

En un contexto de incertidumbre marcado por la crisis del coste de la vida y las transiciones tecnológica y energética, este informe ofrece una serie de análisis sobre las nuevas desigualdades en España y la Unión Europea. La erosión del bienestar social se manifiesta hoy en brechas estructurales que afectan al acceso a la vivienda, la calidad educativa y la equidad sanitaria, consolidando un malestar ciudadano que debilita el contrato social.

Desde el impacto regresivo de la inflación en los hogares vulnerables hasta la exclusión residencial de las cohortes jóvenes y la persistencia de la pobreza infantil, todo parece indicar que el sistema de protección enfrenta serios desafíos. Este documento integra dimensiones clave como la organización de los cuidados, la brecha digital de género y los efectos sobre la desigualdad de la financiación territorial. A través de esta mirada estratégica, se proponen diversas reformas orientadas a restaurar la cohesión y garantizar un desarrollo inclusivo frente a las transformaciones del siglo XXI.

VII Informe sobre la Desigualdad en España 2026

Evolución de la desigualdad.
Nuevas manifestaciones.



VII Informe sobre la Desigualdad en España 2026

Evolución de la desigualdad. Nuevas manifestaciones

Dirección: Olga Salido Cortés y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Coordinación editorial: Marcel Muñoz Rodríguez

Director del Laboratorio de Políticas Públicas: Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Autores:

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Luis Ayala Cañón

Ernesto García López

Najat Bazah Lamchanna

Manuela Prieto Rodríguez

A. Jesús Sánchez-Fuentes

Alejandro Tiana Ferrer

José Manuel Freire Campo

Carlos Delclós

Olga Salido Cortés

Susana Vázquez-Cupeiro

Cecilia Castaño Collado

Milagros Paniagua San Martín

Rafael Frutos Vivar

Maite Vilalta Ferrer

INDICE

INTRODUCCIÓN AL 7º INFORME SOBRE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA	10
PARTE I. Algunos factores clave de la desigualdad	25
1 Las nuevas desigualdades en la Unión Europea	26
Introducción.....	27
La evolución de la desigualdad en el siglo xxi	29
Desigualdad y mercado de trabajo en la unión europea	34
Los cambios en la capacidad redistributiva de las políticas públicas.....	39
Las nuevas transiciones económicas y la desigualdad	42
Los perdedores de la transición energética	43
La transformación digital y la desigualdad	46
Conclusiones.....	49
Bibliografía	52
2 LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA: BAJOS INGRESOS Y VIVIENDA COMO PRINCIPALES FACTORES DE MALESTAR	56
2.1. Introducción.....	57
2.2. Principales percepciones sociales sobre la desigualdad en españa (2025)	58
Bajos ingresos como uno de los principales malestares	67
La vivienda como problema social.....	73
Conclusiones Y recomendaciones.....	75
Anexo metodológico:	79
Bibliografía	83
3 INFLACIÓN Y DESIGUALDAD EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS DINÁMICO POR PERFILES DE HOGAR (2006-2023)	84
Introducción.....	85
Revisión de literatura	86

Una aproximación empírica al caso español durante el primer cuarto del siglo XXI.....	90
Análisis empírico según categorías de gastos (clasificación COICOP).....	98
Conclusiones.....	103
Referencias	105
Anexo A: Resultados detallados	109
PARTE II. La desigualdad y las políticas sociales	111
4 EFECTOS DE LA EDUCACIÓN SOBRE LA DESIGUALDAD EFECTOS DE LA EDUCACIÓN SOBRE LA DESIGUALDAD.....	112
Introducción.....	113
La persistente desigualdad educativa.....	114
Factores que contribuyen a la desigualdad.....	117
Acceso a la educación infantil	117
Repetición de curso, fracaso escolar y abandono escolar temprano	118
Financiación limitada y de efectos ambivalentes	120
Segregación escolar.....	121
Educación en la sombra.....	124
Recomendaciones	126
BIBLIOGRAFIA	131
5 DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD EN ESPAÑA. LAS LISTAS DE ESPERA	135
Introducción.....	136
Desigualdades socioeconómicas en el acceso a los servicios del SNS	137
Listas de espera: desigualdades sociales e impacto sistémico	140
Desigualdades socioeconómicas en las listas de espera.....	143
Consecuencias sistémicas de las grandes demoras en las listas de espera. ...	144
Causas proximales y distales de las largas demoras en las listas de espera...	146
Conclusiones y recomendaciones	147
BIBLIOGRAFÍA	152

6 ¿DE LA CULTURA DE LA PROPIEDAD A LA GENERACIÓN DEL ALQUILER? LAS DESIGUALDADES INTERGENERACIONALES EN EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA	157
Introducción.....	158
Transformaciones demográficas y estructurales del sistema residencial español	160
De la “demografía lenta” a la “demografía rápida”	161
Factores contemporáneos de la demanda residencial	161
Madurez demográfica y gestión del parque existente	166
De la cultura de la propiedad a la generación del alquiler: cambio de régimen y nuevas desigualdades	167
De la crisis a la generación del alquiler: nuevas trayectorias y narrativas..	169
Territorio, herencia y frontera: las nuevas geometrías de la desigualdad residencial	171
Propiedad, polarización y nuevas clases residenciales: los “terratenientes y arrendatarios” del siglo XXI.....	172
Conclusión y recomendaciones	176
Bibliografía	179
PARTE III. Otros ejes relevantes de la desigualdad.....	182
7 DESIGUALDAD DE GÉNERO Y POLÍTICAS SOCIALES: BIENESTAR, CONCILIACIÓN Y DIGITALIZACIÓN	183
Introducción.....	184
La brecha de bienestar material.....	185
Ingresos individuales y brecha salarial.....	186
Tipos de hogar, pobreza y vulnerabilidad económica.....	189
Cuidados, conciliación y corresponsabilidad	191
La persistencia de la desigualdad en el trabajo no remunerado.....	192
Cuidados, maternidad y desigualdad en el empleo	193
Permisos parentales y corresponsabilidad	195
Brecha digital y desigualdad de género	197

Acceso y uso de tecnologías digitales	197
Competencias digitales y nuevas tecnologías	199
Educación tecnológica y participación en estudios STEM.....	201
Brecha de género en el empleo digital	203
Conclusiones e implicaciones de política pública.....	206
Bibliografía	209
8 POBREZA INFANTIL Y REFORMA DEL MÍNIMO POR DESCENDIENTE EN EL IRPF: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA ESPAÑOL Y SIMULACIÓN DE UN CRÉDITO FISCAL REEMBOLSABLE.....	212
Introducción.....	213
La pobreza infantil en España	215
Estructura institucional del sistema español de apoyo a las familias	218
Marco teórico: universalismo, focalización e inversión social	224
Propuestas de reforma del IRPF	227
Marco conceptual y diseño.....	227
Coste fiscal y población beneficiaria	228
Efectos distributivos.....	229
Efectos sobre pobreza monetaria	231
Conclusiones.....	232
Bibliografía	235
Introducción.....	239
Federalismo fiscal y el principio de equidad.	240
El principio de equidad en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.....	248
La acción del gobierno central y la disminución de las desigualdades en un Estado descentralizado.....	265
Un apunte final.....	267
Bibliografía	270
10.BIOGRAFÍAS.....	273

Índice de tablas

Tabla 1 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo final de los hogares, según nivel y origen de los ingresos del hogar. Resultados detallados. Periodo: 2006-2023.....	95
Tabla 2 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo final de los hogares, según características personales del sustentador principal el hogar. Resultados detallados. Periodo: 2006-2023...	109
Tabla 3 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo final de los hogares, según características demográficas del hogar. Resultados detallados. Periodo: 2006-2023.....	110
Tabla 4 listas de espera de noviembre	142
Tabla 5. Uso de Internet de manera frecuente en los últimos tres meses por sexo y edad. 2025.....	198
Tabla 6 Empleo femenino por ramas de actividad	203
Tabla 7. Estructura del gasto en políticas de apoyo a familias con hijos	222
Tabla 8 Distribución del gasto en políticas familiares por deciles de renta disponible equivalente.....	222
Tabla 9. Coste de la prestación reembolsable por deciles de renta disponible equivalente	228
Tabla 10 Impacto de la reforma en la cobertura del sistema de políticas familiares (2022).....	229
Tabla 11 Gasto total en políticas familiares post-reforma por deciles de renta.	229
Tabla 12 Impacto en desigualdad de renta disponible equivalente	231
Tabla 13. Tasas de pobreza general (% población).....	231
Tabla 14 Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSP). Liquidación 2023. Millones €......	251
Tabla 15 Cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma procedente de los fondos de ajuste del modelo. Liquidación 2023. Millones €.	254

Índice de Ilustraciones

TOC \h \z \c "Ilustración" Ilustración 1 Desigualdad en la Unión Europea, 2005 y 2024 (Índice de Gini)	30
Ilustración 2 Gráfico 2. Evolución de la desigualdad en una selección de países de la Unión Europea, 2005-2024 (Índice de Gini)	31
Ilustración 3 Gráfico 3. PIB per cápita (en PPA) y desigualdad (Gini) en la Unión Europea, 2005-2024	33
Ilustración 4 Evolución de la tasa de desempleo en una selección de países de la Unión Europea, 1991-2024	35
Ilustración 5G Tasa de desempleo y desigualdad (Gini) en la Unión Europea, 2024	36
Ilustración 6 Gráfico 6. Tasa de pobreza laboral en la Unión Europea, 2005 y 2024	37
Ilustración 7 Gráfico 7. Tasa de pobreza laboral y desigualdad (Gini) en la Unión Europea, 2024	38
Ilustración 8 Reducción del índice de Gini por las prestaciones monetarias, 2005-2024	40
Ilustración 9 Gasto social sobre el PIB y desigualdad (Gini) en la Unión Europea, 2022	41
Ilustración 10 Capacidad del sistema de prestaciones e impuestos para reducir la desigualdad en distintos países de la UE, 2005-2021 (% reducción del índice de Gini)	42
Ilustración 11 Tasa de pobreza laboral de los jóvenes en la Unión Europea	48
Ilustración 12 Percepción social de la desigualdad en España	59
Ilustración 13 Percepción social de la desigualdad en España por géneros	59
Ilustración 14 Percepción social de la desigualdad en España por géneros y edad	60
Ilustración 15 Percepción social de la desigualdad en España por situación socioeconómica	60
Ilustración 16 Percepción sobre desigualdades entre grupos sociales en España	61
Ilustración 17. Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España	62
Ilustración 18 Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por géneros)	62
Ilustración 19 Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por edad y género)	63

<u>Ilustración 20 Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por nivel socioeconómico y género).....</u>	<u>63</u>
<u>Ilustración 21 Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por etnicidad/racialización).....</u>	<u>64</u>
<u>Ilustración 22 Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por nivel socioeconómico).....</u>	<u>64</u>
<u>Ilustración 23 Percepción sobre meritocracia y adscripción social en relación con las desigualdades</u>	<u>65</u>
<u>Ilustración 24 Percepción sobre posibilidad de erradicar la desigualdad</u>	<u>66</u>
<u>Ilustración 25 Percepción sobre organismos públicos con mayor capacidad para luchar contra la desigualdad.....</u>	<u>66</u>
<u>Ilustración 26 Ingresos y vida digna.....</u>	<u>67</u>
<u>Ilustración 27 Ingresos y vida digna (por géneros)</u>	<u>68</u>
<u>Ilustración 28 Ingresos y vida digna (por identidad étnico/racial).....</u>	<u>68</u>
<u>Ilustración 29 Ingresos y vida digna (por nivel socioeconómico).....</u>	<u>69</u>
<u>Ilustración 30 Satisfacción laboral.....</u>	<u>70</u>
<u>Ilustración 31 Satisfacción laboral (por tipos de empleo).....</u>	<u>71</u>
<u>Ilustración 32 Satisfacción laboral (por géneros).....</u>	<u>72</u>
<u>Ilustración 33 Satisfacción laboral (por nivel socioeconómico).....</u>	<u>73</u>
<u>Ilustración 34 Percepción sobre la afectación del problema de la vivienda.....</u>	<u>74</u>
<u>Ilustración 35 Evolución de los índices de precios (general y subyacente) vs variación anual del consumo final de los hogares, según nivel de ingresos mensuales de su sustentador/a principal.....</u>	<u>93</u>
<u>Ilustración 36 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo final de los hogares, características personales y sociodemográficas. Periodo: 2006-2023.</u>	<u>96</u>
<u>Ilustración 37 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo en los distintos epígrafes del COICOP a dos dígitos, según el nivel de renta de los hogares. Periodo: 2006-2023.</u>	<u>99</u>
<u>Ilustración 38 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo en los distintos epígrafes del COICOP a dos dígitos, según la fuente de renta de los hogares. Periodo: 2006-2023.....</u>	<u>102</u>
<u>Ilustración 39. Porcentaje de hogares poseedores de vivienda principal por edad del/la cabeza de familia?</u>	<u>169</u>
<u>Ilustración 40 Hogares en España por edad de la persona responsable de la vivienda, 2008-2023.</u>	<u>170</u>

<u>Ilustración 41. Porcentaje de hogares poseedores de otras propiedades inmobiliarias por edad del/la cabeza de familia.</u>	174
<u>Ilustración 42. Valor medio de los activos reales por edad del/la cabeza de familia (en miles de euros)</u>	175
<u>Ilustración 43. Valor medio de los activos reales por percentil de renta (en miles de euros)</u>	176
<u>Ilustración 44. Renta media por unidad de consumo por sexo. España, 2007-2024 (%)</u>	186
<u>Ilustración 45 Brecha salarial de género no ajustada en España y la UE27 (2008-2024)</u>	188
<u>Ilustración 46. Brecha salarial de género no ajustada, por edad(*). España, 2019-2023</u>	188
<u>Ilustración 47. Tasa de riesgo de pobreza en España (2008-2024) (%)</u>	190
<u>Ilustración 48 Porcentaje de personas que realizan diariamente tareas de cuidado y tareas domésticas, por sexo. España y UE-27.</u>	192
<u>Ilustración 49. Población inactiva o fuera del empleo por motivos de cuidado, por sexo</u>	194
<u>Ilustración 50. Uso del permiso parental por madres y padres en España (2020-2024)</u>	196
<u>Ilustración 51 Indicadores sobre competencias digitales de las mujeres. España y UE-27. 2023</u>	200
<u>Ilustración 52. Estudiantes matriculados por ámbito de estudios y sexo. Curso 2024-2025. Porcentaje (%)</u>	202
<u>Ilustración 53. Egresados por ámbito de estudios y sexo (curso 2024-2025) Número de estudiantes</u>	203
<u>Ilustración 54 Ocupaciones STEM y TIC, porcentaje sobre el total del empleo masculino y femenino</u>	205
<u>Ilustración 55. Composición del apoyo por deciles (% sobre total decil). Distribución de las prestaciones antes de la reforma del mínimo por descendientes en el IRPF</u>	223
<u>Ilustración 56 Composición del apoyo por deciles post-reforma (% sobre total decil) Distribución de las prestaciones después de la reforma del mínimo por descendientes en el IRPF</u>	230
<u>Ilustración 57. Resultados del modelo de financiación de las CCAA de régimen común. Liquidación 2023. Índice € habitante</u>	256

INTRODUCCIÓN AL 7º
INFORME SOBRE LA
DESIGUALDAD EN ESPAÑA

La nueva edición del Informe sobre la desigualdad que ahora se presenta pretende ser, una vez más, una invitación a reflexionar sobre la persistencia, transformación y creciente complejidad de la desigualdad en nuestras sociedades, así como sobre la importancia de mantener este informe como herramienta de análisis y debate público a lo largo del tiempo.

La desigualdad sigue siendo un serio motivo de preocupación tanto para los decisores políticos como para la ciudadanía, y objeto de atención preferente en el debate público actual. Los debates sobre desigualdad y pobreza siguen presentes en los medios de comunicación y en las redes sociales, y los análisis y la investigación universitaria sobre este tema se han incrementado en el ámbito de las disciplinas que tradicionalmente la estudian: la sociología, las ciencias jurídicas, la economía o la ciencia política¹.

¿De qué hablamos cuando nos referimos a la desigualdad? Como es bien sabido, la desigualdad es un fenómeno multidimensional que incide en múltiples ámbitos de la vida social, la economía o la política y, con cierta frecuencia, se cruzan

entre sí e interactúan. En ese sentido, la desigualdad alude, tal vez con carácter prioritario, a las grandes disparidades de ingresos y riqueza que se observan entre los individuos, pero también a otras dimensiones como el género, el origen étnico, la salud o la religión; desde otra óptica, el término desigualdad también se aplica a las diferencias relacionadas con el acceso a los servicios públicos básicos o, más recientemente, a los efectos generados por las nuevas tecnologías sobre distintos grupos sociales.

Más allá de estas dimensiones específicas, uno de los rasgos más relevantes de la desigualdad contemporánea es la interacción y confluencia de distintos ejes de desigualdad sobre determinados grupos de población. Como se apunta en distintos lugares de este informe, el análisis de la situación de la población migrante pone de manifiesto que, cuando se consideran de forma conjunta factores como el género, el origen, la etnia y/o la existencia de alguna discapacidad, las desigualdades no solo se suman, sino que se refuerzan entre sí, dando lugar a situaciones de

¹ Como se puede comprobar en publicaciones recientes; entre otras pueden mencionarse, Ayala (coord.) (2022), Gómez-Carrera et al

(2024), Rodríguez Hernández (2026) o el último informe del World Inequality Lab (2026).

desventaja acumulada de mayor intensidad.²

Por otro lado, en el análisis de la desigualdad conviene distinguir entre la igualdad en el plano normativo -esto es, la igualdad formal ante la ley- y la igualdad efectiva o sustantiva que se materializa en las condiciones reales de vida de la población. Si bien los sistemas democráticos han avanzado en el reconocimiento jurídico de la igualdad de derechos, persisten importantes desigualdades en el acceso a recursos, oportunidades y resultados. Para combatirlas de forma eficaz es necesario considerar el papel de factores estructurales, tanto de índole económica como institucional, así como el papel de las políticas públicas en la producción y reproducción de las desigualdades.

Los datos disponibles ponen de manifiesto que vivimos en sociedades fuertemente desiguales y que, más allá de las mejoras puntuales que pueden darse en algunos países, persisten, e incluso se intensifican en muchos contextos las tendencias de aumento de la desigualdad económica, especialmente por el crecimiento desproporcionado de los ingresos y

activos de quienes se sitúan en el extremo superior de la distribución de la renta. Si acudimos a los datos suministrados por el *World Inequality Lab*, en su informe del año 2026, en línea con los diagnósticos recientes de Oxfam,³ el 10% de la población con mayor renta percibe más ingresos que los que obtiene el 90% restante, lo que muestra el elevado grado de concentración existente en las economías contemporáneas. Según las mismas estadísticas, el 50% de personas con menores recursos apenas obtiene el 8% de los ingresos totales (medidos en paridades de poder de compra de 2025).

Pero si en lugar de emplear la renta como variable, utilizamos la acumulación de riqueza (propiedades, activos financieros, ahorro), los datos ofrecidos por la misma fuente son más contundentes: El 10% más rico del planeta posee en torno al 75% de la riqueza mundial, mientras que el 50% de la población con menos recursos sólo controla apenas un 2% de la riqueza total.

Según estimaciones del propio *World Inequality Lab*, la concentración de la riqueza en pocas manos implica que un grupo muy

² El origen del concepto de interseccionalidad se adjudica a las publicaciones de Kimberlé Crenshaw, en las que señala que las identidades sociales (género, raza, clase, discapacidad, edad) no se

suman, sino que se cruzan e interactúan, creando formas únicas de discriminación o de privilegio.

³ Véase Oxfam International (2024).

pequeño de ciudadanos, solo el 0,001% de los adultos (multimillonarios) que viven en la tierra concentra aproximadamente tres veces más riqueza que el 50% más pobre del planeta. Y ese porcentaje ha crecido intensamente desde 1995 hasta llegar a más del 6% en la actualidad, lo que subraya la persistencia y el aumento de la desigualdad.

Este fenómeno refleja, además, una intensificación de los procesos de acumulación en los estratos superiores durante las últimas décadas, y los estudios recientes confirman la existencia de niveles de presión fiscal relativa muy bajos y decrecientes en el caso del colectivo mencionado. Este grado de concentración no solo tiene implicaciones distributivas, sino que plantea también importantes desafíos en términos de cohesión social, equilibrio institucional y funcionamiento de las democracias contemporáneas.

Los datos referidos a la desigualdad económica ponen de manifiesto un

serio problema de carácter estructural y de resolución compleja porque, por un lado, a diferencia de otras épocas, la acumulación de renta y riqueza por parte de un sector reducido de la población no revierte al conjunto de la economía⁴ y, por otro, la capacidad reguladora del Estado y el alcance de las políticas redistributivas muestran limitaciones crecientes para contener esas dinámicas.⁵

La desigualdad económica es la dimensión que atraviesa a casi todas las demás. En el siglo XXI, los datos muestran mejoras de varios indicadores en algunos países y una relativa disminución de las diferencias a escala global, mientras que en otros la desigualdad aumenta y, en general, las brechas entre quienes concentran la acumulación de renta y riqueza y el resto de la población tienden a agrandarse. Los datos para Europa, recogidos en el capítulo 1º de este informe, muestran ese comportamiento dispar entre los países europeos en el período 2005 y 2024; en algunos casos -incluido países tradicionalmente considerados más igualitarios- los indicadores de desigualdad (como el

⁴ Diversos trabajos muestran que la riqueza acumulada por el sector de la población ubicado en la parte superior de la distribución, a lo largo de las últimas décadas, no revierte en la economía real (a través de la creación de empleo o de la inversión productiva generadora de crecimiento) en la misma medida que en épocas anteriores. Por el contrario, se opta por la colocación de los recursos en activos financieros, especulación o refugios fiscales, lo que limita el posible

impacto positivo en la economía de la mayoría de la población, provocando el aumento de la desigualdad.

⁵ Una visión radical de los cambios puede verse en el libro de Empoli (2026) en el que se alude a los intensos cambios que se están produciendo en el campo de la economía y, de forma derivada en la capacidad de toma de decisiones y la detentación del poder, a raíz del intenso proceso de cambio tecnológico,

coeficiente de Gini) muestran una tendencia al alza, mientras que en otros parece observarse una cierta mejora. Con todo, el empeoramiento de los indicadores en los países tradicionalmente representativos de los estados de bienestar más desarrollados puede interpretarse como un punto de inflexión en la evolución de los modelos de bienestar y en su capacidad para sostener niveles elevados de igualdad y cohesión social.

Pero, como antes se apuntaba, la desigualdad es un concepto complejo y multidimensional que afecta a diversos ámbitos de la sociedad, y esa visión multidimensional es la que ha presidido a lo largo de sus sucesivas ediciones la elaboración de los informes sobre la desigualdad de la Fundación Alternativas, publicados a lo largo de los últimos años. Una vez más, es ese enfoque el que asumimos en este nuevo informe, cuyo contenido resumimos a continuación:

Los dos primeros capítulos se refieren a cuestiones de naturaleza principalmente económica sobre el comportamiento de los indicadores relevantes que pretenden medir la

desigualdad en Europa, por un lado, y las relacionadas con la percepción de los ciudadanos. En el primer caso, según el análisis de Luis Ayala, los datos manejados, como se adelantaba, muestran una cierta convergencia de los indicadores de desigualdad a lo largo del siglo actual, en el sentido de que, frente a mejoras modestas en los países más desiguales, los países nórdicos y los del centro de Europa apuntan a un claro empeoramiento de sus indicadores.

Con respecto a los niveles de pobreza y exclusión social, el autor señala la consolidación de nuevas formas de pobreza extendidas en los diversos países de la Unión Europea, y alude especialmente a la que afecta a los trabajadores de bajos niveles salariales (trabajadores pobres)⁶; paralelamente, se señala la intensificación de la crisis de legitimación del estado de bienestar, en conexión con las tendencias anteriormente descritas; por último, Ayala se refiere al previsible impacto negativo de las transiciones verde y digital sobre los indicadores de desigualdad.

Ante el panorama presentado, el capítulo finaliza subrayando la

⁶ Según los datos disponibles, “cerca de uno de cada diez trabajadores de la Unión Europea se encuentra en situación de pobreza laboral”. Como expresa el propio autor, el crecimiento de la pobreza laboral explica una parte significativa del aumento de la desigualdad; incluso,

como expone Ayala, “los datos muestran que en el ámbito de la Unión Europea hay una relación más estrecha de la desigualdad con el problema del empleo de bajos salarios que con el desempleo”.

importancia de actuar sobre dos instrumentos básicos para combatir la desigualdad y proteger a los colectivos más vulnerables: el mercado de trabajo y las políticas sociales. Se trataría de fortalecer el papel de los poderes públicos, en los diversos escenarios (europeo, estatal y autonómico), mejorando las políticas públicas (especialmente en el ámbito de las políticas activas de empleo), fortaleciendo las estrategias de formación y coordinación institucional, y reformando los sistemas tributarios con el objetivo de aumentar su progresividad.

En el capítulo 2º, Ernesto García López ofrece una síntesis interesante de los trabajos de Oxfam sobre las percepciones de los ciudadanos con relación a la desigualdad. Una de las principales conclusiones es la existencia de una brecha entre la percepción social de la desigualdad y su medición empírica. El 80% de las personas encuestadas manifiesta que hay mucha desigualdad en España. Una percepción condicionada en gran medida por el origen social y con especial incidencia sobre la población migrante. Entre las principales causas señaladas destacan las condiciones laborales y las diferencias en el acceso a la vivienda.

No obstante, la mayoría de la ciudadanía considera que esa grave situación de desigualdad puede ser corregida. Por un lado, mediante políticas predistributivas en el ámbito de los mercados de factores, la mejora de los servicios públicos, la consolidación del Ingreso Mínimo Vital; por otra parte, mediante las reformas tributarias, y el desarrollo de políticas para hacer frente de manera efectiva a la dependencia y los cuidados, o el reconocimiento y apoyo a los colectivos vulnerables, especialmente los inmigrantes.

El capítulo 3º se dedica a analizar las conexiones entre la inflación y las desigualdades. Después de introducir algunos conceptos básicos, los autores (Najat Bazah, Manuela Prieto y A. Jesús Sánchez Fuentes) muestran empíricamente el carácter regresivo de la inflación, especialmente para los hogares situados en la parte baja de la distribución, poniendo de manifiesto su papel como mecanismo de reproducción de las desigualdades económicas.

La inflación erosiona el poder adquisitivo de las retribuciones de trabajadores y pensionistas, mientras beneficia a los colectivos endeudados y perjudica a los ahorradores y quienes poseen activos financieros. Como se explica en el texto, la

inflación actúa como un mecanismo de redistribución de riqueza, perjudicando a quienes tienen ingresos fijos o ahorros en efectivo y beneficiando a quienes tienen deudas fijas⁷. Este efecto diferencial evidencia cómo fenómenos macroeconómicos aparentemente neutros pueden tener consecuencias distributivas significativas según la posición socioeconómica de los hogares.

Por otro lado, los hogares pobres sufren tasas de inflación específicas más elevadas al tener que destinar sus ingresos al consumo de bienes básicos como la energía o los alimentos, lo que refuerza dinámicas de vulnerabilidad estructural. La conclusión esencial del trabajo es que la inflación deteriora la renta disponible, pero de manera desigual entre los ciudadanos, en función de su capacidad de consumo. A pesar de reconocer algunos avances en las políticas del gobierno para limitar los efectos de la inflación, se estima que no son suficientes y que sería necesario diseñar políticas públicas más afinadas según las circunstancias de los diversos colectivos afectados.

Si entramos en el ámbito de las políticas públicas, en el capítulo de Alejandro Tiana se ofrece un panorama global sobre la situación actual del sistema educativo, sus problemas y las tareas pendientes para lograr que las previsiones contenidas en las últimas reformas se apliquen por parte de las comunidades autónomas y los centros docentes, con la colaboración y coordinación de la Conferencia Sectorial, el Consejo Escolar del Estado y las instituciones de control e inspección del sistema educativo.

En opinión del autor, algunas de las cuestiones pendientes son la extensión y mejora de los sistemas de titulación⁸, la limitación de las altas tasas de repetición y, a pesar de las mejoras, de la persistencia de elevadas cifras de abandono escolar temprano, la protección especial de los centros más vulnerables, la formación, especialmente en el campo de las nuevas tecnologías, la reducción de los mecanismos de segregación en los centros concertados o el aumento de la cobertura en el primer ciclo de educación infantil, factores todos ellos estrechamente vinculados a la

⁷ La pérdida de capacidad adquisitiva del dinero derivada de la inflación perjudica a los salarios (cuando estos crecen por debajo de los precios de consumo), a las pensiones (si no se revalorizan), a las cuentas corrientes, los depósitos con tipos de interés bajos o a los que disponen de activos financieros de renta fija.

⁸ Entre las recomendaciones incluidas en el capítulo, Tiana se refiere particularmente a las titulaciones: “...otorgar al título de final de la educación básica el carácter de una certificación para todos los alumnos y alumnas, que incluyera sus respectivas calificaciones, suficientes o no, y habilitara el acceso a todo el alumnado a distintas vías formativas.”

reproducción intergeneracional de las desigualdades.

El capítulo termina con la referencia a la creciente importancia de la conexión de las políticas educativas con las medidas tomadas en otros ámbitos, como las regulaciones del mercado laboral, las normas relacionadas con la infancia y la juventud, la vivienda u otras políticas sociales, lo que viene a subrayar el carácter estructural e interdependiente de los mecanismos que generan la desigualdad.

El trabajo de José Manuel Freire (Capítulo 5^o) sobre la sanidad, además de aludir a las reformas generales pendientes,⁹ centra su atención en uno de los problemas básicos del sistema sanitario público, que suele ser empleado para justificar el crecimiento de la sanidad privada, como es el de las listas de espera, poniendo de relieve las tensiones entre equidad y segmentación en el acceso a los servicios sanitarios.

A partir del diagnóstico de este problema, el capítulo ofrece algunas recomendaciones para limitar al máximo esta situación: En primer lugar, Freire señala la necesidad de

dar prioridad a las listas de espera, marcando límites temporales para atender a los pacientes, tanto en el marco de los centros de salud como, sobre todo, en el campo de las especialidades hospitalarias. Como se expresa en el texto, el incumplimiento de tales límites debe entenderse como una “denegación de atención”.

Entre otras sugerencias adicionales¹⁰, se mencionan, la importancia de aumentar las dotaciones para cuidados domiciliarios y camas de estancia media o larga; la necesidad de incrementar al máximo la transparencia sobre la asistencia sanitaria (recursos disponibles y utilizados) o, especialmente, sobre las listas de espera, como el mejor método para devolver la confianza a la ciudadanía; el aumento y la difusión de estudios rigurosos sobre las listas de espera; o el incremento de la atención a las condiciones socioeconómicas de los pacientes. Para finalizar el capítulo, aunque se reconoce la necesidad de más recursos para el futuro, se señala que los problemas básicos de las listas de espera, aunque tengan un claro componente financiero, son, sobre

⁹ En el capítulo se mencionan dos trabajos básicos recientes, elaborados, uno en el Consejo Económico y Social de España en 2024, y otro en ámbito del Congreso de los Diputados en 2020; este último fue objeto de especial atención el pasado 27 de abril en un seminario organizado por FUNCAS, con el título: “El dictamen de la Comisión

de Reconstrucción Social y Económica del Congreso de los Diputados de 2020: una hoja de ruta para la sanidad que necesitamos”.

¹⁰ El autor señala entre otros trabajos el Informe del Defensor del Pueblo de 2003, en el que se alude a la importancia de la información, la gestión de las listas, criterios de indicación y prioridades clínicas, o los tiempos máximos de espera.

todo, problemas de gestión y gobernanza.

El bloque de políticas sociales se cierra con el 6º capítulo, dedicado a la vivienda, elaborado por Carlos Delclós, quien, a partir de la información suministrada por la Encuesta Financiera de las familias, señala que en España hemos pasado de una sociedad de propietarios de vivienda¹¹ a una dinámica de polarización patrimonial, en la cual los jóvenes han visto reducido su acceso a la propiedad residencial, mientras los hogares de personas mayores y los de mayor nivel de recursos tienden a concentrar múltiples propiedades y a la obtención de rentas asociadas a la vivienda, lo que refleja una creciente dualización en el acceso a los recursos residenciales y en las oportunidades de acumulación patrimonial..

En ese contexto, en palabras del autor, la vivienda se habría convertido en “una frontera de clase que depende de la cronología vital y el capital familiar” lo que implica que el bienestar de una parte de la población depende de la obtención de rentas procedentes de la otra, y

pone en evidencia la centralidad de la posición familiar y del ciclo vital en la estructuración de las oportunidades residenciales.

Para combatir las desigualdades, se propone una reforma en profundidad de la imposición patrimonial que distinga entre la vivienda empleada como residencia principal, las segundas viviendas y los activos inmobiliarios destinados a la obtención de rentas. El autor considera que la reforma mencionada es un requisito *sine qua non* para asegurar la eficacia de las políticas de gasto que faciliten la emancipación de los jóvenes y la protección contra la precariedad residencial. No obstante, las medidas anteriores deben ser complementadas con otras, como la expansión del parque asequible de alquiler social, las viviendas sin ánimo de lucro o el fomento de las viviendas cooperativas en cesión de uso¹². Desde otra perspectiva, el capítulo subraya la necesidad de proteger los nuevos hogares en alquiler, garantizando su estabilidad y limitando las subidas de precios.

¹¹ Como es bien conocido, España es uno de los países que han destacado tradicionalmente en el contexto internacional por la clara preeminencia de la vivienda en propiedad respecto a otros regímenes de tenencia.

¹² Este modelo, el llamado *cohousing*, extendido en otros países y con crecientes experiencias en España, es una modalidad de propiedad

colectiva sin ánimo de lucro, en la que la cooperativa es propietaria del edificio y los socios tienen derecho al uso indefinido y asequible. De este modo se fomenta la convivencia entre vecinos y se comparten los costes de servicios sanitarios, asociados a la dependencia y otros.

El capítulo 7º del informe se dedica al análisis actualizado de las desigualdades de género. Sus autoras (Olga Salido, Susana Vázquez Cupeiro y Cecilia Castaño) presentan su análisis a partir de la interacción de tres dimensiones: las desigualdades económicas, las vinculadas a la organización de los cuidados y las derivadas del acceso desigual a las nuevas tecnologías, especialmente al mundo digital.

Como anteriormente señalábamos se trata de un enfoque “interseccional”, lo que implica que los distintos sesgos se refuerzan mutuamente, dando lugar a una acumulación de desigualdades. Las desigualdades de género no pueden entenderse de forma aislada, sino en interacción con otros ejes de estratificación social. El trabajo reconoce algunos avances en los últimos años, aunque, a juicio de las autoras, persisten las brechas estructurales: Por una parte, desde el punto de vista económico, las brechas tienen que ver con los problemas vinculados al mercado de trabajo y la inserción laboral de las mujeres; para combatirlos, se apunta la necesidad de mejorar la calidad del empleo y de incrementar la presencia de las mujeres en los sectores de mayor valor añadido, además de asegurar la protección

social de los hogares vulnerables, particularmente los “monomarentales” y los unipersonales con mujeres mayores.

Respecto a los cuidados, las autoras, además de demandar el reconocimiento de las asimetrías existentes en el ámbito de los trabajos no remunerados y los costes en términos de salarios y de promoción profesional que afectan a las mujeres, proponen ampliar la provisión pública de servicios de cuidados y fomentar la redistribución efectiva de responsabilidades entre hombres y mujeres, subrayando el papel central de la organización social de los cuidados en la reproducción de las desigualdades de género.

Por último, con relación al sesgo tecnológico, el trabajo pone el énfasis en la necesidad de incrementar las competencias digitales avanzadas de las mujeres y de garantizar su participación en los procesos de digitalización, especialmente a través del sistema educativo y del impulso a su presencia en los estudios de STEM. Esta perspectiva permite mostrar cómo la digitalización puede funcionar simultáneamente como un factor de inclusión y como un mecanismo que profundiza de las desigualdades existentes.

Las dos últimas consideraciones incluidas en el capítulo son, por un lado, la necesidad de aplicar estrategias integradas y transversales para afrontar la mencionada desigualdad interseccional, y, por otro, recordar que limitar las brechas de género es una condición necesaria para incrementar la capacidad y la eficiencia de la economía y lograr modelos de crecimiento inclusivos y sostenibles.

“Pobreza infantil y reforma del mínimo por descendiente en el IRPF” es el título del capítulo 8º del Informe. Milagros Paniagua y Rafael Frutos se plantean cómo corregir el problema de la pobreza infantil en España, especialmente serio si lo comparamos con los países europeos.

Después de estudiar los instrumentos existentes, de carácter tributario (mínimo por descendientes, maternidad o familia numerosa en el IRPF) y social (IMV y CAPI, rentas mínimas autonómicas), proponen una vía posible de reforma del IRPF, convirtiendo el mínimo por descendiente en un crédito fiscal reembolsable.

A juicio de los autores, tras el ejercicio de simulación efectuado, se

observa una clara mejora de los indicadores de desigualdad¹³, así como la ampliación del grado de cobertura de la población afectada, como consecuencia de la corrección de la regresividad del modelo actual, que concentra el beneficio fiscal en las familias de rentas altas y medias, lo que refuerza la idea de que el diseño institucional de las políticas fiscales tiene efectos directos sobre la estructura de oportunidades de los hogares.

Por otra parte, la reforma propuesta no presenta grandes problemas desde la óptica de su implementación; habría que modificar limitadamente la Ley y el Reglamento del IRPF, introduciendo los créditos reembolsables y facilitando un mecanismo sencillo de abono del crédito, en el momento de la declaración anual o mediante el pago anticipado mensual, vinculado a la aplicación de las retenciones.

En opinión de los autores, sin embargo, a la luz de la experiencia comparada, la reforma propuesta, en su caso, debería complementarse con mejoras sustanciales en los servicios públicos destinados a la primera infancia (0-3 años), medidas de apoyo escolar específicas para

¹³ Los datos empleados para la simulación proceden del panel de Hogares del IEF, INE y AEAT: El Panel de Hogares es una base de datos longitudinal conjunta del IEF, el INE y la AEAT, que ofrece una

muestra representativa (aprox. 1 millón de hogares, 2,9 millones de individuos) de la renta y patrimonio en España entre 2016-2022.

familias vulnerables y políticas efectivas de conciliación. En todo caso, se defiende la necesidad de un enfoque integral que combine transferencias monetarias y provisión de bienes y servicios públicos junto a la política fiscal, para abordar eficazmente el problema de la pobreza infantil.

El último capítulo del Informe se destina a las desigualdades territoriales. El trabajo, realizado por Maite Villalta, señala que los gobiernos subcentrales son responsables de la gestión y financiación de servicios públicos esenciales del estado de bienestar, como la educación, la sanidad o los servicios sociales, que juegan un papel destacado en la lucha contra la desigualdad. Ello sitúa el nivel territorial como un ámbito clave en la articulación de la igualdad efectiva entre ciudadanos.

En el curso de su actividad, tales gobiernos deben combinar adecuadamente los principios de autonomía, entendido como capacidad para tomar decisiones en el ámbito de su jurisdicción, y el de equidad que, en cierto modo, afecta al conjunto del país, en la medida en que, a partir del mismo, se trata de garantizar una cobertura similar de los servicios públicos del estado de bienestar a todos los ciudadanos

(más allá del estricto límite jurisdiccional), garantizando que realizan un esfuerzo fiscal semejante, con independencia de dónde se ubiquen territorialmente.

El resultado de la combinación integrada de ambos principios es la necesidad de establecer mecanismos de nivelación para compensar las diferencias existentes en términos de capacidad económica y necesidades de gasto de los distintos territorios, compensando las desigualdades estructurales entre territorios y procurando garantizar estándares homogéneos de bienestar. Los flujos fiscales entre territorios deben ser transparentes y reconocidos por todos, y determinados a partir de consensos básicos o claras mayorías de las fuerzas políticas y los gobiernos territoriales, lo que exige el empleo de instrumentos técnicos, pero también mecanismos políticos e institucionales.

En el modelo español de financiación autonómica de régimen común aprobado en 2009 se introdujo el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales como un mecanismo básico de nivelación horizontal y garantía del principio de equidad territorial. Mediante el uso de este fondo horizontal y de la aportación del gobierno central (fondo vertical) se

garantizaba que todas las comunidades autónomas obtuvieran los mismos recursos por habitante ajustado (es decir, teniendo en cuenta las diferentes necesidades de gasto de los territorios)¹⁴ para financiar los servicios básicos del estado de bienestar en todos los territorios.

No obstante, como se explica en el trabajo, la existencia de otros fondos surgidos en el proceso de negociación del acuerdo de 2009, distorsionaron los resultados del fondo de garantía provocando, desde los primeros años de aplicación, una demanda extendida de reforma del modelo. La búsqueda y determinación del reparto de los recursos disponibles para atender las necesidades asociadas a la educación, la sanidad y los servicios sociales, pone de relieve la complejidad política y técnica de los sistemas de financiación territorial y sus implicaciones para la igualdad. Por otro lado, la existencia de los regímenes forales en el País Vasco y Navarra, con una capacidad de gasto muy superior a las de régimen común da lugar a grandes diferencias entre territorios y plantea la necesidad de determinar criterios de reforma que aseguren

una cierta convergencia de resultados entre los dos regímenes.

El capítulo termina con algunas consideraciones sobre el papel redistributivo del gobierno central a través de sus propias políticas de gastos (inversiones en los diversos territorios, fondos de desarrollo, etc..) e ingresos que también proceden de los distintos territorios y dan lugar a saldos fiscales diferenciales diferentes entre los mismos. En todo caso, como escribe la autora, “la complejidad de la existencia de haciendas territoriales no debe impedir u obstaculizar la lucha contra la desigualdad”.

En resumen, el Informe que ahora se presenta recoge buena parte de los problemas y las preocupaciones de los ciudadanos y sus representantes sobre la distribución de los recursos y también sobre otros tipos de desigualdad que deben ser objeto de especial atención, además de ofrecer múltiples alternativas y propuestas de reforma en todos los campos objeto de atención.

Como expresaba hace algunas semanas en una entrevista D.Rodrik con relación a las desigualdades económicas, “La desigualdad es un desafío mayúsculo. Se traduce en la falta de oportunidades económicas,

¹⁴ Se trata de tener en cuenta las diferentes necesidades de los territorios en términos de población, edad, envejecimiento, superficie,

orografía, etc.. para ajustar los gastos que deban atribuirse a cada Comunidad.

en la desaparición de buenos empleos, en regiones enteras que se quedan atrás. Por eso digo que está muy bien acometer políticas industriales, pero la innovación y la productividad no lo son todo. Hay que redistribuir y crear empleos de calidad..” No podemos por menos que coincidir con ese diagnóstico y con la importancia de buscar alternativas y reformas, aunque no sólo en el ámbito estricto de la desigualdad de recursos económicos. La desigualdad no es sólo un problema económico, sino una cuestión fundamental para garantizar la cohesión social y la estabilidad de las democracias contemporáneas.

Hace 13 años, a instancias de Nicolás Sartorius y con la colaboración de Luis Ayala elaboramos el primer informe sobre la desigualdad en España. Pensábamos que era importante ayudar a la reflexión y la sensibilización sobre una cuestión tan relevante para los ciudadanos y que merecería la pena mantener la publicación periódica de los informes a lo largo del tiempo. Es lo que hemos intentado hacer a lo largo de los últimos años, publicando un informe cada dos años. Entonces, la desigualdad no despertaba tanto interés como en la actualidad. Hoy las cosas han cambiado y los

problemas de distribución y reparto de los frutos del crecimiento, o las desigualdades económicas o las producidas en otros escenarios como el género, el origen, o los territorios, inquietan mucho más a los ciudadanos.

Como se señalaba al comienzo de la introducción, en la actualidad los problemas de desigualdad, de su necesaria medida y evaluación y de la búsqueda de alternativas, forman parte de múltiples programas de investigación y son objeto un gran número de reflexiones y publicaciones. A nuestro juicio, los estudios técnicos son imprescindibles, pero también lo son los trabajos que pretenden conectar los avances de la ciencia con el conocimiento de la realidad y con los procesos de toma de decisiones.

En ese marco se ubican las tres organizaciones que están detrás de este Informe y, desde luego, de forma especial, el CES, la institución que una vez más nos acoge y a la que deseamos agradecer su cercanía y compromiso con las cuestiones de desigualdad.

Estamos convencidos, por otra parte, de la importancia de la colaboración, cada vez más estrecha entre las organizaciones que apoyan este Informe: Oxfam, la Fundación

Primero de Mayo y Alternativas. La imagen de compromiso compartido (diversas conexiones, debates múltiples, aprovechamiento de sinergias o portavocías compartidas) para conseguir una sociedad menos

desigual y más democrática adquiere un especial sentido en los días que vivimos.

PARTE I. ALGUNOS
FACTORES CLAVE DE LA
DESIGUALDAD

1 LAS NUEVAS DESIGUALDADES EN LA UNIÓN EUROPEA

Luis Ayala Cañón

UNED

INTRODUCCIÓN

Entre las distintas dimensiones que marcan el devenir de las sociedades europeas, una en la que más cambios se han registrado desde el cambio de siglo es la del bienestar social. Los canales tradicionales de generación de renta de los hogares se han visto sometidos a crecientes tensiones, que han dado lugar a importantes modificaciones del proceso distributivo.

En contraste con la seguridad en la percepción de ingresos que caracterizó buena parte de la segunda mitad del siglo XX, las trayectorias vitales de una proporción importante de la población europea se han visto atravesadas por una creciente inestabilidad en los flujos de renta y un aumento de la inseguridad en la mayoría de los ámbitos que hasta ahora determinaban su posición en la sociedad. Mientras que la composición de la población se caracterizó, durante varias décadas, por el crecimiento del peso de las clases medias, la polarización en la distribución de la renta se ha vuelto

más intensa, afectando no solo al proceso distributivo, sino también al acceso a los servicios públicos. Frente a un modo de distribución de los riesgos sociales en el que el aseguramiento público proporcionaba suficiente cobertura a la mayoría de los hogares, los sistemas de protección han sufrido una importante erosión. Casi en oposición a un modelo de desarrollo europeo en el que primaba la construcción del sistema de derechos sociales más avanzado del mundo, los objetivos de competitividad y seguridad han desplazado a otros objetivos a un lugar secundario.

