia. Su tesis doctoral se centra en la evaluación de políticas públicas, donde en particular estudia la cuantificación del *non-take-up* y los determinantes del mismo. Las políticas evaluadas son las prestaciones de garantía de ingresos, destacando las rentas mínimas de inserción en España, tanto a nivel regional como estatal, y las políticas de complemento salarial, principalmente de Irlanda. Colabora con el grupo de investigación Evaluación Económica Pública (EvalPub) y la Cátedra de Tributación Autónoma de la Universidad de Valencia.

Carlos Ochando Claramunt

Profesor de Política Económica en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Ha realizado estancias como profesor visitante en la South Bank University of London y la Universidad de Chile, y como investigador externo en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha publicado diversos artículos y libros sobre política económica, política de rentas, distribución de la renta y organización del estado del bienestar. Entre sus principales publicaciones destaca *El Estado del bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*. Actualmente, es el director del máster en Política Económica y Economía Pública de la Universidad de Valencia.

Dolores Puga González

Científica Titular del CSIC y miembro del Grupo de Investigación sobre Envejecimiento. Sus líneas de investigación se centran en las condiciones de vida y salud en la vejez y cuidados de larga duración. Es consultora para el Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas. Ha participado en la Comisión del Senado sobre la Evolución demográfica en España o en el Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento y Envejecimiento de la Conferencia de las Regiones Europeas con Poder Legislativo.

Jesús Pérez Mayo

Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad de Extremadura y Doctor en Economía por la misma universidad. Su trabajo investigador se centra en la privación material, la pobreza multidimensional, el bienestar social y la desigualdad. Sus trabajos han sido publicados en revistas y otras publicaciones de ámbito nacional e internacional.

Aleix Pons Vigués

Economista. Licenciado en Economía por la Universitat Pompeu Fabra y Máster en Economía y Finanzas por el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI) del Banco de España. Ha realizado también el Programa de Liderazgo para la Gestión Pública de IESE. A nivel profesional cuenta con experiencia tanto en el sector público, como en el sector privado. Trabajó en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno (2004-2011) en distintas posiciones, entre ellas director del departamento de política económica (2010-2011). Posteriormente, se incorporó al Instituto de la Empresa Familiar como responsable del servicio de estudios. Y, desde 2016, es director del departamento de Economía y Finanzas de la Fundación COTEC para la innovación.

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Catedrático Emérito de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha sido profesor en las Universidades Complutense de Madrid y de Salamanca (en la que fue vicerrector de Economía), así como director del Instituto de Estudios Fiscales entre los años 2004 y 2008. Ha sido consultor de la UE y de CEPAL y profesor en cursos universitarios de diversos países latinoamericanos y Canadá. Es Research Fellow del Instituto CIRANO de Canadá y Doctor Honoris Causa por la Universidad Continental de Perú. Además, entre 2021 y 2022 presidió la Comisión de Personas Expertas para la elaboración del Libro Blanco sobre la Reforma Fiscal en España.

Olga Salido Cortés

Profesora titular de Sociología en el Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, donde ha sido coordinadora del Máster de Sociología Aplicada: Problemas Sociales. Sus intereses de investigación se centran en el estudio de la desigualdad socioeconómica y la movilidad social desde una perspectiva de género y en el análisis de las políticas de bienestar, familiares y de igualdad en

perspectiva comparada, con particular atención a los países del Sur de Europa.

Antonio Serrano

Doctor en Ingeniería de Caminos y economista. Licenciado en Ordenación del Territorio, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Valencia (jubilado). Entre otras actividades, ha sido Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente (2004-2008), responsable de las políticas de agua, costas, biodiversidad y territorio. Miembro actual del think-hub de la Fundación Caminos, del Foro Transiciones, de la ASYPS y de los Comités de Ingenieros para el desarrollo sostenible (CIDES) y de Transportes, ambos del Instituto de la Ingeniería de España (IIE).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Dirección

Olga Salido Cortés y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Director Laboratorio Fundación Alternativas

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Coordinación y Edición

Inés Ferreirós Orihuel

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2024 /
Fundación 1º de Mayo, 2024 / Oxfam Intermón, 2024

© de las imágenes: sus autores

© Juan Francisco Albert, Luis Ayala Cañón, Jordi Bosch Meda, Jesús Cruces, Antonio Ferrer, Jesús Gamero Rus, Ernesto García López, Ignacio Gordo, Rafael Granell, Amadeo Fuenmayor, Antonio Jurado Málaga, Vicente López, Sara Moreno Colom, Diego Muñoz Higuera, Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Carlos Ochando, Jesús Pérez Mayo, Aleix Pons, María Dolores Puga, Olga Salido Cortés y Antonio Serrano

ISBN: 978-84-18677-11-3

Depósito legal: M-11788-2024