El resultado es una creciente desafección de los ciudadanos hacia la Unión Europea, al ver en la evolución de su dimensión social un horizonte cada vez más nublado. Hay una percepción cada vez más generalizada de que las respuestas a los retos climáticos, demográficos o geopolíticos no solo no están consiguiendo rebajar la creciente inseguridad económica, sino que

dejan de lado a muchos territorios y colectivos. Algunos autores hablan de una nueva “geografía del descontento” (Rodríguez-Pose et al., 2024). Muchas regiones han quedado estancadas en una trampa de desarrollo, con un notable descenso de su crecimiento económico y del empleo, lo que genera insatisfacción y malestar político. Uno de los grupos de población más perjudicados son los jóvenes, que desde la Gran Recesión han visto cómo sus expectativas se vuelven cada vez más inciertas, especialmente debido a una mayor precariedad laboral. El choque entre la realidad y sus expectativas de movilidad social les genera una gran frustración e insatisfacción con las instituciones, lo que debilita la legitimidad del proyecto de integración.

A esta pérdida de apoyos se une un cierto debilitamiento de las clases medias en los países europeos. El mantenimiento de un tamaño suficiente de este estrato de la población ha sido tradicionalmente uno de los principales soportes del modelo social europeo. Su peso en la sociedad, sin embargo, depende de dos factores que en los últimos años han tendido a limitar su crecimiento: el impacto en estos hogares de los cambios en el

mercado laboral, que han dado lugar a la pérdida de calidad de muchos empleos, y el modo en que los recortes en los sistemas de impuestos y prestaciones afectan a las clases medias. Aunque la evidencia no es concluyente, algunos estudios confirman la tendencia a la baja de las clases medias (Pressman, 2007; Grabka y Frick, 2008; Massari et al., 2009; Nolan y Thewissen, 2018; Vaughan-Whitehead, 2020).

Si no se producen grandes avances en forma de un reparto más igualitario de los frutos de un crecimiento económico cada vez más ralentizado, la base social del proyecto europeo se irá debilitando progresivamente. Este capítulo trata de ofrecer un panorama general sobre la evolución de la desigualdad en los países europeos desde el cambio de siglo, prestando especial atención a las transformaciones del mercado de trabajo y de las políticas públicas como principales determinantes de esa evolución. Se analiza también cómo las nuevas transiciones, digital y energética, pueden dar lugar a mayores brechas sociales.

La estructura del capítulo es la siguiente. En el segundo apartado se analizan las principales tendencias en la distribución de la renta en los países de la Unión Europea desde el

cambio de siglo. En el tercero, se estudian los cambios en las relaciones entre el mercado de trabajo y la desigualdad. En la cuarta sección se examina la evolución de la capacidad redistributiva de los sistemas de protección social europeos. En el quinto apartado se revisa el efecto que pueden tener las grandes transformaciones europeas en curso sobre la desigualdad, como la digitalización y la descarbonización de la economía. El capítulo se cierra con una breve relación de conclusiones.

LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL SIGLO XXI

La evolución de la desigualdad en los países de la Unión Europea en las dos últimas décadas ha sido similar, en términos generales, a la registrada en la mayoría de los países de renta alta. En casi todos ellos puede hablarse de una tendencia de aumento a largo plazo de la desigualdad, iniciada en los años ochenta del pasado siglo, aunque con distinto ritmo e intensidad en las diferentes áreas geográficas. Esa tendencia ha estado acompañada por la consolidación de algunos hechos estilizados relacionados con el proceso distributivo. Como ha señalado Lucas Chancel (2021), los principales rasgos de ese proceso son

un papel cada vez más relevante de las rentas de capital en la explicación de la desigualdad, un vínculo más fuerte entre esta y una menor movilidad social, cierta moderación de las desigualdades de género, una evidencia cada vez mayor del papel fundamental del acceso igualitario a la educación y a la sanidad, junto al aumento de los ingresos de las personas en la cola alta de la distribución de la riqueza.

Buena parte de estos rasgos se repiten también en los países europeos, aunque las diferencias en los modelos de Estado de bienestar y en las tendencias y características de los mercados de trabajo impiden generalizar sobre la evolución y los factores de cambio. Las habituales caracterizaciones de los modelos de bienestar social siguen ofreciendo un buen retrato de los países que integran la Unión Europea, pero con algunas modificaciones relevantes en el alcance y en la evolución de la desigualdad dentro de cada modelo.

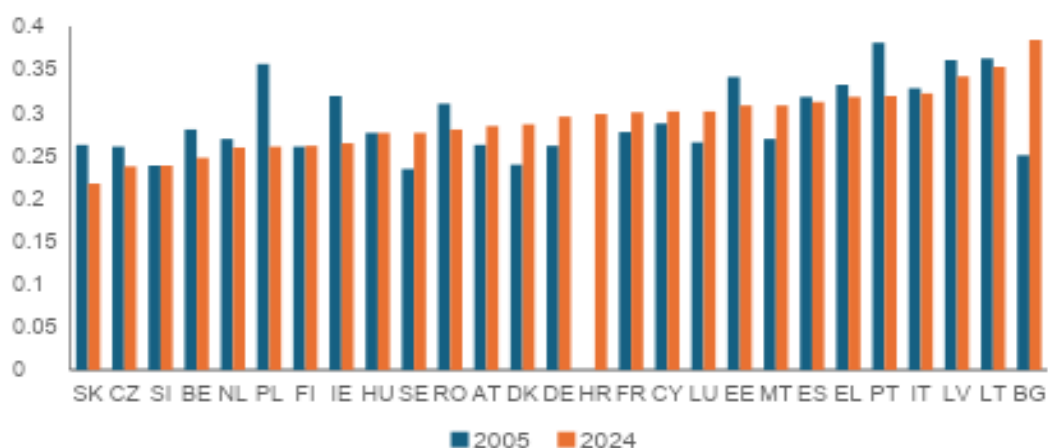
Los datos de ingresos de los hogares que ofrece Eurostat permiten trazar un cuadro actualizado de la evolución de los indicadores de desigualdad en los países de la Unión Europea. Tal como muestra el Gráfico 1, en el que se recoge el alcance de la desigualdad en cada país a principios de siglo y en la fecha

más reciente —medida con el índice de Gini, aunque con resultados similares con otros indicadores—, las diferencias de renta entre los hogares han tenido un comportamiento muy heterogéneo en los países europeos, lo que impide hablar de un aumento general, aunque hay países en los que el incremento ha sido muy pronunciado.

No obstante, en la mitad de los países, los indicadores de desigualdad son hoy menores que hace 20 años. Buena parte de las reducciones se han registrado en los países del Este, siendo el caso más destacado el de Polonia, que ha pasado de ubicarse entre los países más desigualitarios a ocupar la posición contraria. La fortaleza de su mercado de trabajo y el desarrollo de

importantes reformas dirigidas a extender la cobertura de la protección social han dado lugar a un recorte muy notable de las diferencias de renta. Con algunos matices, otros países que han aumentado la inversión social y han mantenido un alto ritmo de crecimiento, como Irlanda, también han conseguido reducir notablemente la desigualdad. Ambas experiencias reflejan que cuando se introducen objetivos de mejora del bienestar social en los procesos de crecimiento económico acompañándolos de aumentos del gasto social es posible moderar la desigualdad, incluso en contextos en los que los cambios económicos e institucionales podrían propiciar un incremento de las diferencias de renta.

Ilustración 1 Desigualdad en la Unión Europea, 2005 y 2024 (Índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

Los logros en otras áreas dentro de la Unión han sido más modestos, si

bien en determinadas agrupaciones de países también se ha conseguido

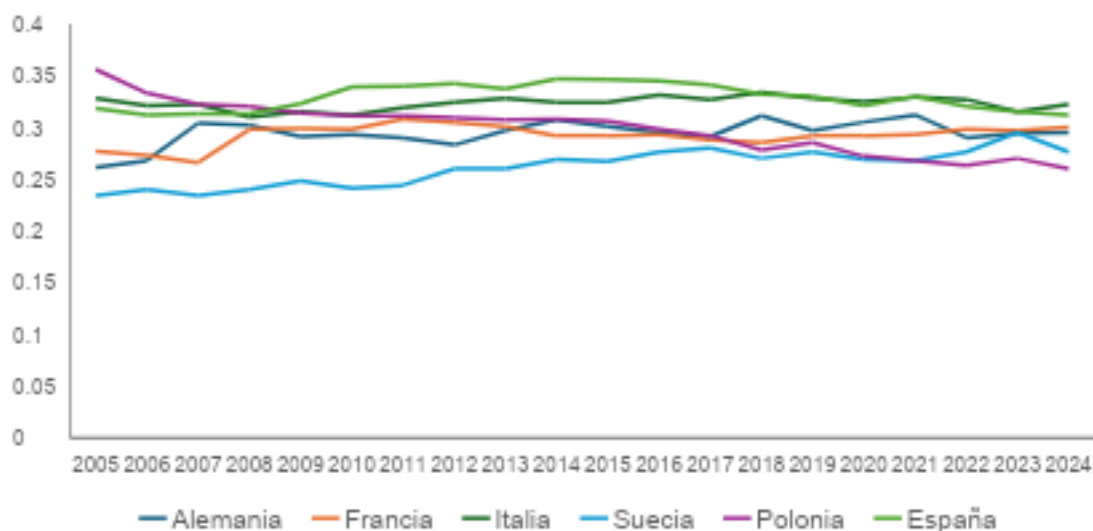
contener el aumento de la desigualdad en el largo plazo. Los países del sur de Europa, sobre todo Portugal, han rebajado el alcance de la desigualdad, aunque siguen formando parte del grupo de países más desigualitarios.

La tendencia contraria la presentan dos de los modelos de bienestar tradicionalmente asociados a menores niveles de desigualdad, como son los nórdicos y los centroeuropeos. Lo sucedido con la desigualdad en las últimas décadas cuestiona algunas de las asociaciones y estereotipos clásicos sobre el recetario óptimo para mejorar la equidad. Algunos de los países protagonistas del modelo socialdemócrata han sufrido un importante retroceso en la contención de las diferencias de renta. Dinamarca ha pasado de ser el país más igualitario de la Unión a situarse en posiciones intermedias. En Suecia, el deterioro de los

indicadores iniciado en los años noventa ha seguido prolongándose, con un importante incremento en los últimos veinte años. La pérdida de universalidad de las prestaciones sociales y la reducción de impuestos han actuado como palancas del crecimiento observado en la desigualdad. No obstante, estos países siguen presentando una predistribución más equitativa de los ingresos, sobre todo de las rentas del trabajo (Mogstad et al. 2025).

Algo parecido ha sucedido en los países pertenecientes al modelo corporativista de bienestar, donde se ha ido combinando un crecimiento económico cada vez menos vigoroso con una creciente dificultad para mantener la capacidad protectora del sistema de prestaciones sociales. Alemania, Francia y Austria están entre los países europeos donde más ha aumentado la desigualdad desde el cambio de siglo.

Ilustración 2 Gráfico 2. Evolución de la desigualdad en una selección de países de la Unión Europea, 2005-2024 (Índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

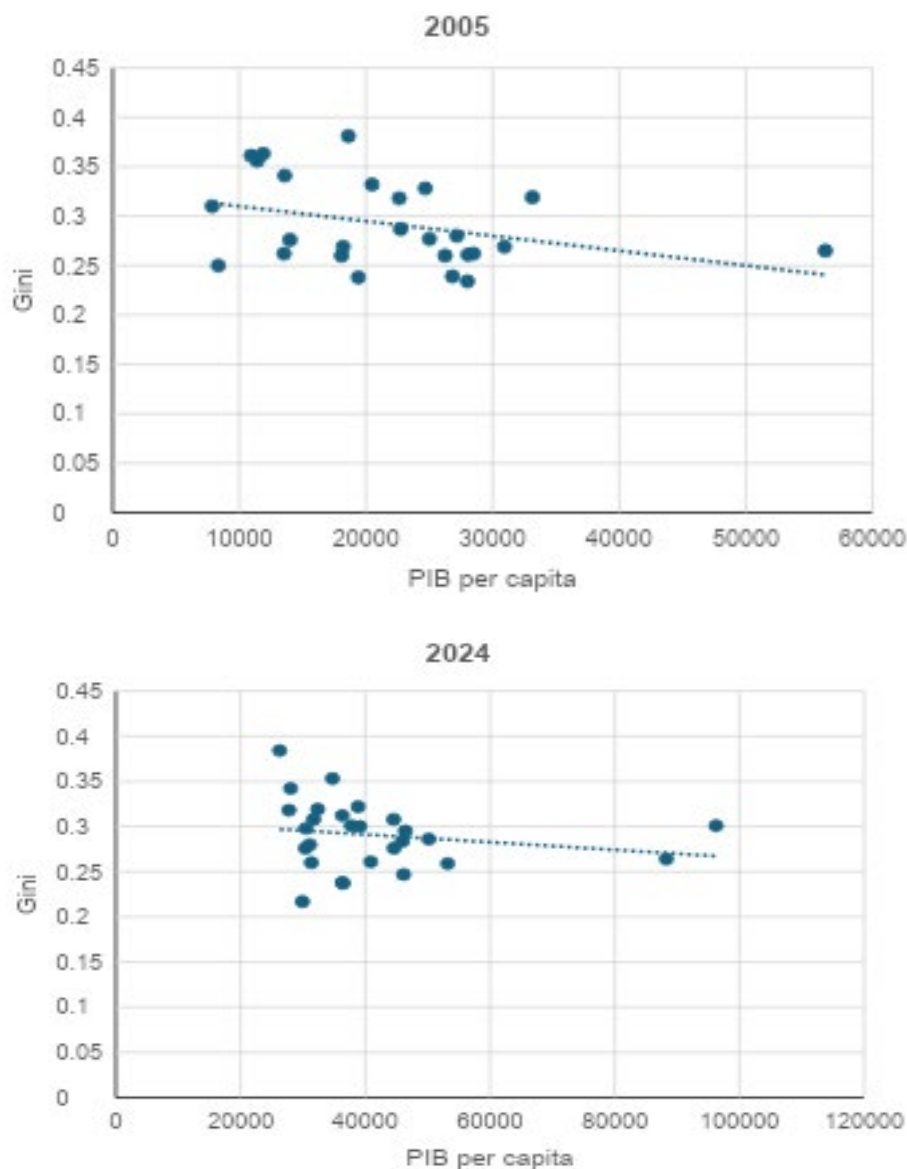
La consideración de dos puntos alejados en el tiempo puede hacer que en la

interpretación de la desigualdad se omitan los cambios sucedidos en ese largo intervalo temporal. Tal como muestra el Gráfico 2, en el que se presenta la evolución interanual del mismo indicador para una muestra de países representativos de distintos sistemas de bienestar, prácticamente ninguna de las grandes economías europeas pudo evitar el aumento de las diferencias de renta en la Gran Recesión. El crecimiento de la desigualdad fue

especialmente grande en España, Francia y, en menor medida, Suecia.

Mayores divergencias hay al observar lo sucedido en los años posteriores. Se combinan experiencias de crecimiento de la desigualdad en el período reciente, como las de Alemania y Francia, y estabilidad o reducción en el caso de Italia y España. No obstante, estos dos países partían de niveles notablemente superiores a los de la mayoría de los países europeos.

Ilustración 3 **Gráfico 3. PIB per cápita (en PPA) y desigualdad (Gini) en la Unión Europea, 2005-2024**



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

Los cambios relatados no han modificado sustancialmente las agrupaciones tradicionales de países según su modelo de Estado de bienestar y su nivel de riqueza. Se han producido, no obstante, algunas modificaciones reseñables. Irlanda se ha ido apartando de las pautas que en algún momento la integraron en el modelo anglosajón, con un

importante desarrollo de prestaciones familiares y una mejora considerable en su nivel de renta (Gráfico 3). Hay que recordar, en cualquier caso, la singularidad del modelo irlandés, basado en la atracción de grandes empresas tecnológicas a través de un impuesto de sociedades bajo y un entorno favorable para los negocios

internacionales, que han hecho crecer espectacularmente el PIB sin que eso haya supuesto un crecimiento similar del nivel real de vida. En el otro extremo, Bulgaria y los países bálticos permanecen como los peores países en términos de la combinación de riqueza media y desigualdad. En el resto de los países destaca la tendencia hacia una mayor concentración de las distintas experiencias que apunta hacia una cierta convergencia de resultados, aunque manteniéndose en grandes rasgos las agrupaciones tradicionales de países.

DESIGUALDAD Y MERCADO DE TRABAJO EN LA UNIÓN EUROPEA

Entre los distintos factores que determinan la evolución del bienestar económico de los hogares en los países de la Unión Europea, uno de los ámbitos donde mayores han sido las transformaciones es el del mercado de trabajo. Desde el último cuarto del siglo pasado, se ha pasado de un marco caracterizado por bajos niveles de desempleo y una amplia cobertura de los sistemas de protección a otro con una mayor incidencia del desempleo y una mayor precariedad de las relaciones laborales. Lejos de la triple seguridad en el empleo, los ingresos y las condiciones laborales en general, el

fenómeno que mejor explica el devenir reciente del mercado de trabajo es el de una creciente inseguridad en todos esos ámbitos.

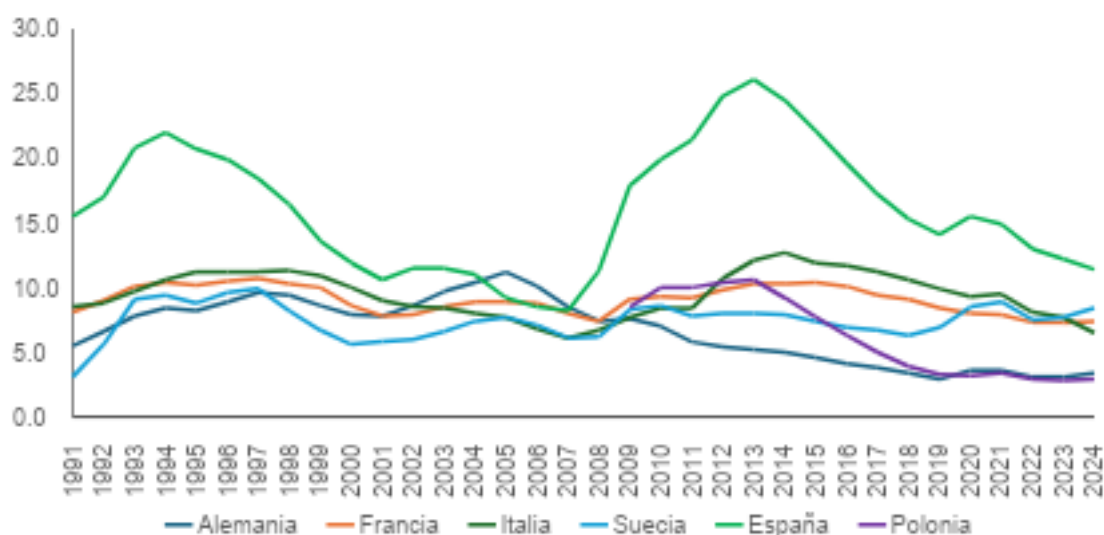
La apertura al exterior de las economías europeas, la acelerada incorporación de nuevas tecnologías a los procesos de producción y el desarrollo de formas más atípicas de relación laboral han dado lugar a cambios tanto en la estructura de las remuneraciones como en el acceso al empleo. Los dos primeros procesos han supuesto un desplazamiento de la demanda de trabajadores con menor cualificación, con caídas en sus salarios reales o la expulsión del mercado de trabajo, mientras que el tercero ha contribuido al aumento del porcentaje de trabajadores con salarios bajos. Acompañando a estos procesos, se han producido también cambios en la distribución del tiempo de trabajo, con un aumento del empleo involuntario a tiempo parcial, que llega a un porcentaje cercano al 20% en el conjunto de la UE.

Además de estos cambios estructurales, los mercados de trabajo europeos se han visto sometidos durante las últimas décadas a profundos cambios cíclicos, que han añadido presión a las otras fuerzas en curso. Tal como muestra el Gráfico 4, en las

principales economías europeas — con la excepción de Alemania— la Gran Recesión significó un aumento sin precedentes en la tasa de desempleo de algunos países, sobre todo los del sur de Europa. La tasa española se triplicó en solo cinco años, mientras que la italiana se duplicó. Por el contrario, desde el

final de esa crisis, casi todos han registrado importantes reducciones de la incidencia del desempleo, salvo Suecia, donde el desempleo es hoy casi un 50% mayor que a principios de siglo, aunque partía de niveles muy inferiores a los del resto de los países considerados.

Ilustración 4 Evolución de la tasa de desempleo en una selección de países de la Unión Europea, 1991-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

En el contexto de los países europeos, el indicador español resulta atípico tanto por su magnitud como por su evolución. Salvo en el leve período anterior a la crisis de 2008, el alcance del desempleo ha sido mayor que en cualquier otra de las grandes economías europeas en los últimos cuarenta años. Por otra parte, las fluctuaciones de la tasa de desempleo son también mucho

mayores que en otros países, lo que revela una marcada sensibilidad a los ciclos económicos y una rápida expulsión de trabajadores del mercado cuando la economía se desacelera.

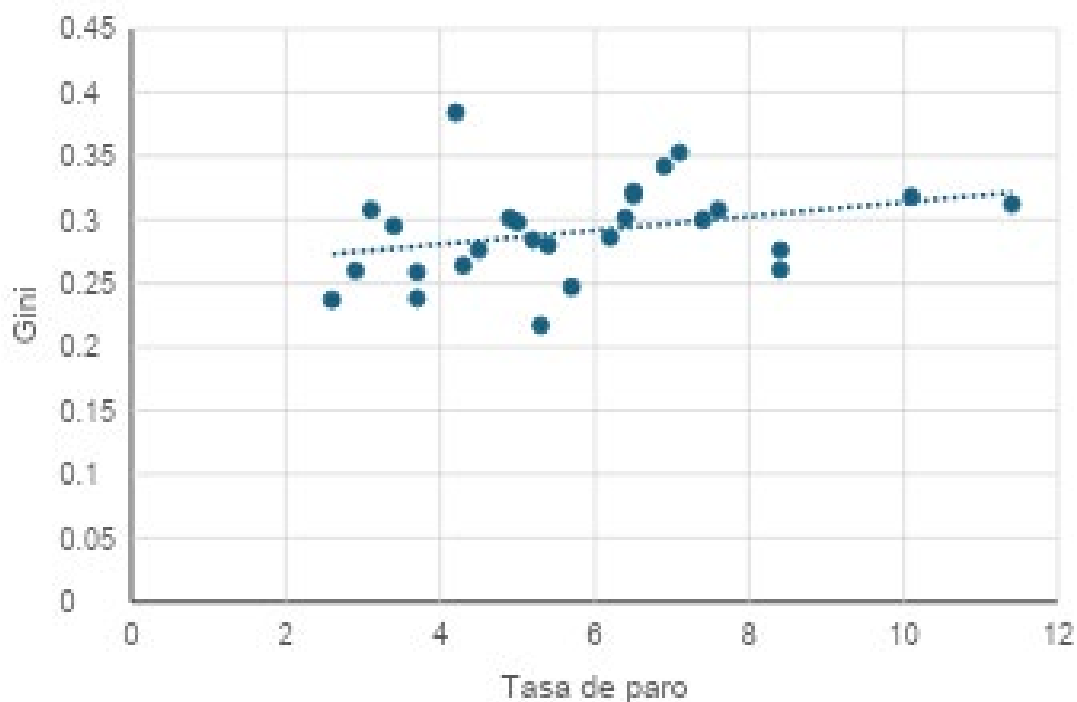
Las diferencias observadas en el alcance de la desigualdad no son ajenas a la diferente incidencia del desempleo en los países europeos. Distintos trabajos han analizado la

relación entre los agregados macroeconómicos y la desigualdad en los países de renta alta, encontrando una fuerte asociación entre el nivel de la tasa de desempleo y la magnitud de los indicadores de desigualdad (Ayala et al. 2017). No obstante, algunos autores han cuestionado la persistencia de esta relación (Hines et al., 2001; Meyer y Sullivan, 2011). Hay nuevos factores intermediadores, como el aumento de los trabajadores de bajos salarios, el distinto efecto de los ciclos expansivos y recesivos y el citado incremento de la parcialidad involuntaria de la jornada laboral.

Los datos disponibles para los países de la Unión Europea muestran que,

aunque sigue habiendo una relación entre desempleo y desigualdad no es tan directa como suele anticiparse en determinados juicios de política económica (Gráfico 5). En general, una mayor tasa de paro está asociada estadísticamente a una mayor desigualdad, pero existen singularidades demográficas e institucionales que matizan esa relación. Eso no impide observar que los países con mayores tasas de desempleo, como Grecia y España, se ubiquen dentro del grupo donde mayores son las diferencias de renta de los hogares. En cualquier caso, destaca la variedad de experiencias, que obliga a tener en cuenta las características particulares de cada realidad nacional.

Ilustración 5G Tasa de desempleo y desigualdad (Gini) en la Unión Europea, 2024



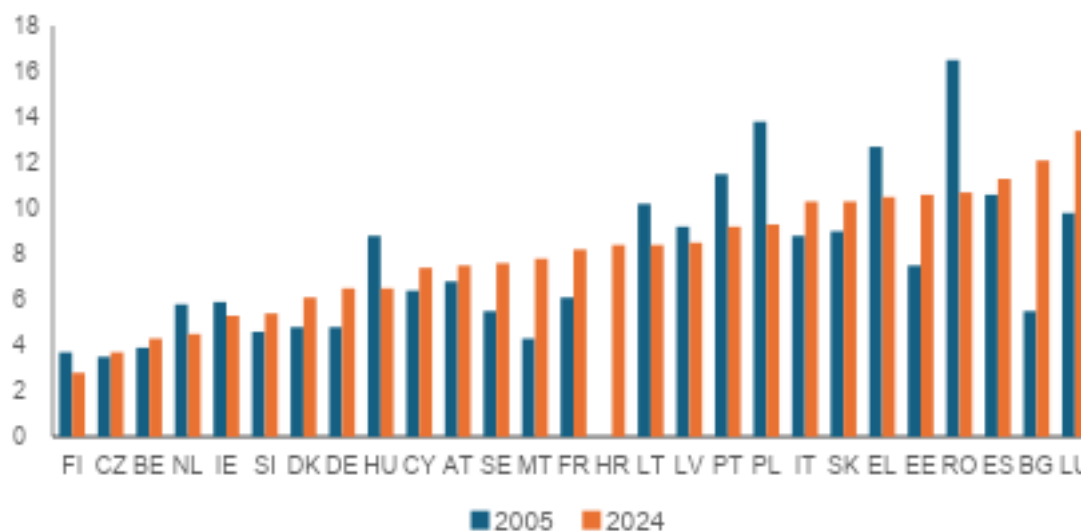
Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

La aparentemente tenue relación entre desempleo y desigualdad en los países de la Unión Europea obliga a tener en cuenta otros posibles determinantes relacionados con el mercado laboral. Los datos del gráfico permiten visualizar que el mantenimiento de altos niveles de empleo no es garantía suficiente de menores diferencias sociales. Reducciones del desempleo acompañadas de aumentos del empleo de bajos salarios podrían ser compatibles con el crecimiento de la desigualdad.

Una de las formas en las que se manifiesta la vulnerabilidad de los

hogares que acceden al mercado del trabajo es la insuficiencia de las remuneraciones para evitar el riesgo de pobreza. Actualmente, cerca de uno de cada diez trabajadores de la Unión Europea se encuentra en situación de pobreza laboral. La precarización de muchas ocupaciones y la pérdida de capacidad de los mecanismos de protección de los asalariados ha llevado, en muchos países, a un aumento del riesgo de pobreza de la población trabajadora. En cerca de dos tercios de los países de la UE ese indicador es mayor hoy que a principios de siglo (Gráfico 6).

Ilustración 6 **Gráfico 6. Tasa de pobreza laboral en la Unión Europea, 2005 y 2024**



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

En muchos de los países donde ese indicador ya era elevado, el problema ha seguido aumentando (Krutulienė

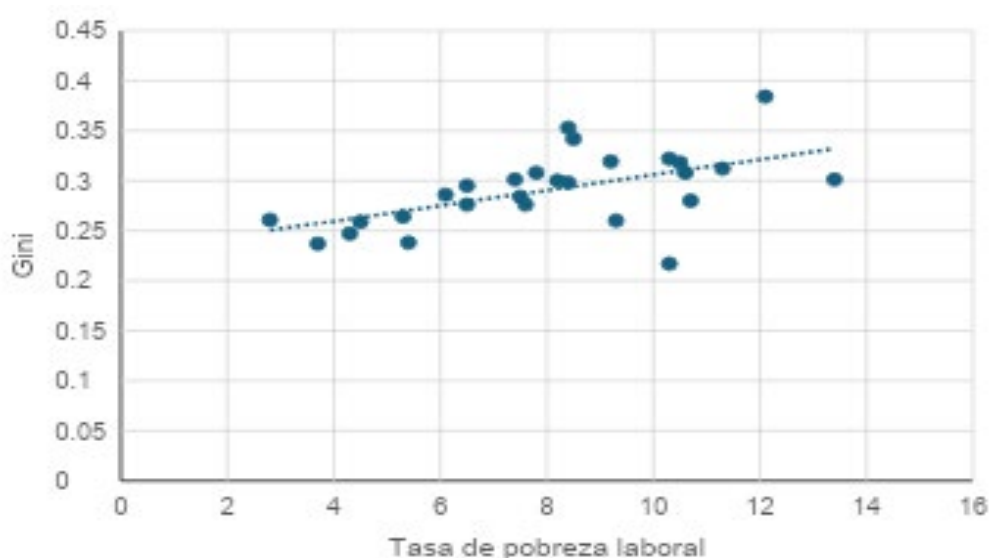
y Miežienė, 2025). En algunos países, como Luxemburgo, esto se debe a la combinación de un coste de la vida

muy elevado y al distanciamiento de los salarios de la población nativa de los que reciben los inmigrantes, con grandes barreras para acceder a empleos mejor remunerados. En otros países, como los del sur de Europa, existen tanto características de la estructura productiva, tales como la mayor dependencia de algunas ramas de actividad del empleo de mano de obra de bajo coste, como una distribución del tiempo de trabajo muy desigual, que impide que muchas familias accedan a jornadas completas y remuneraciones por encima del umbral de pobreza.

En los países integrados en el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar —con la excepción de Finlandia—, se advierte también un

retroceso en este ámbito. Las profundas transformaciones de sus mercados de trabajo han producido nuevos riesgos no compensados suficientemente por unos sistemas de protección que han sufrido una importante erosión. Algo similar ha sucedido en los países pertenecientes al modelo corporativista de Estado de bienestar, con fuertes incrementos de la pobreza laboral en Alemania y Francia. En estos países, los mecanismos tradicionales de aseguramiento de los trabajadores son cada vez más insuficientes para afrontar los nuevos riesgos. Otros países, como Holanda, han ampliado la red de protección mediante una mayor inversión en complementos salariales.

Ilustración 7 Gráfico 7. Tasa de pobreza laboral y desigualdad (Gini) en la Unión Europea, 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

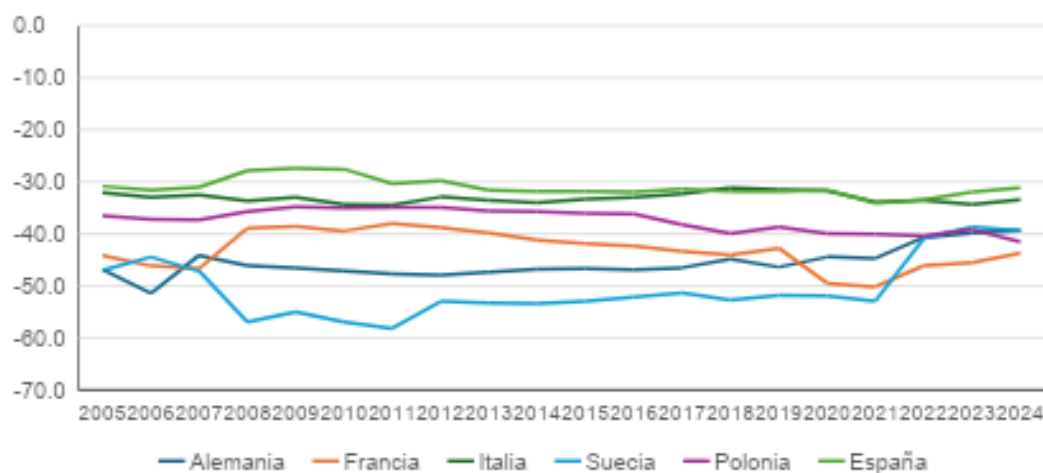
Estos problemas de vulnerabilidad para un número creciente de trabajadores se han transformado en una de las principales fuentes de desigualdad en la Unión Europea. Tal como muestra el Gráfico 7, existe un estrecho vínculo entre la extensión de los problemas de insuficiencia de ingresos de los trabajadores y el alcance de la desigualdad. Esa relación es todavía más estrecha cuando se mide en términos de variación de los dos tipos de indicadores. Si bien no puede hablarse de una relación que afecte de la misma manera al conjunto de los países analizados, los datos muestran que en el ámbito de la Unión Europea hay una relación más estrecha de la desigualdad con el problema del empleo de bajos salarios que con el desempleo (Mussida y Sciulli, 2025).

LOS CAMBIOS EN LA CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los problemas de desigualdad económica y de creciente inestabilidad salarial son el resultado del funcionamiento de factores de muy diversa índole, incluyendo no solo los de naturaleza económica, sino también los

demográficos y los relacionados con el diseño y alcance de las políticas públicas. Para evitar que las crecientes tensiones en la distribución de las rentas primarias se traduzcan en pérdidas de bienestar son necesarias políticas públicas ambiciosas, que afecten tanto a la regulación de los mercados de trabajo como a la redistribución de la renta mediante la imposición progresiva y las prestaciones sociales.

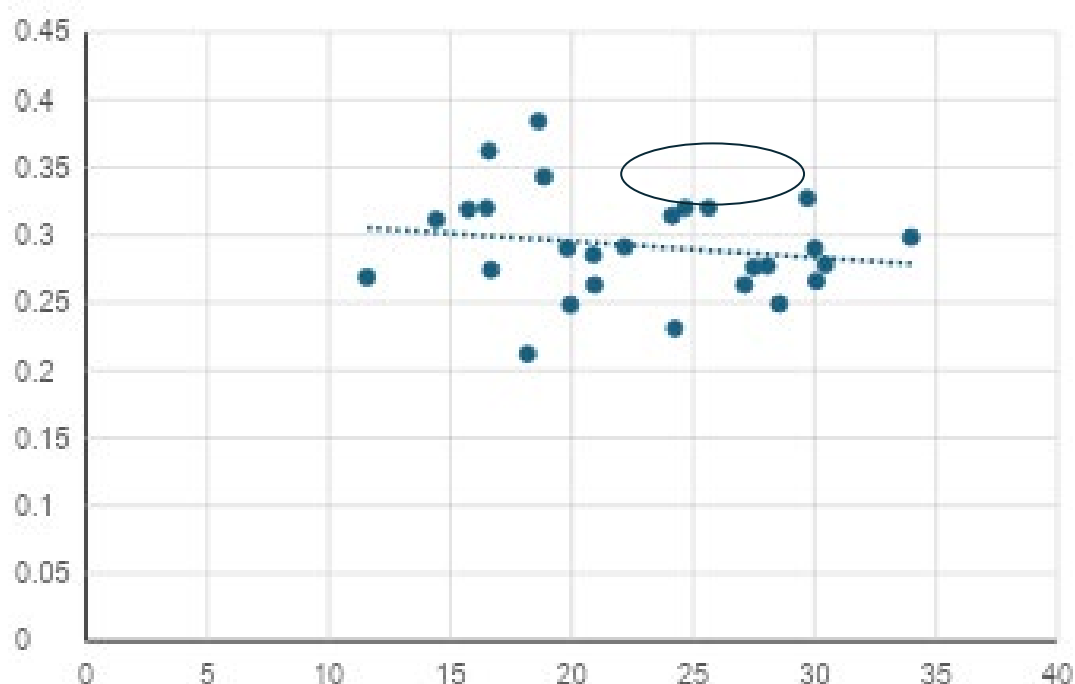
Las reformas de estas últimas políticas en los países de la Unión Europea han sido muy heterogéneas y lo es también el impacto redistributivo de los veintisiete sistemas de impuestos y prestaciones (De Agostini et al., 2016; Bargain et al., 2017). Esa diversidad de actuaciones y de diseños se corresponde con la falta de consenso sobre cuál es la mejor combinación de instrumentos para conseguir reducir de manera eficaz la desigualdad en cada país. Eso no significa, sin embargo, que se desconozca el alcance de las principales figuras de gastos e ingresos públicos, como el mayor efecto igualador del impuesto sobre la renta y el carácter poco redistributivo de las cotizaciones sociales. España es uno de los países que más confirman esta realidad.

Ilustración 8 *Reducción del índice de Gini por las prestaciones monetarias, 2005-2024*

Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

Las diferencias entre países en el carácter reductor de la desigualdad de las prestaciones monetarias no se han moderado sustancialmente (Gráfico 8). Existe una notable divergencia entre los países pertenecientes al modelo corporativo de bienestar, como Alemania y Francia, y los mediterráneos. Estos últimos han mantenido sistemáticamente en las últimas décadas niveles más bajos de protección, que solo aumentaron transitoriamente en la Gran Recesión y, en menor medida, en la pandemia, debido a la profunda caída de las rentas primarias. Como en el resto de los indicadores analizados, destaca nuevamente la pérdida de capacidad redistributiva del modelo sueco, con una reducción del efecto de las prestaciones de casi diez puntos porcentuales.

Las diferencias en la capacidad que tiene el sistema de protección social en la corrección de la desigualdad de la renta en los países europeos obedecen a dos factores fundamentales: una gran disparidad en el volumen de gasto y combinaciones de instrumentos también diferentes. Mientras Francia tiene un gasto social que equivale a más de un tercio de su PIB, en Irlanda no llega al 12% y en más de diez países está por debajo del 20%. Es en los países del modelo corporativista donde mayor es ese gasto, con los pertenecientes al modelo socialdemócrata en posiciones altas, pero retrocediendo en comparación con los niveles de hace veinte años. Los países del sur están dentro o cerca del primer tercio con mayor gasto.

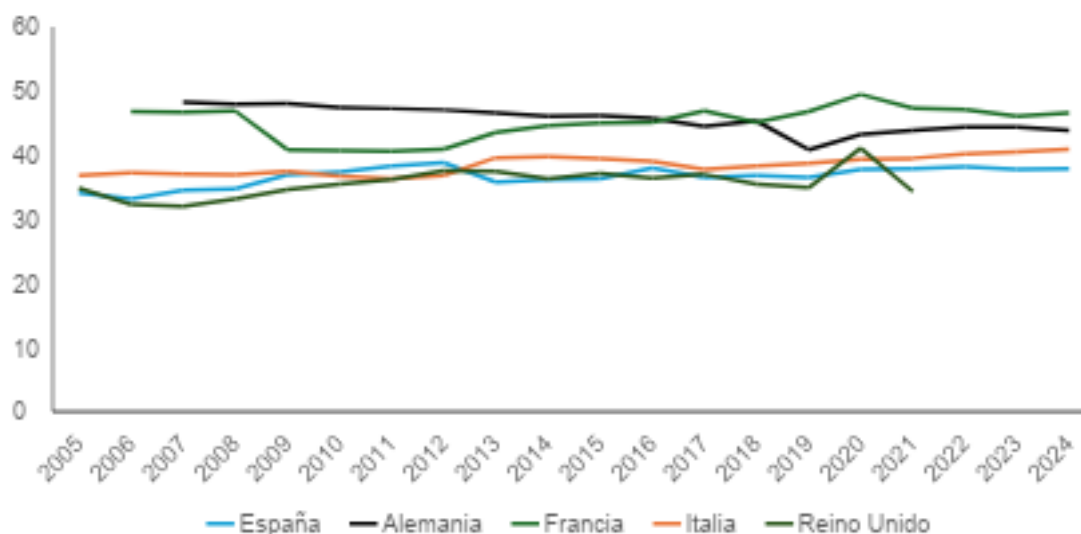
Ilustración 9 *Gasto social sobre el PIB y desigualdad (Gini) en la Unión Europea, 2022*

Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

Esos niveles no se corresponden directamente con indicadores más reducidos de desigualdad. Aunque, en general se cumple que cuanto mayor es el nivel de gasto menores son las diferencias de renta, la relación entre ambas variables no es suficientemente nítida (Gráfico 9). Los países del sur de Europa, sin excepción, presentan mayores niveles de desigualdad que los que les deberían corresponder de acuerdo con su volumen de gasto. Si bien es cierto que este es sensiblemente inferior al de los países nórdicos y centroeuropeos, el

modelo de protección tiene déficits importantes en su diseño que contribuyen a explicar su menor capacidad de corrección de la desigualdad en las rentas primarias. Entre esos déficits destaca una mayor dependencia de prestaciones ligadas al empleo, una presencia muy reducida de prestaciones universales y un volumen significativamente limitado de prestaciones familiares. A ello se añade una menor capacidad recaudatoria, que también explica el impacto más reducido de las políticas redistributivas.

Ilustración 10 Capacidad del sistema de prestaciones e impuestos para reducir la desigualdad en distintos países de la UE, 2005-2021 (% reducción del índice de Gini)



Fuente: Ayala, Cantó y Romaguera (2025) a partir de Euromod.

La combinación de un menor volumen de gasto social con el conjunto de problemas descritos hace que el efecto total del sistema de impuestos y prestaciones sobre la desigualdad sea inferior en estos países de manera persistente en el tiempo. El Gráfico 10 muestra el efecto redistributivo conjunto de los sistemas europeos de prestaciones e impuestos en una selección de países bajo el supuesto de que todos los beneficiarios potenciales de las prestaciones accedieran a ellas. Se mantiene en el tiempo, aunque atenuada, la menor capacidad de los sistemas mediterráneos.

LAS NUEVAS TRANSICIONES ECONÓMICAS Y LA DESIGUALDAD

Además de los factores tradicionales de desigualdad en los países de la Unión Europea, durante las últimas décadas han tomado forma otros procesos que han aumentado, sobre todo, la inseguridad económica de sus ciudadanos. Esta se caracteriza por el temor a la pérdida del empleo y la inestabilidad en el flujo de ingresos de los hogares. Los dos grandes shocks económicos que han tenido lugar durante el siglo XXI —la Gran Recesión y la pandemia— han aumentado la incertidumbre sobre los riesgos económicos potenciales y la dificultad de los hogares para

recuperarse de las grandes perturbaciones macroeconómicas. Esta inseguridad no solo es incertidumbre sobre la percepción de rentas, sino también una creciente ansiedad por no poder mantener el nivel de ingresos o no poder afrontar las deudas.

Además de esas grandes perturbaciones, hay otros factores que han dado lugar a una mayor inestabilidad, con cambios estructurales de tanta envergadura como la transformación digital y la descarbonización de la economía. Debido a estos procesos, muchos hogares europeos se enfrentan a mayores riesgos, lo que genera efectos adversos en sus perspectivas económicas y en su bienestar general. Estos efectos, además, se extienden al conjunto de la economía, al afectar a las decisiones de inversión, consumo y participación en el mercado de trabajo.

La inestabilidad de los ingresos ha sido un tema de creciente preocupación en los países de la UE, con un aumento progresivo en el número de estudios empíricos (Myck et al., 2011; Menta et al., 2021; Sologon y Van Kerm, 2017; Romaguera, 2020). Según la OCDE (2023), casi una de cada seis personas en hogares en edad de

trabajar está afectada por inseguridad económica, con una carga que recae de manera desproporcionada en los desempleados y en los trabajadores con empleos precarios. No obstante, existe una diversidad de patrones dentro de los regímenes de bienestar en la UE. En términos generales, los países socialdemócratas de altos ingresos se caracterizan por una fuerte estabilidad de ingresos, mientras que en algunos países mediterráneos y en las economías anglosajonas existe una mayor inestabilidad de ingresos, ocupando una posición intermedia los países clasificados en el modelo de Europa continental (Aristei y Perugini, 2015). En los primeros, sus amplios sistemas de prestaciones sociales e impuestos actúan como estabilizadores automáticos que evitan fluctuaciones drásticas en los ingresos de los hogares.

Los perdedores de la transición energética

La descarbonización y la digitalización están remodelando los procesos de distribución de la renta, generando una gran incertidumbre sobre el bienestar futuro de muchos hogares y territorios europeos. El cambio climático representa un gran

desafío para sectores fundamentales de la economía europea. Al mismo tiempo, las medidas para estimular la transición hacia una economía baja en carbono ofrecerán una oportunidad para algunos sectores de la población. Esto implica tanto la creación de nuevos empleos en sectores, procesos y productos verdes, como la introducción de cambios sustanciales en algunos empleos existentes. A su vez, la automatización afectará particularmente a los trabajos de baja y mediana cualificación, especialmente en la industria manufacturera.

Existe una alta probabilidad de que los efectos de ambas transiciones no se desarrollen de manera homogénea y equitativa. Las personas con menores ingresos suelen tener ocupaciones más expuestas al cambio climático y a la automatización (Eurofound, 2021). La visión optimista de una “transición verde justa”, en la que pueda lograrse una economía neutra en carbono de manera equitativa, se enfrenta a la conocida realidad histórica de que cualquier gran cambio puede generar nuevas divisiones sociales, al menos a corto y medio plazo. Los modelos y previsiones climáticas para Europa ya anticipan que los efectos serán

muy desiguales (Comisión Europea, 2021). Los efectos negativos se concentrarán en determinados sectores, territorios y grupos demográficos, creando mayor fragmentación social. En situaciones de alta concentración espacial de pérdidas de empleo e ingresos, el tiempo y los recursos financieros necesarios para responder a los nuevos desafíos pueden ser considerables.

Desde la Comisión Europea se intentó rediseñar la política industrial teniendo en cuenta estos retos con el lanzamiento en 2019 del *Pacto Verde Europeo*, la estrategia de la Unión Europea para convertirse en una economía moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050, mediante la reducción de emisiones y el uso eficiente de los recursos. El Pacto incluye medidas en energía, industria, agricultura y finanzas, con el objetivo de lograr la neutralidad climática, proteger la biodiversidad y crear una sociedad más equitativa y próspera. El Pacto se acompañó de una redefinición de la economía europea centrada en catorce ecosistemas industriales principales y del lanzamiento de itinerarios de transición para cada uno de estos ecosistemas.

Este enfoque, muy centrado en la descarbonización y el crecimiento verde, rápidamente comenzó a mostrar sus limitaciones. Algunas de sus restricciones fueron en cierta medida exógenas, como la pandemia de la COVID-19, la invasión rusa de Ucrania y las consiguientes tensiones en los mercados energéticos. Asimismo, el deterioro del orden multilateral y la creciente competencia entre Estados Unidos y China dieron lugar a una competencia global más intensa, basada mayoritariamente en medidas de política industrial, que la Unión Europea ha sido en gran parte incapaz de replicar por falta de competencias y capacidad fiscal. La UE despertó abruptamente a la realidad de que su objetivo de convertirse en el centro mundial de inversión verde no era fácil de alcanzar.

El Pacto Verde fue también perdiendo impulso debido a problemas de diseño inherentes. En lugar de integrar las supuestas consideraciones de sostenibilidad social y prosperidad económica, el Pacto adoptó una versión muy reducida, centrada principalmente en los objetivos climáticos. Pero, sobre todo, debido a la falta de competencias de la UE en determinadas áreas, terminó

ignorando las compensaciones que la transición energética inevitablemente implica, incluyendo el impacto en el empleo y los ingresos de los hogares. Esta necesidad de compensaciones se hizo todavía más evidente con los shocks posteriores al lanzamiento del Pacto.

Por otra parte, el Pacto tampoco consideró plenamente los impactos territoriales de la agenda de descarbonización. La atención a esos impactos se limitó a la narrativa de la “transición justa”, pero solo se adoptaron medidas de compensación muy concentradas geográficamente en algunas de las áreas más afectadas por el cierre de plantas de carbón (Akgüç et al., 2022; Crespy y Munta, 2023; Sabato et al., 2023). El resultado ha sido una creciente desafección de muchos ciudadanos, ejemplificadas en las manifestaciones de agricultores y camioneros en las calles de Bruselas y otras capitales europeas durante 2024, así como una reciente retórica anticlimática en algunos partidos populistas europeos. Sin acciones mucho más ambiciosas es fácil anticipar nuevas desigualdades en la Unión Europea ligadas a las dificultades de muchos territorios y sectores de población para

responder a las exigencias de la nueva economía.

La transformación digital y la desigualdad

Una segunda transición a la que deben hacer frente los países europeos es la transformación digital de la economía y, muy especialmente, de los procesos de producción. Existe una evidencia robusta del aumento de la inestabilidad de los ingresos en los países europeos debido a la convergencia de la aceleración del cambio tecnológico, la internacionalización de la economía y la insuficiencia de las políticas públicas (Ayala, 2026). Además de estos procesos, los sistemas europeos de protección social deben responder también a nuevas formas de empleo, como las plataformas digitales y las desigualdades en el trabajo remoto. El desafío radica en redefinir la protección frente a la automatización y los cambios en el mercado laboral. Si la economía se orienta hacia la desaparición de empleos y la concentración de problemas en sectores y regiones específicas, se necesitarán nuevos instrumentos para proporcionar ingresos a quienes queden excluidos de los procesos emergentes.

Los avances tecnológicos están reemplazando numerosas tareas rutinarias, afectando en particular a sectores como las manufacturas, el comercio minorista y los servicios administrativos. Este proceso también se está extendiendo a ocupaciones altamente cualificadas, donde ciertas funciones se están automatizando cada vez más. A medida que este proceso avance podrían producirse efectos estructurales en determinadas ocupaciones. Uno de ellos es el desplazamiento de un porcentaje creciente de trabajadores y otro la precarización del empleo en ocupaciones donde la protección es mínima y los ingresos son muy inestables.

La evidencia sobre la dirección de estos efectos todavía no es suficientemente concluyente. En períodos anteriores de rápido cambio tecnológico, los trabajadores desplazados por la tecnología pudieron trasladarse, en general, a otros sectores. La reestructuración sectorial y ocupacional, por tanto, no siempre resulta en pérdidas netas de empleo. Sin embargo, en casi todos los países europeos el desplazamiento actual ha contribuido al aumento de los empleos mal remunerados. Lo que distingue a esta transición es que la

actual ola de automatización no se limitará a los trabajos rutinarios industriales, a diferencia de etapas previas de transición tecnológica (Acemoglu y Autor, 2011; Brynjolfsson y McAfee, 2011).

La previsión más aceptada es la de que los procesos de automatización llevarán a la exclusión del mercado laboral de un número creciente de trabajadores. Según las estimaciones de Acemoglu y Restrepo (2020), un robot adicional por cada mil trabajadores reduce la proporción empleo-población en 0,2 puntos porcentuales y los salarios un 0,42 %. Frey y Osborne (2017) calcularon que casi la mitad de los empleos en los países occidentales corren el riesgo de desaparecer o, como mínimo, de experimentar cambios significativos. Los trabajadores en el sector industrial con salarios medios serán los más afectados, mientras que los servicios con salarios bajos sufrirán más el impacto de las nuevas tecnologías.

Los estudios centrados en la Unión Europea añaden matices importantes a estas predicciones. Algunas investigaciones muestran que la exposición a los robots se asocia con efectos de desplazamiento de trabajadores en las manufacturas, que podrían compensarse con nuevos empleos en

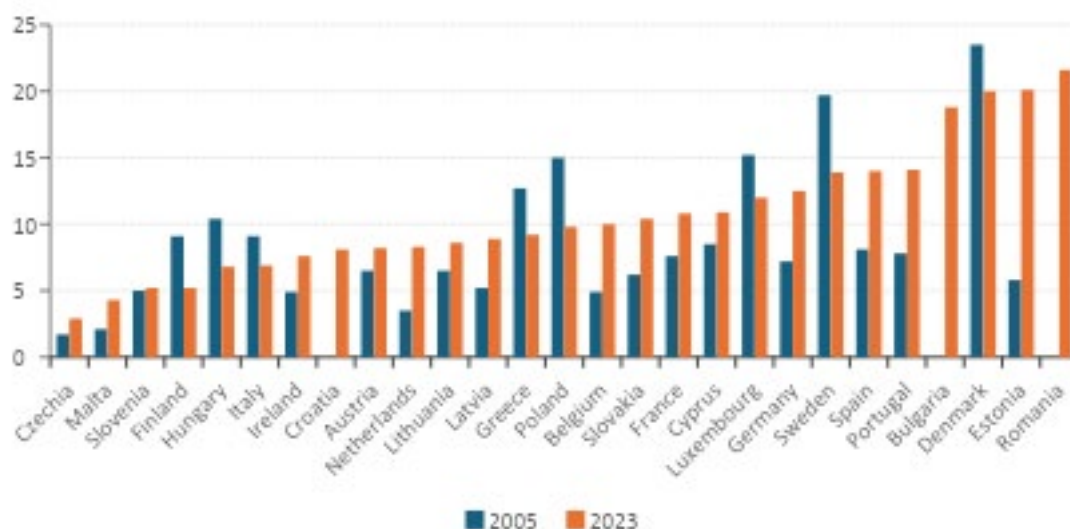
los servicios (Dauth et al., 2021). Lo que parece claro es que el impacto está recayendo principalmente en los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Otro grupo significativamente afectado son los trabajadores manuales, cuyos empleos corren más riesgo a medida que las tareas que realizan se digitalizan cada vez más (Eurofound, 2021).

La robotización no solo afecta de manera desproporcionada a ciertos grupos de trabajadores, sino también a diferentes aspectos de la calidad del empleo. Una dimensión en la que el impacto ha sido negativo es la intensidad del trabajo, entendiendo como tal el ritmo de trabajo, los plazos ajustados y la presión del tiempo (Antón et al., 2023). No obstante, aún no se dispone de suficiente evidencia sobre hasta qué punto la reestructuración económica derivada de la automatización y otros cambios está conduciendo a mercados laborales más polarizados en la Unión Europea. El debate sobre si el empleo se está polarizando o mejorando en los países de la UE sigue sin resolverse. En términos de patrones de crecimiento del empleo, la UE ha seguido principalmente una tendencia de mejora entre 1997 y 2021. No obstante, también existe

cierta evidencia de polarización, ya que en determinados períodos el empleo ha tendido a crecer más en los trabajos de bajos salarios y en la mitad inferior de la distribución salarial (Torrejón et al., 2023). Un ejemplo claro fue el período 2008-2010, marcado por fuertes pérdidas de empleos con salarios medios en la construcción y las manufacturas, lo que generó un efecto polarizador. De nuevo, como en los análisis previos, los patrones de cambio en el empleo varían notablemente entre los países de la UE.

La realidad más contrastada es el impacto desproporcionadamente negativo de estos cambios en los jóvenes europeos. La automatización del empleo está contribuyendo a una mayor precariedad laboral en este colectivo. Muchas tareas rutinarias tradicionalmente realizadas por jóvenes con poca experiencia se están automatizando, reduciendo las oportunidades iniciales de empleo. La automatización exige, además, nuevas competencias digitales, que muchos jóvenes no han desarrollado plenamente.

Ilustración 11 *Tasa de pobreza laboral de los jóvenes en la Unión Europea*



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

Asimismo, la desaparición de empleos de nivel medio en algunos países ha ampliado la brecha entre los empleos altamente cualificados y

bien remunerados y los empleos precarios, mal pagados e inestables. Los jóvenes suelen encontrarse atrapados en esta última categoría.

Ante la falta de estabilidad, muchos se ven obligados a recurrir a trabajos en plataformas digitales, los cuales apenas cuentan con cobertura de protección social (Pinedo et al., 2021). Como muestra el Gráfico 11, en la mayoría de los países europeos — con algunas excepciones, como los países nórdicos— la pobreza laboral entre los jóvenes ha aumentado desde principios del siglo XXI.

CONCLUSIONES

El modelo social europeo, que durante décadas se apoyó en la expansión de las clases medias, en la estabilidad de los ingresos y en sólidos sistemas de protección social, sufre una creciente crisis de legitimación. El incremento de la polarización social, la precarización laboral y la pérdida de cobertura de los sistemas de bienestar generan inseguridad y debilitan el apoyo al proyecto de integración europea, especialmente entre los jóvenes y las regiones rezagadas. Sin una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento y sin una respuesta eficaz frente a las transiciones digital y energética, la desafección puede ir en aumento, poniendo en riesgo algunos de los pilares fundamentales del modelo europeo.

Tras la etapa de aumento de la desigualdad en el último cuarto del siglo XX, esta ha evolucionado de manera distinta en los países de la UE desde principios de siglo: mientras que algunos han logrado reducir las diferencias de renta gracias a un crecimiento económico acompañado de inversión social, en otros, como los nórdicos y centroeuropeos, ha aumentado de forma significativa, cuestionando los estereotipos clásicos sobre la solidez de los modelos de bienestar. En conjunto, la experiencia europea confirma que las políticas redistributivas y la fortaleza del mercado laboral son factores determinantes para contener la desigualdad. Aunque persisten diferencias claras entre los modelos de Estado de bienestar, se observa una cierta convergencia en sus resultados, con la permanencia de los países del sur y del este de Europa en posiciones más rezagadas y un deterioro creciente de los indicadores en algunos de los países que históricamente presentaban una mayor igualdad.

El mercado de trabajo ha transitado hacia mayores niveles de inseguridad en gran parte de los países europeos, con mayor desempleo y precariedad. Aunque existe cierta relación entre la incidencia del desempleo y la

desigualdad, el empleo de bajos salarios y la pobreza laboral se han convertido en factores más determinantes de la segunda, lo que obliga a replantear las estrategias de cohesión social en la UE. Actualmente, cerca de uno de cada diez trabajadores europeos es pobre pese a tener empleo, lo que refleja la erosión de los sistemas de protección y la creciente vulnerabilidad de amplios sectores asalariados.

Las nuevas transiciones están generando nuevos riesgos sociales que amplían los procesos de inseguridad económica en Europa. Los hogares con menos ingresos y las regiones más dependientes de sectores expuestos al cambio climático o a la automatización son los más vulnerables, lo que amenaza con ampliar las divisiones territoriales y sociales. Frente a esto, las respuestas de la Comisión Europea han sido insuficientes. Sin un refuerzo decidido de las políticas sociales y de formación, se corre el riesgo de que los nuevos procesos económicos y sociales se conviertan en una nueva fuente estructural de desigualdad en la UE.

Son necesarias, por tanto, iniciativas de gran calado desde la Comisión Europea que den respuesta tanto a los retos tradicionales como a los

nuevos riesgos sociales. Un primer eje necesario es el fortalecimiento de las políticas redistributivas en los Estados miembros con sistemas de impuestos y transferencias con menor capacidad para reducir la desigualdad. Solo mediante sistemas tributarios más progresivos y, en algunos casos, de mayor alcance, podrán financiarse las políticas necesarias para mejorar la equidad. Igualmente, resulta necesario avanzar hacia una mayor coordinación de los sistemas de protección social. Garantizar una red de seguridad económica sólida y bien coordinada es esencial para que la Unión Europea pueda abordar eficazmente los desafíos sociales emergentes y mitigar el impacto de las perturbaciones económicas. A pesar de las iniciativas que se han sucedido en los últimos años para armonizar los mecanismos de protección social, los problemas de gobernanza y las restricciones políticas han dificultado el establecimiento de estándares mínimos comunes. Sin compromisos vinculantes ni mecanismos de financiación específicos, el marco actual seguirá siendo insuficiente para garantizar una protección equitativa en todos los países.

En segundo lugar, es imprescindible el refuerzo de los instrumentos de protección frente a la precariedad laboral. La extensión de las formas atípicas de empleo y el crecimiento de aquella exigen una actualización de los marcos de protección actuales. Un elemento esencial es el refuerzo de la capacidad regulatoria para asegurar unas condiciones de trabajo dignas. La necesaria extensión de los derechos sociales debe adaptarse a las nuevas dinámicas de las trayectorias laborales, más fragmentadas e inestables.

Por último, es urgente el desarrollo de políticas activas eficaces que permitan amortiguar los efectos distributivos de las transiciones digital y energética. Para reducir su posible impacto negativo, es necesario el desarrollo de medidas que favorezcan la adaptación de empresas y trabajadores a las transformaciones en los mercados de productos y de trabajo. En este sentido, son fundamentales los programas de formación que proporcionen competencias frente a los nuevos retos y el apoyo público a nuevas actividades productivas.

Para alcanzar estos objetivos es imprescindible tanto el refuerzo de la capacidad financiera y de la orientación estratégica de la Unión

Europea como mejorar su coordinación y gobernanza. Esta doble exigencia solo podrá materializarse desde una Europa más coherente, en la que los recursos sean suficientes, las reglas estén claras, los incentivos alineados y, sobre todo, en la que haya una visión estratégica compartida por los Estados miembros.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Autor, D.H. (2011): “Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. En Card, D. and O. Ashenfelter (eds.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 4. Amsterdam: Elsevier.
- Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2020): “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”. *Journal of Political Economy* 128, 2188–2244.
- Akgüç, M., Arabadjieva, K. y Galgóczi, B. (2022): “Why the EU’s patchy ‘just transition’ framework is not up to meeting its climate ambitions”. ETUI Policy Brief 2022.06.
- Antón, J.I., Fernández-Macías, E. and R. Winter-Ebmer (2023): “Does robotization affect job quality? Evidence from European regional labor markets”. *Industrial Relations* 62, 233–256.
- Aristei, D. y Perugini, C. (2015): “The drivers of income mobility in Europe”. *Economic Systems* 39, 197–224.
- Ayala, L. (2026): The role of tax-benefit systems in reducing income instability in Member States”. En Soete, L., Schwaag Serger, S., Stierna, J. y Landabaso, M. (eds.): *Capitalism, Sustainability and Democracy*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2026.
- Ayala, L.; Cantó, O. y Romaguera, M. (2025): “Crecimiento económico y distribución de la renta en el siglo XXI”. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayala, L.; Cantó, O. y Rodríguez, J.G. (2017): “Poverty and the business cycle: The role of intra-household distribution of unemployment”. *Journal of Economic Inequality* 15, 47-73.
- Bargain, O., Callan, T., Doorley, K. y Keane, C. (2017): “Changes in income distributions and the role of tax-benefit policy during the great recession: an international perspective.” *Fiscal Studies* 38, 559-585.
- Brynjolfsson, E. y A. McAfee (2011): *Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*. Digital Frontier Press.
- Chancel, L. (2021): “Ten Facts about Inequality in Advanced Economies”. En Blanchard, O. y Rodrik, D. (eds.): *Combating Inequality*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Crespy, A. y Munta, M. (2023): “Lost in transition? Social justice and the politics of the EU green transition”. *Transfer: European Review of Labour and Research* 29, 235-251.

Comisión Europea (2021): *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face: 2020 edition*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

De Agostini, P., Paulus, A. and Tasseva, I. (2016). The effect of tax-benefit changes on the income distribution in 2008-2015. *Euromod Working Paper 6/16*. Colchester: University of Essex.

Dauth, W., Findeisen, S., Suedekum, J. y Woessner, N. (2021): "The Adjustment of Labor Markets to Robots". *Journal of the European Economic Association* 19, 3104–3153.

Eurofound (2021): *Digitisation in the Workplace*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Frey, C.B. y M.A. Osborne (2017): "The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?". *Technological Forecasting and Social Change* 114, 254–280.

Grabka, M.M. y Frick, J.R. (2008): "The Shrinking German Middle Class: Signs of Long-Term Polarization in Disposable Income?" Weekly Report, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, vol. 4(4), pages 21–27.

Hines, J. R., Hoynes, H. y Krueger, A. (2001): "Another Look at Whether a Rising Tide Lifts All Boats". En Krueger, A. y Solow, R. (eds.): *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, 493–537. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Krutulienė, S. y Miežienė, R. (2025): "In-work poverty in the EU—seeing the bigger picture". *Social Problems* (en prensa).

Massari, R., Pittau, M.G. y Zelli, R. (2009): "A dwindling middle class? Italian evidence in the 2000s." *Journal of Economic Inequality* 7, 333–350.

Meyer, B. D. y Sullivan, J. X. (2011): "Consumption and Income Poverty over the Business Cycle". *Research in Labor Economics*, 32, pp. 51–82.

Menta, G., E. Wolff y D' Ambrosio, C. (2021): "Income and wealth volatility: Evidence from Italy and the U.S. in the past two decades". *Journal of Economic Inequality* 19, 293–313.

Mogstad, M, Salvanes, K.G. y Torsvik, G. (2025): "Income Equality in The Nordic Countries: Myths, Facts, and Lessons". NBER Working Paper 33444.

Myck, M., R. Ochmann y Qari, S. (2011): "Dynamics in transitory and permanent variation of wages in

Germany”. *Economics Letters* 113, 143–146.

Mussida, C. y Sciulli, D. (2025): “Low-pay work and the risk of poverty: a dynamic analysis for European countries”. *Journal of Economic Inequality* 23, 1173–1196.

Nolan, B. y Thewissen, S. (2018). “The Evolution of Living Standards for Middle and Lower Income Households in OECD Countries.” En Nolan, B. (ed.): *Generating Prosperity for Working Families in Affluent Countries*, Oxford: Oxford University Press, 13–49.

OCDE (2023): *On Shaky Ground? Income Instability and Economic Insecurity in Europe*. París: OECD Publishing.

Pinedo, L., O’Higgins, N. y Berg, J. (2021): “Young people and the gig economy”. En Chacaltana, J. y S. Dasgupta (eds.): *Is the future ready for youth? Youth employment policies for evolving labour markets*. Ginebra: International Labour Organization.

Pressman, S. (2007): “The Decline of the Middle Class: An International Perspective.” *Journal of Economic Issues* 41, 181–200.

Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, I. y Poelman, H. (2024): “The geography of EU discontent and the regional

development trap”. CEPR Discussion Paper No. 18933.

Romaguera, M. (2020): “Measuring economic insecurity using a counting approach. An application to three EU countries”. *Review of Income and Wealth* 66, 558–583.

Sabato, S., Büchs, M. y Vanhille, J. (2023): “A just transition towards climate neutrality for the EU: debates, key issues and ways forward”. European Social Observatory, Research Paper nº52.

Sologon, D. y Van Kerm, P. (2017): “Modelling earnings dynamics and inequality: Foreign workers and inequality trends in Luxembourg, 1988–2009”. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A* 181/2, 409–440.

Torrejón Pérez, S., Hurley, J., Fernández-Macías, E. y Staffa, E. (2023): “Employment shifts in Europe from 1997 to 2021: from job upgrading to polarisation”. JRC Working Papers on Labour, Education and Technology 2023/05, JRC132678.

Van Kerm, P. y Pi Alperin, M. N. (2013): “Inequality, growth and mobility: The intertemporal distribution of income in European countries 2003–2007”. *Economic Modelling* 35, 931–939.

Vaughan-Whitehead, D. (2020): "European Middle Class under Threat." En Suter, C., Madheswaran, S. and Vani, B. P. (eds.): *The middle class in world society: negotiations, diversities and lived experiences*, New York: Routledge.

2 LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA

DESIGUALDAD EN ESPAÑA: BAJOS
INGRESOS Y VIVIENDA COMO PRINCIPALES
FACTORES DE MALESTAR

Ernesto García López

Oxfam Intermón

2.1. INTRODUCCIÓN

Las actitudes de la ciudadanía hacia la desigualdad son complejas y ambivalentes. Dependen en buena medida de las «visiones de mundo» que la población tiene. Estudios realizados (sobre todo en el caso del Reino Unido) indican que, a la hora de comprender las percepciones sobre la desigualdad, es posible identificar tres grandes imaginarios (Benson, Duffy, Hesketh y Hewlett, 2024). En primer lugar, quienes reconocen más las desigualdades y sus causas estructurales (discriminación, riqueza familiar), siendo más proclives a apoyar firmemente la acción gubernamental y la redistribución. En segundo lugar, quienes enfatizan el esfuerzo personal y la responsabilidad individual son más escépticos sobre la existencia y magnitud de las desigualdades, lo cual hace que sean más críticos con la intervención estatal y el bienestar. Y, en tercer lugar, quienes tienen posturas menos consolidadas, reconociendo tanto causas individuales como estructurales, pero sin posicionarse firmemente.

Siguiendo este argumento, el apoyo a la redistribución en algunos países no depende solo de la desigualdad real, sino de las percepciones, creencias y valores sobre este fenómeno. Tal y como señala Stefanie Stancheva (2024) coexiste una paradoja en muchas sociedades, una relativa «brecha de realidad», entre los datos objetivos y lo que la gente cree, lo cual explica por qué el aumento de la desigualdad no siempre se traduce en una mayor demanda de políticas redistributivas. Así, el apoyo a esta clase de políticas constituye, siguiendo la argumentación de la propia Stancheva, un fenómeno complejo modelado por las percepciones, los valores, las creencias sobre lo que es justo, y la confianza en las instituciones y el gobierno.

Esta es la razón por la que, Oxfam Intermón, decidió hace años iniciar un estudio longitudinal (mediante encuestas y grupos focales) sobre percepciones sociales de la desigualdad en España, al entender que, en el territorio de las narrativas sociales, se juega una de las batallas

esenciales para contribuir a la reducción de las desigualdades.

El presente capítulo sintetiza varias de las principales conclusiones obtenidas tras la realización de la segunda encuesta sobre percepciones (la primera se llevó a cabo en 2023). Dicho ejercicio se desarrolló durante los meses de marzo y abril de 2025 junto a la agencia de investigación 40dB¹⁵, y lleva por título *Vivir la desigualdad*¹⁶. Lo que aquí se expone recoge, única y exclusivamente, una síntesis en torno a las percepciones sobre el comportamiento general de la desigualdad social en España, la satisfacción económica y laboral, la meritocracia y la movilidad social, y, dada la gravedad del problema, el impacto de la crisis habitacional. La encuesta es mucho más extensa en matices descriptivos, pero por razones de extensión se presenta una selección reducida de datos. En el

anexo se presenta también la metodología utilizada para llevar a cabo dicha encuesta.

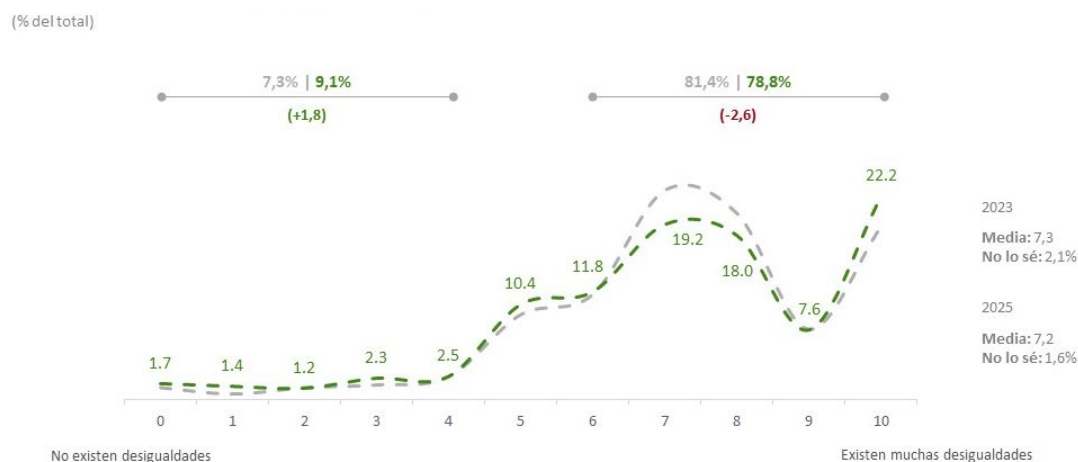
2.2. PRINCIPALES PERCEPCIONES SOCIALES SOBRE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA (2025)

Los datos obtenidos muestran que la percepción de la desigualdad está profundamente ligada a la vida cotidiana. Los temas que emergen con fuerza reflejan la preocupación por cómo se distribuyen oportunidades y recursos, y cómo estas diferencias configuran la sociedad y las generaciones futuras.

Los resultados obtenidos no dejan lugar a dudas. Casi ocho de cada diez personas (78,8%) consideran que España es un país muy desigual. Si bien se trata de un porcentaje elevado, representa una disminución respecto a 2023, año de la anterior edición de la encuesta, cuando alcanzó el 81,4%.

¹⁵ Fuente: <https://40db.es/>

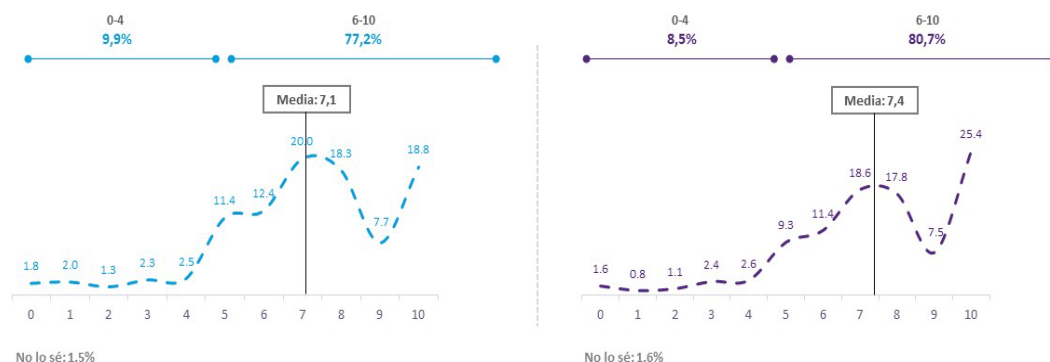
¹⁶ Fuente: <https://www.oxfamintermon.org/es/encuesta-vivir-desigualdad>

Ilustración 12 *Percepción social de la desigualdad en España.*

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

Aunque la mayoría señala la existencia de grandes desigualdades sociales (una media de 7,3 sobre una escala de 0 a 10), merece la pena aplicar una mirada interseccional. Desde esta lente se observa que, en primer lugar, las mujeres parecen ser quienes manifiestan una percepción ligeramente más intensa en comparación a los varones.

Asimismo, cruzando género y edad, las mujeres entre 55 y 65 años serían quienes muestran mayor intensidad perceptiva, en contraste con los varones de entre 16 y 24 años que lo refieren en mucha menor medida. En los gráficos siguientes se pueden observar visualmente dichas diferencias

Ilustración 13 *Percepción social de la desigualdad en España por géneros.*

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

Ilustración 14 Percepción social de la desigualdad en España por géneros y edad

(Misma escala que en la figura anterior, siendo 0 “no existen desigualdades” y 10 “existen muchas desigualdades”).

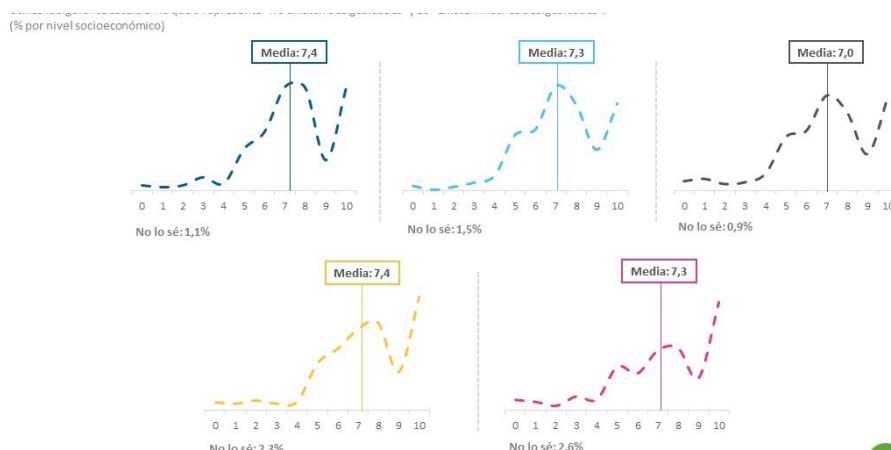
	16-24 años	25-34 años	35-44 años	45-54 años	55-64 años	Más de 65 años
Mujeres	6,5	7,3	7,4	7,6	7,9	7,4
Hombres	5,9	7,0	6,9	7,3	7,3	7,2

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

Por niveles socioeconómicos se identifica un patrón similar

independientemente de la adscripción por grupos de renta. En todos los casos se identifica una percepción de «alta desigualdad». Se

colige, por tanto, que estamos ante un imaginario fuertemente arraigado y transversal.

Ilustración 15 Percepción social de la desigualdad en España por situación socioeconómica

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

No obstante, tomando estos primeros datos como referencia, la pregunta clave podría ser: ¿y qué tipos de desigualdades sociales

aparecen más identificados? Los datos obtenidos arrojan dos respuestas posibles. La primera pone el acento en la desigualdad entre las

personas ricas y pobres, como ocurría en la encuesta de 2023. Es decir, las desigualdades económicas mantienen su fuerte prevalencia en el imaginario social. La segunda situaría las desigualdades entre las personas migrantes en situación administrativa irregular y el resto de

la población, así como la asimetría entre barrios de las grandes conurbaciones. Ambas realidades, migraciones y diferencias territoriales, siguen constituyendo las otras dos formas de percepción social de la desigualdad.

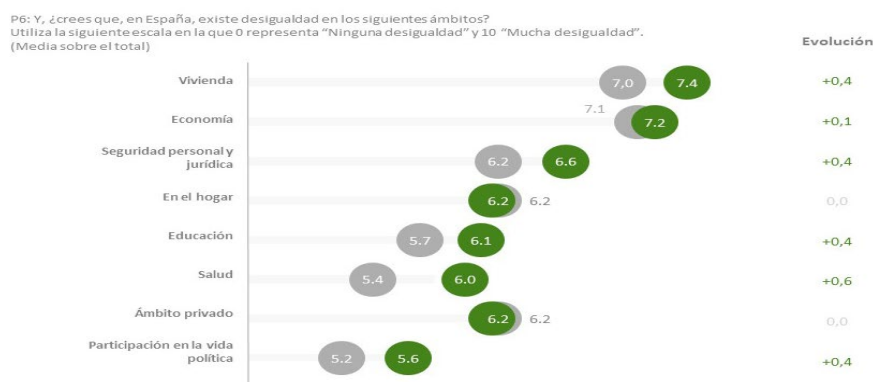
Ilustración 16 Percepción sobre desigualdades entre grupos sociales en España



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

Al mismo tiempo, ampliando el foco, aparecen otras dimensiones significativas. La vivienda, a diferencia de 2023, se convierte en la primera fuente de preocupación conectada con la desigualdad, por encima incluso de la economía que se sitúa en segunda posición (en la anterior edición constituía la principal fuente de malestar). En otras palabras, la vivienda y la economía representan los campos perceptivos donde se condensan la vivencia ordinaria de las desigualdades por parte de la ciudadanía. Le siguen la seguridad personal y jurídica (que sufre un incremento significativo respecto a 2023), así como las desigualdades educativas, de salud, y también las desigualdades en el ámbito del hogar (muy vinculadas con desigualdades de género y la cuestión de los cuidados).

Por resumirlo, vivienda, economía, seguridad, educación, salud y cuidados encarnan los territorios perceptivos más representativos sobre la desigualdad. Respecto a 2023, salvo la vivienda que sube claramente de escala, el resto de las dimensiones se mantienen en umbrales parecidos, lo cual informa acerca de su relativa estabilidad en el tiempo.

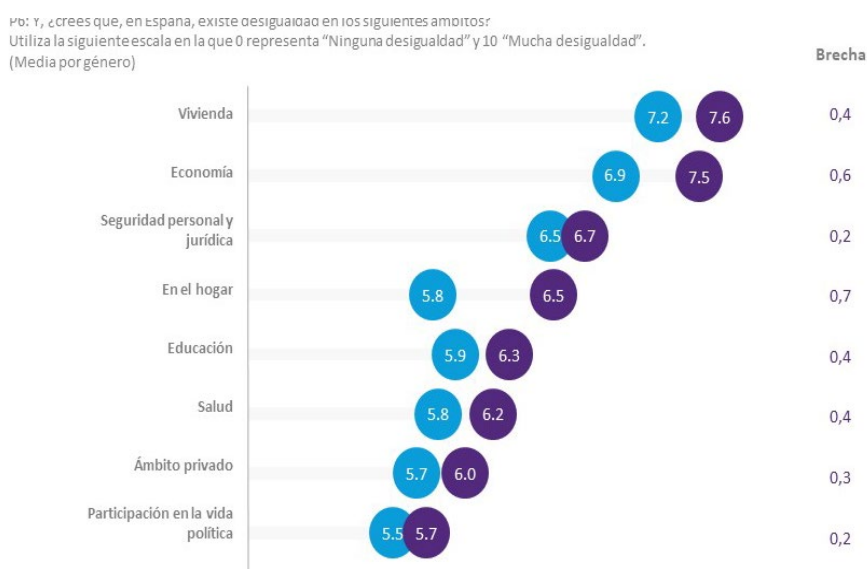
Ilustración 17. Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España

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

Ahora bien, ¿estas percepciones son exactamente las mismas según quien las enuncie?, ¿existen diferencias en función de los distintos grupos sociales? Claramente sí. De nuevo, se hace necesario introducir una lente interseccional para afinar la descripción y tener una visión más matizada. Veamos algunas de las

principales conclusiones obtenidas de manera telegráfica.

Primero, las mujeres parecen mostrar más intensidad en la percepción de desigualdades que los hombres, sobre todo en el ámbito de la economía y dentro del hogar.

Ilustración 18 Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por géneros)

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

Segundo, los varones de entre 16 y 24 años parecen ser quienes menores desigualdades perciben en todos los ámbitos seleccionados en la encuesta.

Ilustración 19 *Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por edad y género)*

	Mujer 16-24 años	Hombre 16-24 años	Mujer 25-34 años	Hombre 25-34 años	Mujer 35-44 años	Hombre 35-44 años	Mujer 45-54 años	Hombre 45-54 años	Mujer 55-64 años	Hombre 55-64 años	Mujer 65+ años	Hombre 65+ años
Vivienda	7,0	6,1	7,7	7,2	7,7	7,2	7,7	7,2	7,9	7,5	7,6	7,4
Economía	6,9	5,7	7,6	6,9	7,6	7,0	7,6	7,1	7,7	7,1	7,3	7,1
Seguridad personal y jurídica	6,2	5,3	6,6	6,6	6,9	6,6	7,1	6,6	7,0	6,9	6,5	6,6
En el hogar	6,3	5,2	6,5	6,1	6,8	6,0	6,8	5,8	6,7	5,5	6,2	5,9
Educación	5,5	4,9	6,6	6,2	6,5	6,2	6,5	6,1	6,5	6,0	5,9	5,8
Salud	5,8	4,4	6,6	6,4	6,5	6,3	6,6	6,2	6,2	5,7	5,4	5,5
Ámbito privado	5,6	4,5	6,3	6,2	6,6	6,1	6,3	5,9	5,8	5,7	5,2	5,4
Participación en la vida política	5,8	4,9	6,1	6,3	6,2	5,7	5,9	5,7	5,4	5,5	5,1	5,2

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

Tercero, mientras que la clase social no parece influir demasiado en la percepción de los distintos ámbitos de desigualdad, el género sí parece estar marcando diferencias significativas

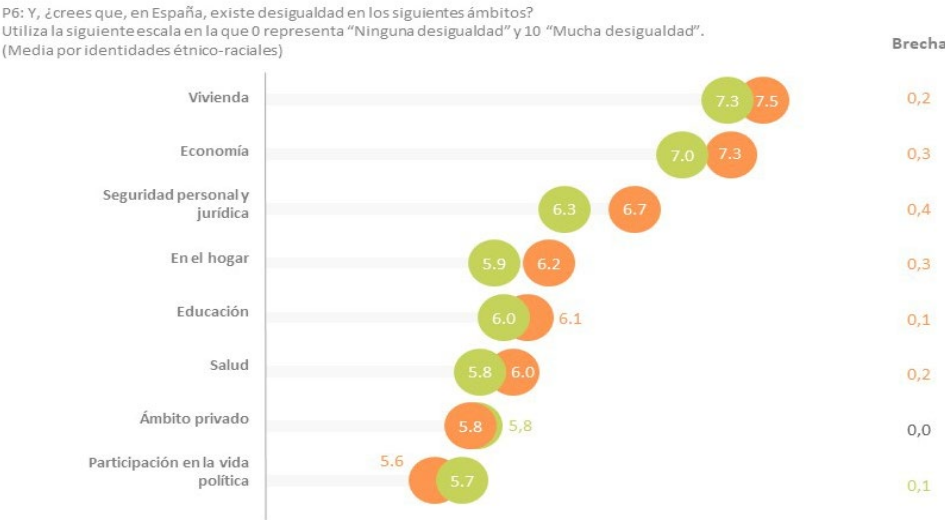
Ilustración 20 *Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por nivel socioeconómico y género)*

	Mujer clase alta / media-alta	Hombre clase alta / media-alta	Mujer clase media	Hombre clase media	Mujer clase media-baja / baja	Hombre clase media-baja / baja
Vivienda	7,7	7,1	7,7	7,2	7,5	7,4
Economía	7,5	6,9	7,6	6,8	7,4	7,1
Seguridad personal y jurídica	6,7	6,5	6,9	6,5	6,6	6,6
En el hogar	6,4	5,8	6,7	5,7	6,5	5,8
Educación	6,2	5,8	6,5	5,8	6,1	6,1
Salud	6,2	5,7	6,2	5,7	6,1	6,0
Ámbito privado	6,0	5,8	5,9	5,5	6,0	5,7
Participación en la vida política	5,7	5,6	5,8	5,3	5,7	5,6

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

Cuarto, las personas blancas o caucásicas parecen percibir mayores niveles de desigualdad en casi todos los ámbitos seleccionados, excepto en el ámbito privado y de la participación política donde las personas migrantes identifican más desigualdades.

Ilustración 21 *Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por etnicidad/racialización)*



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

Quinto, la desigualdad se percibe con mayor intensidad en los ámbitos de la vivienda y la economía, independientemente del nivel socioeconómico. Este dato muestra lo consistente y transversal de dicha

percepción, lo consolidada que parece estar en el conjunto de la población.

Ilustración 22 *Percepción sobre ámbitos de la desigualdad en España (por nivel socioeconómico)*

	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Bajo
Vivienda	7,5	7,2	7,4	7,7	7,3
Economía	7,3	7,0	7,2	7,4	7,2
Seguridad personal y jurídica	6,7	6,4	6,7	6,7	6,6
En el hogar	6,1	6,1	6,2	6,2	6,2
Educación	6,1	5,9	6,2	6,1	6,1
Salud	6,0	5,9	6,0	6,0	6,1
Ámbito privado	5,9	5,9	5,7	5,6	6,0
Participación en la vida política	5,6	5,7	5,6	5,5	5,7

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

En diálogo con estas percepciones, y por terminar de ampliar la imagen de conjunto, resulta relevante también aportar algún dato expresivo sobre la cuestión meritocrática y su conexión con la movilidad social, tratar de visualizar hasta qué punto (en el imaginario colectivo) el progreso personal depende más del origen (adscripción) o a una lógica de mérito/esfuerzo/logro.

En el marco mencionado, los resultados obtenidos arrojan conclusiones ambivalentes. La mitad de la muestra considera que la capacidad de una persona en España para progresar está determinada por sus orígenes, exactamente 4 puntos porcentuales más que en 2023. Se detecta un relativo refuerzo de las narrativas que ponen en entredicho los elementos supuestamente meritocráticos y de movilidad social de nuestra sociedad.

Ilustración 23 *Percepción sobre meritocracia y adscripción social en relación con las desigualdades*



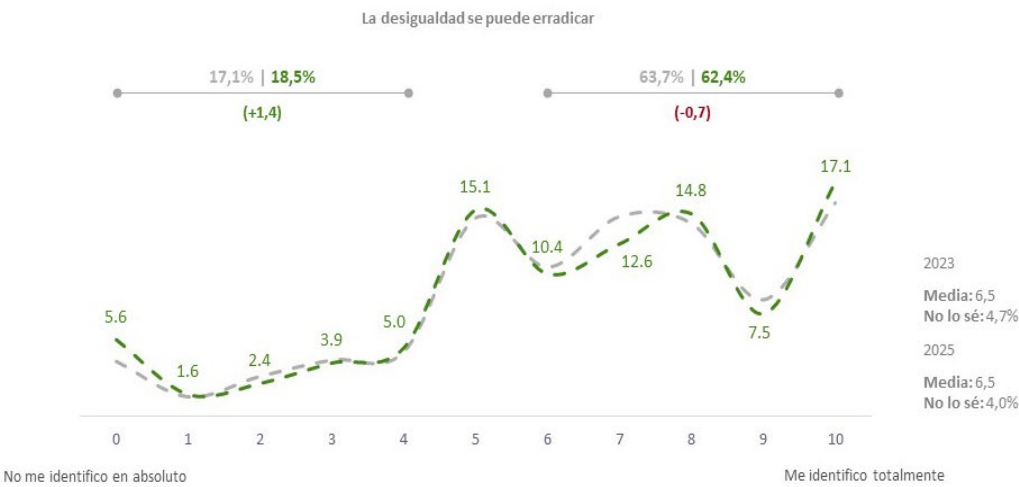
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 40dB.

En sentido inverso, se vuelve a confirmar en esta segunda edición que 6 de cada 10 personas encuestadas piensan que la desigualdad se puede erradicar, una proporción similar a la de hace dos años. Y colocan a las instituciones públicas como los principales organismos con capacidad para reducir tales desigualdades mediante políticas redistributivas, muy especialmente la Unión Europea y el Gobierno central. En otras palabras, a pesar de que la mitad de las personas

encuestadas manifiesta que la desigualdad «se hereda», esa percepción no necesariamente se traduce en fatalismo o lógica determinista, sino que considera que las desigualdades son reversibles, se

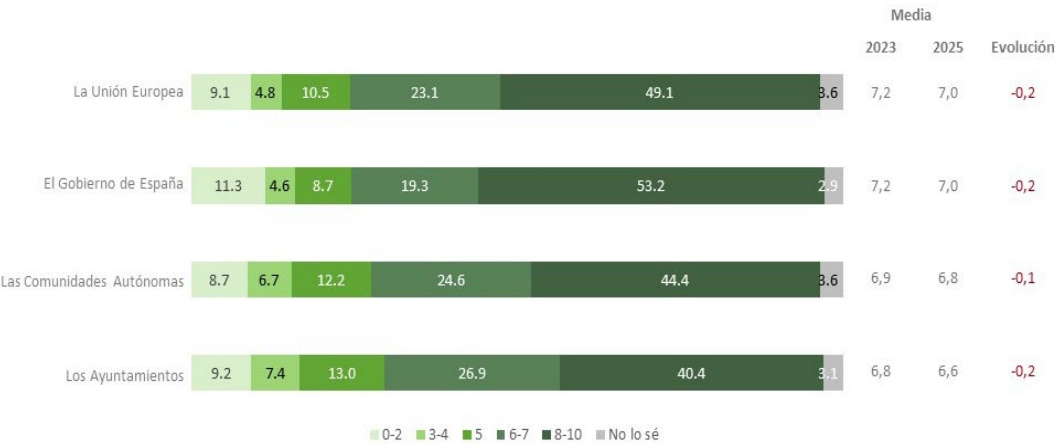
pueden transformar. Resulta interesante situar juntas ambas percepciones porque muestran la cara y la cruz, la ambivalencia, la dialogicidad de las percepciones en sociedades complejas

Ilustración 24 *Percepción sobre posibilidad de erradicar la desigualdad*



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

Ilustración 25 *Percepción sobre organismos públicos con mayor capacidad para luchar contra la desigualdad*



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

Bajos ingresos como uno de los principales malestares

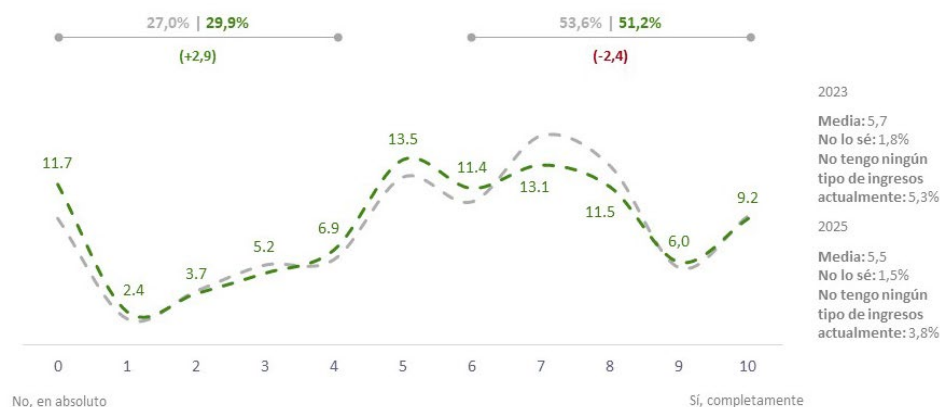
Si la vivienda y la economía aparecían como los ámbitos que más preocupación generaban a las personas encuestadas, merece la pena detenerse brevemente en cada una de estas dos dimensiones. Por un lado, se abordará la percepción sobre el bienestar económico y laboral, y por otro la percepción sobre el denominado «problema de la vivienda» (Burón, 2025).

En relación con la primera cuestión, a pesar de los magníficos registros laborales obtenidos durante los últimos años, en 2023 (primera

edición de la encuesta) más del 50% de la población encuestada afirmaba no estar satisfecha con su situación económica (Oxfam Intermón, 2023). Y cuatro de cada diez personas afirmaba que su vida laboral no era buena. Pues bien, en esta nueva edición se repiten índices similares de insatisfacción y descontento económico y laboral.

Primera conclusión, prácticamente el 30% de las personas encuestadas considera que sus ingresos actuales no le permiten llevar una vida digna, casi tres puntos porcentuales más que en 2023.

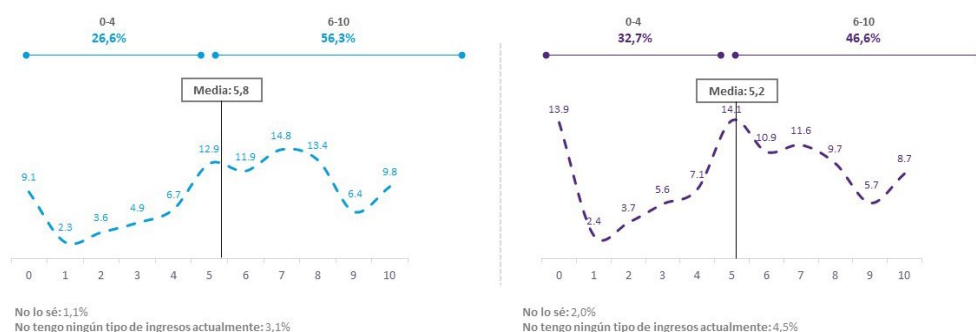
Ilustración 26 Ingresos y vida digna.



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

Si desagregamos estos datos con lente interseccional vemos que el 32,7% de las mujeres consideran que sus ingresos actuales no les permiten

alcanzar una vida digna, cifra superior al 26,6% de los varones.

Ilustración 27 *Ingresos y vida digna (por géneros)*

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

Lo mismo sucede con las personas racializadas: un 37,6% encuentran más dificultades para obtener una vida digna con los ingresos que perciben, lejos del 26,9% del resto de la población. Además, un 8% de la

muestra de personas racializadas señala no disponer de ningún tipo de ingreso actualmente, en contraste con el resto de las personas encuestadas que es del 2,3%.

Ilustración 28 *Ingresos y vida digna (por identidad étnico/racial)*

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

Algo similar ocurre en cuanto al nivel socioeconómico. Respecto a 2023, se repite el hecho de que las personas procedentes de los niveles con menores recursos consideran en mayor medida que sus ingresos no les permiten alcanzar una vida digna.

Ilustración 29 *Ingresos y vida digna (por nivel socioeconómico)*

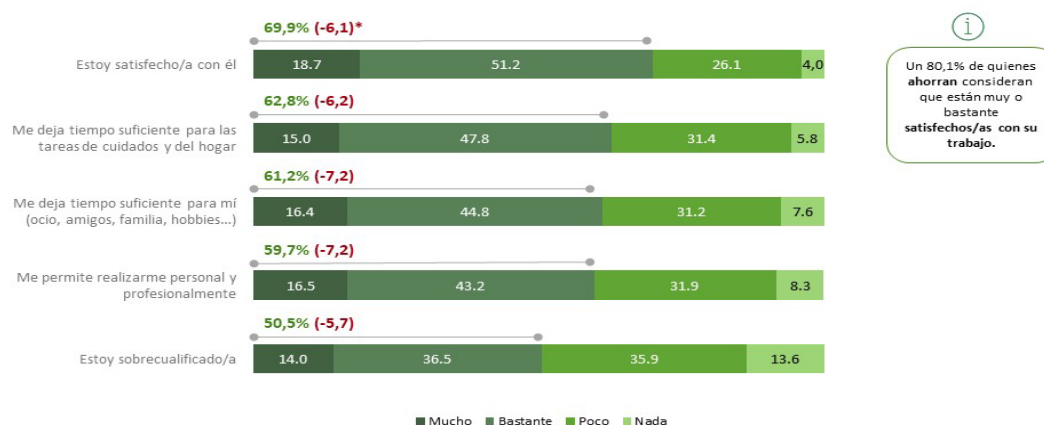
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 40dB.

Segunda conclusión, como ya ocurriera en 2023, la percepción de la vida laboral presenta también claroscuros. Aunque la mayoría declara estar satisfecha con su empleo, la valoración laboral sufre un descenso generalizado en diferentes ámbitos. Por ejemplo, en 2023 el 75,9% de la muestra declaraba sentirse mucho o bastante satisfecha con su vida laboral, mientras que en 2025 se trata de un

69,9%, seis puntos de diferencia. En el siguiente gráfico podemos ver las percepciones de diferentes atributos vinculados con el empleo (la conciliación, el disfrute del tiempo libre, la realización personal y profesional, la sobrecualificación). Si bien los datos en términos generales vuelven a ser positivos, se detectan valoraciones más negativas respecto a la edición de 2023 (entre 5 y 7 puntos de diferencia).¹⁷

¹⁷ Estos datos contrastan con los indicadores gubernamentales de crecimiento económico y comportamiento del mercado de trabajo, lo

cual muestra hasta qué punto existe una cierta distancia sociológica entre la percepción ciudadana y el comportamiento de la economía.

Ilustración 30 *Satisfacción laboral*

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

Cuando se granulan los datos puede observarse que las personas trabajadoras con jornada completa y contrato indefinido son quienes reportan mayor satisfacción laboral, frente a quienes trabajan en jornadas parciales y contratos temporales o fijos-discontinuos. La satisfacción es mayor en el caso de los empleos a jornada completa frente a los de tiempo parcial (un 69,9% frente a un 61,4%), y lo mismo ocurre en el caso de los contratos indefinidos en comparación con los fijos-discontinuos (un 69,3% frente a un 61,4%).

Esto ilustra el hecho de que la intensidad y la calidad del empleo representan vectores esenciales a la hora de experimentar las

desigualdades económicas. Tales percepciones son consistentes y dialogan con el problema de la «pobreza laboral», asunto que Oxfam Intermón ha estudiado de forma detallada¹⁸. Por dar solo algunos datos ilustrativos, el porcentaje de pobreza laboral en España en 2024 era del 13,7 % (casi tres millones de personas), cifra que se duplicaba entre personas migrantes (29,5 %). Por sectores de actividad, el sector agrícola y las trabajadoras de hogar presentaban casi un 30% de pobreza laboral. El 40 % de las familias numerosas y el 30 % de los hogares monoparentales sufrían también esta misma situación. En esa misma senda, el empleo a tiempo parcial y/o el autoempleo tenían una intensa

18

Fuente:

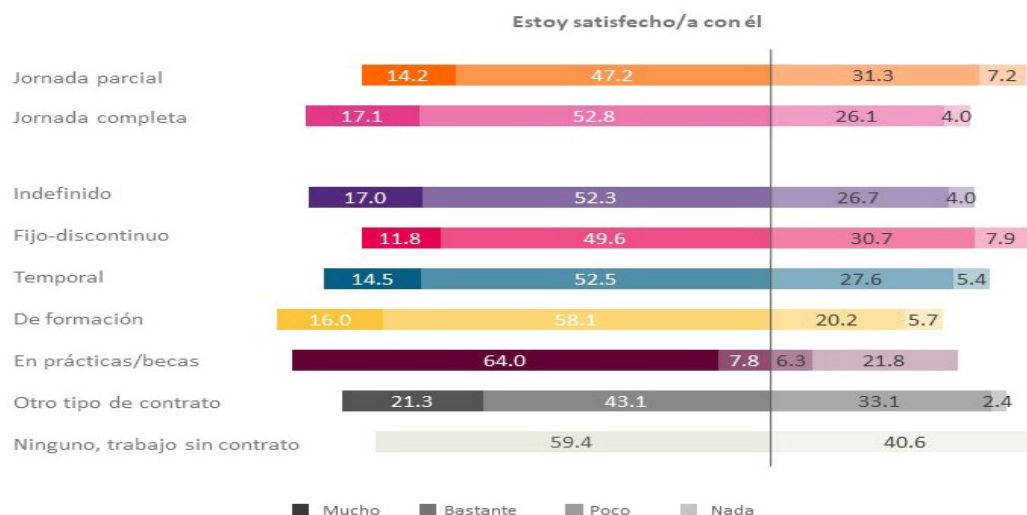
<https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/pobreza-laboral-trabajar-no-suficiente>

relación con la pobreza laboral, pues condenaba a una de cada cuatro personas trabajadoras que figuraban en esas modalidades. No es de

extrañar entonces que las percepciones se alineen con esta realidad tan lacerante.

Ilustración 31 Satisfacción laboral (por tipos de empleo).

P22: Pensando en tu trabajo principal, es decir, el que te aporta mayores ingresos, ¿en qué grado te identificas con las siguientes (% que declara trabajar actualmente por tipo de jornada y tipo de contrato)



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

En términos interseccionales podemos verificar también algunas diferencias

relevantes. Las mujeres se muestran menos satisfechas con su trabajo que los varones (un 66,7% frente a un 73,2% de los varones) y sienten que les deja menos tiempo para sí mismas y para la conciliación y tareas de cuidados. En este sentido,

merece la pena poner en diálogo estos resultados con otros análisis que también se han realizado recientemente desde Oxfam Intermón a propósito de los cuidados. En un informe titulado La cuenta de los cuidados¹⁹ se señalaba

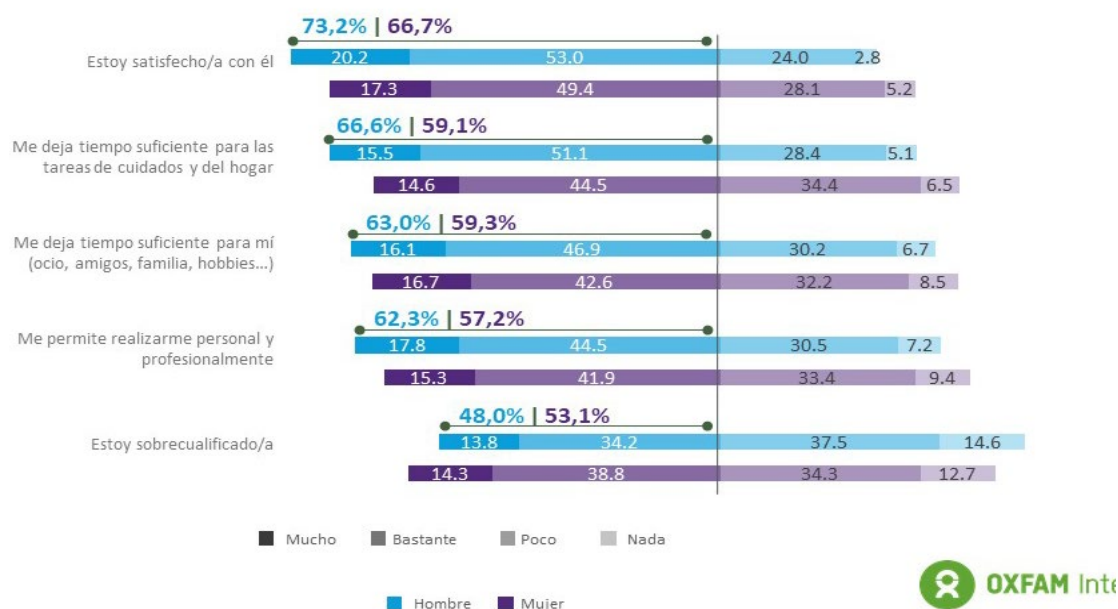
¹⁹ La conclusión de este informe era contundente: en España, hoy por hoy, los cuidados siendo siendo «un problema de mujeres que se soluciona entre mujeres» (por la falta de corresponsabilidad de los varones y la escasa capacidad del sector público para ofrecer soluciones integrales). Toda esta situación acaba teniendo un precio en

términos laborales (más precariedad, peores salarios, mayor temporalidad, impactos en la salud física y emocional), quedando todavía lejos la deseada igualdad. Por ello no es de extrañar que, de nuevo, en la presente encuesta la satisfacción respecto del trabajo guarde una estrecha relación con la capacidad de conciliar y cuidar, y esto nos obliga a proyectar una

que, mientras el 36,7 % de las mujeres consideraba que la desigualdad en la división de responsabilidades domésticas era muy alta, solo el 23,5 % de los varones reconocía dicha realidad. Esto acababa plasmándose en aspectos de la vida ordinaria muy concretos como, por ejemplo, que más de la mitad de las mujeres

encuestadas afirmaba siempre o casi siempre encargarse de poner la colada, mientras que solo el 13,3 % de los hombres asumía esta tarea. Por no hablar del cuidado a personas dependientes, donde un 24% de hombres decía asumir esa responsabilidad frente al 39% de las mujeres.

Ilustración 32 *Satisfacción laboral (por géneros)*



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

Lo mismo ocurre con las personas procedentes de un nivel socioeconómico bajo. Manifiestan que su empleo les satisface menos y les deja un menor tiempo para sí mismas y sus responsabilidades. Los

datos son elocuentes: el 77,9% de las personas con niveles socioeconómicos altos se muestran muy satisfechas con su trabajo, frente al 48,5% de las personas procedentes de los estratos más bajo

lectura en clave de desigualdades de género (doble jornada laboral fruto de la división sexual del trabajo). Fuente:

<https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/desigualdad-trabajo-cuidados>

Ilustración 33 Satisfacción laboral (por nivel socioeconómico)

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

Las personas jóvenes (16-24 años), por su parte, son quienes registran los niveles más críticos de satisfacción laboral. Además, constituyen también el grupo social que más «sobrecualificado» se autopercibe, con la subsiguiente sensación de estancamiento y/o falta de perspectivas.²⁰ Solo el 51,1% de las personas entre 18-24 años encuestadas que están trabajando manifiestan que sus empleos les resultan satisfactorios, frente al 59,3% de las personas entre 45-54

años o el 62% en el caso de los/as adultos de 55-64 años. En resumen, las personas mayores tienden a sentirse más satisfechas con sus empleos.

La vivienda como problema social

En cuanto al malestar asociado con la vivienda, los datos que arroja la encuesta son contundentes. El 44,8% de las personas recogidas en la muestra consideran que esta problemática les está afectando de

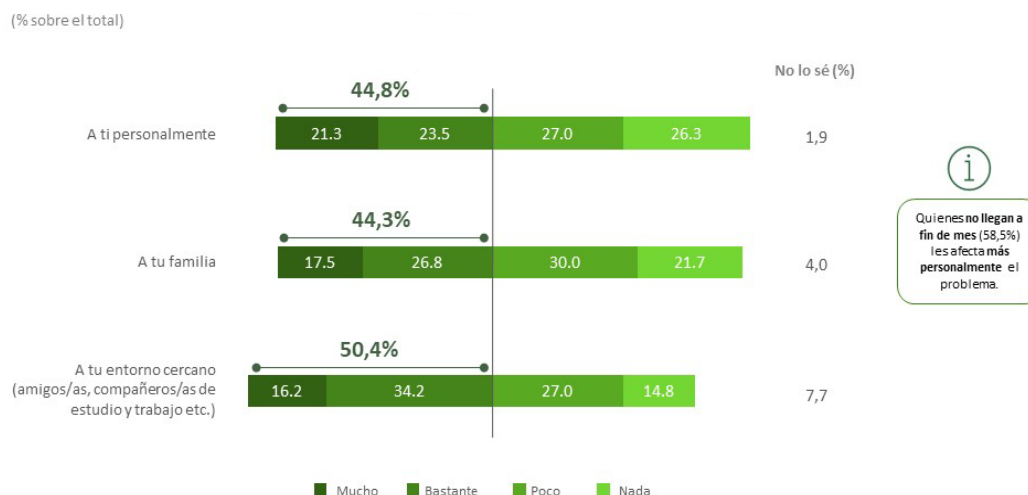
²⁰ Resulta pertinente comparar estos datos de percepción con algunas dimensiones del tipo de contratos que tienen los/as jóvenes en España. Según el *Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes Estatal 2024* (sobre datos de 2023) elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones (perteneciente al SEPE), la contratación temporal representa el 57,38 % sobre el total de contratos suscritos con jóvenes, mientras que la indefinida significa el 42,62 %. Estos porcentajes han variado con relación al año anterior a favor de la estabilidad laboral con un descenso en el número de contratos temporales del 19,78 %. El 44,12 % de los contratos se suscribieron bajo la modalidad “Eventual por circunstancias de la producción”. La contratación en este caso ha

disminuido con relación al año anterior, un 14,88 %. El contrato por obra o servicio ha desaparecido motivado por la eliminación de esta tipología en la última reforma laboral. La buena noticia es que el crecimiento de la modalidad de contratación “Indefinido ordinario” (bonificado/no) resultó muy significativo, aumentando con respecto a 2022 un 9,85 %. El alto grado de contratación temporal de jóvenes quizá sea una de las múltiples razones que estén detrás de esta percepción laboral tan negativa. Fuente: https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/2024/Informe-del-Mercado-de-Trabajo-de-J-venes-menores-de-30-a-os.-Estat-2024-Datos-2023-.pdf

manera directa. Si a este porcentaje le sumamos también el porcentaje de quienes ven cómo la crisis impacta en su entorno más inmediato (familiares, amigos/as, compañeros

de trabajo o estudios, etc.) el volumen de personas afectadas directa o indirectamente por la crisis de la vivienda ascendería al 67,6 % de la población.²¹

Ilustración 34 *Percepción sobre la afectación del problema de la vivienda*



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

Según los datos de la encuesta es posible referenciar, en términos perceptivos, cuatro grandes brechas de desigualdad vinculadas con la crisis de la vivienda. La primera es la de género, pues el 47 % de las mujeres manifiestan verse muy o bastante afectadas, en comparación con el 42,3% de los varones. Otro eje sería la etnicidad; más de la mitad de las personas racializadas afirman

verse afectadas de manera directa por esta crisis habitacional (57,5 %), diecisiete puntos porcentuales más que la que sufren las personas blancas (40,3 %). El tercer determinante sería la edad. La crisis de acceso a la vivienda afecta a más del 62,7 % de las personas jóvenes encuestadas, impacto que se reduce según se van cumpliendo años. El 46,4 % entre quienes tienen 35 a 64 años y un 22,8 % entre la población de 65 o más años²². El último eje que

²¹ Elaboración propia a partir de los microdatos de la encuesta de 40db para Oxfam Intermón. El dato se ha elaborado sumando, a las respuestas que afirman sufrir un impacto directo, el conjunto de respuestas que, no

sufriendo directamente la crisis de la vivienda, sí declaran que esta afecta a sus familiares o a sus amigos/as.

²² Elaboración propia a partir de los microdatos de la encuesta de 40db para Oxfam

vertebra la desigualdad en materia de vivienda tendría que ver con el acceso a la propiedad. En un país tradicionalmente definido por su «cultura propietaria» (Delclós et al., 2023), son precisamente las personas que no poseen vivienda en propiedad, una de cada tres personas adultas según los datos de la encuesta, las que sufren con mayor intensidad dicha crisis.

Así pues, ante la pregunta de si la crisis de la vivienda les impacta directamente, solo el 33,2 % de las personas con una vivienda en propiedad manifiestan verse afectadas, mientras que el 65,7 % dice que les afecta poco o nada. Contrasta enormemente con la

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Casi ocho de cada diez personas creen que en España hay muchas desigualdades. La mitad de la población encuestada considera que las posibilidades de progresar

afectación entre las personas inquilinas: el 73,6 % dice verse afectada de manera directa, mientras que solo el 25,5 % no se muestra afectada por la crisis²³.

La crisis de la vivienda impacta de manera importante también a las personas no emancipadas, generalmente gente joven, que manifiestan en casi un 60 % verse afectadas por este problema frente a un 36,5 % que declara lo contrario.

Vemos, así, cómo el problema de la vivienda se ha vuelto un asunto de máxima relevancia para el grueso de la población cuando se habla de percepciones de desigualdad, y tiene una fuerte pregnancia en las narrativas sociales.

dependen directamente del origen, cuatro puntos porcentuales más que en 2023.

Cuando se piensa en tipos de desigualdad, la brecha entre ricos y pobres es la más percibida, seguida de la derivada de la situación irregular de las personas migrantes. La vivienda se posiciona como la

Intermón. La obtención del dato se ha obtenido del cruce de impacto de la crisis de la vivienda y una recodificación de la variable edad que agrupa a las personas de 16 a 34 años de la muestra como “jóvenes” y a las personas de 35 o más años como “resto de población adulta”.

²³ Los datos de este párrafo son elaboración propia a partir de los microdatos de la encuesta

de 40db para Oxfam Intermón. Se ha obtenido el dato del cruce de personas que afirman sufrir directamente la crisis de la vivienda en función del régimen de tenencia de la vivienda, para lo cual se han agrupado las cuatro categorías de vivienda en propiedad como propietarios/as, las tres categorías de vivienda o habitación en alquiler como inquilinos/as y dejado tal cual los casos de no emancipación.

principal fuente generadora de desigualdad, seguida de la economía. Los grupos más afectados son las personas con menos recursos económicos, las mujeres, los/as jóvenes y las personas racializadas.

A pesar del crecimiento económico, del aumento del empleo y las mejoras del salario mínimo interprofesional, el 30% considera que sus ingresos no le permiten llevar una vida digna (casi tres puntos porcentuales más que en 2023). Cuatro de cada diez personas afirman que su vida laboral no es buena (dato que también empeora respecto a 2023). Esto afecta especialmente a quienes tienen jornadas parciales y contratos temporales o fijos-discontinuos. El 37,5% declara necesitar un segundo empleo por razones económicas, aunque la conciliación y los cuidados se lo impidan. Estos desafíos se agudizan en el caso de las mujeres y personas racializadas, quienes muestran una menor satisfacción con su situación económica y laboral.

El panorama de la vivienda es dramático. El 45% de la población encuestada dice que la crisis de la vivienda les genera un fuerte malestar. Entre las personas propietarias, solo el 33,2 % dice verse afectada por la situación

habitacional, mientras que entre las inquilinas ese porcentaje se dispara al 73,6 %.

A pesar de estas percepciones, hay una nota de esperanza: el 62,4 % en España cree que las desigualdades se pueden erradicar. Cuatro de cada diez personas consideran que las administraciones públicas y sus políticas son los principales responsables de que las desigualdades existan o se mantengan. El 53,2% de la población considera al Gobierno de España un actor muy capaz de combatir la desigualdad, por delante de otros actores como la Unión Europea, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos.

A partir de este análisis, se recomiendan 6 grandes bloques de políticas públicas para luchar contra las desigualdades en España:

Dado que aparece con fuerza la cuestión de los ingresos insuficientes, sería necesario **reforzar las estrategias redistributivas en materia de empleo**. Para ello, entre otras posibilidades, sería primordial aprobar la reforma del Estatuto de los Trabajadores que traspondría la «Directiva (UE) 2019/1152, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la

Unión Europea» y que mejoraría los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras con contrato parcial e iniciar la trasposición de la «Directiva (UE) 2022/2041, relativa a unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea» que blindaría por ley el salario mínimo interprofesional (SMI) y su revalorización. Además, se deberían acometer reformas en las políticas activas de empleo, especialmente en lo referido a la formación en el empleo, dirigida a recualificar a las personas trabajadoras con estudios primarios que sufren una tasa de pobreza laboral del 20 % (según datos de Oxfam Intermón²⁴). En el caso de las personas jóvenes, resulta imprescindible reducir el desempleo y mejorar integralmente la calidad del empleo.

En materia de **educación, sanidad y protección social**, además de seguir reforzando los sistemas públicos desde un enfoque de universalidad e igualdad de oportunidades, sería necesario ir más allá de un modelo meramente contributivo, diseñando un sistema más sencillo, ágil, preventivo y de carácter universal, que alcance al conjunto de la

población vulnerable o en riesgo de vulnerabilidad, sin importar su trayectoria laboral, género, edad, procedencia o situación administrativa. Para ello, el primer paso sería mejorar sustancialmente el diseño, la cobertura y la eficiencia del ingreso mínimo vital (IMV).

En materia de **refuerzo de las políticas redistributivas, la fiscalidad constituye una herramienta imprescindible**. Por ello, sería deseable impulsar una reforma tributaria integral, orientada a dotar al sistema en su conjunto de mayor progresividad y capacidad recaudatoria. Para avanzar en esta dirección sería necesario abordar cambios, sobre todo, en la tributación de la riqueza, reformando el diseño del actual impuesto sobre el patrimonio. Además, España debería seguir impulsando la agenda de fiscalidad sobre las grandes fortunas, la fiscalidad corporativa y la lucha contra las “guaridas fiscales”.

Sobre la **vivienda** se necesita un cambio de paradigma en el abordaje de este problema. Sería necesario apostar por un Pacto de Estado por la Vivienda, impulsar un parque de vivienda social y asequible, aumentar

24

Fuente:

<https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/pobreza-laboral-trabajar-no-suficiente>

la inversión pública en esta materia, garantizar mecanismos para generar vivienda asequible e incorporar al mercado del alquiler viviendas vacías o de uso turístico. Además, es urgente aplicar la Ley de Vivienda en las Comunidades Autónomas donde no se está haciendo, proteger a la población ante la vulnerabilidad residencial y apostar decididamente por la renovación y la rehabilitación urbanas. La situación de la juventud requiere, por añadidura, una especial atención con actuaciones claramente focalizadas en este grupo social.

En materia de **cuidados**, otra de las fuentes de malestar, se hace necesario implementar de forma ambiciosa la futura Ley de Cuidados, mejorando mientras tanto el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Por último, buena parte de las desigualdades percibidas tienen en la población migrante a uno de los colectivos más perjudicados; de ahí que sea necesario **impulsar una**

política migratoria con enfoque de derechos y un fuerte compromiso antirracista. Esto implicaría, entre otros pasos, dotar de todos los recursos necesarios para llevar a buen término la regularización extraordinaria de las más de 500.000 personas que viven en situación administrativa irregular en nuestro país. Unido a esto, es esencial que los municipios garanticen el derecho al empadronamiento de todas las personas migrantes. Por último, debería promoverse la existencia real de vías legales y seguras para las personas migrantes, mediante políticas que ponga fin a la externalización de la gestión de fronteras. En este sentido, como la aprobación del Pacto Europeo de Migración y Asilo supone un refuerzo de las políticas que priorizan las respuestas securitarias, en su implementación nacional debería garantizarse un enfoque que evite cualquier retroceso en cuestión de derechos.

ANEXO METODOLÓGICO:

La II encuesta de percepción social de las desigualdades Oxfam Intermón ha presentado una serie de características técnicas que se resumen a continuación:

Ámbito: España.

Universo: Población general residente en España (excepto Ceuta y Melilla) a partir de 16 años de edad.

Tamaño de la muestra: 4.102 entrevistas. Cuotas por sexo, edad, Comunidad Autónoma, tamaño de hábitat y nivel socioeconómico. Además, se asegura representatividad de personas extranjeras.

Procedimiento: Entrevista online (CAWI).

Error muestral: +/- 1,53% (95% de confianza).

Fecha de realización: 18/03/2025 a 04/04/2025.

Este estudio se ha basado en una encuesta que combina tanto percepciones como comportamientos de la ciudadanía residente en España. Aunque en este artículo sólo se han seleccionado algunos elementos específicos, la estructura de la encuesta abarcaba la percepción sobre la evolución de la desigualdad tanto a nivel global

como en España, así como en distintas dimensiones como la salud, la educación, la economía, el empleo y el papel de los impuestos como herramienta para combatir la desigualdad.

Por otro lado, la encuesta también incorporó nuevas preguntas centradas en la vivienda como una dimensión cada vez más relevante de la desigualdad. Estas cuestiones buscaban comprender cómo es la situación objetiva de la vivienda, el nivel de preocupación y las experiencias asociadas, las expectativas de futuro, el concepto de vivienda digna y el grado de apoyo a distintas medidas de política pública en esta materia, entre otros aspectos.

Las posibles discrepancias entre algunos de los datos del presente estudio y fuentes oficiales pueden responder a razones metodológicas. Se debe tener presente que:

El modo de gestión de esta encuesta es la entrevista online a partir de un panel de internautas.

Se trata de una encuesta a individuos, no a hogares.

La muestra incluye a personas de 16 años en adelante.

La propia formulación de las preguntas de esta encuesta puede implicar la no comparabilidad con otras.

Las variables de segmentación han sido:

Género: agrupado en cuatro categorías (hombre, mujer, no binario y otro).

Edad: agrupada en siete categorías (16-17 años, 18-24 años, 25-34 años, 35-44 años, 45-54 años, 55-64 años y 65 años y más).

Nivel

socioeconómico: agrupado en cinco categorías (alto, medio-alto, medio, medio-bajo y bajo), tal y como se presentan en la Encuesta General de Medios (EGM) (método estandarizado para la medición del mismo que puede encontrarse, en detalle, [aquí](#)) y que se sintetiza en la clasificación de la persona entrevistada en función de las siguientes variables:

Tamaño del hogar y número de individuos con ingresos en el mismo.

Actividad, nivel de estudios y profesión del sustentador principal del hogar.

La combinación de estos elementos constituye un estimador óptimo para jerarquizar los hogares/individuos más allá del nivel de ingresos.

LGTBIQ+: agrupado en dos categorías (población cishetero y población LGTBIQ+).

Nacionalidad: agrupado en tres categorías (española, española + otra y otra).

Identificaciones étnico-raciales: agrupada en dos categorías (blanco/a o caucásico y personas racializadas). Las personas racializadas son aquellas que se sienten identificadas con alguno de los siguientes grupos, ya sea por su origen, rasgos físicos, color de piel o cultura: afrolatino/a, andino/a americano/a, latino/a, gitano/a de otro origen, gitano/a español/a, indo-pakistaní, magrebí, oriental, subsahariano/a o África negra, u otro.

Vulnerabilidad económica: agrupada en tres categorías (quienes ahorran a final de mes, quienes llegan justos y quienes no llegan).

Régimen de tenencia:
agrupada en cinco categorías
(caseros/as, propietarios/as
con la hipoteca pagada*,

propietarios/as pagando la
hipoteca*, inquilinos/as y
quienes viven en casa de sus
progenitores/as o suegros/as).

Muestra de “Vivir la desigualdad en España”. Oxfam Intermón / 40dB (2025).

Categoría	Número de entrevistas (tamaño muestral)
TOTAL	4.102
GÉNERO	
Hombre	1.892
Mujer	2.192
No binario	13
Otro	5
EDAD	
16-17 años	84
18-24 años	352
25-34 años	555
35-44 años	726
45-54 años	827
55-64 años	616
65 años y más	942
NIVEL SOCIOECONÓMICO	
Alto	1.073
Medio-alto	568
Medio	1.132
Medio-bajo	437
Bajo	892
LGTBIQ+	
Población cishetero	3.678

Población LGTBIQ+	454
NACIONALIDAD	
Española	3.520
Española y otra	293
Otra	289
IDENTIFICACIONES ÉTNICO-RACIALES	
Blanco/a o caucásico	3.076
Racializado/a	835
VULNERABILIDAD ECONÓMICA	
Ahorra al final de mes	2.176
Llega justo a final de mes	1.370
No llega a final de mes	556
RÉGIMEN TENENCIA	
Caseros/as	289
Propietarios/as con la hipoteca pagada	1.533
Propietarios/as pagando la hipoteca	927
Inquilinos/as	933
Viven en casa de sus progenitores/as o suegros/as	324

BIBLIOGRAFÍA

Burón, J. (2025). El problema de la vivienda. Barcelona: Arpa.

Benson, R., Duffy, B., Hesketh, R., Hewlett, K. (2024). Attitudes to inequalities. Oxford Open Economics, 2024, 3, pages i39–i63. Recuperado de <https://academic.oup.com/ooec/article/3/Supplement 1/i39/7708132>

Delclós, C., Segú, M., Lebrusán, I., Auciello-Estévez, I. y Salas-Rajo, P. (2023). Vivienda para vivir: de mercado a derecho. Future Policy Lab. Disponible en: <https://www.futurepolicylab.com/informes/vivienda-para-vivir-de-mercancia-a-derecho/>

Instituto Nacional de Estadística. (2023). Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES). Madrid, España. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EAES2023.htm>

Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal. (2024). Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes Estatal 2024. Disponible en:

<https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/que-es-el-sepe/publicaciones/pdf/pdf-mercado-trabajo/2024/Informe-del-Mercado-de-Trabajo-de-Jovenes-menores-de-30-a-os.-Estat-2024--Datos-2023-.pdf>

Oxfam Intermón (2024). *Pobreza laboral. Cuando trabajar no es suficiente para llegar a fin de mes.* OXFAM. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/pobreza-laboral-trabajar-no-suficiente#>

Oxfam Intermón. (2023). *Vivir la desigualdad.* OXFAM.

Oxfam Intermón. (2025). *La cuenta de los cuidados.* Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/desigualdad-trabajo-cuidados>

Oxfam Intermón. (2025). *Vivir la desigualdad.* OXFAM. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/encuesta-vivir-desigualdad>

Stancheva, S. (2024). Perceptions and preferences for redistribution, en *Oxford Open Economics*, 3, Pages i96–i100. Disponible en: <https://academic.oup.com/ooec/article/3/Supplement 1/i96/7708067>

3 INFLACIÓN Y

DESIGUALDAD EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS DINÁMICO POR PERFILES DE HOGAR (2006-2023)

Najat Bazah Lamchanna. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM)

Manuela Prieto Rodríguez . Universidad de Sevilla

A. Jesús Sánchez-Fuentes. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM)

INTRODUCCIÓN

La inflación y la desigualdad son dos fenómenos económicos y sociales interrelacionados que han adquirido una gran relevancia en las últimas décadas. Ambos ocupan un lugar central en los debates académicos y políticos debido a su impacto transversal en el bienestar social y la estabilidad económica (Jaravel, 2021). La inflación, más allá de la pérdida generalizada de poder adquisitivo, no afecta de manera homogénea a la población: los hogares con menores ingresos, al destinar una mayor proporción de su renta a bienes esenciales como alimentos y energía, sufren con mayor intensidad sus efectos (Michael, 1979; Hagemann, 1982). En España, el repunte inflacionario de 2021 y 2022 impulsado por la recuperación postpandemia, el encarecimiento energético y la guerra de Ucrania, elevó la inflación

hasta el 10,7% en julio de 2022 (Banco de España, 2022).

Este contexto situó en el centro del debate público la cuestión distributiva: quién soporta el coste de la inflación y cómo se traducen sus efectos en pobreza y exclusión social (Uxó, 2022). En esta línea se inserta nuestro trabajo al considerar que la inflación es un fenómeno que puede no ser neutral desde el punto de vista distributivo, que tiende a intensificar la desigualdad de ingresos, riqueza y consumo. Por ello, este documento explora -desde una perspectiva dinámica- el impacto distributivo de la inflación en España durante el primer cuarto del siglo XXI.

Lo hacemos analizando el grado de asociación de la evolución de los precios con las sendas de consumo de los hogares según su nivel y origen de ingresos, así como sus características demográficas y socioeconómicas.

Por un lado, llevamos a cabo una revisión sintética de la literatura existente y, por otro, realizamos un análisis dinámico por perfiles de hogares que nos permite identificar qué características proporcionan una mayor resiliencia ante episodios inflacionarios.

Para ello, usamos los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares. Además, el estudio también incluye un análisis detallado del comportamiento del consumo según las principales categorías de gasto. Finalmente, se discuten las implicaciones de política económica, evaluando el alcance y limitaciones de las medidas implementadas en España y proponiendo recomendaciones para el futuro.

Los resultados obtenidos muestran que los hogares con características que favorecen su exposición a la vulnerabilidad (renta baja, nivel educativo bajo, peor situación en el mercado de trabajo, entre otros) ven reducida su capacidad de ajuste ante variaciones en los precios, mientras que el resto de los hogares tienen mayor flexibilidad y capacidad de adaptación.

Se concluye que la inflación actúa como un mecanismo que facilita y consolida la desigualdad, y se

subraya la importancia de diseñar políticas económicas focalizadas en colectivos específicos que serán más sensibles a las dinámicas distributivas aquí identificadas. En especial, en contextos de incertidumbre inflacionaria como los vividos recientemente.

REVISIÓN DE LITERATURA

La relación entre inflación y desigualdad ha recibido gran atención en la literatura económica reciente tanto a nivel nacional como internacionalmente, con hallazgos que destacan la complejidad y variabilidad temporal y espacial de este vínculo.

Monnin (2014) muestra la existencia de una relación en forma de U entre inflación y desigualdad en economías desarrolladas, donde la desigualdad disminuye hasta un cierto umbral inflacionario y luego vuelve a crecer. Glawe y Wagner (2024) refuerzan esta idea al identificar un umbral del 6% a partir del cual la inflación aumenta significativamente la desigualdad. Binder (2019) documenta un cambio en la correlación entre inflación y desigualdad en amplias muestras de países, lo que sugiere que los efectos distributivos han variado con la evolución de políticas monetarias y fiscales. Por otro lado, Cysne,

Maldonado y Monteiro (2005) muestran que la inflación incrementa los costes de búsqueda para los hogares pobres, reforzando su carácter regresivo.

Dentro de este marco comparado, el caso español resulta especialmente relevante para comprender estas dinámicas en un contexto europeo reciente. Tras la adopción del euro, España vivió un periodo de estabilidad y crecimiento, interrumpido por episodios de gran trascendencia: la crisis financiera global de 2008, la posterior crisis de deuda soberana, la pandemia de COVID-19 y, más recientemente, el repunte inflacionario de 2021-2022.

Este último episodio estuvo marcado por el encarecimiento de la energía y los alimentos, derivado de las disrupciones en las cadenas de suministro y la guerra en Ucrania. La inflación alcanzó un 10,7% en julio de 2022, la cifra más alta en décadas, lo que puso en evidencia las desigualdades en su impacto (Banco de España, 2022).

En respuesta, el gobierno implementó medidas como el tope al precio del gas, reducciones fiscales en electricidad y gas, transferencias directas y subsidios al transporte público, buscando mitigar los efectos distributivos adversos (Hidalgo-Pérez

et al., 2022; Izquierdo y Herrera, 2022). Estas políticas redujeron parcialmente la inflación, pero no evitaron pérdidas significativas de poder adquisitivo para la mayoría de la población.

La evidencia empírica específica para España confirma esta visión. Pijoan-Mas y Sánchez-Marcos (2010) documentan patrones diferenciados de desigualdad en el país, mientras que Bianco (2024) y Martínez Jorge y Martínez Santos (2024) analizan cómo la inflación de 2023 afectó de manera más intensa a los hogares pobres que a los ricos. Uxó (2022), en la misma línea, confirma que los salarios tuvieron una incidencia mínima en la dinámica inflacionaria, lo que indica que el peso del ajuste recayó principalmente sobre los trabajadores. Además, las medidas redistributivas y de política de ingresos implementadas han mostrado limitaciones, ya que las empresas trasladaron los mayores costes energéticos directamente al consumidor final.

Finalmente, Ferreira et al. (2026) destaca los tres canales que impactan sobre la capacidad económica de los hogares ante un episodio inflacionario. Primero, el canal de ingresos refleja que la inflación erosiona el poder

adquisitivo de los salarios nominales, siempre que no se actualicen proporcionalmente. Segundo, el canal de la riqueza, que beneficia a deudores al reducir el valor real de sus pasivos frente a las pérdidas de valor de los activos de los ahorradores. El tercer y último canal mencionado por los autores es el de consumo relativo. Este canal nos sugiere que la inflación no se distribuye de manera uniforme porque las cestas de consumo varían entre los diferentes grupos. Los hogares de bajos ingresos destinan una proporción mayor de su gasto a bienes esenciales, como los alimentos y la energía, cuyos precios suelen aumentar más en episodios inflacionarios.

En este documento nos centramos en este último canal, que evaluaremos en el análisis empírico posterior. Al respecto, Siami-Namini y Hudson (2019) compararon países desarrollados con otros en vías de desarrollo concluyendo que la inflación agrava la desigualdad en los países de menos renta, debido a la mayor vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos a los aumentos de precios. En Estados Unidos, Jaravel (2021) analiza la desigualdad inflacionaria y muestra que los hogares pobres suelen enfrentar tasas de inflación más elevadas

debido a la composición de sus cestas de consumo, que destinan una mayor proporción del gasto a bienes esenciales como alimentos y energía. En el caso europeo, Colavecchio, Fritsche y Graff (2011) documentan patrones similares.

En España, Basso, Dimakou y Pidkuyko (2023) muestran que los hogares del primer cuartil de ingresos soportaron en 2021 una inflación dos puntos porcentuales superior a los hogares del cuartil más alto. Estos efectos distributivos son cruciales porque condicionan las políticas públicas destinadas a mitigar el impacto de los precios.

Esto refuerza que, en términos de consumo, la inflación no incide de manera uniforme entre hogares porque, al margen de las diferencias de poder adquisitivo, la estructura de gasto difiere por nivel de renta, edad y tamaño del hogar, entre otras características, generándose tasas de inflación efectivas distintas al índice agregado. En especial, cuando la energía y los alimentos lideran el ciclo inflacionario reciente, por el peso relativo de la energía y el transporte en sus cestas (Pacce, Sánchez y Suárez-Varela, 2021; López, Párraga y Santabárbara, 2022; Banco de España, 2023; Basso, Dimakou y Pidkuyko, 2023).

La literatura de *personal inflation* muestra desde hace décadas que las diferencias de cesta y de precios pagados generan dispersión persistente entre hogares (Crawford y Smith, 2002; Brewer, Gooman y Leicester, 2006).

En el caso español posterior a la pandemia y a la invasión rusa de Ucrania, la contribución de la energía al diferencial inflacionario, el peso mayor de la electricidad en el índice y la exposición de un amplio colectivo al PVPC amplificaron el encarecimiento relativo de la cesta básica, que posteriormente se extendió a la inflación subyacente a través de los alimentos.

Las medidas de contención - reducciones impositivas en la factura eléctrica, la Excepción Ibérica sobre el gas, reformas del PVPC, ayudas y transferencias focalizadas- contribuyeron a moderar la inflación y a amortiguar su efecto sobre los hogares más vulnerables. Sin embargo, el aumento de los márgenes empresariales y el crecimiento salarial por debajo de los precios provocaron que el coste de la inflación importada recayera principalmente en los hogares (Banco de España, 2022). En suma, medir correctamente el coste de la vida por cestas es una condición para evaluar los efectos distributivos y

orientar políticas (Basso et al., 2023; Bobasu, di Nino y Osbat, 2023; Pallotti et al., 2023).

Las variaciones en los precios relativos inducen a los hogares a reconfigurar su gasto de acuerdo con las elasticidades y las posibilidades de sustitución disponibles. Cuando se ven afectados los bienes con mayor peso en las cestas de los hogares de baja renta -como energía, alimentos, transporte-, el ajuste suele traducirse tanto en recortes de consumo de bienes discrecionales como en reducciones en las cantidades adquiridas de bienes esenciales con baja elasticidad-precio, lo que amplifica las desigualdades de bienestar.

Durante 2021-2022, la respuesta de los hogares españoles ante los fuertes precios energéticos mostró una escasa reducción en el consumo de electricidad y gas a corto plazo, en línea con la función de demanda inelástica y las restricciones de sustitución de este tipo de bienes, lo que eleva el peso de la factura en las cestas de los hogares más expuestos (Basso, Dimakou y Pidkuyko, 2023).

En el conjunto de la zona del euro, la propagación del *shock* hacia los alimentos y otros componentes trasladó la presión inflacionaria a la subyacente, generando una notable

dispersión inflacionaria entre países y perfiles de hogar, con efectos más severos sobre aquellos que destinan una mayor proporción de su gasto a energía y alimentos (Bobasu, di Nino y Osbat, 2023).

El seguimiento de estas dinámicas, junto con la aplicación de medidas temporales sobre precios regulados y transferencias, resulta clave para amortiguar la pérdida de poder adquisitivo en aquellos segmentos donde las posibilidades de sustitución son más limitadas (Pacce, Sánchez y Suárez-Varela, 2021; López, Párraga y Santabárbara, 2022; Banco de España, 2023).

Los vínculos entre inflación y desigualdad no se limitan al ámbito económico, sino que se extienden también al político e institucional. Albanesi (2007) sostiene que la desigualdad debilita la capacidad de negociación política de los hogares pobres, lo que reduce su influencia en el diseño de políticas y genera equilibrios inflacionarios más altos. Desai, Olofsgrd y Yousef (2003) aportan evidencia de que la relación entre democracia, inflación y desigualdad es compleja: en países con baja desigualdad, los sistemas democráticos tienden a mantener la inflación baja; en cambio, en países con alta desigualdad, la democracia se asocia con mayor inflación ante

una mayor demanda de políticas redistributivas financiadas con el impuesto inflacionario.

Law y Soon (2020) y Crowe (2004) añaden que la calidad institucional y la estructura del poder político median la relación entre inflación y desigualdad. Estos resultados ponen de manifiesto que la inflación no es un fenómeno puramente técnico, sino también político, que genera impactos diferenciados según las características económicas y sociales de los hogares. El caso español constituye un laboratorio privilegiado para analizar estos mecanismos, dados los episodios de crisis recientes y las medidas adoptadas. De ahí que sea crucial avanzar en una agenda de investigación y diseño institucional que incorpore explícitamente la dimensión distributiva de la inflación.

UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA AL CASO ESPAÑOL DURANTE EL PRIMER CUARTO DEL SIGLO XXI

La trayectoria española desde la adopción del euro hasta el *shock* del periodo comprendido entre 2021 y 2024 constituye un marco idóneo para examinar la relación entre inflación y desigualdad desde la perspectiva del consumo.

La evidencia reciente muestra que los hogares con menos recursos, constituidos por personas de edad avanzada o aquellos compuestos por individuos con menor nivel educativo afrontaron inflaciones efectivas más altas en 2021-2022; que los salarios crecieron por debajo de los precios, limitando la capacidad de ajuste a través de las rentas; y que la política pública actuó como amortiguador parcial mediante topes y reducciones impositivas en energía, límites a la actualización de alquileres, rebajas en transporte y refuerzo de transferencias y prestaciones (Basso, Dimakou y Pidkuyko, 2023; Banco de España, 2022, 2023; Martínez Jorge y Martínez Santos, 2024).

En términos agregados, la inflación española mostró mayor sensibilidad a la energía por características regulatorias y de ponderación, con posterior convergencia y retroceso desde los máximos de 2022, mientras que la inflación subyacente permaneció elevada por extensión del *shock* a alimentos, reforzando la pertinencia de enfoques por cesta (Pacce, Sánchez y Suárez-Varela, 2021; López, Párraga y Santabárbara, 2022 Basso et al., 2023; Ferreira et al., 2026).

Sobre la base teórica y la literatura previa ya expuesta, procedemos

ahora a realizar un análisis empírico de las relaciones empíricas existentes entre la evolución de los precios y los perfiles de consumo final de los hogares una vez distinguimos por nivel y origen de ingresos y también según características personales de su sustentador/a principal y sociodemográficas del hogar; esto permitirá arrojar luz sobre los factores determinantes de los distintos perfiles de consumo identificado.

Por un lado, incluimos las características personales usadas para clasificar los perfiles que se calculan según sexo y edad, nivel educativo y situación laboral del sustentador principal. Por otro lado, añadimos las características sociodemográficas del hogar, distinguiendo según número de personas en el hogar, tipo de hogar y, finalmente, tamaño de municipio. Los datos de referencia que usamos son los microdatos disponibles de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del Instituto Nacional de Estadística (INE), ya que están disponibles para un periodo largo y engloban los principales episodios acontecidos durante este siglo.

Realizamos un análisis del “comovimiento” registrado entre los precios y el consumo durante el periodo 2006-2023 (por

disponibilidad de datos), usando como medida la función de correlación cruzada (CCF, por sus siglas en inglés), en la línea de estudios macroeconómicos previos (ver Lamo et al, 2013 y los allí citados, entre otros). Para ello, consideramos la evolución temporal del consumo final de las distintas categorías (medida como variación anual porcentual), en comparación con la evolución de la inflación general y subyacente, de forma que observemos las respuestas a corto plazo del consumo ante variaciones en la senda de precios.

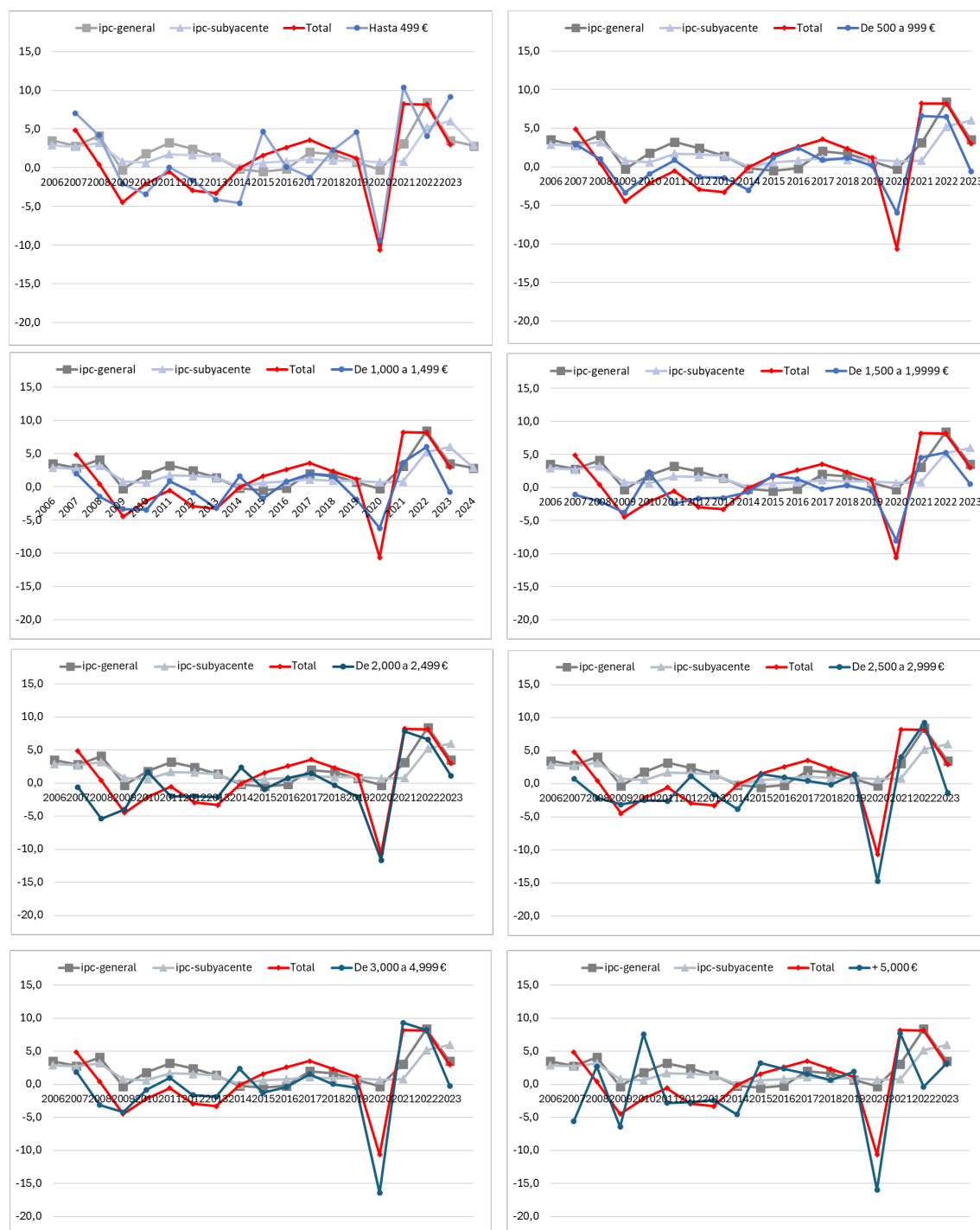
A modo de ilustración, mostramos la senda de los hogares según el nivel de ingresos del sustentador principal (ver Figura 1), que muestra que aquellos con ingresos muy bajos, experimentan en las fases críticas de crisis e inflación los ajustes más severos en el consumo, y recuperaciones posteriores limitadas y menos sostenidas (Red Española de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2024).

A medida que los ingresos crecen, se observa una reducción clara de la volatilidad del consumo. Los hogares con sustentadores que perciben hasta 1.999 euros muestran respuestas de ajuste y recuperación más moderadas, cada vez más alineadas con el comportamiento agregado.

Los tramos superiores de ingreso continúan esta tendencia hacia una mayor estabilidad, resistiendo mejor las caídas de consumo durante crisis y recuperándose con mayor rapidez y sostenibilidad, gracias a la posibilidad de diversificar gastos y financiar sobrecostos de su cesta de consumo, sin afectar su capacidad de ahorro.

Esto es, su margen financiero y capacidad de ahorro les permiten mantener un gasto relativamente estable, alineándose con la dinámica agregada y demostrando una superior capacidad para enfrentar shocks macroeconómicos.

Ilustración 35 Evolución de los índices de precios (general y subyacente) vs variación anual del consumo final de los hogares, según nivel de ingresos mensuales de su sustentador/a principal.



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE.

En resumen, el análisis confirma una fuerte correlación entre el nivel de ingresos del sustentador principal y la estabilidad del consumo ante la inflación: a mayor ingreso, mayor resiliencia.²⁵ Estas diferencias subrayan la necesidad de implementar políticas públicas focalizadas en colectivos específicos que protejan los niveles de consumo de los hogares más vulnerables para mitigar los efectos regresivos de la inflación, en línea con la política de bonos sociales que existen en la actualidad; bono social eléctrico y térmico, el bono alquiler joven o el bono cultural joven, entre otros.

Iniciamos a continuación el análisis de comovimiento entre el índice de precio general y las variaciones de consumo recogidas en las gráficas anteriores. Para ello, mostramos en la Tabla 1 tres paneles donde se recogen los resultados principales y detallados según nivel y origen de ingresos del hogar. Medimos la Función de Correlación Cruzada (CCF, por sus siglas en inglés) contemporánea, además de dos periodos hacia detrás/adelante, con el objetivo de analizar tanto la magnitud y sentido de la CCF

dominante, como la sincronía cíclica entre estos indicadores.

De forma previa, analizamos el grado de sincronía de este índice de inflación general respecto al Producto Interior Bruto (PIB), a la inflación subyacente y finalmente respecto al consumo final agregando todos los hogares (filas 1 a 3 de los paneles A y B). Así, obtenemos una sincronía contemporánea positiva entre los tres indicadores, si bien obtenemos un mayor grado de asociación entre los dos índices de precios incluidos (0,78), frente a los valores próximos obtenidos para el consumo agregado y el ciclo económico, que se sitúan en torno al 0,5.

Sin embargo, este comportamiento no es uniforme para todos los niveles y orígenes de renta, tal como se desprende de los paneles superiores. Así, en el panel A, según nivel de ingresos del hogar, obtenemos cómo son aquellos hogares con más recursos los que manifiestan tener un comportamiento adelantado respecto a los incrementos de precios registrados durante el periodo analizado. Esto confirma la peor posición relativa de los hogares

²⁵ De forma análoga, podríamos realizar este mismo análisis descriptivos para todas las características personales y sociodemográficas consideradas en lo que sigue, lo que nos diría

que quienes tienen más nivel educativo, o mejor posición en el mercado de trabajo, por ejemplo, muestran una mayor resiliencia. Por motivos de brevedad, estos resultados complementarios han sido excluidos de este texto.

con menos recursos, ya que sus dinámicas son “síncronas” o, incluso, retardadas respecto al índice general de precios.

En cuanto al origen (panel B), se observa cómo esta diferenciación se produce entre aquellos/as que reciben mayoritariamente rentas del capital, que pueden anticipar su comportamiento de consumo a la

evolución de los precios y quienes reciben prestaciones y subsidios que muestran un comportamiento de consumo más reactivo (o retardado). El menor valor de CCF registrado (0,2 pp de diferencia) también apunta que su respuesta no siempre puede ser suficiente para conservar elementos importantes de su cesta de consumo.

Tabla 1 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo final de los hogares, según nivel y origen de los ingresos del hogar. Resultados detallados. Periodo: 2006-2023.

Panel A: Según nivel de ingresos del hogar								
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	Max.	Sentido	Sincronía
PIB	-0,23	0,41	0,46	0,02	-0,28	0,46	(+)	S
IPC-S	-0,10	0,16	0,78	0,75	-0,04	0,78	(+)	S
Total	-0,47	0,37	0,57	-0,02	-0,49	0,57	(+)	S
Hasta 499 €	-0,24	0,36	0,46	0,28	-0,23	0,46	(+)	S
De 500 a 999 €	-0,32	0,50	0,64	-0,17	-0,57	0,64	(+)	S
De 1,000 a 1,499 €	-0,56	0,36	0,62	-0,05	-0,67	0,67	(-)	AT
De 1,500 a 1,9999 €	-0,41	0,33	0,48	-0,14	-0,22	0,48	(+)	S
De 2,000 a 2,499 €	-0,49	0,42	0,46	-0,09	-0,24	0,49	(-)	AD
De 2,500 a 2,999 €	-0,62	0,19	0,58	0,02	-0,36	0,62	(-)	AD
De 3,000 a 4,999 €	-0,61	0,35	0,55	-0,03	-0,33	0,61	(-)	AD
+ 5,000 €	-0,33	0,14	0,26	-0,12	-0,03	0,33	(-)	AD
Panel B: Según origen de los ingresos del hogar								
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	Max.	Sentido	Sincronía
PIB	-0,23	0,41	0,46	0,02	-0,28	0,46	(+)	S
IPC-S	-0,10	0,16	0,78	0,75	-0,04	0,78	(+)	S
Total	-0,46	0,37	0,57	-0,01	-0,49	0,57	(+)	S
Trabajo por cuenta ajena	-0,46	0,31	0,52	-0,11	-0,51	0,52	(+)	S
Trabajo por cuenta propia	-0,56	0,39	0,63	0,19	-0,35	0,63	(+)	S
Rentas del capital y la propiedad	-0,19	0,62	0,38	-0,08	-0,36	0,62	(+)	AD
Prestaciones y transferencias públicas	0,15	0,13	0,43	0,44	-0,21	0,44	(+)	AT
Fuente: elaboración propia.								

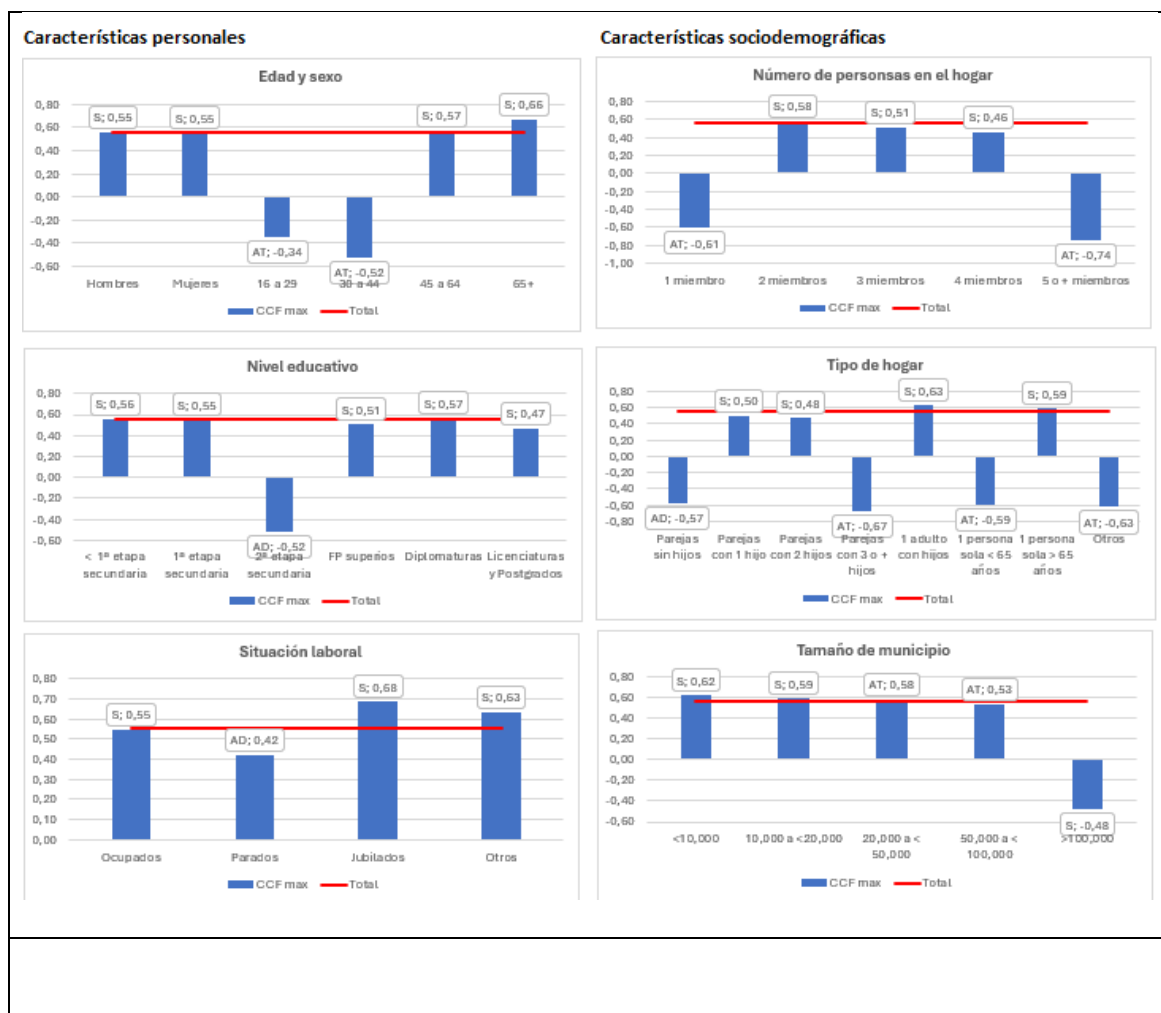
Continuamos nuestro análisis replicando este último análisis

según las características personales y sociodemográficas del hogar (Figura

2).²⁶ Esto nos permite ver cuándo la relación síncrona positiva obtenida de forma mayoritaria bien se debilita (con valores más bajos de CCF), bien se deriva hacia una asociación dominante asíncrona. Según la edad, esto ocurre para las cohortes más jóvenes (hasta 44 años). El comportamiento reactivo de este colectivo básicamente confirma su

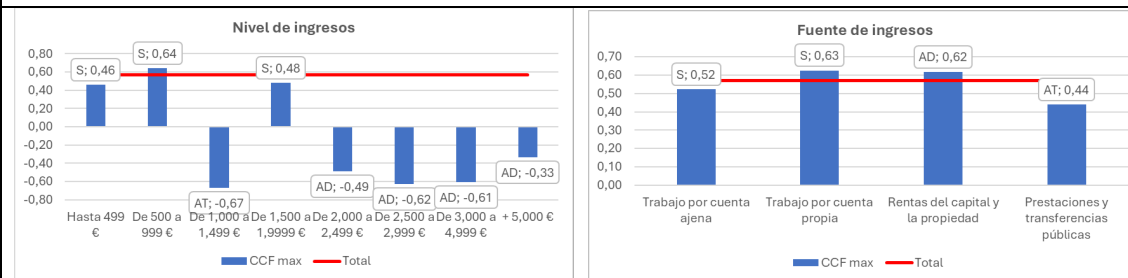
mayor afectación respecto a los dos grandes episodios ocurridos durante el periodo analizado. Por un lado, la gran recesión que sobrevino tras la crisis financiera global de 2008. Por otro lado, la crisis asociada a la pandemia del COVID-19, mucho más intensa, pero de menor duración temporal.

Ilustración 36 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo final de los hogares, características personales y sociodemográficas. Periodo: 2006-2023.



²⁶ Las tablas que recogen el detalle de los resultados recogidos en estas figuras están disponibles en el Anexo A.

Memo: Resultados según nivel y origen de ingresos



Fuente: elaboración propia.

Este perfil diferenciado, en cuanto a las características personales, se obtiene

además para quienes tienen estudios secundarios (con un comportamiento adelantado inverso) y quienes están parados/as, con un comportamiento adelantado que, sin embargo, muestra una asociación positiva en esta ocasión.

Respecto a las características demográficas, el número de personas que conviven en el hogar condiciona de forma importante la asociación dominante obtenida. Así, son los hogares unipersonales y los de más de 5 personas los que muestran un comportamiento reactivo inverso a la evolución de los precios, indicando dificultades para absorber los periodos inflacionarios sin reducir sus niveles nominales de consumo.

Asimismo, el tipo de hogar conduce a comportamientos diferenciados. Por un lado, para las parejas con 3 o más hijos/as, los hogares

unipersonales de menores de 65 años y “otros” se observa un patrón asíncrono -reactivo- e inverso (con valores de CCF negativos y con un valor absoluto en torno a 0,6). Los hogares unipersonales de más de 65 años, al contrario, muestran una asociación síncrona positiva, quizás debido a la mayor protección de este colectivo ante circunstancias inflacionarias. Por otro lado, las parejas sin hijos muestran un comportamiento más proactivo respecto a la evolución de los precios lo que puede vincularse -como veíamos para aquellos hogares con mayores niveles de ingresos- a la posibilidad de implementar sendas de consumos más estables.

Finalmente, observamos un patrón interesante según el tamaño de municipio de residencia. Se observa cómo el grado de asociación obtenido es menor cuanto mayor es

el tamaño del municipio, llegando a ser claramente negativo para las ciudades de más de 100,000 habitantes. En cuanto a la sincronía, se pasa de dinámicas sincrónicas para los municipios menores de 20,000 habitantes a una dinámica liderada por los precios para los municipios de 20,000 a 100,000 habitantes.

ANÁLISIS EMPÍRICO SEGÚN CATEGORÍAS DE GASTOS (CLASIFICACIÓN COICOP)

Con el fin de conocer los comportamientos diferenciados de las principales categorías de gastos, consideramos la clasificación COICOP a 2 dígitos, para analizar qué ocurre con el consumo de cada uno de estos epígrafes según el nivel de renta de los hogares. Los

resultados aparecen recogidos en la Figura 3 que proporcionamos a continuación.

En el epígrafe de alimentos y bebidas no alcohólicas, los hogares de renta baja (hasta 499€) no anticipan el ajuste de su consumo ante la expectativa de subida de precios, mientras que los de renta media y alta lo hacen de forma más gradual, reflejando una mayor capacidad de adaptación y flexibilidad. Este patrón se repite en el epígrafe de vivienda, agua, electricidad y combustibles, donde los hogares de renta baja reducen el consumo de servicios básicos a posteriori, mientras que los de renta media y alta, aprovechando su mayor liquidez y capacidad de ahorro, pueden reaccionar de forma más rápida a variaciones de los precios.

Ilustración 37 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo en los distintos epígrafes del COICOP a dos dígitos, según el nivel de renta de los hogares. Periodo: 2006-2023.



En el epígrafe de transporte, los gastos son más rígidos y menos susceptibles a

ajustes inmediatos, pero los hogares de renta media-alta pueden anticipar el ajuste ante la pérdida de poder adquisitivo, mientras que los de renta baja suelen adaptar más su consumo a la evolución contemporánea de los precios. Esto va en línea con lo ya encontrado por estudios previos durante la crisis energética de 2022-2023, cuando muchas familias de renta baja en España redujeron drásticamente el consumo de electricidad y gas, mientras que las de renta media y alta optaron por cambiar a contratos más baratos o realizar inversiones en eficiencia energética (Banco de España, 2023).

En el epígrafe de ocio y cultura, los hogares de renta baja muestran un grado de asociación inferior a los de renta media y alta, que pueden mantener o incluso aumentar el consumo en esta categoría.

Además, en el epígrafe de salud (06), los hogares de renta baja tienden a posponer o reducir gastos en servicios privados y medicamentos no esenciales, mientras que los de renta media y alta pueden mantener o incluso aumentar el consumo en este ámbito, accediendo a tratamientos más costosos. Durante la crisis inflacionista de 2023, muchas familias de renta baja en España recortaron gastos en

medicamentos y servicios privados, mientras que las de renta alta mantuvieron su gasto en salud, reflejando la importancia de la cobertura universal del sistema de salud público.

En el epígrafe de educación (09), los hogares de renta baja suelen retrasar o reducir gastos en formación privada y actividades extraescolares, mientras que los de renta media y alta pueden mantener o aumentar el consumo en este epígrafe. Por ejemplo, durante la inflación de 2023, muchas familias de renta baja optaron por recortar gastos en actividades extraescolares, mientras que las de renta alta mantuvieron o incrementaron su gasto en educación privada y actividades culturales.

Por otra parte, es también interesante introducir un análisis de las diferencias en la reacción del consumo ante presiones inflacionistas por epígrafes del COICOP a dos dígitos dependiendo del origen de las rentas del hogar (Figura 4).

Así, por ejemplo, vemos cómo en el epígrafe 1, alimentos y bebidas no alcohólicas, durante el periodo analizado las familias con ingresos laborales suelen anticipar el consumo antes de que la inflación

impacte plenamente en sus ingresos, mientras que las familias con renta patrimonial o mixta ajustan su gasto de forma más gradual o retrasada.

En el epígrafe 4, gastos en vivienda, agua, electricidad y combustibles, se observan que son las familias con ingresos procedentes de transferencias públicas (como

pensiones o subsidios) y las que trabajan por cuenta ajena quienes manifiestan un comportamiento más reactivo a la evolución de los precios, al contrario de los hogares con fuentes de renta del capital, que muestran una mayor capacidad de adaptación y/o anticipación.

Ilustración 38 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo en los distintos epígrafes del COICOP a dos dígitos, según la fuente de renta de los hogares. Periodo: 2006-2023.



En el epígrafe 9, ocio y cultura, las familias con ingresos laborales o procedentes de transferencias públicas fluctúan su consumo según el contexto inflacionario, mientras que las familias con renta patrimonial o mixta reaccionan de forma más tardía.

Estos patrones confirman que la transmisión de la inflación al consumo depende tanto del tipo de gasto como del nivel y origen de la renta, lo que tiene implicaciones importantes para la política económica y la equidad en la distribución de los efectos inflacionistas. En este contexto, parecen adecuadas políticas públicas de protección focalizadas, como las ayudas directas o los bonos de consumo para los hogares más vulnerables (jubilados, pensionistas y parados), que permitan amortiguar el impacto de la inflación en los gastos esenciales y reduzcan la desigualdad en la transmisión de los shocks inflacionistas. Cabe mencionar aquí los bonos sociales eléctrico y térmico -diseñados para prevenir la pobreza energética en colectivos vulnerables-, el bono alquiler joven -para favorecer la emancipación de las personas jóvenes y la formación de nuevos hogares- o, más recientemente, el llamado bono cultural que pretende, por un lado, facilitar el acceso de las personas que cumplen 18 años a los servicios culturales y, por otro, incentivar el consumo de estos. En

contextos inflacionarios, la relevancia de estos instrumentos se amplifica, lo que invita a reflexionar, según su intensidad, sobre qué colectivos no incluidos son susceptibles, por desgracia, de ser considerados vulnerables.

CONCLUSIONES

El análisis confirma la hipótesis inicial: la inflación en España ha tenido un efecto regresivo en términos distributivos, intensificando las desigualdades.

Por un lado, encontramos evidencia respecto al papel de los canales de ingresos y riqueza. El primero, indica que los trabajadores y pensionistas han visto erosionado su poder adquisitivo, ya que los aumentos salariales y de prestaciones estuvieron muy por debajo del incremento de los precios. El segundo, muestra efectos diferenciales para los hogares endeudados -que se beneficiaron relativamente porque la inflación redujo el valor real de sus pasivos- y los ahorradores y los tenedores de activos financieros -que vieron disminuir el valor real de su patrimonio-.

En cuanto al canal de consumo, principal foco de nuestro trabajo, identificamos con nuestro análisis de comovimiento que los hogares pobres enfrentaron tasas de inflación específicas más elevadas debido a que dedican una mayor proporción de su renta a bienes básicos como energía y alimentos.

En conjunto, la evidencia confirma que la inflación no solo deteriora la renta disponible de cada perfil de hogar, sino que lo hace de manera desigual, ampliando las brechas económicas y sociales, y aumentando finalmente el riesgo de pobreza relativa.

Nuestros resultados muestran que los efectos de la inflación -también para España- deben analizarse en clave distributiva, reconociendo la heterogeneidad de los hogares. Sólo así, podemos identificar los perfiles más/menos afectados en contextos inflacionarios y, en consecuencia, especificar criterios de inclusión de medidas de protección como los bonos sociales ya existentes.

En los últimos años, el gobierno español ha venido adoptando múltiples políticas públicas para mitigar los efectos inflacionarios: topes al precio del gas y la electricidad, reducciones fiscales, subsidios al transporte,

transferencias directas y aumentos del salario mínimo. Estas acciones proporcionaron cierto alivio a los hogares más vulnerables, al reducir parcialmente la inflación medida. Entre otras, el tope al gas restó hasta dos puntos porcentuales al IPC en agosto de 2022 (Banco España, 2022).

De cara al futuro, nuestro análisis nos permite sugerir diseños de políticas económicas que sean más sensibles a las diferentes circunstancias que enfrentan cada perfilado aquí considerado (familias monoparentales y parejas con 3 o más hijos frente al agregado, por ejemplo). También, sería deseable que incorporasen mecanismos progresivos automáticos de indexación y mejoras en la calidad institucional e implementación de forma que se garantice que alcanzan a los colectivos para quienes fueron diseñadas.

En definitiva, la inflación, lejos de ser tan sólo un mero fenómeno macroeconómico de variación de precios constituye un proceso profundamente social con fuertes implicaciones políticas sobre cómo se redistribuye ingresos, riqueza y consumo en una sociedad. No considerarlo, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas, implicará seguro

una menor protección de los colectivos más expuestos a la vulnerabilidad económica y, en consecuencia, un serio riesgo de quiebra de (veremos comprometida seriamente) nuestra cohesión social.

REFERENCIAS

- Albanesi, S. 2007. *Inflación y desigualdad*. Revista de Economía Monetaria, 544, 1088-1114.
- Banco de España. 2022. *Macroeconomic projections for the Spanish economy 2022-2024*. Economic Bulletin, 3/2022.
- Banco de España. 2023. *Informe sobre la heterogeneidad en la evolución de la inflación y su impacto en los hogares españoles*. Boletín Económico, 2023T3.
- Banco de España. 2023. *El dinamismo reciente del mercado laboral y su impacto sobre el consumo de los trabajadores*. Boletín Económico, 2023T3, 07.
- Banco de España. 2023. *Medidas de apoyo frente a la crisis energética y al repunte de la inflación un análisis del coste y de los efectos distribucionales según su grado de focalización*. Boletín Económico, 2023T1, Artículo 15.
- Basso, H. S., Dimakou, O., y Pidkuyko, M. 2023. *How inflation varies across Spanish households* Banco de España Occasional Paper No. 2307.
- Basso, H. S., Flevotomou, M., Freier, M., Pidkuyko, M., Amores, A. F., Bischl, S., De Agostini, P., De Poli, S., Di Carlo, E., Maier, S., García-Mirallés, E., Ricci, M., y Riscado, S. 2023. *Inflation, fiscal policy and inequality* ECB Occasional Paper No. 330. European Central Bank.
- Bianco, D. 2024. *The redistributive effects of inflation on Spanish households* MPRA Paper No. 122176.

- Binder, C. 2019. *Inequality and the inflation tax*. Journal of Macroeconomics, 61, 103122.
- Bobasu, A., Di Nino, V., y Osbat, C. 2023. *The impact of the recent inflation surge across households*. ECB Economic Bulletin, 3/2023.
- Brewer, M., Goodman, A., y Leicester, A. 2006. *Household spending in Britain What can it teach us about poverty?* Institute for Fiscal Studies.
- Cetelem. 2023. *El impacto de la inflación en el consumo de los hogares españoles*. El Observatorio Cetelem.
- Colavecchio, R., Fritsche, U., y Graff, M. 2011. *Inflation inequality in Europe* Macroeconomics and Finance Series No. 2. Hamburg University, Department Wirtschaft und Politik.
- Crowe, C. 2004. *Inflation, inequality and social conflict* CEP Discussion Paper No. 657. London School of Economics.
- Cysne, R. P., Maldonado, W. L., y Monteiro, P. K. 2005. *Inflation and income inequality A shopping-time approach*. Journal of Development Economics, 782, 516-528.
- Desai, R. M., Olofsgaard, A., y Yousef, T. M. 2003. *Democracy, inequality, and inflation*. American Political Science Review, 973, 391-406.
- Dewey, F. 2020. *Datos en bruto sin publicar sobre los efectos del trabajo remoto en el bienestar informado por los empleados*. University College London.
- Fernández Cerezo, A., Pacce, M., Sánchez, I. 2024. *La heterogeneidad regional en la evolución reciente de la inflación en España*. Boletín Económico, Banco de España.
- Ferreira, C., Leiva, J. M., Nuño, G., Ortiz, Á., Rodrigo, T., Vazquez, S. 2026. *The heterogeneous impact of inflation on households' balance sheets*. SERIES, 17, 31-53.

- Fundación Areces. 2015. *Patrones de consumo de los hogares españoles*.
- Glawe, L., y Wagner, H. 2024. *Inflation and inequality New evidence from a dynamic panel threshold analysis*. International Economics and Economic Policy, 212, 297-309.
- Hidalgo Pérez, M., Mateo, R., Collado, N., y Galindo, J. 2022. *Estimando el efecto del tope al precio del gas* Brief 31. EsadeEcPol.
- Izquierdo, M., y Herrera, J. L. 2022. *Recent indexation clauses An analysis*. Economic Bulletin, 3/2022. Banco de España.
- Jaravel, X. 2021. *Inflation inequality Measurement, causes, and policy implications*. Annual Review of Economics, 13, 599-629.
- Lamo, A., Pérez, J. J., Schuknecht, L. 2013. *Are government wages interlinked with private sector wages?* Journal of Policy Modeling, 355, 697-712.
- Law, C. H., y Soon, S. V. 2020. *The impact of inflation on income inequality The role of institutional quality*. Applied Economics Letters, 2721, 1735-1748.
- López, J., Martínez, R., Castillo, P. 2024. *Desigualdades territoriales en el consumo familiar un enfoque urbano-rural*. Revista de Economía Regional, 321, 45-67.
- López, L., Párraga, S., y Santabárbara, D. 2022. *The pass-through of higher natural gas prices to inflation in the euro area and in Spain*. Economic Bulletin, 3/2022. Banco de España.
- Martínez Jorge, A., y Martínez Santos, J. 2024. *Cómo fue la inflación en 2023 para los hogares pobres y ricos en España*. EsadeEcPol, Blog Macro y Fiscal.
- Michael, R. T. 1979. *Variation across households in the rate of*

- inflation. Journal of Money, Credit and Banking*, 111, 32-46.
- Monnin, P. 2014. *Inflation and income inequality in developed economies* CEP Working Paper Series. Council on Economic Policies.
- Pallotti, F., Paz-Pardo, G., Slacalek, J., Tristani, O., y Violante, G. L. 2023. *Who bears the costs of inflation? Euro area households and the 2021-2022 shock* ECB Working Paper No. 2877. European Central Bank.
- Pijoan-Mas, J., y Sánchez-Marcos, V. 2010. *Spain is different Falling trends of inequality*. Review of Economic Dynamics, 131, 154-178.
- Sánchez, M., López, R. 2023. *Análisis de vulnerabilidades económicas en hogares españoles composición familiar y ajuste al ciclo económico*. Revista Española de Economía Aplicada, 354, 289-310.
- Siami Namini, S., y Hudson, D. (2019). Inflation and income inequality in developed and developing countries. *Journal of Economic Studies*, 46(3), 611–632.
- Uxó González, J. (2022). *Inflation and counter-inflationary policy measures: The case of Spain* (IMK Study No. 83-5).

ANEXO A: RESULTADOS DETALLADOS

Tabla 2 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo final de los hogares, según características personales del sustentador principal el hogar. Resultados detallados. Periodo: 2006-2023.

Panel A: Según edad y sexo								
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	Max.	Sentido	Sincronía
PIB	-0,35	0,40	0,46	0,02	-0,28	0,46	(+)	S
IPC-S	-0,25	0,14	0,78	0,75	-0,04	0,78	(+)	S
Total	-0,45	0,37	0,56	-0,01	-0,49	0,56	(+)	S
Hombres	-0,47	0,36	0,55	0,00	-0,49	0,55	(+)	S
Mujeres	-0,42	0,38	0,55	-0,03	-0,46	0,55	(+)	S
16 a 29	-0,12	0,31	0,19	-0,34	-0,34	0,34	(-)	AT
30 a 44	-0,50	0,30	0,49	-0,03	-0,52	0,52	(-)	AT
45 a 64	-0,41	0,35	0,57	-0,01	-0,48	0,57	(+)	S
65+	-0,49	0,41	0,66	0,21	-0,35	0,66	(+)	S

Panel B: Según nivel de estudios								
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	Max.	Sentido	Sincronía
PIB	-0,35	0,40	0,46	0,02	-0,28	0,46	(+)	S
IPC-S	-0,25	0,14	0,78	0,75	-0,04	0,78	(+)	S
Total	-0,45	0,37	0,56	-0,01	-0,49	0,56	(+)	S
< 1ª etapa secundaria	-0,26	0,37	0,56	-0,04	-0,46	0,56	(+)	S
1ª etapa secundaria	-0,35	0,33	0,55	-0,08	-0,52	0,55	(+)	S
2ª etapa secundaria	-0,52	0,28	0,47	0,05	-0,48	0,52	(-)	AD
FP superiores	-0,46	0,34	0,51	0,03	-0,47	0,51	(+)	S
Diplomaturas	-0,53	0,24	0,57	-0,03	-0,44	0,57	(+)	S
Licenciaturas y Postgrados	-0,44	0,36	0,47	-0,05	-0,37	0,47	(+)	S

Panel C: Según situación laboral								
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	Max.	Sentido	Sincronía
PIB	-0,35	0,40	0,46	0,02	-0,28	0,46	(+)	S
IPC-S	-0,25	0,14	0,78	0,75	-0,04	0,78	(+)	S
Total	-0,45	0,37	0,56	-0,01	-0,49	0,56	(+)	S
Ocupados	-0,49	0,32	0,55	-0,02	-0,48	0,55	(+)	S
Parados	-0,15	0,42	0,24	0,25	-0,16	0,42	(+)	AD
Jubilados	-0,48	0,43	0,68	0,14	-0,43	0,68	(+)	S
Otros	-0,24	0,34	0,63	0,08	-0,13	0,63	(+)	S

Fuente: elaboración propia.								
-----------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

Tabla 3 Análisis de comovimiento del índice de precios general y la variación anual del consumo final de los hogares, según características demográficas del hogar. Resultados detallados. Periodo: 2006-2023.

Panel A: Según número de personas en el hogar								
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	Max.	Sentido	Sincronía
PIB	-0,23	0,41	0,46	0,02	-0,28	0,46	(+)	S
IPC-S	-0,10	0,16	0,78	0,75	-0,04	0,78	(+)	S
Total	-0,45	0,37	0,56	-0,01	-0,49	0,56	(+)	S
1 miembro	-0,48	0,24	0,60	0,17	-0,61	0,61	(-)	AT
2 miembros	-0,53	0,37	0,58	0,10	-0,39	0,58	(+)	S
3 miembros	-0,46	0,36	0,51	-0,08	-0,39	0,51	(+)	S
4 miembros	-0,36	0,38	0,46	-0,01	-0,41	0,46	(+)	S
5 o + miembros	-0,34	0,36	0,63	-0,23	-0,74	0,74	(-)	AT

Panel B: Según tipo de hogar								
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	Max.	Sentido	Sincronía
PIB	-0,23	0,41	0,46	0,02	-0,28	0,46	(+)	S
IPC-S	-0,10	0,16	0,78	0,75	-0,04	0,78	(+)	S
Total	-0,45	0,37	0,56	-0,01	-0,49	0,56	(+)	S
Parejas sin hijos	-0,57	0,35	0,55	0,09	-0,36	0,57	(-)	AD
Parejas con 1 hijo	-0,47	0,31	0,50	-0,05	-0,35	0,50	(+)	S
Parejas con 2 hijos	-0,35	0,35	0,48	0,02	-0,36	0,48	(+)	S
Parejas con 3 o + hijos	-0,40	0,28	0,56	-0,27	-0,67	0,67	(-)	AT
1 adulto con hijos	-0,21	0,42	0,63	-0,03	-0,52	0,63	(+)	S
1 persona sola < 65 años	-0,45	0,08	0,52	0,15	-0,59	0,59	(-)	AT
1 persona sola > 65 años	-0,41	0,43	0,59	0,16	-0,53	0,59	(+)	S
Otros	-0,28	0,50	0,52	-0,02	-0,63	0,63	(-)	AT

Panel C: Según tamaño de municipio								
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	Max.	Sentido	Sincronía
PIB	-0,23	0,41	0,46	0,02	-0,28	0,46	(+)	S
IPC-S	-0,10	0,16	0,78	0,75	-0,04	0,78	(+)	S
Total	-0,45	0,37	0,56	-0,01	-0,49	0,56	(+)	S
<10,000	-0,45	0,40	0,62	-0,07	-0,51	0,62	(+)	S
10,000 a <20,000	-0,46	0,35	0,59	0,05	-0,52	0,59	(+)	S
20,000 a < 50,000	-0,39	0,37	0,58	-0,04	-0,43	0,58	(+)	S
50,000 a < 100,000	-0,40	0,42	0,53	-0,05	-0,41	0,53	(+)	S
>100,000	-0,46	0,31	0,48	0,03	-0,48	0,48	(-)	AT

Fuente: elaboración propia.								
-----------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

PARTE II. LA DESIGUALDAD Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

4 EFECTOS DE LA EDUCACIÓN

SOBRE LA DESIGUALDAD EFECTOS
DE LA EDUCACIÓN SOBRE LA
DESIGUALDAD

Alejandro Tiana Ferrer

INTRODUCCIÓN

La educación viene siendo tradicionalmente considerada un instrumento clave para la consecución de una sociedad igualitaria y justa, ya que permite (o idealmente permitiría) evitar el determinismo social, al desvincular las posiciones sociales que alcanzan los individuos de su posición de partida y hacerlas depender de sus capacidades y méritos, lo que constituye una exigencia necesaria para el buen funcionamiento de una sociedad democrática. Así concebida, es defendida por muchas personas como uno de los principales motores del ascensor social. Por medio de la educación, los jóvenes, especialmente los de las clases medias y bajas, podrían lograr una movilidad social ascendente a la que no tendrían acceso por medio de la herencia de capital y patrimonio u otros canales habituales de reproducción social que benefician a los grupos más favorecidos.

Desde este punto de vista, la educación desempeñaría un papel fundamental para alcanzar mejores niveles de igualdad y justicia social. Los elementos fundamentales que harían posible esa movilidad social serían la capacidad, el mérito, el

esfuerzo y la igualdad de oportunidades. La combinación de tales elementos, en un sistema meritocrático, es considerada un mecanismo de justicia social que goza de aceptación casi universal.

Y, sin embargo, la realidad no suele ajustarse a esas tesis. Con una formulación u otra, son muchos los analistas que consideran que todos los sistemas educativos prometen y, en cierta medida, producen igualdad, al tiempo que reproducen las desigualdades heredadas (Piketty, 2019; Rendueles, 2020). Existe un amplio debate acerca del concepto de meritocracia y su aplicación en el ámbito de la educación, enfrentándose los puntos de vista de quienes lo consideran un buen mecanismo de selección o de asignación de posiciones o recompensas al de quienes lo consideran un sistema ideológico de legitimación de la desigualdad (Viñao Frago, 2023), sin que falten quienes consideran que se trata de un principio justo cuyos efectos pueden ser injustos (Dubet, 2011).

La igualdad en materia de educación, así como sus consecuencias sociales, están en el centro de esos debates. En estas páginas me centraré, de forma sintética, aunque espero que

convinciente, en varias cuestiones ligadas a esa discusión: ¿qué efecto tiene la educación sobre la desigualdad?, ¿en qué medida ha contribuido la educación a reducir o ampliar las desigualdades?, ¿qué factores contribuyen a la desigualdad en materia de educación?, ¿qué políticas y medidas podrían adoptarse para que la educación refuerce más las tendencias igualitarias que las antiigualitarias?

LA PERSISTENTE DESIGUALDAD EDUCATIVA

Xavier Martínez Celorrio (2022, p. 91) es taxativo cuando afirma que en España “no disponemos de datos oficiales sobre la desigualdad de acceso, de transiciones y de titulaciones por clase social y renta familiar en cada etapa educativa”. La consecuencia es que “el debate social, político y mediático sobre el tema [...] tiende a ser muy retórico, sesgado e incompleto, lleno de lugares comunes y poco matizados. [Ello provoca que] no sepamos si la equidad educativa es poca o mucha o si avanza o retrocede más allá de lo que nos dice PISA”.

Aunque esta afirmación sea básicamente cierta, poseemos algunos estudios e informes que nos permiten analizar algo más de cerca las desigualdades en materia

educativa y su evolución. En términos generales, parecen apuntar a que en España se ha mantenido históricamente estable la desigualdad de oportunidades educativas entre clases, pese a que se hayan atestiguado momentos de disminución de las desigualdades o vaivenes en su evolución, generalmente de dimensiones limitadas (Ballarino et al., 2009; Fernández-Mellizo, 2022; Martínez García, 2013).

Sin embargo, por excesivamente general, esa afirmación resulta imprecisa. Desde luego, la desigualdad educativa y la falta de una real igualdad de oportunidades era escandalosa para los jóvenes nacidos antes de 1940, pero a partir de ahí la situación fue cambiando paulatinamente. Las generaciones nacidas entre esa fecha y el año 1970 asistieron a una expansión educativa muy notable, que aumentó el nivel educativo medio de la población, aunque no está claro que redujese de forma apreciable las desigualdades existentes por origen social. El desarrollo económico favoreció un proceso continuo de expansión y democratización de la educación, que se aceleró con la llegada de la democracia y contribuyó a estrechar la brecha existente, aunque de forma insuficiente. Como afirma Martínez

Celorrio (2022, p. 91), “la generación de *baby-boomers* [...] ha sido la que ha logrado tanto la mayor igualdad educativa entre clases sociales como la más alta tasa intergeneracional de ascenso social” y la más beneficiada por el gran avance educativo registrado en la segunda mitad del siglo XX.

Analizando lo ocurrido a partir de entonces, los datos nos confirman que la igualdad de oportunidades se estancó en España a comienzos del siglo XXI, debido a la confluencia de varios fenómenos. Por una parte, el nivel educativo de los jóvenes continuó aumentando gracias a la expansión educativa registrada desde la época anterior, si bien el del conjunto de la población lo hizo en mucha menor medida, debido fundamentalmente a la rémora que suponían los grupos de mayor edad y menor formación. Pero ese aumento se produjo a un ritmo similar para las diferentes clases, con lo que las desigualdades continuaron siendo bastante estables (Marqués Perales y García Bernárdez, 2022). O sea, aunque la educación básica se haya universalizado, continúa existiendo una brecha de clase en la incorporación y titulación en los niveles posobligatorios, que se hace aún más patente en el ámbito de la universidad.

Por otra parte, la extensión de la comprensividad en dos años adicionales (debido al cambio de estructura del sistema educativo que llevó a cabo la LOGSE en 1990), combinada con el mantenimiento del título de Graduado en ESO, que ahora también se exigía para cursar la formación profesional y no solo el bachillerato, provocó un incremento de las repeticiones de curso y de las tasas de fracaso escolar administrativo (como se suele denominar al hecho de no obtener el título correspondiente a la educación básica) y un descenso de las posibilidades de continuar estudios después de la edad obligatoria. Como ese efecto fue más apreciable entre las clases inferiores, en una primera época, que se puede cifrar en unos catorce años (Martínez Celorrio, 2022, p. 93), se produjo un retroceso de la igualdad de oportunidades educativas, que incluso amplió la brecha existente, siquiera fuese de forma transitoria.

Habría que esperar unos años más, aproximadamente hasta 2015, para apreciar una nueva mejoría de los principales indicadores de igualdad de oportunidades, fundamentalmente por la reducción paulatina del abandono escolar temprano y del fracaso escolar administrativo (dos conceptos que

no se deben confundir), aunque ambas tasas continuasen siendo superiores a lo deseable. En esa fase estamos, con una reducción sostenida, pero lenta, de esos indicadores, y con el efecto igualador que lleva asociado, pero que sigue siendo insuficiente. En cualquier caso, la desigualdad de oportunidades educativas no ha tenido un comportamiento estable a lo largo del tiempo, sino que ha experimentado una evolución con altibajos.

En otro orden de cosas, también se aprecian desigualdades educativas territoriales persistentes, que ya fueron objeto de análisis en el 4º *Informe sobre la desigualdad en España* (Salinas y Choi, 2020). Por ejemplo, los estudios de PISA, en cuyas ediciones recientes participan todas las comunidades autónomas, muestran reiteradamente diferencias de resultados entre unas y otras, de una magnitud semejante a las que existen entre diferentes países. No obstante, Martínez García (2017, p. 138) sostiene que, por una parte, esas diferencias son inferiores a las que arrojan algunos países más centralizados, como es el caso de Italia, mientras que, por otra parte, más del 85% de ellas se deben a la desigualdad socioeconómica, explicándose por factores que

exceden con mucho el impacto de la educación. Y, además, buena parte de esas diferencias ya existían hace siglo y medio: “Si tomamos el nivel de lectura en PISA en 2009 (participaron 14 comunidades autónomas), observamos una correlación parecida con la tasa de alfabetización de 1860, de 0,716. El rendimiento en lectura mantiene una inercia de un siglo y medio, o dicho de otra forma, las tasas de alfabetización son el PISA de hace siglo y medio” (Martínez García, 2018).

Hay que señalar por último que, en comparación con los países europeos, el estudio citado de Martínez Celorrio (2022), basado en la construcción y aplicación de quince indicadores comparativos de equidad educativa, concluía que España se situaba en un nivel medio-bajo en esta dimensión, en novena posición de doce países estudiados. No obstante, la posición concreta varía de un indicador a otro, lo que le lleva a concluir que la equidad es un fenómeno complejo, con elementos positivos y negativos en un mismo sistema educativo. Pero, en términos generales, los datos apuntan a la dificultad de disminuir las desigualdades existentes en la educación, con el efecto que ello

provoca sobre las desigualdades sociales en términos más amplios.

FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA DESIGUALDAD

Una vez analizada a grandes rasgos la evolución de la desigualdad educativa en España, hay que dirigir la mirada hacia los factores que contribuyen a mantenerla o incluso a incrementarla en ciertas circunstancias, pues serán los que habrá que intentar evitar y revertir. Antes de entrar en ese análisis, hay que señalar que las desigualdades mencionadas están relacionadas con la alta desigualdad de entrada al sistema educativo que existe en España. Según los datos de Eurostat, en comparación con los países europeos, tenemos una mayor complejidad socioeducativa, unos niveles formativos más bajos de las familias y un nivel alto de desigualdad social y pobreza infantil (Martínez Celorrio, 2022, p. 97; UNICEF, 2025). Ello plantea desafíos notables para el logro de la igualdad en educación y contribuye a explicar el desarrollo insuficiente que hemos experimentado.

Acceso a la educación infantil

Un primer factor que incide en la desigualdad tiene que ver con las diferencias existentes en el acceso a la educación infantil, especialmente a su primer ciclo (0-3 años). La investigación educativa demuestra que recibir una educación de calidad en edades tempranas influye de manera decisiva en la trayectoria y los logros académicos posteriores, por lo que su universalización resulta fundamental para asegurar la igualdad de oportunidades. De ahí deriva su contribución a la igualdad educativa, además del papel que desempeña como instrumento favorecedor de la conciliación familiar y el trabajo de las mujeres jóvenes.

España cuenta desde hace más de dos décadas con unas altas tasas de escolarización (por encima del 95%) en el segundo ciclo de la educación infantil (3-6 años, gratuito, aunque no obligatorio), pero no sucede lo mismo en el primer ciclo, donde las cifras son más modestas y se aprecia una desigualdad en el acceso que afecta a las familias de menor renta y especialmente a las monomarentales. Así, la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016 mostraba que la tasa de acceso a ese ciclo ascendía al 68% en los hogares del quintil de renta más alto,

mientras que se situaba en el 28% en el más bajo (Bonal y Scandurra, 2019, p. 6). El coste de estos servicios educativos, la escasa proporción de plazas públicas y gratuitas y las limitadas ayudas económicas a las familias vulnerables producen un efecto antiigualitario que urge frenar y revertir.

Aunque los cambios introducidos en esta etapa en 2020 por la Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE) se orientan hacia la generalización del acceso a ese primer ciclo y además una parte de los fondos presupuestados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*Next Generation*) se ha destinado a crear plazas públicas y gratuitas en el mismo, la transformación producida, aunque relevante, resulta todavía insuficiente para hacer frente a las necesidades existentes.

Repetición de curso, fracaso escolar y abandono escolar temprano

Un segundo conjunto de factores que influyen sobre la desigualdad generada por la educación tiene que ver con la estructura del sistema educativo. Concretamente, la expansión del modelo de escuela comprensiva que llevó a cabo la LOGSE ha tenido un impacto

ambivalente. Por una parte, ha producido un efecto igualador, al generalizar un tiempo mínimo de diez años de formación común de todos los jóvenes, acabando con un sistema que excluía a una parte de ellos y les dejaba fuera del proceso formativo demasiado pronto. Por el contrario, también ha provocado desigualdad, básicamente porque aumentó la dificultad para obtener el título de Graduado en ESO al prolongarse en dos cursos esta etapa. Además, impidió acceder a la formación profesional a quienes carecieran del título, lo que incidió en un aumento del fracaso en las clases inferiores, que fueron las más afectadas (Martínez García, 2013, p. 146). Este efecto pesó sin duda en la decisión posterior de abrir nuevas vías de acceso a la formación profesional, incluso sin estar en posesión del título de ESO, lo que se plasmó en la Ley de Economía Sostenible de 2011 y en normas posteriores.

Así pues, entre las consecuencias del cambio legislativo de 1990 hay que destacar el aumento del fracaso escolar administrativo, pero también, en relación con el mismo, de las tasas de repetición de curso y

del abandono escolar temprano²⁷, indicador que la Unión Europea considera de importancia fundamental para valorar el grado de progreso de los sistemas educativos europeos. Como tuve ocasión de señalar hace una década (Tiana Ferrer, 2015), estos tres indicadores tienen carácter endémico entre nosotros y, aunque hayan evolucionado positivamente en los últimos años, todavía estamos lejos de la media europea en todos ellos. Además, hay que llamar la atención sobre la relación que los tres tienen con las características socioeconómicas y el origen nacional de los estudiantes afectados.

El caso de la repetición de curso, cuyas tasas son muy superiores a las de otros países avanzados, resulta llamativo. Por un lado, prácticamente la totalidad de los estudios empíricos realizados coinciden en señalar que es una medida ineficaz e ineficiente, que tiene una relación negativa con los rendimientos obtenidos en estudios como PISA y que está directamente relacionada con el fracaso escolar y la desigualdad educativa (Nieto Isidro y Martínez Abad, 2023). Por

otro lado, pese a las evidencias disponibles, continúa existiendo una creencia profundamente arraigada en el sistema educativo español acerca de sus beneficios, lo que explica su persistencia y lenta disminución. Martínez García (2017, p. 143) justifica ese fenómeno por la vigencia de una cultura docente más exigente que en otros países: “si tenemos tan pocos estudiantes rezagados [en PISA] como los países de nuestro entorno (un 10%), y sin embargo somos récord en fracaso escolar y abandono educativo, cabe pensar que los problemas no están en la capacidad de nuestros jóvenes, sino en el nivel de exigencia de nuestras escuelas”. Dicho de otro modo, el sistema educativo español tiende a suspender y hacer repetir curso a estudiantes que no vivirían la misma experiencia en otros sistemas.

La suma de estos factores ha configurado un sistema educativo caracterizado por una notable estratificación, en el que hay una proporción de titulados en educación secundaria posobligatoria claramente inferior a los países de la Unión Europea. Además, ese bajo nivel de titulación tiene un claro

secundaria superior (bachillerato o FP de grado medio) y no continúan formándose.

²⁷ El abandono escolar temprano se define como el porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que no han completado la enseñanza

sesgo social, que afecta especialmente a las clases bajas y a la población inmigrante. De ese modo, la brecha de desigualdad entre los deciles de renta superior e inferior resulta bastante acusada en lo que se refiere a la obtención de una titulación secundaria posobligatoria, siendo aquí donde se sitúa una de las principales fuentes de desigualdad educativa. En efecto, quienes obtienen esa titulación transitan en una alta proporción al nivel terciario, con lo que la brecha se mantiene, aunque no necesariamente aumente, en el paso al nivel superior, lo que resulta una anomalía en relación con muchos países europeos. Y todo ello tiene unas indudables consecuencias antiigualitarias que urge revertir.

Financiación limitada y de efectos ambivalentes

Un tercer factor que se debe destacar consiste en lo limitado del gasto público dedicado a educación, que se sitúa de forma consistente por debajo de la media de la Unión Europea (MECD, 2025a). En el año 2021 se realizó un esfuerzo inversor considerable, con el objetivo de limitar el efecto negativo de la pandemia, que permitió elevar el gasto público en educación hasta el 4,9% del PIB, aunque la cifra volvió después a situarse en los niveles previos, alcanzando el 4,5% en 2023

(en ese año, la media europea se situaba en el 4,7%, según datos de Eurostat). El nivel superior es en buena medida responsable de esa brecha, pues de los 0,2 puntos porcentuales de la diferencia 0,16 correspondieron a la universidad (0,75% del PIB en España frente al 0,91% de promedio europeo).

También las cifras de gasto por estudiante son un 10-15% más bajas en España que el promedio de la Unión Europea y de los países de la OCDE, siendo la diferencia aún más elevada, casi del doble de ese porcentaje, en el nivel de la educación superior (OECD, 2025). Ello impide, muy especialmente, aumentar la dotación del personal de apoyo en los centros docentes, cuya disminución fue muy acusada como consecuencia de los recortes presupuestarios efectuados por el Real Decreto-Ley 14/2012, solo compensados parcial y lentamente en años posteriores.

Como contrapartida, el gasto privado en educación ha ido aumentando de manera sostenida desde hace más de una década (concretamente, un 110% entre 2014 y 2023), siendo especialmente apreciable en el nivel universitario, donde asciende al 34%, frente al promedio del 24% de la Unión Europea. Obviamente, este notable crecimiento del gasto

privado tiene un efecto negativo para la igualdad en educación, al estar directamente vinculado con el nivel de renta de las familias.

Por otra parte, el gasto público dedicado a la educación no siempre tiene un carácter progresivo, lo que afecta a las desigualdades. Un análisis efectuado por Jorge Calero (2015) concluía que el conjunto del gasto público en servicios educativos se distribuía en 2010 de forma ligeramente progresiva, si bien había diferencias llamativas en los diversos tipos de gasto. Así, mientras que era progresivo el destinado a la enseñanza pública en los niveles no superiores, era regresivo el destinado a conciertos y subvenciones al sector privado, así como el dedicado a la educación superior y a las becas y ayudas al estudio, debido a la mayor proporción de beneficiarios pertenecientes a las clases medias y altas en todos ellos. Y aunque los números hayan cambiado, la distribución continúa siendo básicamente la misma, con lo que dicha regresividad se mantiene.

En relación con las becas y ayudas al estudio, hay que destacar el esfuerzo que se ha realizado en los últimos años, aumentando su dotación en un 68% entre 2018 y 2025, lo que ha permitido aumentar el número de beneficiarios hasta 1.115.334 (MECD,

2025b). Aun reconociendo la importancia de estos avances, que van en la buena dirección, el sistema de becas sigue contando con unas dimensiones medianas, inferiores a las de otros países avanzados, además de no compensar suficientemente el coste de oportunidad de los estudios posobligatorios, lo que repercute en contra de la igualdad de oportunidades.

Segregación escolar

Uno de los factores de desigualdad a los que se viene prestando una atención creciente en España en los últimos años es el fenómeno de la segregación escolar, especialmente desde que el Síndic de Greuges (2008) publicó un informe sobre este fenómeno, que tuvo notable repercusión dentro y fuera de Cataluña. Esta iniciativa terminó plasmándose en un Pacto contra la segregación escolar que incluye un total de 30 actuaciones previstas en nueve ámbitos distintos, al que se adhirieron un buen número de entidades e instituciones y que constituye un buen banco de pruebas de políticas educativas orientadas a reducir la magnitud de la segregación (Síndic de Greuges, 2019).

La segregación escolar es comúnmente definida como la distribución desigual de los estudiantes en las escuelas en función de sus características personales, socioeconómicas, étnicas, lingüísticas o religiosas (Murillo y Martínez Garrido, 2018; González de Molina Soler, 2021). Se suele medir por medio de dos tipos de índices, que enfocan las dos dimensiones posibles para valorar este fenómeno: la *uniformidad*, entendida como la distribución desigual de los estudiantes en las escuelas en función de sus características personales o sociales, y la *exposición*, concebida como la probabilidad de que un estudiante de un grupo minoritario se encuentre en la escuela con otro del mismo grupo.

Diversos informes, trabajos e investigaciones aparecidos en las últimas décadas señalan algunos factores que se encuentran en el origen de este fenómeno (Perry, Rowe & Lubienski, 2022). En primer lugar, la segregación es favorecida por ciertas dinámicas psicosociales por las que las familias tienden a escolarizar a sus hijos de manera que les permita reproducir su posición social del modo más efectivo posible, lo que suele beneficiar a las clases medias y altas, que poseen un mejor

conocimiento del sistema educativo y de sus salidas académicas y profesionales. En segundo lugar, la segregación escolar tiende a reproducir y reforzar las desigualdades sociales previamente existentes, bien sea por efecto de la segregación residencial o de otras dinámicas sociales confluyentes. En tercer lugar, hay políticas y estructuras educativas que tienden a producir segregación escolar, como es el caso de los mecanismos de elección de centro que aumentan su capacidad para seleccionar su alumnado o de las iniciativas encaminadas a crear mercados educativos. Todo ello produce unos efectos de segregación escolar que son negativos para la igualdad en educación, ya que se traducen en diferentes oportunidades educativas, además de generar diferencias en los resultados de la educación para los diferentes grupos o colectivos sociales.

La segregación escolar ha comenzado hace algunos años a ser objeto de preocupación en España. Si bien la valoración del fenómeno de la segregación escolar no es unánime, pues algún autor ponía en duda sus dimensiones y su significación, así como la magnitud de sus efectos y su carácter problemático (Carabaña, 2023), la

opinión generalizada entre los investigadores es más bien la contraria (Bonal, 2023; Martínez Garrido y González de Molina, 2023). El estudio pionero de Murillo y Martínez Garrido (2018) nos situaba en sexto lugar de los 27 países de la Unión Europea, sólo superados por Hungría, Rumanía, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria y destacaba que Asturias, Cataluña, Canarias y, sobre todo, Madrid, tenían cifras elevadas. Una observación de indudable interés de dicho estudio es que la segregación era más alta a favor de los estudiantes procedentes de familias con mayor nivel socioeconómico que para los de menor nivel, lo que apuntaba a una segregación por arriba (agrupación de alumnos sobresalientes en ciertos centros) o una *elitización* del sistema educativo español. Aunque los discursos estén muchas veces centrados en los fenómenos de *guetización* (generación de centros-guetos educativos), los mayores problemas de segregación parecen producirse en España en la dirección inversa.

Un factor característico del sistema educativo español que contribuye a producir segregación escolar es la existencia de una doble red de centros sostenidos con fondos públicos: centros públicos y centros

privados concertados. En efecto, los datos que poseemos confirman que las características socioeconómicas de las familias del alumnado de ambas redes son significativamente diferentes, pues los privados concertados acogen a una proporción comparativamente mayor de estudiantes de condiciones favorecidas y de origen nacional, lo que contribuye además a explicar en buena medida la diferencia de sus resultados escolares (Tiana Ferrer, 2015, p. 35). Por lo tanto, cuando se habla de segregación escolar en España resulta forzoso analizar el efecto que produce la existencia de esa doble red escolar.

Los principales argumentos a favor de eliminar la segregación escolar tienen que ver con su impacto negativo sobre el entorno social en que se produce y sobre los propios estudiantes que lo sufren. Hoy en día se suelen distinguir tres tipos de políticas encaminadas a erradicar la segregación escolar en España, que deberían ser utilizados de manera integrada y complementaria (Save the Children, 2018). Un primer grupo está formado por políticas de oferta, orientadas a determinar qué plazas y qué centros han de crearse, así como dónde deberían estar situados y cuáles habrían de ser sus características. Un segundo grupo

está compuesto por políticas de demanda, cuya finalidad consiste en gestionar la asignación del alumnado a los centros educativos de manera socialmente equilibrada. Un tercer grupo abarcaría políticas de recursos, tendentes a atender las consecuencias de la concentración de estudiantes vulnerables en determinados centros educativos y a hacer a estos más atractivos para conseguir revertir dicho fenómeno. La LOMLOE ha previsto diversas medidas para evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza, entre las que destaca el equilibrio en la escolarización del alumnado (artículos 84 y 87 de la LOE consolidada). A partir de ahí se han realizado varios análisis y propuestas para reducir la segregación de un modo que resulte realista (Ferrer y Gortázar, 2021), pero aún estamos pendientes de conocer y valorar el efecto que tales disposiciones están produciendo.

Educación en la sombra

Uno de los factores que está favoreciendo las desigualdades en educación en los últimos años y al que no siempre se presta la debida atención es la denominada *educación en la sombra*, que puede definirse como “el conjunto de clases particulares, tutorías privadas,

academias para la preparación de exámenes y, más recientemente, empresas que ofrecen todos estos servicios en línea” (Moreno, 2022, p. 2). Este conjunto de actividades supone una oferta paralela de educación que suplementa y refuerza a la enseñanza escolar, con la que establece una interacción simbiótica, pudiendo llegar en los casos más extremos a parasitarla (esto es, a suplantar o incluso sustituirla).

Asistimos desde comienzos del siglo XXI a un crecimiento acelerado de las clases particulares y otros instrumentos de *educación en la sombra* que se deja sentir en todas las latitudes. Lo que comenzó siendo un fenómeno característico de algunos países asiáticos se ha extendido por todos los continentes y también se aprecia actualmente en España. Además, el rápido desarrollo de los servicios educativos en línea que se ha producido como consecuencia de la pandemia de Covid-19 ha impulsado su crecimiento.

Aunque no resulta sencillo estimar su tamaño, Juan Manuel Moreno (2022) estima que en 2019 un 23% de los hogares españoles con hijos entre 6 y 18 años (correspondiente a un 24,2% del alumnado de esas edades) gastaba parte de su presupuesto familiar en este tipo de actividades y

la cifra no ha hecho sino crecer desde entonces. Sabemos también que, si bien son las familias de mayor nivel de renta las que más gastan en estas actividades (aproximadamente hasta cinco veces más que los hogares más pobres), la inversión ha crecido en todos los quintiles de gasto, siendo los tramos medios los que más rápidamente lo han hecho. Ese incremento se ha dejado sentir incluso en épocas recientes de crisis económica en que las familias han menguado su gasto en alimentación, vestido y restaurantes, por ejemplo.

Esta evolución indica que las clases particulares tienden a verse como un producto de primera necesidad más que como un bien de lujo, lo que estimula su expansión. Pero el uso que se hace de este instrumento difiere entre grupos sociales. Y es que la *educación en la sombra* “estaría reflejando la dialéctica ‘igualarse-diferenciarse’ [...]: los más ricos invierten [...] para diferenciarse o distinguirse y los más pobres para igualarse” (Moreno, 2022, p. 12). En términos generales, la función de remediar y recuperar (superar dificultades) que hoy desempeña en España todavía pesa más que la de

ampliar y perfeccionar (sobresalir), aunque esta última es la tendencia que parece irse afianzando en muchos lugares.

Siendo esta la situación actual, hay que reconocer que su expansión produce un incremento de la desigualdad en educación, puesto que su agenda fundamental “es aprobar y destacar, no necesariamente aprender. [...] por lo que no sería descabellado sugerir que [...] está más al servicio del credencialismo²⁸ que la calidad del aprendizaje” (Moreno, 2022, p. 7).

Dado su impacto negativo sobre la igualdad en educación, parece necesario analizar la evolución de este fenómeno y estudiar los modos más adecuados para limitar su impacto. Dificultar (o incluso prohibir) este tipo de servicios, si existe una demanda creciente de los mismos, es ciertamente difícil y favorece el mercado negro y las prácticas irregulares. Frente a ello, por ejemplo, la puesta en marcha de programas públicos de apoyo y recuperación al alumnado con mayores dificultades, como es el caso del programa PROA en España²⁹,

²⁸ También podríamos hablar de una función de *señalización* o de explicitación de las credenciales obtenidas más allá de la formación conseguida.

²⁹

<https://www.educacionfpydeportes.gob.es/mc/sgctie/cooperacion->

puede contribuir a controlar la expansión de este tipo de actividades.

RECOMENDACIONES

Una vez analizada la evolución de las desigualdades en educación en tiempos recientes e identificados algunos de los principales factores que contribuyen a mantenerla o incluso aumentarla, cerraremos estas páginas con algunas recomendaciones que avancen posibles vías de actuación para su reducción.

1. En el momento actual no resulta aconsejable centrarse en reformas de la estructura del sistema educativo, sino en la correcta implementación de las ya establecidas. La LOMLOE, aprobada en 2020 y en fase avanzada de aplicación, establece un marco favorable al logro de la equidad en educación. La norma se propone reforzar la igualdad en materia de educación y

combatir la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de cualquier otra naturaleza, lo que se manifiesta de manera especial en lo relativo a los procesos de escolarización, que deben ser equilibrados. Para ello combina de manera razonable la libertad de elección de centro con el rechazo de la segregación, adopta cautelas para establecer las áreas de escolarización y dicta medidas de garantía de la gratuidad de la educación básica. Además, refuerza la inclusión educativa, revisa la normativa de repetición de curso o de titulación y abre la puerta a trayectorias educativas más flexibles y vinculadas al aprendizaje a lo largo de la vida. El desafío principal no está en la actualidad en la revisión de dicha normativa, sino en el control de su aplicación, que corresponde en buena medida a las

comunidades autónomas, a sus servicios de inspección y a los propios centros docentes.. Será importante coordinar las actuaciones encaminadas a la aplicación de la ley y evaluar los efectos producidos. El Consejo Escolar del Estado y la Conferencia sectorial de Educación deben tener un papel relevante en esa tarea.

2. Hay que continuar insistiendo en la mejora de la triada de indicadores negativos que tienen que ver con la estructura del sistema educativo: altas tasas de repetición, falta de titulación y abandono escolar temprano. Si bien llevamos bastante tiempo adoptando medidas con esa orientación, los avances son más lentos de lo esperable. Continúa siendo necesaria la adopción de políticas y prácticas que refuercen la disminución de las tres tasas, haciendo especialmente énfasis en aquellas medidas que caigan bajo la

responsabilidad del sistema educativo, puesto que en algunas de estas variables también influyen las condiciones del sistema productivo o del mercado laboral. En esa línea, Nieto Isidro y Martínez Abad (2023) han señalado algunas medidas dignas de consideración, como también lo ha hecho la OCDE en un estudio reciente financiado por la Unión Europea (OECD, 2023). Entre ellas se mencionan las tendentes a identificar los centros vulnerables y orientar recursos hacia ellos, desarrollar la capacidad del profesorado para trabajar con grupos diversos, prestar apoyo temprano al alumnado con dificultades, reforzar los servicios de orientación escolar, promover la flexibilización curricular, aumentar el atractivo de la FP, y desarrollar más programas de segunda oportunidad para el alumnado en riesgo de fracaso o

que ha abandonado su formación.

3. Resulta indispensable continuar reduciendo los mecanismos de segregación asociados a la existencia de los centros concertados, especialmente las cuotas que suelen demandarse a las familias, como ponen de manifiesto Gortázar, Martínez y Bonal (2024). La iniciativa del pacto escolar firmado en Cataluña para la reducción de la segregación constituye una valiosa experiencia en esa dirección.

4. La creación de plazas públicas gratuitas en el primer ciclo de la educación infantil continúa siendo una tarea urgente. Gracias al impulso que han representado los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*Next Generation*), en los últimos años se han creado más de 60.000 plazas adicionales, lo que ha supuesto un aumento de casi 4 puntos

porcentuales en la tasa de escolarización en esa etapa. No obstante, dadas las carencias detectadas, ese esfuerzo requiere continuidad y ambición.

5. Continúa siendo necesario aumentar el gasto público en educación, limitando las aportaciones privadas y apoyando en mayor medida a los grupos de menor renta. Concretamente, hay dos ámbitos que requieren especial atención: en primer lugar, la dotación de recursos presupuestarios y personales adicionales para los centros que atienden al alumnado más desfavorecido; en segundo lugar, el desarrollo del sistema de becas y ayudas al estudio, tendiendo a reforzar su carácter compensatorio de las desigualdades de partida, del coste de oportunidad de los estudios superiores y el acceso a los niveles posobligatorios.

6. Hay que adoptar políticas que minimicen el impacto

antiigualitario de la *educación en la sombra*. Su regulación resulta necesaria, con objeto de evitar los efectos perversos de su posible expansión descontrolada, impedir las prácticas ilegales y aumentar su transparencia. Pero dicha regulación, que no resulta suficiente, debe insertarse en un conjunto de políticas que haga frente a los factores que provocan su expansión, centrándose más en los que tienen que ver con la demanda que con la oferta.

7. Conviene tomar en consideración algunas propuestas en favor de la igualdad en educación que se han realizado en diversos momentos y que tienen un alcance que va más allá de las medidas de corto y medio plazo. Entre ellas destacan dos que resultan especialmente relevantes. La primera consistiría en otorgar al título de final de la educación básica el carácter de una certificación para todos los

alumnos y alumnas, que incluyera sus respectivas calificaciones, suficientes o no, y habilitara el acceso a todo el alumnado a distintas vías formativas, como ha promovido el Consejo Escolar del Estado (2020), lo que tendría la virtud de facilitar la continuidad de los estudios de los diversos grupos sociales. La segunda consistiría en aplicar el principio esbozado por Thomas Piketty (2019) de asegurar que todos los ciudadanos pudiesen disfrutar de un montante igual del gasto público en educación a lo largo de toda su permanencia en el sistema educativo y que podrían utilizar tanto en el marco de la formación inicial como de la continua, lo que evitaría que quienes más tiempo se mantengan en el sistema educativo puedan disfrutar de unos mayores recursos. Aunque ambas propuestas no resulten fácilmente aplicables en el

momento actual, convendría reflexionar acerca de su viabilidad futura, dado el indudable efecto igualitario que podrían producir.

hacer todo ese trabajo de compensación, por más que así figure en el imaginario social.

8. Por último, hay que insistir en que muchos de los factores antiigualitarios que se manifiestan en el ámbito de la educación no son responsabilidad exclusiva del sistema educativo. Por lo tanto, las políticas y medidas que se adopten en el ámbito específico de la educación deben estar relacionadas con las que se adopten en otros ámbitos cercanos, como el sistema productivo, el mundo laboral, las políticas de infancia y juventud, las de vivienda o las políticas sociales. La educación puede compensar algunas o muchas de las desigualdades de entrada y en España demuestra que puede hacerlo. Pero no se le puede asignar en exclusiva esa tarea, pues no tiene capacidad para

BIBLIOGRAFIA

- Ballarino, G.; Bernardi, F.; Requena, M. y Schadee, H. (2009). "Persistent Inequalities? Expansion of Education and Class Inequality in Italy and Spain". *European Sociological Review*, 25(1), pp. 123-138.
- Bonal, X. (2023). "La política contra la segregación escolar, entre dos aguas". *El País*, 27 de febrero de 2023.
- Bonal, X. y Scandurra, R. (2019). *Equidad y educación en España. Diagnóstico y prioridades*. OXFAM Intermón – Universitat Autònoma de Barcelona (GEPS) (https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Equidad_y_educacion_en_Espana#)
- Calero, J. (2015). "La educación y la desigualdad", en L. Ayala Cañón y J. Ruiz-Huerta Carbonell (dirs.), 2º *Informe sobre desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas – Los Libros de la Catarata, pp. 3-30.
- Carabaña, J. (2023). *La segregación social entre centros, un dudoso problema del sistema escolar*. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Consejo Escolar del Estado (2020). *El éxito en la educación primaria y secundaria*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional – Consejo Escolar del Estado.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fernández-Mellizo, M. (2022). "¿Cómo ha evolucionado la desigualdad de oportunidades educativas en España? Controlando el sesgo de selección de los modelos de transiciones educativas". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 177, pp. 21-42.
- Ferrer, A. y Gortázar, L. (2021). *Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro*.

Madrid: ESADE (EsadeEcPol Insight #29).

González de Molina Soler, P. (2021). *La segregación escolar, las desigualdades educativas y el modelo educativo de la derecha en España*. Madrid: Fundación 1º de mayo (Colección Informes nº 157).

Gortázar, L., Martínez, A. y Bonal, X. (2024). *El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas*. Madrid: ESADE (EsadeEcPol)

Martínez Celorrio, X. (2022). “¿La escuela es equitativa y compensa la desigualdad?”, en P. García de Vicuña Peñafiel, *¿Hay mitos en la escuela pública?* Madrid: Fundación 1º de mayo – Instituto de Estudios Educativos y Sindicales, pp. 91-107.

Martínez García, J.S. (2013). *Estructura social y desigualdad en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

----- (2017). *La equidad y la educación*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

----- (2018). “El PISA de hace siglo y medio”. *Agenda pública. Análisis de políticas públicas* (<https://agendapublica.es/noticia/15589/pisa-hace-siglo-medio>)

Martínez Garrido, C. y González de Molina, P. (2023). “La segregación escolar, un problema de todos”. *El País*, 4 de marzo de 2023.

MECD (2025a). *Las cifras de la educación en España. Curso 2022-2023 (Edición 2025)*. Madrid: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (<https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/cifras-educacion-espana/2022-2023.html>)

----- (2025b). *Datos y cifras. Curso escolar 2025-2026*. Madrid: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (<https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/cifras-educacion-espana/2025-2026.html>)

gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/datos-cifras.html)

Moreno, J.M. (2022). *“Educación En la Sombra” en España: Cómo las clases particulares se están convirtiendo en un bien de primera necesidad*. Madrid: ESADE (EsadeEcPol Brief #22).

Murillo, F.J. y Martínez Garrido, C. (2018). “Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea”. *Revista de Sociología de la Educación*, 11(1), pp. 37-58.

Nieto Isidro, S. y Martínez Abad, F. (2023). “Repetición de curso y su relación con variables socioeconómicas y educativas en España”. *Revista de Educación*, 402, pp. 207-236.

OECD (2023). *Propuestas para un plan de acción para reducir el abandono escolar temprano en*

España. Paris: OECD (Education Policy Perspectives No. 71).

----- (2025). *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing (<https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>)

Perry, L.B., Rowe, E. & Lubienski, Ch. (2022). “School segregation: theoretical insights and future directions”. *Comparative Education*, 58(1), pp. 1-15.

Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Barcelona: Deusto.

Rendueles, C. (2020). *Contra la igualdad de oportunidades. Un panfleto igualitarista*. Barcelona: Seix Barral.

Salinas, J. y Choi, A. (2020). “Las desigualdades educativas entre comunidades autónomas en España”, en L. Ayala Cañón y J. Ruiz-Huerta Carbonell (dirs.), *4º Informe sobre la desigualdad en España. Una perspectiva territorial*. Madrid: Fundación Alternativas, pp. 195-225.

Save the Children (2018). *Mézclate conmigo. De la segregación socioeconómica a la educación inclusiva*. Madrid: Save the Children España.

Síndic de Greuges (2008). *La segregació escolar a Catalunya. La segregación escolar en Cataluña. School segregation in Catalonia*. Barcelona: Síndic de Greuges.

----- (2019). *Pacto contra la segregación escolar en Cataluña. Un compromiso para el éxito educativo*. Barcelona: Síndic de Greuges.

Tiana Ferrer (2015). “Desigualdades en el sistema educativo español.

Visión política”, en L. Ayala Cañón y J. Ruiz-Huerta Carbonell (dirs.), 2º *Informe sobre desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas – Los Libros de la Catarata, pp. 31-48.

UNICEF (2025). *El beneficio de hacer: el impacto de políticas concretas para revertir la pobreza infantil en España. Un análisis estatal y autonómico*. Madrid: UNICEF España.

Viñao Frago, A. (2023). *Meritocracia, igualdad, educación. Por una vuelta a la historia social de la educación*. Murcia: Diego Marín.

5 DESIGUALDADES EN
EL ACCESO A LOS
SERVICIOS DE SALUD EN
ESPAÑA. LAS LISTAS DE
ESPERA

José Manuel Freire Campo

INTRODUCCIÓN

Aunque los *determinantes de la salud* más importantes son los socioeconómicos, ello en nada disminuye la importancia vital del acceso a los servicios sanitarios de la medicina moderna, con su gran capacidad para salvar vidas, tratar eficazmente accidentes y enfermedades y ofrecer seguridad y cuidados. Por ello el acceso equitativo y universal a los servicios sanitarios es un derecho universal en casi todas las sociedades democráticas avanzadas. A pesar de lo cual, estudios y evaluaciones oficiales han documentado en sistemas universales como el Sistema Nacional de Salud (SNS) español la persistencia de barreras estructurales y sociales que dificultan el acceso efectivo a los servicios sanitarios para determinados grupos, generando un gradiente social en salud.

En el SNS la principal barrera de acceso a los servicios sanitarios son las grandes demoras en las listas de espera que afectan a un elevado porcentaje de la población y son además un factor importante de

desigualdad en la equidad de acceso a la atención sanitaria pública. Si la sanidad emerge como el tercer mayor problema de preocupación personal para los ciudadanos españoles en el Barómetro Sanitario, es fundamentalmente por las demoras de las listas de espera (*Ministerio de Sanidad, 2025a*).

Por ello, el objetivo de este trabajo es el análisis de las desigualdades sociales relacionadas con el acceso a los servicios de salud en nuestro país derivadas de demoras en las listas de espera, de sus consecuencias y causas. Para ello, en primer lugar, contextualizaremos

conceptualmente la importancia del estudio de las desigualdades relacionadas con los servicios de salud y del gradiente social en su acceso y utilización. En segundo lugar, como tema central de este trabajo, trataremos las listas de espera, como el mayor problema de fondo del SNS; consideraremos la realidad e impacto de las demoras excesivas, las desigualdades sociales en las listas de espera, sus consecuencias para el SNS y las extra sanitarias, sociales y políticas. Finalmente, en las conclusiones,

considerando las listas de espera como un problema sistémico de la sanidad pública, destacaremos el valor de dos documentos oficiales, del Congreso de los Diputados y del CES, con propuestas coincidentes para reforzar el SNS con reformas solventes y rigurosas; a ello añadiremos siete recomendaciones específicas relacionadas con las listas de espera y las desigualdades sociales en el acceso a los servicios sanitarios.

DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DEL SNS

El SNS español se fundamenta en los principios de equidad, universalidad y gratuidad en el acceso, está financiado por impuestos y su cartera de prestaciones incluye todos los avances de la medicina moderna; está basado en la atención primaria, cuya red capilar de centros de salud llega a todos los rincones del país, dotando a cada ciudadano personalmente de un médico y una enfermera de familia. Por estas características y por su buen desempeño, por ejemplo, en mortalidad tratable (la evitable con buena atención médica), está entre los siete mejores países del mundo. (OECD, 2025a). Sin embargo, pese a lo positivo de sus características, a su explícita orientación a la equidad y a

los buenos datos de su desempeño global, el sistema sanitario público no es inmune a las desigualdades de todo tipo existentes en la sociedad española, también en el acceso efectivo a los servicios. Además, el SNS convive en España con un importante sector de sanidad privada, con mayor peso que la media de la UE, tanto de seguros como de provisión privada, un 27% de gasto privado, frente al 20% de la UE, gasto no solamente en servicios no incluidos en el SNS, como atención bucodental, sino, y esto más preocupante, en prestaciones incluidas en la cartera de la sanidad pública (OECD, 2025b).

El objetivo ideal de los servicios públicos de salud es *igual acceso a igual necesidad*. Este ideal se enfrenta en la práctica a desigualdades documentadas tanto en estadísticas oficiales como en la literatura académica y en informes oficiales (Bernal-Delgado et al., 2024). Las desigualdades en la utilización de los servicios sanitarios tienen múltiples dimensiones (estatus socioeconómicos, territorio, género, país de origen, edad, etc.), frecuentemente interconectada por el denominador común de peores condiciones socioeconómicas y mayor vulnerabilidad social (Urbanos R & Gonzalez B, 2015)

(Borrell, 2022). Por ello, en este trabajo hemos escogido como tema central la dimensión socioeconómica tanto por su relevancia, como por estar en el sustrato de casi todas las demás dimensiones de las desigualdades en salud y en el acceso a los servicios sanitarios.

Los estudios de utilización de servicios sanitarios y las encuestas poblacionales que permiten monitorizar la equidad muestran que, en España, al igual que en otros países, existe un gradiente socioeconómico por clase social en el acceso a los servicios sanitarios, variable según el tipo de servicio. La Encuesta Europea de Salud en España (EESA, 2020) muestra que las personas de clases sociales más bajas y la población extranjera presentan una mayor probabilidad de utilizar los servicios de atención primaria, las urgencias y hospitalizaciones por urgencias; asimismo, ponen de manifiesto mayores necesidades de atención no cubiertas debido a retrasos por listas de espera o por problemas económicos. Por el contrario, las clases sociales más altas y la población nacida en España tienen una mayor probabilidad de recibir atención hospitalaria no urgente y de tener aseguramiento médico privado. La Encuesta de

Salud de España (ESdE, 2023) muestra también diferencias significativas según el grupo socioeconómico en la utilización de los servicios sanitarios, con una brecha marcada especialmente en la percepción de salud y en el acceso a especialistas hospitalarios. Ambas encuestas confirman la existencia de un gradiente social en el acceso y la utilización de los servicios sanitarios, que se traduce en una mayor carga de enfermedad y peores resultados de salud para los grupos más desfavorecidos.

El cáncer constituye un buen ejemplo del impacto del nivel socioeconómico y de desigualdades significativas por clase social, tanto en su incidencia (mayor frecuencia de casos), como en el acceso a la atención oncológica. El nivel socioeconómico es un factor de desigualdad frente al cáncer, como señala el informe de la AECC “Impacto del cáncer en España: Una aproximación a la inequidad y los determinantes sociales” (Fernandez Marcos et al., 2022). Es un hecho que los grupos socioeconómicos más bajos experimentan mayor frecuencia de tumores, asociados al medio ambiente (incluida la ocupación) y a estilos de vida no saludables (tabaco, dieta inadecuada, falta de ejercicio, etc.). Pero el

entorno socioeconómico afecta igualmente al acceso a los servicios sanitarios y a la supervivencia de los pacientes (Lundqvist et al., 2016). El *European Cancer Inequalities Registry*³⁰ ofrece un panorama sobre las desigualdades relacionadas con el cáncer en la UE y en cada uno de sus países. Sus dos últimos informes bienales de 2023 y 2025 “Perfiles Nacionales de cáncer. España” presentan una visión documentada sobre los aspectos más relevantes de las desigualdades socioeconómicas en relación al cáncer en nuestro país (OECD, 2023) (OECD & European Commission, 2025).

Un interesante ejemplo de la influencia del nivel socioeconómico en el resultado de la atención oncológica en nuestro país es el estudio de Petrova et al (2025) basado en los registros de cinco provincias (Castellón, Gipuzkoa, Girona, Granada y Navarra). El trabajo cuantifica por primera vez las desigualdades socioeconómicas en la atención a mujeres con cáncer de mama en España. El estudio concluye que “las mujeres que viven en áreas más desfavorecidas reciben atención sanitaria menos acorde a

las guías de práctica clínica y tienen una supervivencia más corta”. Los tratamientos fueron similares, aunque menos a tiempo, con menos biopsias de ganglio centinela o de reconstrucciones postmastectomía. Este trabajo confirma los resultados de otros países y apunta a la necesidad de identificar factores estructurales e individuales que contribuyen a las desigualdades entre pacientes de diferentes niveles socioeconómicos.

Lo comentado respecto al cáncer es similar en el ámbito de la salud mental, donde las insuficiencias de recursos, y las desigualdades en su distribución y el acceso a los servicios, especialmente después de la pandemia COVID-19, son objeto de una gran preocupación social, de múltiples quejas, análisis e iniciativas, aunque sin cambios de fondo. De hecho, el “Informe sobre la exclusión y el desarrollo social en España 2025” de FOESSA (Flores Martos & Ayala Cañón, 2025, p.396) describe la salud mental como “la gran fragilidad de nuestro sistema sanitario”.

³⁰. ECIR. European Cancer Inequalities Registry. <https://cancer-inequalities.jrc.ec.europa.eu/>

**LISTAS DE ESPERA:
DESIGUALDADES SOCIALES
E IMPACTO SISTÉMICO**

Las listas de espera en la sanidad pública constituyen un instrumento necesario de organización y planificación del trabajo asistencial; constituyen también el mecanismo que organiza el acceso a la atención cuando la demanda de servicios es superior a la oferta y se genera una cola de espera. La razón de su protagonismo social y en el debate sanitario y político es el gran número de pacientes afectados por largos tiempos de espera. Por su importancia de todo tipo han sido y son muy estudiadas, existiendo gran número de publicaciones, tanto en España (ver el muy recomendable artículo de Peiró (2000) “Algunos elementos para el análisis de las listas de espera”), como internacionalmente, por ejemplo, el documento *Waiting Times for Health Services* de la OCDE (OECD, 2020).

Las listas de espera en sanidad no son todas iguales; generalmente existe una lista de espera quirúrgica, otra de primeras consultas y un tercera de pruebas; tampoco son iguales todos los pacientes de una misma lista; existen diferencias por la gravedad del padecimiento, la urgencia del caso, la prioridad que

debiera tener el paciente en función de ambas cosas, así como los beneficios esperados de la intervención. Las demoras en las listas de espera son un problema médico ya que la salud de los pacientes tiende a empeorar con el tiempo.

Cuando las demoras son excesivas y afectan a un gran número de pacientes las listas de espera se convierten en la principal preocupación sanitaria de los ciudadanos, generando un problema social y político de primer orden. Por ello, los datos de lista de espera se han convertido en una información mediática y políticamente explosiva, lo cual paradójicamente dificulta conocer con fiabilidad y transparencia su realidad. Cuando los datos nacionales de listas de espera son titulares en toda la prensa nacional y regional, políticos, gestores y médicos responsables tienen poderosos incentivos para que la lista de espera que salga a la luz no sea peor que las anteriores ni tampoco comparativamente con otras CCAA. Existe información internacional y nacional sobre manipulación de la información de listas de espera, en coherencia con la Ley Goodhart que establece que el interés por optimizar una métrica

lleva a distorsionar la realidad o a manipularla (Crawford, 2017).

En España la importancia sanitaria, social y política de las listas de espera del SNS motivó el informe del Defensor del Pueblo (Defensor del Pueblo, 2003), que señala las demoras en las listas de varias CCAA como “clínica y socialmente inaceptables”. Su impacto dio lugar a la regulación del sistema de información (RD 605/2003) que creó el SISLE (Sistema de Información de Listas de Espera)³¹ del SNS. El SISLE, publicado cada 6 meses, ofrece información por CCAA sobre el número de personas en espera, tasas por 1.000 habitantes, tiempos medios de espera y porcentajes de pacientes en espera mayor a 6 meses, para consultas hospitalarias y las listas de espera quirúrgica, éstas últimas también por especialidades e intervenciones seleccionadas. El SISLE recibe los datos de la notificación agregada que aportan las CCAA, exclusiones y excepciones frecuentes y sin que existan medidas operativas para garantizar la calidad del dato. La información ofrecida por las CCAA sobre listas de espera está sometida a los incentivos perversos de una

presión social y política muy focalizada. Así, existen problemas de fiabilidad que apuntan a una posible manipulación, como sugiere el artículo de Pinilla et al. (2018).

En junio de 2025 había en España 832.728 pacientes en lista de espera quirúrgica, 17,35 personas por 1.000 habitantes, de los cuales el 20% llevaban esperando más de 6 meses, con un tiempo medio de 118,6 días; en consultas externas la tasa por 1.000 habitantes era de 81,37, con un tiempo medio de espera de 96 días y con un 61,85% de esperas superiores a dos meses. En salud mental la media de espera para una primera consulta con un especialista se estima en 109,5 días según el Barómetro Sanitario de 2025.

Por su parte, todas las CCAA cuentan con información muy precisa sobre la actividad asistencial en todos los centros y servicios y de sus listas de espera. Aunque el sistema de agregación de datos es muy opaco, ofrecen información sobre la dimensión del problema a nivel de cada comunidad autónoma; sirva de ejemplo el caso de la Comunidad de Madrid. Los datos de listas de espera se publican mensualmente en la

³¹. Ministerio de Sanidad. Sistema de Información de Listas de Espera del Sistema Nacional de Salud.

<https://www.sanidad.gob.es/ca/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/listaEspera.htm>

página web de la Comunidad de Madrid³² para los tres tipos de lista, en formato reutilizable por el

usuario, manteniendo un histórico desde el año 2015.

Tabla 4 listas de espera de noviembre

Listas de Espera de la Comunidad de Madrid, Noviembre 2025				
	Consultas Externas (1ª)	Pruebas	LEQ (Cirugía)	TOTAL Pacientes en LE
Población Asignada	7.059.453	7.059.453	7.059.453	
Nº total pacientes LEQ			102.056	
Nº pacientes en espera estructural	711.810	187.150	82.581	981.541
Tasa por 1000 habitantes	136,77	43,33		13,9%
Demora media espera	68,38	54,99	47,93	
Desglose por días de espera pacientes pendientes				
Nº pacientes 0 a 30 días espera	86.020	87.634	34.760	208.414
Nº pacientes con 31-60 días espera	89.058	55.361	24.605	169.024
Nº pacientes con 61-90 días espera	109.296	41.406	11.925	162.627
Nº pacientes con >90 días espera	427.436	88.894	10.304	526.634
Nº pacientes > 180 días -	-	-	935	
Núm. pacientes en espera >60 días	536.732	130.300	23.164	690.196
% >60 días	75%	70%	28%	70,3%
Fuente: Elaboración propia con datos de Comunidad de Madrid https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/lista-espera-consultas-externas https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/lista-espera-pruebas-diagnosticas-terapeuticas https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/lista-espera-quirurgica				

La TABLA 4 presenta los datos de las listas de espera de noviembre de 2025 cuando había 981.541 personas en listas de espera, un 13.9% de la población cubierta, de ellas 690.196 con esperas superiores a los 60 días, el 10% de la población y 526.534, 7% de la población, con esperas superiores a los tres meses. Detrás de

estos datos de consultas, cirugías, pruebas médicas, etc., retrasadas demasiados días, hay mucho sufrimiento humano de los pacientes y sus familias. Cuando la demora para recibir atención sobrepasa un determinado período de tiempo, obviamente variable según la patología, tipo de servicio y

³² . Comunidad de Madrid. Enlaces a los datos de listas de espera del Servicio Madrileño de Salud (series históricas mensuales desde 2015 a la actualidad).
<https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/lista-espera-quirurgica>;

<https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/lista-espera-pruebas-diagnosticas-terapeuticas>;
<https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/lista-espera-consultas-externas>

circunstancias del paciente, una espera excesiva equivale a la denegación de la atención, con todo lo que ello implica.

DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS EN LAS LISTAS DE ESPERA.

El impacto de una gran demora en las listas de espera es mayor entre los grupos socioeconómicos bajos, que tienen menos capacidad para recurrir a la sanidad privada y suelen presentar mayor carga de enfermedad crónica. Hace ya tiempo que existen estudios mostrando cómo las personas de clase social más baja tienen una mayor probabilidad de esperar más tiempo para recibir atención médica en sistemas sanitarios públicos, por ejemplo en el Reino Unido (Pell et al., 2000). En España, un análisis de la Encuesta Nacional de Salud de 2006 mostró que las personas de bajo nivel educativo e ingresos más bajos tenían tiempos de espera significativamente mayores (Abásolo et al., (2014). Lo mismo mostró análisis de los datos de la Encuesta Europea de Salud, EESE/2014 (Simó, 2017). El estudio de los de listas de espera de diez tipos de cirugías electivas y oncológicas en Cataluña durante 2015-2019 mostró que los pacientes de clase social más alta estaban menos tiempo en lista de

espera y que su tiempo de espera era inferior al resto (Bosque-Mercader et al., 2023).

Más recientemente, Martín-Fernández & Rodríguez-Cabrera (2024), con datos de la EESE/2020, evaluaron la asociación entre el nivel socioeconómico y las dificultades de acceso a la atención sanitaria por el impacto de las listas de espera, estudiando también la variabilidad entre diferentes grupos de enfermedades. Sus resultados muestran que la pertenencia a un grupo social bajo se asoció a un incremento del 18.7% en el riesgo de no recibir atención médica a causa de las listas de espera. Por patologías, la enfermedad osteoarticular (artrosis) se asoció con un incremento del riesgo del 115,6%, la alteración de la salud mental con un riesgo adicional del 58,0% y la respiratoria con un riesgo adicional del 54,8%. Estos últimos datos tienen un gran interés porque indican (1) que los pacientes con enfermedades osteoarticulares, respiratorias o problemas de salud mental, que representan una enorme carga de enfermedad para las personas y la sociedad, son los más afectados por la falta de atención debida a las listas de espera; y (2) porque estos tres grupos de patologías afectan desproporcionadamente más a los

grupos de estatus socioeconómico bajo (Dorado Martín et al., 2005), (Moreno et al., 2023), (Asensio-Whyte et al., 2024).

Utilizando microdatos de los Barómetros Sanitarios de 2010 a 2019, García Corchero & Jiménez Rubio (2022) estudiaron los tiempos de espera en atención primaria y especializada, encontrando también un gradiente de clase para el acceso a la atención especializada, siendo este gradiente inferior para el acceso a la atención primaria. Los hallazgos de estos y otros trabajos muestran que las personas de clase social más baja permanecen más tiempo en lista de espera y su espera es más larga. Estudiar las causas y mecanismos por los que ocurre esto en un sistema como el SNS debiera ser una prioridad sanitaria, social y política.

CONSECUENCIAS SISTÉMICAS DE LAS GRANDES DEMORAS EN LAS LISTAS DE ESPERA.

Las grandes demoras en las listas de espera, cuando afectan a un gran número de personas, tienen dos grandes consecuencias colectivas tóxicas, la primera relacionada con el propio SNS y la segunda con el conjunto de la sociedad.

La legitimidad social del SNS se erosiona por el agravamiento de la situación de las listas de espera, pero, más importante si cabe, ello constituye un riesgo sistémico grave para la sanidad pública por la pérdida de *sostenibilidad social*. La sostenibilidad social del SNS es el aprecio y apoyo con el que cuenta en la población y que en una democracia se manifiesta políticamente con el voto. Este apoyo social y político se deteriora cuando un importante porcentaje de la población, por las grandes demoras en la atención, pierde su confianza en la sanidad pública y termina comprando seguros médicos privados. Las listas de espera son la causa principal del importante incremento de seguros médicos privados habido en los últimos años entre las clases medias con recursos. Las cifras son alarmantes; el 32,6% de la población española tiene un seguro médico privado, pero este porcentaje se eleva al 44,6% en la Comunidad de Madrid y 43,4% en Cataluña, según el reciente informe “Evaluación de la sanidad privada en el sistema sanitario español” del Ministerio de Sanidad (Ministerio de Sanidad, 2025). Estos altos porcentajes de seguros médicos privados ponen en grave peligro la sostenibilidad social del SNS.

También la económica, cuando al importante porcentaje de la sociedad que no usa la sanidad pública se le bombardea con insistentes propuestas de bajadas de impuestos. El resultado a medio plazo de esta deriva es la descapitalización social y económica de la sanidad pública. A medio plazo, otra consecuencia a temer es un deslizamiento, inicialmente quizá poco perceptible, hacia un sistema dual en el que, como sucede en algún país de Iberoamérica, la sanidad pública atiende a quienes no pueden comprar una alternativa privada, al mismo tiempo que dispone de las tecnologías y los servicios más punteros, a los que las clases medias con doble aseguramiento público-privado tendrían acceso preferente por sus conexiones sociales.

Las listas de espera, cuando alcanzan un nivel socialmente inaceptable, tienen un efecto tóxico también en toda la sociedad, más allá de la sanidad. Las demoras, cuando son importantes y generalizadas, al afectar a un servicio fundamental, transmiten a la población la sensación colectiva de deterioro de lo público; sensación que se refuerza al no ser infrecuente que los problemas de la sanidad coexistan con los de otros servicios públicos. El peligro de esta deriva es que, como se

ha dicho, el auge del populismo está intrínsecamente ligado al declive, percibido o real, de los servicios públicos, creando un círculo vicioso donde la insatisfacción con el desempeño de lo público alimenta el sentimiento antisistema democrático, lo que a su vez contribuye a desestabilizar aún más lo público. Esta situación ha sido analizada en relación con la sanidad pública de Inglaterra (Dickinson et al., 2024), apuntando a que el mal funcionamiento de los servicios públicos está en la raíz y alimenta los populismos antidemocráticos (Stroppe, 2023).

De este modo, las grandes demoras en las listas de espera afectarían doblemente a los más desfavorecidos; a corto plazo porque, son los que estructuralmente más sufren las demoras en las listas de espera y además carecen de alternativa; a medio plazo por el efecto combinado del deterioro del SNS, ocasionado por la pérdida de sostenibilidad social y por la erosión de los servicios públicos, consecuencia del debilitamiento de los valores democráticos, singularmente de la justicia fiscal.

CAUSAS PROXIMALES Y DISTALES DE LAS LARGAS DEMORAS EN LAS LISTAS DE ESPERA

En su formulación más simple, las listas de espera, en cuanto sistema de colas para recibir atención médica, reflejan un flujo de demanda de servicios médicos que desborda la capacidad de provisión de servicios de las organizaciones sanitarias (oferta). La esquematización idealizada de las listas de espera es útil, como lo son los conceptos y modelos de la matemática aplicada al estudio de colas (*queueing theory*) (Sánchez García et al., 2006). Sin embargo, la realidad de las listas de espera en sanidad tiene una complejidad que escapa a modelizaciones reduccionistas y requiere conocer el funcionamiento de la organización sanitaria, y los pasos, circuitos y procesos por los que pasan los pacientes desde la consulta del médico de familia hasta a la indicación médica de otro especialista y desde ésta al momento de recibir el servicio prescrito (Peiró, 2000).

En una primera mirada, las demoras en las listas de espera podrían deberse a una dotación (oferta) insuficiente por escasez de recursos; sin embargo, antes de aceptar esta hipótesis es necesario conocer el nivel de eficiencia y el rendimiento

de los recursos existentes para cada tipo de servicio. Por el lado de la ‘demanda’, las indicaciones para recibir servicio (intervención quirúrgica, consulta especializada, ingreso hospitalario, etc.) han de ser también objeto de análisis. La presión asistencial de la demanda viene muy inducida por la mayor longevidad de la población, la tecnología sanitaria disponible, cambios epidemiológicos y por mayores expectativas y aspiraciones sociales a la salud y calidad de vida. Además, las variaciones de la práctica médica (VPM) en España entre hospitales, regiones, etc., conocidas a través del trabajo excepcionalmente meritorio del IACS-Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, obliga a una mirada crítica también sobre las indicaciones médicas (Bernal, 2026), siendo ilustrativos, por ejemplo, el número de pruebas inadecuadas de rayos X (Vilar-Palop et al., 2018), o de menisectomías artroscópicas, una intervención sin beneficio añadido respecto a rehabilitación que sin embargo creció de 20.384 en 2003 a 29.430, un 33%, entre 2003 y 2018 (López-Vega et al., 2023).

Las listas de espera son un componente crítico de la organización y funcionamiento de los hospitales que integran los

servicios de salud de las CCAA. Los problemas que plantean están íntimamente interconectados con los problemas y retos de gobernanza, gestión y funcionamiento del conjunto del sistema sanitario público; sin embargo, es posible avanzar mejorando la gestión de las listas de espera con medidas de radicalismo selectivo para “circunvalar las resistencias a grandes reformas, centrándose en transformaciones escogidas, de gran alcance, sobre un frente clave y reducido”, como transparencia, depuración, priorización, etc., (Repullo & Freire, 2016).

Las causas distales de las grandes demoras hay que buscarlas más arriba. Existe un gran consenso técnico-profesional en que el problema de fondo que plantean las listas de espera es un reflejo del conjunto de problemas del sistema sanitario. El SNS tiene problemas, muy en primer lugar, de gobernanza y de instrumentos de gestión, cuya asimilación al funcionamiento de la administración pública común en todos los aspectos relevantes (personal, gestión económica, regulación, etc.) constituye una excepción entre los sistemas sanitarios de los países de nuestro entorno, y es un pesado lastre, escasamente compatible con la

calidad, buen servicio y eficiencia que la sociedad necesita y demanda (Ortún, 2025). Un asunto central de esta problemática es la regulación del personal sanitario, disfuncional, obsoleta y muy inadecuada para los servicios sanitarios modernos y la misión de la sanidad pública. Afortunadamente, se cuenta con buenos análisis del problema y con propuestas solventes para mejorar las cosas, por ejemplo el informe SESPAS 2024 sobre recursos humanos del SNS (Negrín & Ortún, 2024). Su implementación, sin embargo, al igual que otras reformas fundamentales, es problemática, como evidencian las dificultades para sacar adelante el nuevo Estatuto Marco del personal del SNS (*Ministerio de Sanidad, 2026*).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las recomendaciones con más potencial para disminuir las desigualdades sociales con relación al SNS son todas aquellas que mejoren la calidad, la atención, la equidad y la eficiencia del SNS; en definitiva, su buen funcionamiento global; favorecerían a toda la ciudadanía, pero especialmente a las personas de nivel socioeconómico más bajo. Las reformas y mejoras que precisa el SNS cuentan con dos

documentos, importantes no solo por su solvencia y rigor técnico sino, sobre todo, por el valor que en lo social representa el Consejo Económico y Social (CES) y en lo político el Congreso de los Diputados. En plena pandemia COVID-19 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó, con el gran consenso multipartido, un total de 256 votos, el Dictamen sobre Sanidad y Salud Pública de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica (CRSE) (Congreso de los Diputados, 2020). Este documento equivale a una completa hoja de ruta para abordar casi todos los nudos gordianos del SNS (Lobo, 2025). Por su parte, el excelente informe del Consejo Económico y Social “El Sistema Sanitario: situación actual y perspectivas de futuro”, aprobado en sesión plenaria el 28 de febrero de 2024 (Consejo Económico y Social, 2024), contiene un completo último capítulo de conclusiones y propuestas, en una línea muy similar y compatible con las de la CRSE del Congreso. Ambos documentos son muy coincidentes en sus propuestas, pero ambos, desgraciadamente, no han tenido ni el debate social y político que merecen, ni la implementación que tanto precisa el SNS.

Mientras se van dando las condiciones para poner en marcha las reformas de fondo de la sanidad, es posible e incluso urgente, trabajar por acortar a tiempos tolerables las demoras, disminuir el número de paciente en listas de espera y restaurar la confianza de la ciudadanía en su sanidad pública.

Entre las medidas que pueden ayudar para ello, destacamos las siguientes:

1. Dar la máxima prioridad sanitaria y política a garantizar la *accesibilidad* real de la población a los servicios de la sanidad pública, asumiendo que a partir de cierto tiempo de demora la espera equivale a la *denegación* de la atención, lo cual es *inaceptable*. El aseguramiento sanitario público debe incluir inexcusablemente garantía de atención médica en caso de necesidad, sea con medios propios o ajenos.
2. Tomar las medidas que sean precisas para garantizar en

Atención Primaria³³ que la mayoría de los pacientes (por ejemplo, un 80%) tenga consulta con su médico de familia en menos de 40-78h, dotándole de los medios diagnósticos necesarios para que sus consultas sean de alta resolutividad.

3. Incrementar la dotación de cuidados domiciliarios y de camas de media y larga estancia para la atención de pacientes convalecientes, postoperados, frágiles, etc., para que reciban atención más adecuada y se liberen camas en hospitales de agudos que permitan incrementar su actividad.
4. Máxima transparencia sobre la actividad sanitaria y las listas de espera. Se trata de ofrecer en abierto por internet datos e información de los recursos

(personal, quirófanos, etc.) disponibles y utilizados, así como de la actividad sanitaria que se realiza por hospitales, servicios y por procedimientos, incluida la lista específica de espera para los mismos (por ejemplo, para la atención oncológica). Estos datos ya existen y son conocidos por los responsables, pues la gestión sanitaria está altamente informatizada. ¿Por qué no hacerlos públicos, tanto internamente a nivel de hospital como para la ciudadanía? La transparencia tiene en sí misma un enorme potencial revulsivo en un entorno sanitario donde el prestigio profesional es un activo muy valorado, y donde puede activar la competencia por comparación; también tendría un gran impacto en el

³³ No se considera “lista de espera” las demoras para consulta en Atención Primaria; por ello no hemos tratado sobre ellas en este trabajo. Sin embargo, el

Barómetro Sanitario 2025 muestra que el 77,1% de los que han tenido una consulta en los últimos 12 meses han esperado más de 4 días.

debate social y político sobre porqué hay tantos pacientes esperando tanto tiempo en la sanidad pública. Esta es sin duda la medida de mayor impacto potencial para devolver la confianza a la ciudadanía y estimular un debate informado sobre las listas de espera.

5. Llevar a cabo y publicar regularmente estudios y análisis rigurosos de las listas de espera por hospitales, por servicios y unidades clínicas, e incluso por procedimientos concretos; el objetivo es la toma de medidas, tras conocer de forma precisa la situación, evolución y causas de las demoras y las largas listas de espera, así como el rendimiento y la productividad de los recursos disponibles.

6. Adoptar, con las actualizaciones que sean precisas, las recomendaciones del Informe del Defensor del

Pueblo (2003) sobre listas de espera, en relación con: (a) el sistema de información, (b) la gestión de las listas de espera, (c) criterios de indicación y prioridad clínica, (d) tiempos máximos de espera y (e) información a la población.

7. Por último, pero no en último lugar, hacer una prioridad de la lucha contra las desigualdades socioeconómicas en el acceso y utilización de los servicios sanitarios, incorporando en la historia clínica datos sobre ocupación y nivel educativo, para detectar, analizar y corregir las desigualdades que puedan existir.

Dos consideraciones finales. Primera: el futuro del SNS, e incluso de los valores de solidaridad y justicia social ligados al Estado de Bienestar en nuestro país, está muy vinculado a que el *aseguramiento sanitario público del SNS* ofrezca una garantía real de acceso en un tiempo razonable a la atención sanitaria en caso de necesidad médica. Segunda: es muy posible que

el refuerzo y mejora global del SNS requiera incrementar la financiación sanitaria pública, pero es preciso tener en cuenta que los problemas de la sanidad española, en general, son mucho más de deficiente gobernanza y gestión que de financiación.

BIBLIOGRAFÍA

- Abásolo, I., Negrín-Hernández, M. A., & Pinilla, J. (2014). Equity in specialist waiting times by socioeconomic groups: Evidence from Spain. *The European Journal of Health Economics: HEPAC: Health Economics in Prevention and Care*, 15(3), 323-334. <https://doi.org/10.1007/s10198-013-0524-x>
- Asensio-Whyte, I., Gimeno-Feliu, L. A., Asensio-Whyte, I., & Gimeno-Feliu, L. A. (2024). Los determinantes sociales de la salud y su influencia en la prevalencia y pronóstico de la enfermedad pulmonar obstructiva crónica. Una revisión exploratoria. *Revista Clínica de Medicina de Familia*, 17(1), 13-25. <https://doi.org/10.55783/rcmf.170104>
- Bernal, E. (2026). *AVPM Atlas de Variaciones de la Práctica Médica: 25 años evaluando el Sistema Nacional de Salud*. Gobierno de Aragón. IACS. Recuperado 5 de febrero de 2026, de <https://www.iacs.es/atlas-de-variaciones-de-la-practica-medica/>
- Bernal-Delgado, E., Angulo-Pueyo, E., Ridao-López, M., Urbanos Garrido, R. M., Oliva, J., García-Abiétar, D., & Hernández-Quevedo, C. (2024). *Spain: Health system review*. WHO Regional Office for Europe. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/484a7fc9-b55a-4994-aaa2-b9aa2cc77910/content>
- Borrell, C. (2022). Desigualdades en salud en Gaceta Sanitaria, de 1988 a 2022. *Gaceta Sanitaria*, 37. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2023.102291>
- Bosque-Mercader, L., Carrilero, N., García-Altés, A., López-Casasnovas, G., & Siciliani, L. (2023). Socioeconomic inequalities in waiting times for planned and cancer surgery: Evidence from Spain. *Health Economics*, 32(5), 1181-1201. <https://doi.org/10.1002/hec.4661>
- Congreso de los Diputados. (2020). Conclusiones para la reconstrucción social y económica. Aprobación por el Pleno del Dictamen de la Comisión: Sanidad y Salud Pública. *BOCG Congreso de los Diputados*, D, (130), 2-21. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-130.PDF
- Consejo Económico y Social (Ed.). (2024). *El sistema sanitario: Situación actual y perspectivas para el futuro: sesión ordinaria del Pleno de 28 de febrero de 2024* (Primera edición). CES, Consejo Económico y Social España. https://www.ces.es/documents/10180/5299170/INF_012024.pdf
- Crawford, S. M. (2017). Goodhart's law: When waiting times became a target, they stopped being a good measure. *BMJ*, 359, j5425. <https://doi.org/10.1136/bmj.j5425>

Defensor del Pueblo. (2003). *Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud*. Defensor del Pueblo.
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2002-01-Listas-de-espera-en-el-Sistema-Nacional-de-Salud.pdf>

Dickinson, Z. P., Hobolt, S. B., De Vries, C. E., & Crsmašchi, S. (2024). *Public Service Decline and Support for the Populist Right Evidence from England's National Health Service*. 58.

<https://catherinedevries.eu/NHS.pdf#:~:text=If%20the%20political%20establishment%20is%20perceived,may%20be%20more%20inclined%20to%20support%20populist>

Dorado Martin, J., Casado Blanco, M., Peral Pacheco, D., Montes Salas, G., Ravelo Antelo, C., Álvarez Gallego, Y., & Garcia Diaz, G. (2005). Relación de la artrosis con el índice de masa corporal y la clase. *REEMO*, 14(3), 41-45.

[https://doi.org/10.1016/S1132-8460\(05\)72680-5](https://doi.org/10.1016/S1132-8460(05)72680-5)

EESE-2020 Encuesta Europea de Salud en España 2020. (2020).
https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/EncuestaEuropea/Enc_Eur_Salud_en_Esp_2020.htm

ESdE Ministerio de Sanidad. (2023).

<https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaSaludEspa%20na/home.htm>

Fernandez Marcos, A., De Haro Gasquez, D., Fernandez Sanchez, B., Diez Muñiz, E., Puyol Muñiz, M.,

Yélamo Agua, C., Del Busto Bonifaz, S., Berzal Perez, E., Arranz Alvares, B., Gonzalez Ubeda, F., Grande Dominguez, I., Castañeda Hidalgo, D., Crespo Romero, S., & Gonzalez de Aledo Morales, A. (2022).

Impacto del cáncer en España: Una aproximación a la inequidad y los determinantes sociales (p. 66). AECC.

https://observatorio.contraelcancer.es/sites/default/files/informes/Impacto%20del%20cancer%20en%20Espa%C3%B1a_resumen%20ejecutivo_0.pdf

Flores Martos, R., & Ayala Cañón, L. (with Carpintero Redondo, Ó., & Almazán Gómez, A.). (2025). *IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2025*. Fundación FOESSA : Cáritas.

García Corchero, J. D., & Jiménez Rubio, M. D. (2022). *Waiting times in healthcare: Equal treatment for equal need?*

<https://doi.org/10.1186/s12939-022-01799-x>

Lobo, F. (2025). El Dictamen de la Comisión Parlamentaria de Reconstrucción Social y Económica de 2020. ¿Una hoja de ruta para la sanidad española? [Investigaciones de Funcas 4/2025]. FUNCAS.
https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2025/06/EL-DICTAMEN-DE-LA-COMISION_WEB-1.pdf

López-Vega, M., Doménech-Fernández, J., Peiró, S., & Ridao-López, M. (2023). Has Arthroscopic

Meniscectomy Use Changed in Response to the Evidence? A Large-database Study From Spain. *Clinical Orthopaedics and Related Research*, 481(1), 7-16.

<https://doi.org/10.1097/CORR.0000000002421>

Lundqvist, A., Andersson, E., Ahlberg, I., Nilbert, M., & Gerdtham, U. (2016). Socioeconomic inequalities in breast cancer incidence and mortality in Europe—a systematic review and meta-analysis. *European Journal of Public Health*, 26(5), 804-813.

<https://doi.org/10.1093/eurpub/ckw070>

Martín-Fernández, J., & Rodríguez-Cabrera, F. (2024). Accesibilidad al Sistema Nacional de Salud: Equidad y listas de espera, un estudio observacional. *Revista Clínica de Medicina de Familia*.

<https://doi.org/10.55783/rcmf.170304>

Ministerio de Sanidad. (2025). INFORME. Evaluación de la sanidad privada en el sistema sanitario de España (p. 138) [Informe]. Ministerio de Sanidad.

Ministerio de Sanidad—Áreas—Nuevo Estatuto Marco. (s. f.). Recuperado 8 de febrero de 2026, de <https://www.sanidad.gob.es/areas/profesionSanitarias/nuevoEstatutoMarco.htm>

Ministerio de Sanidad—Sanidad en datos—Opinión de los ciudadanos. *Barómetro Sanitario*.

(s. f.). Recuperado 8 de febrero de 2026, de https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/home_BS.htm

Moreno, A., Lostao, L., & Regidor, E. (2023). Características sociodemográficas y tendencia de los problemas de salud mental en España en las dos primeras décadas del siglo XXI. *Panorama Social*, (38), 71-93.

<https://www.funcas.es/revista/la-crisis-de-salud-mental-mas-alla-de-las-estadisticas/>

Negrín, M. A., & Ortún, V. (2024). Editorial. Recursos humanos en sanidad: Más de lo mismo no es una solución. Informe SESPAS 2024. *Gaceta Sanitaria*, 38.

<https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2024.102391>

OECD. (2020). *Waiting Times for Health Services: Next in Line*. OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/242e3c8c-en>

OECD (Ed.). (2023). *Perfiles nacionales de cáncer: España 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/bab6e2e3-es>

OECD. (2025a). *España: Perfil sanitario 2025*. (State of Health in the EU, p. 27). European Commission. <https://eurohealthobservatory.who.int/publications/m/spain-country-health-profile-2025>

OECD. (2025b). *Health at a Glance 2025: OECD Indicators*. OECD

Publishing.

<https://doi.org/10.1787/8f9e3f98-en>

OECD & European Commission.

(2025). *Perfiles nacionales de cáncer: España 2025*. OECD

Publishing.

<https://doi.org/10.1787/5a9404b9-es>

Ortún, V. (2025). Calidad de las organizaciones y del sistema: No es lo mismo. *Journal of Healthcare Quality Research*, 40(2), 126-133. <https://doi.org/10.1016/j.jhqr.2024.12.003>

Peiró, S. (2000). Algunos elementos para el análisis de las listas de espera. *Gestión Clínica y Sanitaria*, 2(4), 126-131.

<http://iiss.es/gcs/gestion%20clinica%204.pdf>

Pell, J. P., Hart, J. T., Pell, A. C. H., Norrie, J., Ford, I., & Cobbe, S. M. (2000). Effect of socioeconomic deprivation on waiting time for cardiac surgery: Retrospective cohort studyCommentary: Three decades of the inverse care law. *BMJ*, 320(7226), 15-19. <https://doi.org/10.1136/bmj.320.7226.15>

Petrova, D., Redondo-Sánchez, D., Rodríguez-Barranco, M., Marcos-Gragera, R., Guevara, M., Carulla, M., Munain, A. L. de, Vizcaíno, A., Barco, S. del, González-Flores, E., Pollán, M., & Sánchez, M.-J. (2025). Socioeconomic inequalities in adherence to clinical practice guidelines and breast cancer survival: A multicentre population-based study in Spain. *BMJ Quality*

& Safety, 34(12), 810-823.

<https://doi.org/10.1136/bmjqs-2024-017809>

Pinilla, J., López-Valcárcel, B. G., González-Martel, C., & Peiro, S. (2018). Pinocchio testing in the forensic analysis of waiting lists: Using public waiting list data from Finland and Spain for testing Newcomb-Benford's Law. *BMJ Open*, 8(5), e022079. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2018-022079>

Repullo, J. R., & Freire, J. M. (2016). Implementando estrategias para mejorar el gobierno institucional del Sistema Nacional de Salud. *Gaceta Sanitaria*, 30, 3-8. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2016.04.016>

Sánchez García, J. F., Bernal García, J. J., & Martínez María Dolores, S. M. (2006). *Simulación de colas con prioridades aplicada a la sanidad regional: Funcionamiento de las listas de espera quirúrgica*. <http://hdl.handle.net/10317/1444>

Simó, J. (2017, noviembre 1). Salud, dinero y atención primaria: Listas de espera por clase social según aseguramiento. *Salud, dinero y atención primaria*. <https://saludineroap.blogspot.com/2017/11/listas-de-espera-por-clase-social-segun.html>

Stroppe, A.-K. (2023). Left behind in a public services wasteland? On the accessibility of public services and political trust. *Political Geography*, 105, 102905.

<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102905>

Urbanos, R., & Gonzalez, B. (2015). Sanidad y Desigualdad. En 2º *Informe sobre la Desigualdad en España 2015*. Fundación Alternativas.
<https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/f5024a133ab06b2aa3f348484edc2274.pdf>

Vilar-Palop, J., Hernandez-Aguado, I., Pastor-Valero, M., Vilar, J., González-Alvarez, I., & Lumbreras, B. (2018). Appropriate use of medical imaging in two Spanish public hospitals: A cross-sectional analysis. *BMJ Open*, 8(3), e019535.
<https://doi.org/10.1136/bmjopen-2017-019535>

6 ¿DE LA CULTURA DE LA

PROPIEDAD A LA
GENERACIÓN DEL
ALQUILER?

LAS DESIGUALDADES
INTERGENERACIONALES
EN EL ACCESO A LA
VIVIENDA EN ESPAÑA

Carlos Delclós

Universitat Autònoma de Barcelona

INTRODUCCIÓN

Durante buena parte del siglo XX, España fue descrita como una *sociedad de propietarios*. El acceso generalizado a la vivienda en propiedad era no solo el resultado dominante del sistema residencial, sino un pilar fundamental de la estabilidad familiar, la integración social y la movilidad ascendente. En un contexto de Estado de bienestar limitado y fuerte centralidad de la familia, la vivienda en propiedad funcionó como un mecanismo privado de protección social, permitiendo a los hogares amortiguar los riesgos del mercado laboral, acumular patrimonio y transmitir seguridad material entre generaciones (Ronald y Dewilde, 2017; Fuster, Arundel y Susino, 2019).

En las últimas dos décadas, este modelo se ha erosionado. La crisis financiera de 2008, la pandemia de la COVID-19 y la crisis del coste de la vida iniciada en 2021 (cuyo impacto, pese a la moderación reciente de la inflación, continúa condicionando el acceso cotidiano a bienes de primera necesidad) han acelerado

una transformación estructural del sistema residencial español. El resultado no es únicamente un descenso de las tasas de propiedad o un problema coyuntural de asequibilidad, sino una reconfiguración del papel de la vivienda en la estructura social. Hoy la propiedad residencial es uno de los principales mecanismos de producción y reproducción de la desigualdad en España, con un impacto especialmente visible en las relaciones intergeneracionales.

En este capítulo, argumento que las desigualdades habitacionales de la España contemporánea deben analizarse prioritariamente desde una perspectiva generacional. El eje central de la estratificación residencial ya no se articula exclusivamente en torno a la clase ocupacional o al nivel de ingresos, sino en torno a cohortes que accedieron a la vivienda bajo condiciones político-económicas sustancialmente distintas. Las generaciones mayores, especialmente aquellas que compraron vivienda durante los ciclos de expansión crediticia y

revalorización inmobiliaria, han podido consolidar su seguridad residencial y su patrimonio. En cambio, las generaciones más jóvenes se enfrentan a un sistema caracterizado por precios elevados, precariedad laboral, escasa provisión pública y una creciente dependencia de los recursos familiares para acceder a una vivienda estable (Hoolachan y McKee, 2018; Hochstenbach et al., 2025).

Esta brecha generacional no es meramente demográfica ni responde únicamente a cambios en las preferencias residenciales. Es el resultado de una reorganización estructural de la vivienda como activo económico y vector central de acumulación de riqueza. La propiedad residencial no se concibe como un bien accesible para facilitar la seguridad vital o la integración social, sino como un recurso selectivo, cuya distribución condiciona de forma creciente las oportunidades vitales. En este sentido, el acceso desigual a la vivienda se traduce directamente en desigualdades en los procesos de emancipación residencial, formación de hogares y acumulación patrimonial.

En este capítulo, propongo tres argumentos principales. En primer lugar, que la desigualdad

intergeneracional en el acceso a la vivienda no es un fenómeno transitorio, sino una característica estructural y persistente del sistema residencial español surgido a partir de la crisis del 2008. En segundo lugar, que esta desigualdad es producida activamente por un entramado institucional que ha privilegiado la propiedad y el soporte familiar, transformando la vivienda en un activo de acumulación y extracción de rentas, en lugar de un bien de primera necesidad. En tercer lugar, que esta divergencia patrimonial ha dado lugar a una nueva estratificación social donde la posición en el ciclo vital y el acceso a la herencia definen hoy las clases residenciales con más fuerza que los indicadores laborales tradicionales.

En este marco analítico, la dinámica de precios del mercado no se concibe como un eje autónomo, sino como un factor que amplifica las brechas generacionales preexistentes. El encarecimiento sostenido de la vivienda incrementa de manera decisiva la importancia del patrimonio heredado y del apoyo familiar, reforzando las ventajas de las generaciones ya propietarias y profundizando la segmentación dentro de las cohortes más jóvenes. De este modo, las relaciones de tenencia (especialmente la creciente

polarización entre hogares con capacidad de extraer rentas y hogares dependientes del alquiler) operan como mecanismos a través de los cuales la desigualdad generacional se cristaliza en posiciones de clase diferenciadas. Como demuestran los datos analizados en las secciones siguientes, el sistema residencial ha dejado de ser un motor de movilidad para convertirse en una infraestructura de cierre social.

La estructura del capítulo se organiza en tres ejes fundamentales. El primero analiza el tránsito desde un modelo de propiedad generalizada hacia un sistema residencial segmentado, marcado por el colapso de la demanda endógena y la exclusión de las cohortes jóvenes. El segundo examina la polarización del patrimonio inmobiliario, poniendo en evidencia cómo la vivienda ha pasado de ser un bien de uso a una infraestructura de acumulación y extracción de rentas concentrada en las generaciones mayores. Finalmente, el capítulo analiza cómo esta divergencia patrimonial consolida una nueva estructura de clases (definida por la posición de renta y la tenencia), donde la familia y la herencia actúan como fronteras críticas para la autonomía residencial.

Al situar estas relaciones en el centro, el análisis propone una lectura de la vivienda como la infraestructura principal de la desigualdad en la España contemporánea. En este sentido, comprender cómo el acceso a la vivienda reorganiza las oportunidades entre generaciones es fundamental para explicar las transformaciones recientes del sistema residencial y sus implicaciones a medio y largo plazo.

TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS Y ESTRUCTURALES DEL SISTEMA RESIDENCIAL ESPAÑOL

Durante buena parte del siglo XX, el sistema residencial español se desarrolló bajo un patrón de evolución lenta y previsible. Una transición demográfica marcada por el crecimiento de la población, el descenso de la mortalidad y el aumento del número de hogares (impulsada tanto por el crecimiento poblacional como por la reducción del tamaño medio del hogar) ofrecía un marco estable para planificar la vivienda. Como señalaban Módenes y López-Colás (2014), la demanda de vivienda estaba determinada por un crecimiento inercial y moderado, con variaciones explicables por la

evolución natural de la población y sus flujos migratorios internos.

Sin embargo, las últimas décadas han alterado profundamente este equilibrio. España ha pasado de una *demografía lenta* a una *demografía rápida* (Módenes, Marcos y García-García, 2024), en la que las tendencias poblacionales y residenciales fluctúan con intensidad y frecuencia. El país ha entrado en una fase “postransicional”, caracterizada por el envejecimiento, la inmigración y la volatilidad en los comportamientos familiares. Ya no existe un vínculo lineal entre población y vivienda: el sistema está atravesado por ciclos, crisis e incertidumbre estructural. Este cambio de régimen demográfico no solo altera la magnitud de la demanda residencial, sino también su naturaleza social y territorial.

De la “demografía lenta” a la “demografía rápida”

En la fase clásica de la transición demográfica, los cambios eran graduales: el crecimiento de la población joven generaba demanda de vivienda, y la política pública podía responder con una planificación relativamente estable. Hoy, en cambio, la demanda se comporta de manera más errática,

reflejando los efectos combinados de la inmigración, las crisis económicas y las transformaciones culturales.

Según Módenes, Marcos y García-García (2024), esta “demografía rápida” se caracteriza por una fuerte interacción entre movimientos migratorios y decisiones individuales de emancipación o cohabitación. En períodos de bonanza económica, la inmigración y una emancipación más temprana impulsan la creación de hogares; en fases de crisis, esos mismos factores se contraen simultáneamente, reduciendo la demanda de vivienda. Así, el sistema residencial español oscila entre fases expansivas y contractivas, sin lograr estabilizarse.

Esta volatilidad demográfica plantea un desafío para las políticas públicas. La planificación basada en proyecciones lineales se ha vuelto obsoleta, ya que los *shocks* económicos, sanitarios o migratorios alteran en pocos años la demanda de hogares, generando déficits o excedentes repentinos en la oferta.

FACTORES CONTEMPORÁNEOS DE LA DEMANDA RESIDENCIAL

El análisis de Módenes, Marcos y García-García (2024) explica la formación reciente de hogares

basándose en tres tendencias que ayudan a reinterpretar el sistema residencial español en clave sociodemográfica. La primera tendencia es *la inmigración como motor del crecimiento de hogares*. Según los autores, hoy en día la llegada de personas migradas es el único componente netamente positivo de la demanda residencial. Entre 2020 y 2022, la práctica totalidad del crecimiento del número de hogares provino de población migrante. Desde 2002, este grupo ha representado cerca del 45% de la creación total de hogares. Sin estos flujos, la demanda neta sería prácticamente nula.

Esta dependencia migratoria explicaría la sensibilidad del mercado inmobiliario a los cambios en la política migratoria y a las crisis internacionales. A su vez, conlleva una integración profundamente desigual de la población migrada en la demanda residencial. Durante la crisis del 2008-2013, los hogares encabezados por personas de nacionalidad extracomunitaria presentaron niveles de precariedad habitacional y presión de desplazamiento hasta tres veces superiores a los de la población española, incluso al controlar por renta, edad, tipo de tenencia y la presencia de impagos. Asimismo, el

análisis multivariado de la Encuesta de Condiciones de Vida del 2012 sugiere que las personas migrantes no solo habitan en condiciones más inestables, con alquileres más elevados, sobrecarga de gasto y mayor probabilidad de desahucio, sino que también enfrentan formas de “ciudadanía precaria” que las sitúan en un continuo de vulnerabilidad legal y residencial (Delclós, 2022).

Desde esta perspectiva, la inmigración pone de manifiesto una paradoja estructural del sistema habitacional español: quienes sostienen la demanda y el crecimiento urbano son, al mismo tiempo, los más expuestos a la exclusión y al desarraigo. La vivienda se configura como una infraestructura de frontera interna, donde las diferencias de ciudadanía delimitan el acceso efectivo a los derechos. Este proceso multiplica y densifica las fronteras urbanas, generando un régimen de inclusión diferencial en el que las personas migrantes participan plenamente en el mercado (como inquilinas o deudoras), pero en condiciones desventajosas que facilitan la extracción de rentas y perpetúan la precariedad residencial (Delclós, 2022).

La segunda gran tendencia identificada por Módenes, Marcos y García-García (2024) tiene que ver con el comportamiento familiar como factor de volatilidad. En las últimas dos décadas, los hogares españoles se han vuelto más sensibles a las crisis económicas, al ciclo laboral y a las transformaciones culturales que afectan la formación y disolución de hogares. Lo que en la etapa de la “demografía lenta” era un proceso relativamente previsible (la emancipación progresiva de los jóvenes y la estabilidad de los hogares familiares) se ha transformado en un conjunto de trayectorias intermitentes, reversibles y fragmentadas.

En términos cuantitativos, el análisis realizado por Módenes et al. (2024) a partir de datos del INE muestra un cambio estructural en la formación de hogares en España. Mientras que entre 2000 y 2013 las emancipaciones, los divorcios y los procesos de reagrupación familiar contribuían a crear en torno a 50.000 nuevos hogares anuales, a partir de 2018 estos mismos procesos comienzan a restar hogares. Este giro se explica por un balance neto negativo entre los hogares que se forman (por emancipación o separación) y los que desaparecen (por defunción o

reunificación), lo que refleja una creciente incapacidad del sistema demográfico interno para generar demanda residencial neta (Módenes et al., 2024). La prolongación de la cohabitación intergeneracional, el retorno al hogar paterno y el aumento de la convivencia compartida se han convertido en estrategias de ajuste social frente a la precariedad residencial. En otras palabras, el sistema compensa su rigidez a través de la elasticidad familiar: cuando el mercado o el Estado fallan, la familia absorbe el impacto.

Sin embargo, esta “elasticidad” tiene límites y consecuencias sociales importantes. Como muestran Fuster, Arundel y Susino (2019), el retraso de la emancipación no responde a preferencias culturales, sino a restricciones materiales, especialmente entre los jóvenes de clases populares. La dependencia prolongada de la familia restringe la autonomía personal, retrasa la formación de pareja y la maternidad, y reproduce desigualdades intergeneracionales. Así, la familia actúa simultáneamente como red de apoyo y frontera de exclusión: un refugio frente al mercado, pero también una institución que cristaliza las diferencias entre quienes pueden y quienes no pueden

ofrecer recursos habitacionales a sus hijos.

Desde una perspectiva de género, esta dinámica se intensifica. Las mujeres jóvenes son más propensas a retrasar su emancipación o a asumir responsabilidades de cuidados dentro del hogar familiar, lo que limita su movilidad y capacidad de acumulación (Acebillo-Baqué, Maestripieri y Delclós, 2024). En contextos de crisis, las separaciones y divorcios suelen traducirse en una reconcentración de hogares femeninos y monoparentales, aumentando la vulnerabilidad residencial de este grupo.

Más allá de los hogares jóvenes, la volatilidad también se manifiesta en las generaciones mayores. El envejecimiento poblacional y la prolongación de la esperanza de vida han generado nuevas formas de dependencia intergeneracional: mayores que alojan a hijos adultos desempleados, o que mantienen viviendas sobredimensionadas (y por tanto más costosas de mantener) ante la falta de alternativas habitacionales. Esto acentúa la rigidez del parque existente y reduce su rotación demográfica, reforzando los desequilibrios territoriales.

En conjunto, el comportamiento familiar se está transformando en

una válvula de ajuste estructural del sistema residencial español. La familia sigue funcionando como el principal amortiguador frente a las crisis, pero al hacerlo también internaliza los costes sociales de la precariedad, sosteniendo una estructura en la que el bienestar depende de la solidaridad privada. La volatilidad demográfica actual, por tanto, no puede entenderse sin considerar este papel ambivalente de la familia: fuente de resiliencia, pero también mecanismo de reproducción de desigualdades.

La tercera tendencia señalada por Módenes, Marcos y García-García (2024) es quizás la más estructural. Se trata del *colapso de la demanda endógena*, es decir, la desaparición de la capacidad de la población nativa para generar un crecimiento neto de hogares. En las últimas dos décadas, el número de nuevos hogares formados por jóvenes españoles se ha equilibrado con el número de hogares que desaparecen como consecuencia del envejecimiento y la mortalidad. Por primera vez desde la transición demográfica, la dinámica interna de la población española ya no impulsa la expansión del sistema residencial. La demanda exógena, asociada principalmente a los flujos globales de trabajadoras y capital, se ha

convertido así en el principal sostén (pero también en el componente más precario) del crecimiento residencial en España.

En el plano demográfico, este fenómeno refleja la conjunción de tres procesos: el envejecimiento estructural de la población, la baja fecundidad persistente y la prolongación de la esperanza de vida. España es hoy uno de los países más envejecidos del mundo (con una edad media superior a 44 años) y con una de las tasas de fecundidad más bajas de Europa (1,2 hijos por mujer en 2024 según Eurostat). Como consecuencia, la base demográfica que alimentaba la creación de hogares se ha estrechado de forma dramática.

Pero el colapso de la demanda endógena no se traduce en menor presión sobre el sistema residencial. Al contrario, se manifiesta en una rigidez creciente del parque existente. Los hogares mayores, generalmente propietarios, mantienen viviendas sobredimensionadas o infrautilizadas, mientras los jóvenes carecen de medios para acceder a una vivienda propia o incluso alquilada (Arundel et al., 2024). Este bloqueo intergeneracional crea una paradoja: el stock de vivienda crece,

pero su movilidad y redistribución se reducen.

En este sentido, la estructura residencial española refleja lo que se podría describir como una “trampa patrimonial” (Roberts, 2025), en la que los activos inmobiliarios acumulados por las generaciones del baby boom permanecen inmovilizados, tanto por razones afectivas como por la falta de alternativas de alojamiento atractivas para mayores (Ronald y Dewilde, 2017; Lebrusan y Victoria Gomez, 2022). El resultado es una disminución de la oferta efectiva, incluso cuando la demanda agregada parece estancada.

A nivel económico, este proceso refuerza la desigualdad intergeneracional. Los hogares mayores disponen de riqueza acumulada en forma de vivienda pagada, lo que les garantiza estabilidad y acceso a crédito, mientras las cohortes jóvenes enfrentan precariedad laboral y alquileres crecientes. Como advierten Hochstenbach et al. (2025), el sistema residencial se ha convertido en un mecanismo de transmisión patrimonial, donde la posición en el ciclo vital determina el grado de precariedad o privilegio.

Además, el colapso endógeno tiene una dimensión territorial. En las áreas rurales y del interior, la mortalidad supera ampliamente la formación de nuevos hogares, generando parques vacíos y envejecidos; mientras que, en las zonas metropolitanas, donde la inmigración sostiene la demanda, la oferta asequible es cada vez más escasa. Esta divergencia produce una España dual: una España vacía por exceso de vivienda y una España saturada por falta de acceso.

En suma, el colapso de la demanda endógena no implica una “demanda débil”, sino un desajuste estructural entre generaciones, territorios y formas de tenencia. La reproducción del sistema habitacional depende crecientemente de la inmigración y de la circulación del patrimonio entre generaciones. Por ello, las políticas públicas deben dejar de concebir la vivienda únicamente como problema de oferta y asumirla como infraestructura demográfica: un espacio donde se materializan las transiciones vitales, los flujos migratorios y las transferencias de riqueza que estructuran el futuro del país.

Madurez demográfica y gestión del parque existente

El proceso de envejecimiento y desaceleración demográfica descrito no implica una menor presión sobre el sistema residencial, sino un cambio en su naturaleza. Como muestran Módenes, Marcos y García-García (2024), el Índice de Madurez Demográfica (InMaDe), que mide la proporción de la nueva demanda de vivienda que puede satisfacerse con unidades liberadas por mortalidad o disolución de hogares, ha pasado del 24,4% en 2002–2006 al 63,7% en 2017–2021. Esto significa que casi dos tercios de las nuevas necesidades de vivienda podrían resolverse dentro del propio parque existente, siempre que se garantice su uso residencial. Por tanto, el desafío actual no es solo de cantidad, sino de acceso, localización y uso eficiente del stock. En un país donde una parte considerable de las viviendas permanece vacía o se destina a usos turísticos, la prioridad de la política pública debería ser el reciclaje y la redistribución del parque.

Esta madurez demográfica está además territorialmente desequilibrada: mientras en el interior peninsular la liberación de viviendas supera la formación de nuevos hogares, en las áreas metropolitanas y litorales, donde se

concentra el empleo y la inmigración, el déficit es creciente. En consecuencia, la geografía residencial española se polariza entre una España vacía, con exceso de vivienda envejecida, y una España saturada, donde el acceso se vuelve cada vez más restrictivo.

DE LA CULTURA DE LA PROPIEDAD A LA GENERACIÓN DEL ALQUILER: CAMBIO DE RÉGIMEN Y NUEVAS DESIGUALDADES

Las transformaciones demográficas y territoriales analizadas hasta aquí no pueden comprenderse al margen del marco institucional que las sostiene. La estructura del parque residencial, la distribución del patrimonio y las estrategias familiares de acceso a la vivienda no son solo el resultado de la dinámica poblacional, sino el de un régimen de bienestar patrimonializado que ha hecho de la propiedad un eje principal de la seguridad y movilidad social. En las páginas siguientes se explora cómo ese modelo basado en la acumulación privada, la herencia y el endeudamiento ha entrado en crisis, dando paso a un nuevo escenario definido por la financiarización, la precariedad y la emergencia de una “generación del alquiler”.

El mito de la propiedad y la financiarización del bienestar

El viraje demográfico descrito en la sección anterior se acompañó de un cambio institucional profundo: la financiarización de la vivienda. Este proceso, entendido como la subordinación del valor de uso del hogar a su valor de cambio en el mercado, ha reconfigurado la relación entre vivienda, bienestar y desigualdad (Ronald y Dewilde, 2017; Hochstenbach et al., 2025).

En España, la expansión del crédito hipotecario durante los años noventa y dos mil transformó la vivienda en eje de la seguridad familiar y del ahorro privado. En un contexto de Estado de bienestar limitado, la propiedad funcionó como mecanismo de autoprotección frente a la incertidumbre laboral y las carencias del sistema público de pensiones. Las deducciones fiscales, la abundancia de crédito y la debilidad de la vivienda social consolidaron una cultura del propietario (Fuster, Arundel y Susino, 2019). Ser propietario equivalía a haber alcanzado la madurez social. La vivienda ofrecía estatus, seguridad y pertenencia; el alquiler, en cambio, evocaba inestabilidad. Este modelo dependía del crecimiento económico y de cierta estabilidad laboral. Cuando

esas condiciones se quebraron tras la crisis de 2008, el mito de la propiedad comenzó a fracturarse.

La Gran Recesión evidenció la fragilidad del sistema: el desplome inmobiliario y los desahucios convirtieron un símbolo de éxito en una fuente de endeudamiento. Miles de familias perdieron su hogar sin liberarse de sus deudas, y lo que antes actuaba como motor de integración pasó a ser un factor de vulnerabilidad. La vivienda, antes asociada a seguridad, pasó a representar riesgo y deuda, debilitando la confianza en la propiedad como garantía de bienestar (Fuster et al., 2019).

De este colapso ha surgido una nueva conciencia generacional. Las cohortes jóvenes, marcadas por la precariedad laboral, descubrieron que el sueño de la propiedad era inalcanzable. Como señalan Hoolachan y McKee (2018), emerge así la “Generación del alquiler”, expresión de una transición histórica en la que la vivienda deja de ser resultado de la desigualdad para convertirse en uno de los principales motores estructurales de la desigualdad contemporánea, al condicionar simultáneamente el acceso a estabilidad, crédito, acumulación de riqueza y

transmisión intergeneracional de ventajas.

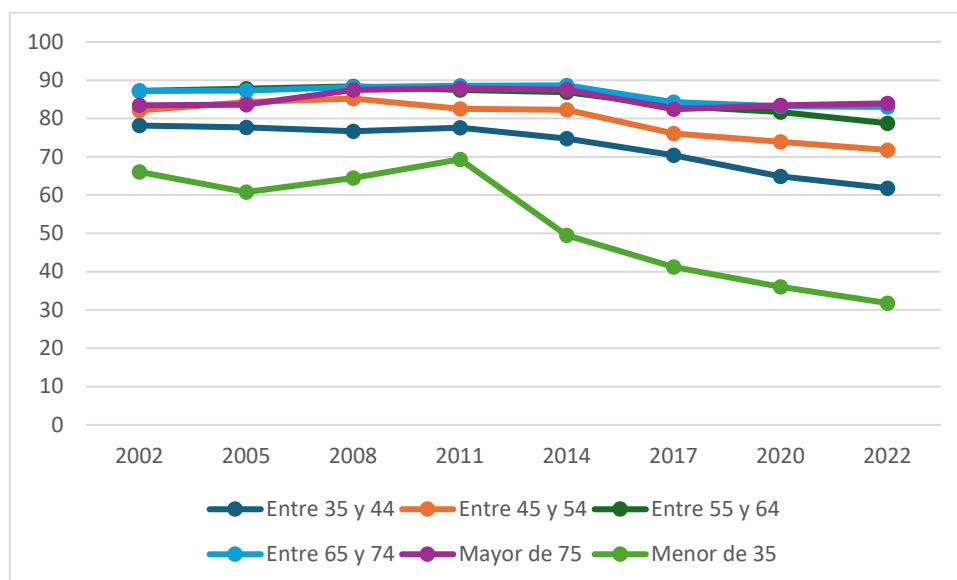
La magnitud de esta fractura se observa con claridad en el Gráfico 1. Los datos de la *Encuesta Financiera de las Familias* muestran que el acceso a la propiedad ha sufrido una contracción asimétrica y profundamente generacional: mientras que los hogares encabezados por mayores de 65 años mantienen tasas de propiedad estables y superiores al 80%, la cohorte menor de 35 años ha experimentado un desplome sin precedentes, pasando de un 69,4% en 2011 a apenas un 31,8% en 2022. Esta caída de casi 40 puntos porcentuales en poco más de una década confirma que la propiedad ha dejado de ser un hito alcanzable en la juventud, desplazando el umbral de acceso hacia edades cada vez más tardías y consolidando la exclusión residencial de los nuevos hogares.

Este fenómeno no se limita a la juventud más temprana. El gráfico también revela un preocupante “efecto arrastre” en la cohorte de 35 a 44 años, cuya tasa de propiedad ha descendido del 77,7% al 61,9% en el mismo periodo. Esta evolución apunta a factores que subyacen el retraso coyuntural en el acceso (el deterioro progresivo de las trayectorias laborales, el

encarecimiento sostenido del coste de vida, el retraso en la transmisión hereditaria asociado al aumento de la esperanza de vida y la ruptura del modelo de acceso previo a la crisis de 2008). En conjunto, esta tendencia sugiere que la exclusión residencial no es un obstáculo transitorio que se resuelve con la madurez, sino una barrera estructural que acompaña a

las nuevas generaciones a lo largo de su ciclo vital. En definitiva, la vivienda propia ha dejado de ser un hito alcanzable, consolidando una nueva geografía de la desigualdad donde la edad de entrada al mercado define, de forma duradera, la capacidad de acumulación patrimonial.

Ilustración 39. Porcentaje de hogares poseedores de vivienda principal por edad del/la cabeza de familia?



Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias, año base 2022.

De la crisis a la generación del alquiler: nuevas trayectorias y narrativas

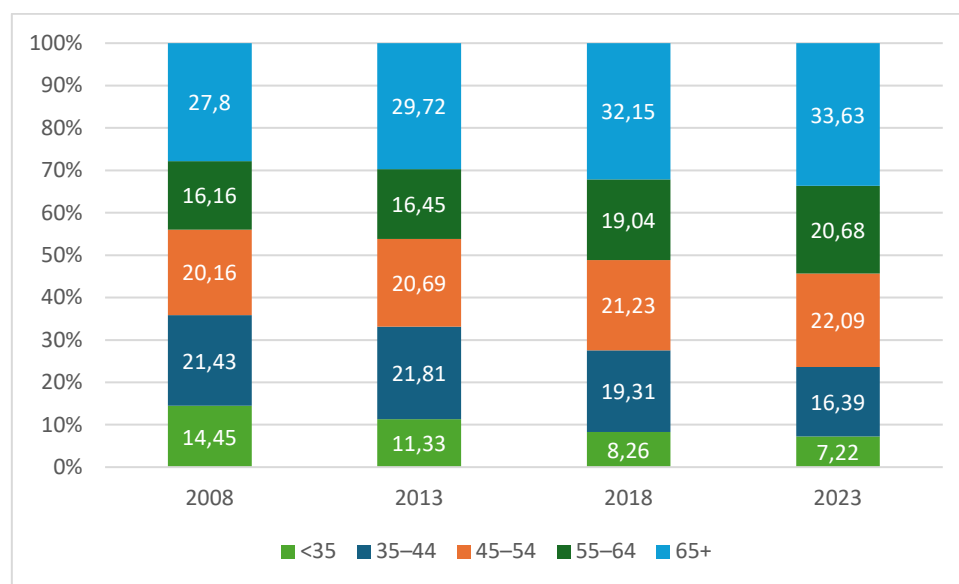
La *Generación del alquiler* encarna un doble desplazamiento, uno de carácter material y otro simbólico. En el plano objetivo, se retrasa la emancipación, se prolonga la cohabitación familiar y aumenta la proporción de jóvenes que viven de alquiler. Este retraso en la

autonomía se traduce en una transformación profunda de la estructura social de convivencia. Como muestra el Gráfico 2, el peso relativo de los hogares encabezados por jóvenes menores de 35 años se ha reducido a la mitad en quince años, cayendo del 14,4% en 2008 al 7,2% en 2023. Esta contracción no es solo un reflejo del envejecimiento poblacional, sino de la creciente

dificultad para iniciar proyectos vitales independientes. Mientras el sistema residencial español se apoya cada vez más en hogares de cohortes mayores (quienes ya suponen más de la mitad del total de hogares del país), las cohortes intermedias (35-44 años) también ven mermada su

presencia relativa. El resultado es un mercado de la vivienda que, al elevar las barreras de entrada, está estrangulando la formación de nuevos hogares y alterando la demografía residencial de forma estructural.

Ilustración 40 Hogares en España por edad de la persona responsable de la vivienda, 2008-2023.



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida* del Instituto Nacional de Estadística.

En el plano subjetivo, se reconfiguran las aspiraciones: la propiedad conserva valor simbólico, pero el alquiler se resignifica como espacio de autonomía y flexibilidad ante la imposibilidad estructural de comprar (Fuster et al., 2019). No obstante, a diferencia de lo que ocurre en países con regímenes de alquiler más unitarios y protegidos, como Alemania u Holanda, en España el recurso al alquiler se

impone mayoritariamente por necesidad y no por elección, debido en gran medida al carácter residual del alquiler social. Este marco institucional alimenta una brecha creciente entre generaciones: las cohortes mayores consolidaron patrimonio durante los ciclos de expansión, mientras que las más jóvenes se enfrentan un mercado dual en el que la propiedad se ha convertido en un privilegio y el

alquiler en una experiencia marcada por la precariedad. Así, la vivienda se convierte en espejo de la desigualdad intergeneracional, y la dificultad de acceso tiende a vivirse como fracaso individual más que como síntoma de un modelo agotado (Hoolachan y McKee, 2018).

Las políticas públicas, por su parte, han tardado en adaptarse. Aunque se han impulsado medidas para ampliar el parque público y promover la “vivienda asequible”, el discurso oficial continúa anclado en el ideal propietario. La persistencia de este imaginario limita la imaginación política y obstaculiza la creación de un sistema de alquiler estable y con derechos. Como advierten Ronald y Dewilde (2017) y Hochstenbach et al. (2025), mientras la vivienda siga siendo el principal medio de acumulación y seguridad, la desigualdad persistirá.

España vive así un estado de disonancia cognitiva: el de la propiedad como norma cultural y el de la precariedad como realidad social. Como sintetizan Fuster et al. (2019), la transformación de las aspiraciones residenciales refleja un reajuste profundo de las expectativas vitales. Sin embargo, la Generación del alquiler aún no representa un modelo consolidado. Podría representar una etapa de transición

hacia la recuperación de la vivienda como bien de uso. En este sentido, el reto no consistiría solo en ampliar la oferta, sino en pasar de entender la casa prioritariamente como activo financiero a reconocerla como derecho y condición de ciudadanía.

Territorio, herencia y frontera: las nuevas geometrías de la desigualdad residencial

Las transformaciones descritas tienen una clara dimensión territorial y familiar. En el plano territorial, la polarización del valor inmobiliario se ha intensificado. Las grandes áreas metropolitanas — Madrid, Barcelona, la costa mediterránea y las islas— concentran la riqueza y la demanda, mientras el interior peninsular experimenta despoblación y depreciación. Las zonas con precios altos son las que más se revalorizan, generando un círculo virtuoso para los propietarios y vicioso para los excluidos (Arundel, Torrado y Duque-Calvache, 2024).

A la inversa, los municipios del interior sufren pérdida de población y rigidez del parque envejecido, lo que reduce la movilidad y la reinversión. El resultado es una geografía desigual, donde el lugar de residencia determina las oportunidades de acumulación y estabilidad. España comparte con

otros países del sur de Europa un paisaje residencial fragmentado y dual, en el que la financiarización y la crisis demográfica se entrelazan (De Muldera y Olivera, 2025).

En el plano doméstico, la familia mantiene un papel ambivalente como red de apoyo y frontera de acceso. Durante décadas ofreció vivienda y ayuda económica ante la insuficiencia del Estado de bienestar español. Hoy, sin embargo, esa función protectora reproduce la desigualdad. Las familias con patrimonio pueden facilitar la emancipación mediante herencias o donaciones, pero las que no lo poseen quedan atrapadas en la dependencia. En este sentido, la vivienda es el principal vector de transmisión intergeneracional de la riqueza (Hochstenbach et al., 2025). Incluso en hogares de renta media o baja donde existe transmisión hereditaria, esta suele producirse demasiado tarde para resolver los momentos críticos del ciclo vital (emancipación, formación de hogar, crianza), prolongando así la dependencia residencial.

Esta dinámica consolida una sociedad donde la autonomía depende cada vez más del capital familiar. Los jóvenes que permanecen en casa de sus padres lo hacen no por preferencia, sino por

imposibilidad de acceder a una vivienda propia, retrasando sus ciclos vitales y limitando su movilidad laboral. La familia ha pasado de ser refugio frente al mercado a frontera que define quién puede o no acceder a una vivienda digna.

PROPIEDAD, POLARIZACIÓN Y NUEVAS CLASES RESIDENCIALES: LOS “TERRATENIENTES Y ARRENDATARIOS” DEL SIGLO XXI

La crisis del modelo propietario y la expansión de la financiarización no han democratizado el acceso a la vivienda, sino que han consolidado una nueva estructura patrimonial marcada por la concentración del valor inmobiliario y la estratificación por tenencia. En las dos últimas décadas, el sistema residencial español ha evolucionado hacia una polarización creciente entre hogares rentistas, que acumulan vivienda como activo de inversión, y hogares arrendatarios estructurales, cuya dependencia del alquiler se prolonga a lo largo del ciclo vital.

La posición que cada hogar ocupa en el mercado, como propietario, hipotecado o inquilino, determina hoy su estabilidad, su capacidad de ahorro y su pertenencia de clase, a

menudo con más fuerza que el nivel educativo o la ocupación. En este contexto, la vivienda no solo refleja las desigualdades preexistentes, sino que las produce activamente, operando como un mecanismo central (aunque no exclusivo) de acumulación y exclusión en la España contemporánea.

Estas transformaciones confirman la intuición de Naredo (2020), que propone que el *modelo inmobiliario español*, forjado bajo la alianza entre política, crédito y promoción privada, ha convertido el suelo en el eje articulador del capitalismo nacional. Como veremos, la vivienda se está consolidando como infraestructura de extracción de rentas, reorganizando el espacio social en torno a un nuevo eje patrimonial: los *terratenientes* multipropietarios e inversores y los *arrendatarios* crónicamente dependientes del mercado.

Como se detalla en el Gráfico 3, basado en la *Encuesta Financiera de las Familias* (EFF) del Banco de España, la evolución de la tenencia de múltiples propiedades entre 2002 y 2022 revela una transformación estructural en la distribución del patrimonio. El fenómeno más destacado es el crecimiento exponencial de la tenencia de múltiples propiedades residenciales

entre los estratos de mayor edad: el grupo de 65 a 74 años ha experimentado un ascenso meteórico, pasando de un 31,8% en 2002 a liderar la estadística con un 61,5% en 2022. De manera similar, los mayores de 75 años han escalado del 22,9% a un notable 56,7%.

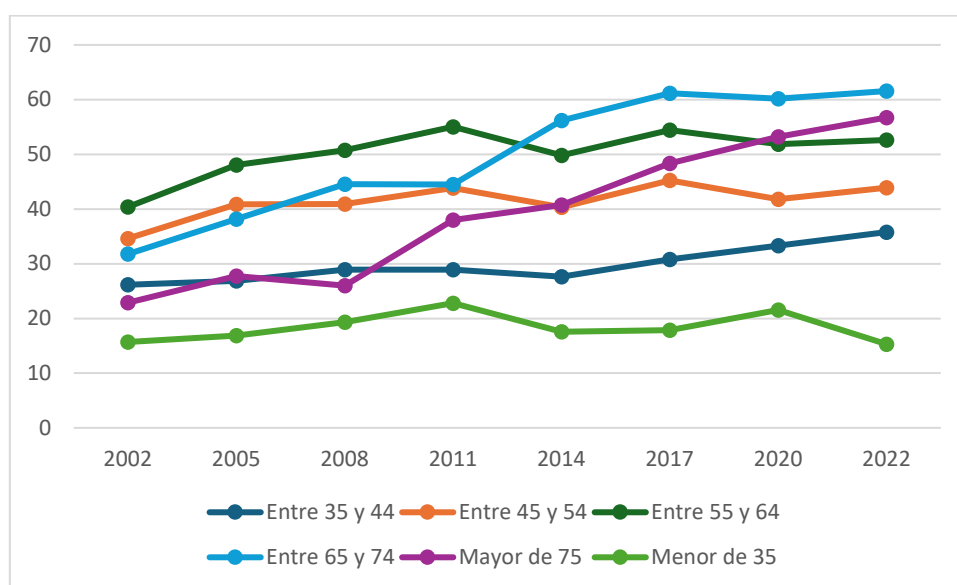
En el extremo opuesto, el grupo menor de 35 años presenta una trayectoria regresiva y de estancamiento. Tras un modesto repunte previo a la crisis de 2008 (alcanzando un 22,9% en 2011), su capacidad de poseer propiedades adicionales ha caído hasta el 15,3% en 2022, situándose por debajo de sus niveles de hace veinte años. Esta divergencia, donde los hogares en edad de jubilación tienen hoy cuatro veces más probabilidades de poseer otras propiedades que los hogares jóvenes, señala una discontinuidad en la estructura de clases residenciales basada en la cronología vital. Los jóvenes, excluidos incluso de la propiedad principal, se ven empujados al rol de arrendatarios permanentes, transfiriendo rentas hacia las cohortes que han logrado monopolizar el parque residencial sobrante.

Considerados conjuntamente, estos patrones reflejan un cambio estructural en las oportunidades de acumulación patrimonial a lo largo

del ciclo vital. Las cohortes que accedieron a la vivienda antes de la crisis del 2008 han podido ampliar su cartera residencial, los hogares jóvenes llegan más tarde al mercado, con peores condiciones laborales y

menor apoyo patrimonial temprano, de modo que tienen dificultades sustancialmente mayores para acumular riqueza a través de la propiedad residencial.

Ilustración 41. Porcentaje de hogares poseedores de otras propiedades inmobiliarias por edad del/la cabeza de familia.



Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias, año base 2022.

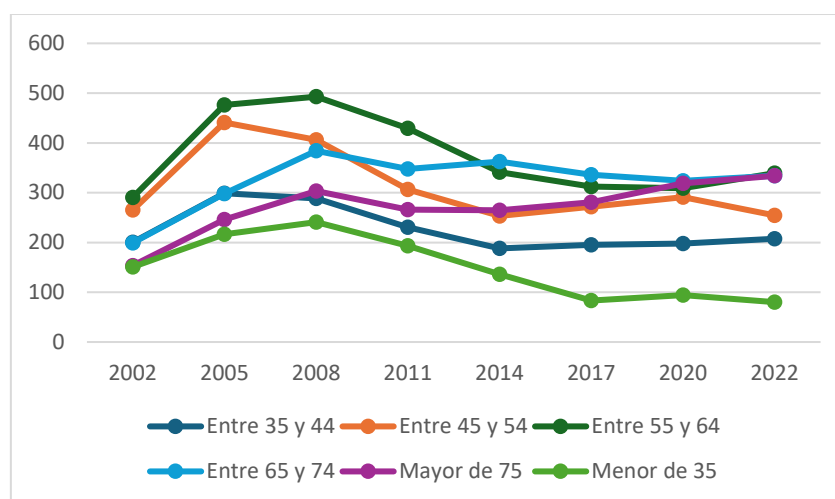
Estas cifras sugieren la consolidación de una clase rentista que ha logrado capitalizar sus ahorros convirtiendo la vivienda en un activo de inversión y una infraestructura de extracción de rentas. Al respecto, el análisis de Boertien y López-Gay (2023) es determinante: el aumento de la desigualdad de riqueza en España no se explica solo por la brecha entre propietarios e inquilinos, sino por el crecimiento de la multipropiedad.

Esta polarización no se limita al número de propiedades, sino que se manifiesta con crudeza en el valor de mercado de dichos activos. Según los mismos datos de la EFF (Gráfico 4), la riqueza inmobiliaria de los hogares jóvenes ha sufrido una evaporación sistémica: el valor medio de sus activos reales ha caído de unos 240.000 euros en 2008 a apenas 80.000 euros en 2022. En contraste, los hogares encabezados por mayores de 65 años han mantenido un

patrimonio medio superior a los 330.000 euros, logrando una estabilidad que los jóvenes no pueden ni siquiera proyectar. Esta divergencia de más de 250.000 euros de diferencia media entre la base y la cúspide de la pirámide poblacional convierte a la vivienda en la principal barrera de clase del siglo XXI. En este

sentido, Soriano y Gainza (2025) destacan cómo el peso de la herencia y las transferencias intergeneracionales está desplazando al rendimiento laboral como determinante de la posición patrimonial de las cohortes más jóvenes.

Ilustración 42. Valor medio de los activos reales por edad del/la cabeza de familia (en miles de euros)

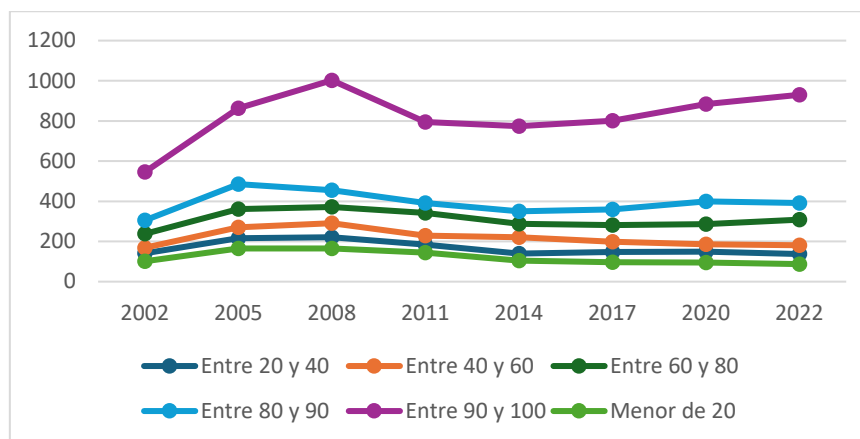


Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias, año base 2022.

Sin embargo, la fractura no es exclusivamente generacional. Está profundamente atravesada por la posición de renta. Como muestra el Gráfico 5, la concentración de la riqueza inmobiliaria en España ha alcanzado niveles críticos. El 10% más rico de los hogares ha visto cómo el valor medio de sus activos reales se disparaba hasta rozar el millón de euros en 2022, duplicando su valor desde 2002 y recuperando la fuerza previa al estallido de la burbuja. Por el contrario, el 60% de los hogares situados en la base de la distribución de renta permanece estancado en valores patrimoniales similares a los de hace dos décadas. Esta dinámica confirma que el sistema residencial español no solo es un mecanismo de transferencia de rentas entre edades, sino un potente motor de divergencia de clase: mientras una élite patrimonial consolida fortunas

millonarias a través del ladrillo, la mayoría social ve cómo su capacidad de acumulación se marchita.

Ilustración 43. Valor medio de los activos reales por percentil de renta (en miles de euros)



Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias, año base 2022.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

A la luz de la evidencia analizada, la “sociedad de propietarios” que ordenó el contrato social español del siglo XX ha dado paso a una dinámica de polarización patrimonial que responde a una lógica que podríamos denominar *latifundismo metropolitano*. La evidencia parece clara: mientras las cohortes jóvenes ven reducida su tasa de propiedad residencial a menos de la mitad en una década y el valor de sus activos reales se evapora de forma sistémica, los hogares veteranos y los deciles de renta más altos consolidan una posición como multipropietarios y receptores de

rentas. Esta transformación indica que la vivienda ya no funciona como un motor de movilidad ascendente, sino como una frontera de clase basada en la cronología vital y el capital familiar.

Sin embargo, conviene señalar una limitación importante de este análisis empírico: la Encuesta Financiera de las Familias no recoge información sobre la nacionalidad ni el país de origen de los hogares, lo que impide observar posibles diferencias asociadas a las migraciones internacionales. En consecuencia, los resultados capturan la polarización generacional y patrimonial, pero no permiten evaluar hasta qué punto

dichas dinámicas se solapan con este eje de desigualdad en el sistema residencial.

A pesar de esta limitación, los resultados sugieren que la “Generación del Alquiler” no es un fenómeno pasajero, sino el síntoma de un modelo agotado en el que el bienestar de unos depende crecientemente de la extracción de rentas de otros. El reto político no consiste únicamente en aumentar la oferta, sino en dismantelar un entramado institucionalizado que convierte el derecho a habitar en una infraestructura de explotación.

Para revertir esta deriva, es imperativo transitar hacia un modelo que priorice la equidad intergeneracional mediante una reforma profunda de la fiscalidad patrimonial, tanto sobre la tenencia como sobre la transmisión de la propiedad residencial, con especial atención a la función social y económica que esta desempeña. En este sentido, es clave distinguir entre la vivienda utilizada como residencia principal, las segundas residencias y los activos inmobiliarios destinados a la obtención de rentas, de modo que la imposición contribuya a desincentivar la acumulación de carácter rentista sin penalizar el acceso a la vivienda principal. Esta base fiscal redistributiva constituye

una condición necesaria para la eficacia y sostenibilidad de las políticas de gasto orientadas a la emancipación y a la lucha contra la precariedad residencial, sin la cual dichas políticas tienden a operar de forma fragmentaria y paliativa.

Sobre esta base redistributiva, las políticas de vivienda pueden desplegarse de forma más efectiva y estructural. A partir de aquí, el Estado debe liderar la expansión del parque asequible no solo mediante el alquiler social y la vivienda sin ánimo de lucro, sino también fomentando la vivienda cooperativa en cesión de uso. Esta modalidad público-comunitaria permite reducir costes de construcción y gestión al externalizarlos parcialmente en los socios, movilizand el ahorro de las cohortes intermedias sin comprometer la función social del suelo.

Paralelamente, la protección de los nuevos hogares requiere una regulación que garantice la estabilidad contractual y limite las subidas de precios, rompiendo la precariedad que hoy define el ciclo vital de los hogares más jóvenes. Finalmente, cualquier cambio estructural exige un giro en el imaginario colectivo que desplace el ideal de la propiedad hacia una

narrativa que reconozca la vivienda como un derecho de ciudadanía y un bien común. Este cambio cultural debe acompañarse de herramientas institucionales que fortalezcan la capacidad de acción colectiva de quienes habitan el sistema residencial. En este sentido, el reconocimiento legal y la protección efectiva de los sindicatos de inquilinas resultan esenciales para equilibrar relaciones de poder estructuralmente asimétricas y garantizar que los derechos habitacionales puedan ejercerse de forma real y no meramente declarativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Acebilló-Baqué, M., Maestripieri, L. y Delclós, C. (2024) 'Youth and insecurity from an intersectional perspective: the case of Catalonia', *Journal of Youth Studies*, 28(10), pp. 1542-1560. DOI: 10.1080/13676261.2024.2378281.
- Arundel, R., Torrado, J. y Duque-Calvache, R. (2024) 'The spatial polarization of housing wealth accumulation across Spain', *Environment and Planning A: Economy and Space*, 56(6), pp. 1686-1709. DOI: 10.1177/0308518X241247738.
- Banco de España (2023) *Encuesta Financiera de las Familias (EFF), 2002-2022*. Madrid: Banco de España.
- Boertien, D. y López-Gay, A. (2023b) 'Housing wealth inequality and the rise of multiple property ownership in Spain', *European Sociological Review*, 39(4), pp. 615-630. <https://doi.org/10.1093/esr/jcac072>
- De Muldera, J & Olivera, J 2025 'Ageing and the distribution of wealth in Europe' Working papers, no. 2025-12, LISER, Esch-sur-Alzette.
- Delclós, C. (2022) 'The burden of the border: precarious citizenship experiences in the wake of the Spanish housing crash', *European Urban and Regional Studies*, 30(3), pp. 248-260. <https://doi.org/10.1177/09697764221136092>
- Eurostat (2024) *Fertility indicators*. Luxembourg: European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Fuster, N., Arundel, R. and Susino, J. (2019) 'From a culture of homeownership to generation rent: housing discourses of young adults in Spain', *Journal of Youth Studies*, 22(5), pp. 585-603. doi: 10.1080/13676261.2018.1523540.
- Hochstenbach, C. et al. (2025) 'Housing as an engine of inequality and the role of policy', *International Journal of Housing Policy*, 25(1), pp.

- 1-17. doi: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.148.103>
10.1080/19491247.2024.2444043.
- Hoolachan, J., & McKee, K. (2018). Inter-generational housing inequalities: 'Baby Boomers' versus the 'Millennials'. *Urban Studies*, 56(1), 210-225. <https://doi.org/10.1177/0042098018775363> (Original work published 2019)
- Lebrusán, I. y Gómez, M. V. (2022) 'The importance of place attachment in the understanding of ageing in place: "The stones know me"', *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(24), p. 17052. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph192417052>
- Módenes Cabrerizo, J. A., & López Colás, J. (2014). Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial?. *Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, (148), 103-134.
- Módenes, J. A., Marcos, M. y García García, D. M. (2024) 'Nueva demanda demográfica y escasez de vivienda en España: políticas de vivienda en una población postransicional', *Estudios Geográficos*, 85(297), p. 1163. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.2024.1163>
- Naredo, J.M. (2020) 'El modelo inmobiliario español y sus consecuencias', *Sin Permiso*, 7 marzo, p. 1-20. Disponible en: <https://www.sinpermiso.info/sites/default/files/textos/naredo.pdf>
- Roberts, S. (2025) The investment property trap: how housing investment is worsening Canada's crisis. 10 de julio. Disponible en: <https://hart.ubc.ca/blog/the-investment-property-trap-how-housing-investment-is-worsening-canadas-crisis/>
- Ronald, R., Dewilde, C. (2017). Why housing wealth and welfare?, en:

Dewilde, C., Ronald, R. (eds.),
Housing Wealth and Welfare.
Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781785360961.00009>

Soriano Muñoz, I. y Gainza
Barrenkua, X. (2025) 'La Desigualdad

de Riqueza en Perspectiva
Generacional: Evidencia de la
Encuesta Financiera de las Familias
(2002-2020)', *Revista Española de
Investigaciones Sociológicas*, (189),
pp. 149–166. doi:
[10.5477/cis/reis.189.149-166](https://doi.org/10.5477/cis/reis.189.149-166).

PARTE III. OTROS EJES RELEVANTES DE LA DESIGUALDAD

7 DESIGUALDAD DE GÉNERO Y POLÍTICAS SOCIALES: BIENESTAR, CONCILIACIÓN Y DIGITALIZACIÓN

Olga Salido Cortés, Susana Vázquez-Cupeiro, Cecilia Castaño Collado

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, España ha experimentado avances significativos en materia de igualdad de género, tanto en el plano normativo como en relación con la participación de las mujeres en la educación, el empleo y la vida pública. Con una puntuación de 70,9 puntos sobre 100 en el *Gender Equality Index* (EIGE, 2026), España se sitúa entre los países de la Unión Europea con mejores resultados en materia de igualdad de género, consiguiendo un incremento de 13,2 puntos desde 2015.

Sin embargo, estos avances no han eliminado las desigualdades estructurales que siguen limitando la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Las brechas de género se manifiestan hoy en múltiples dimensiones: algunas más visibles — como la participación laboral o las diferencias salariales— y otras menos evidentes, vinculadas a la organización de los cuidados, al acceso a las oportunidades que genera la economía digital o a las condiciones materiales de vida.

Este capítulo parte de una idea central: las desigualdades de género no pueden entenderse únicamente a

partir de las diferencias en el acceso a los ingresos o al empleo. Las mujeres acumulan desventajas en ámbitos clave para su autonomía económica y personal —como la disponibilidad de tiempo, la asunción de responsabilidades de cuidado o el acceso a determinados recursos económicos y tecnológicos— que condicionan sus trayectorias vitales y sus oportunidades de participación social y económica.

Partiendo de este enfoque, el capítulo centra la atención en tres dimensiones interrelacionadas de la desigualdad de género que permiten comprender tanto sus manifestaciones visibles como los mecanismos que las producen y los desafíos emergentes que pueden amplificarlas o mitigarlas. En primer lugar, se examina la brecha de bienestar material, que refleja la posición relativa de las mujeres en la distribución de la renta, su mayor exposición al riesgo de pobreza y privación material y las diferencias en las condiciones de vida de distintos tipos de hogar. En segundo lugar, se analiza la brecha en la organización de los cuidados, que condiciona las trayectorias laborales

y constituye uno de los principales mecanismos de reproducción de la desigualdad económica entre mujeres y hombres. Finalmente, se aborda la brecha digital, un ámbito emergente en el que se reproducen desigualdades previas en el acceso a las oportunidades educativas, laborales y tecnológicas, pero que también puede convertirse en una palanca de transformación si se desarrollan políticas adecuadas.

Comprender cómo interactúan estas dimensiones resulta clave para evaluar el estado actual de la igualdad de género en España y para identificar los ámbitos en los que persisten las mayores barreras para el avance hacia una igualdad efectiva.

LA BRECHA DE BIENESTAR MATERIAL

Las diferencias en las condiciones materiales de vida constituyen una de las manifestaciones más visibles de la desigualdad de género. La posición relativa de mujeres y hombres en la distribución de la renta, su exposición al riesgo de pobreza o las condiciones económicas de los distintos tipos de

hogar permiten observar cómo las desigualdades de género se traducen en diferencias concretas en términos de bienestar material.

Aunque los ingresos constituyen un indicador central del bienestar material, la capacidad de cubrir necesidades básicas, afrontar imprevistos o mantener un nivel de vida estable depende también de factores estructurales como la estabilidad en el empleo, la composición de los hogares y la organización de los cuidados. Desde esta perspectiva, el análisis del bienestar material requiere considerar no solo los ingresos individuales, sino también las características de los hogares y las situaciones de vulnerabilidad económica.

Este apartado examina, en primer lugar, la evolución de la posición relativa de las mujeres y los hombres en la distribución de la renta y a continuación se analizan las diferencias asociadas al tipo de hogar y al riesgo de pobreza y privación material³⁴. El análisis se basa principalmente en la Encuesta

³⁴ De acuerdo con Eurostat, la tasa de riesgo de pobreza se define como la proporción de la población que vive en hogares con una renta disponible equivalente inferior al 60 % de la mediana

nacional. Por su parte, la privación material se refiere a una situación en la que un hogar carece de recursos suficientes para cubrir necesidades consideradas básicas en la sociedad de referencia.

de Condiciones de Vida (ECV), que proporciona información comparable a escala europea sobre renta, pobreza y condiciones socioeconómicas de los hogares.

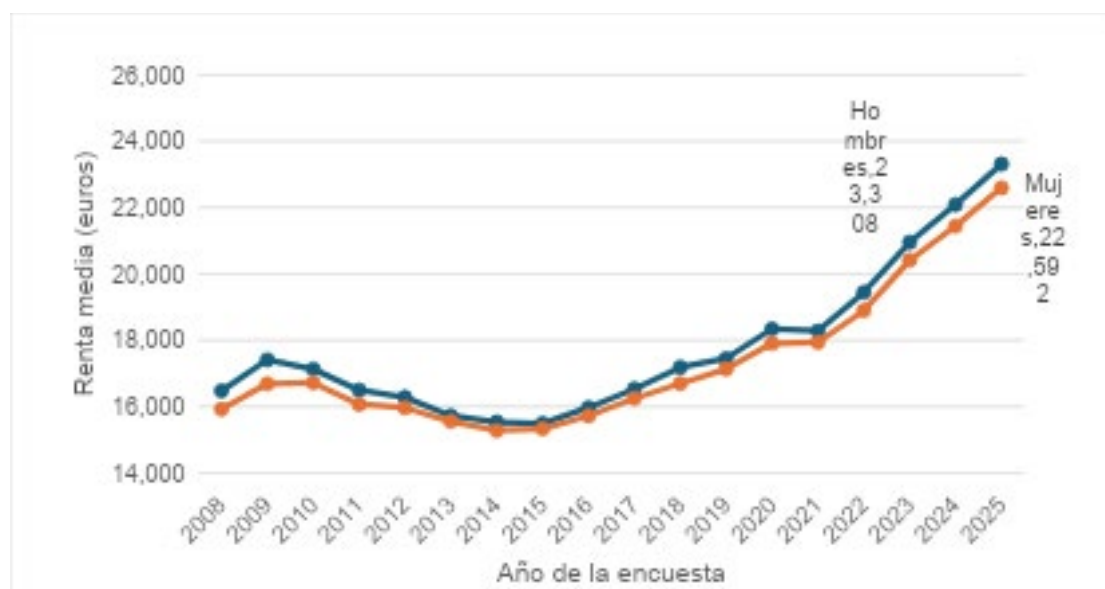
Ingresos individuales y brecha salarial

La evolución de los ingresos constituye un punto de partida clave para analizar las desigualdades de bienestar en perspectiva de género. En términos agregados, la renta media por unidad de consumo³⁵ ha aumentado de forma sostenida desde 2008 (de 16.190 a 21.759 euros en 2024), reflejando una mejora generalizada de las condiciones materiales, especialmente intensa en

la fase expansiva posterior a la pandemia (Figura 1).

No obstante, esta dinámica no se ha traducido en una reducción significativa de la desigualdad de género: la brecha se ha mantenido relativamente estable e incluso ha tendido a ampliarse ligeramente. De acuerdo con los últimos datos disponibles, la renta media por unidad de consumo de los hombres pasó de 18 339 a 22 089 euros, mientras que la de las mujeres aumentó de 17 900 a 21 442 euros, lo que ha contribuido a un leve ensanchamiento de la brecha (del 2,4 % al 2,9 %).

Ilustración 44. Renta media por unidad de consumo por sexo. España, 2007-2024 (%)



³⁵ Renta ajustada por el tamaño y composición del hogar mediante la escala OCDE modificada (1 para el primer adulto,

0,5 para los demás adultos y 0,3 para los menores de 14 años), que incorpora economías de escala en el consumo.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2008-2025. Ingresos referidos al año anterior.

Estas diferencias responden, en buena medida, a la mayor concentración de las mujeres en los tramos inferiores de la distribución de ingresos, lo que incrementa su exposición a situaciones de pobreza y vulnerabilidad económica, reflejando una posición estructuralmente más desfavorable en el mercado laboral (European Commission, 2022; Eurostat, 2024a).

En este sentido, la brecha salarial constituye un indicador central de la posición relativa de las mujeres en el empleo. La brecha salarial no ajustada³⁶ —basada en el salario bruto por hora— muestra que España ha presentado durante buena parte del periodo niveles superiores a la media de la Unión Europea. Desde entonces, la evolución ha sido divergente: tras una fase de convergencia, la brecha se reduce más intensamente en España, situándose de forma sostenida por debajo de la media europea en los últimos años. (Figura 2). Esta

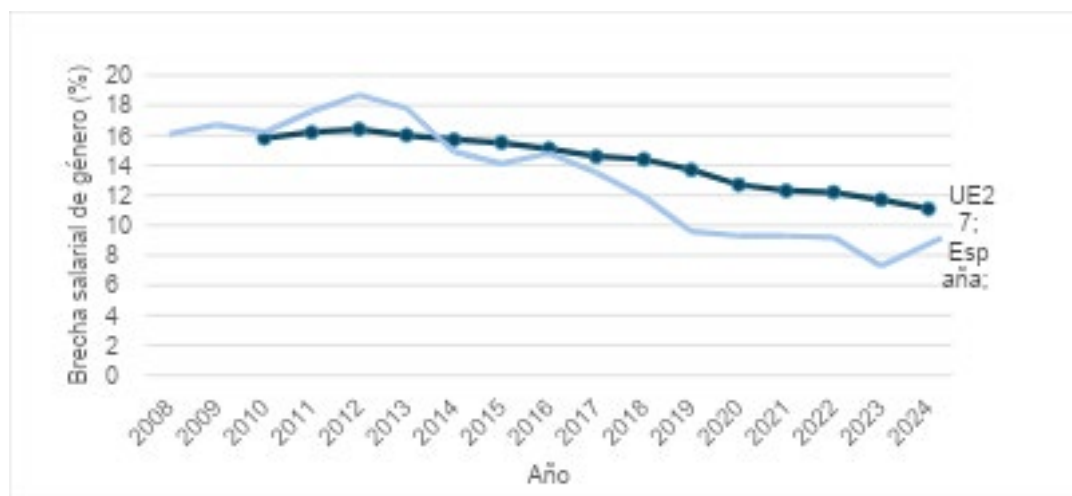
evolución refleja., por una parte, la persistencia de factores estructurales del mercado laboral español, como la segregación ocupacional por género, la mayor presencia femenina en el empleo a tiempo parcial, las interrupciones laborales asociadas a la maternidad y los cuidados y la menor presencia de mujeres en puestos de responsabilidad, si bien también apunta a cambios recientes en la dinámica del empleo y los salarios que han contribuido a la reducción de la brecha (European Commission, 2022; Eurostat, 2024b).

El diferencial se amplía notablemente cuando se consideran las ganancias anuales medias, al incorporar la menor intensidad laboral y el acceso desigual a complementos salariales. Los datos de la Encuesta de Estructura Salarial muestran que estas dimensiones son decisivas para explicar la brecha total (INE, 2024). En la misma línea, CCOO estima que la brecha anual alcanzaba en 2022 el 18,36 %, y sería aún mayor si se incluyeran todos los complementos salariales (CCOO, 2024).

³⁶ Diferencia en los salarios entre mujeres y hombres una vez controladas las características observables del empleo y de

las personas trabajadoras (como educación, experiencia, ocupación o tipo de jornada), que aproxima la desigualdad salarial no explicada por estos factores.

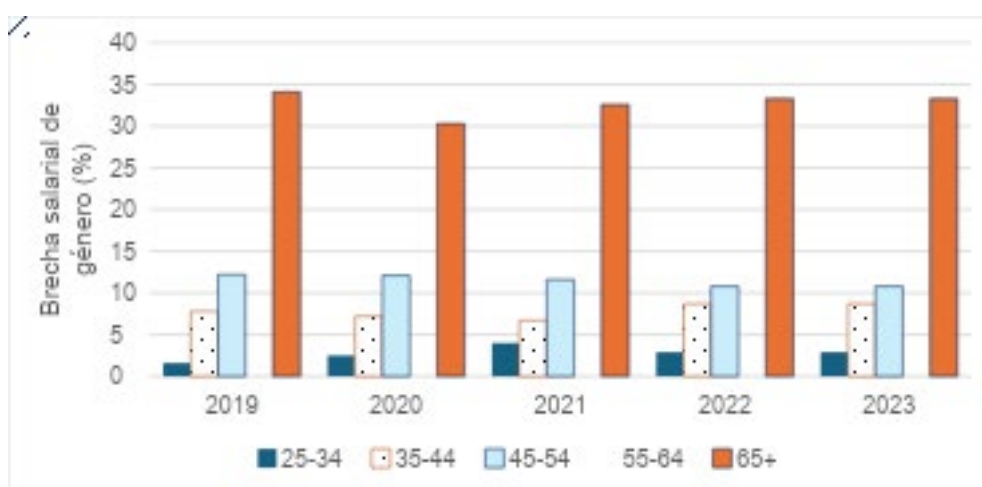
Ilustración 45 Brecha salarial de género no ajustada en España y la UE27 (2008-2024)



Fuente: Eurostat [sdg_05_20]. Indicador basado en la *Structure of Earnings Survey (SES)* y fuentes armonizadas.

La variación de la brecha por edad evidencia su carácter acumulativo. Aunque es menor en las cohortes jóvenes, aumenta progresivamente con la edad como resultado de trayectorias laborales más discontinuas, menor acceso a promociones y una segregación ocupacional que se consolida a lo largo del ciclo vital (Figura 3).

Ilustración 46. Brecha salarial de género no ajustada, por edad(*). España, 2019-2023



Fuente: EIGE, 2024, *Gender Statistics Database* (<https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs>).

(*) Brecha salarial de género no ajustada: diferencia entre el salario bruto medio por hora de mujeres y hombres, sin controlar por ocupación, jornada, sector u otras características.

Este carácter acumulativo se manifiesta con especial intensidad en la brecha de las pensiones. En España, las mujeres mayores de 65 años perciben de media un 30 % menos de pensión que los hombres frente a una media de 24,5 % en el conjunto de la Unión Europea (Eurostat, 2024c). Esta diferencia sintetiza los efectos de las desigualdades laborales y de cuidados a lo largo del ciclo vital, proyectándolas en la vejez (EIGE, 2024; OECD, 2021; De Villota y Vázquez-Cupeiro, 2020).

Tipos de hogar, pobreza y vulnerabilidad económica

El riesgo de pobreza relativa en España ha mostrado una notable estabilidad desde finales de la década de 2000. Sin embargo, esta aparente continuidad oculta una brecha de género persistente: las mujeres presentan una mayor probabilidad

de situarse por debajo del umbral de pobreza incluso en contextos de expansión económica (Figura 4). Esta mayor vulnerabilidad responde a su sobrerrepresentación en los tramos bajos de ingresos y a una inserción laboral caracterizada por mayor precariedad y discontinuidad (European Commission, 2022; EIGE, 2024).

Frente a esa evolución, la pobreza masculina muestra una mayor sensibilidad al ciclo económico. Durante las crisis, aumenta con mayor intensidad, reduciendo —e incluso invirtiendo puntualmente— el diferencial de género; en las fases de recuperación, desciende con mayor rapidez, mientras que la pobreza femenina lo hace de forma más lenta, favoreciendo la ampliación de la brecha. Este patrón sugiere una dualidad relevante: la pobreza femenina presenta un componente estructural más acusado, mientras que la masculina responde en mayor medida a fluctuaciones cíclicas.

Ilustración 47. Tasa de riesgo de pobreza en España (2008-2024) (%)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2008-2025. Ingresos referidos al año anterior.

La introducción del tipo de hogar permite afinar este diagnóstico, al evidenciar cómo la estructura familiar modula tanto la capacidad de generación de ingresos como la exposición a la vulnerabilidad. Determinados hogares —en particular los monoparentales con hijos dependientes y los unipersonales de personas mayores— combinan mayores riesgos económicos con una clara sobrerrepresentación femenina.

En el caso de los hogares monoparentales, aproximadamente el 80 % están encabezados por mujeres. La mayor incidencia de la pobreza y la privación material responde a la combinación de una menor diversificación de ingresos, mayor exposición a empleos

precarios y una elevada carga de cuidados (Flaquer, 2000; Cantó y Ayala, 2014). Los datos más recientes confirman esta brecha: en 2024, el 43,9 % de los hogares encabezados por una mujer se sitúan por debajo del umbral de pobreza, frente al 30,9 % cuando el sustentador principal es varón. A ello se suman mayores dificultades para afrontar costes de vivienda y gastos imprevistos, así como una mayor dependencia de redes externas de apoyo, lo que apunta a una fragilidad financiera estructural (FOESSA, 2025).

Una lógica similar se observa en los hogares unipersonales de mujeres mayores: Trayectorias laborales más discontinuas y con menor intensidad contributiva se traducen en pensiones más bajas, a lo que se

suma una mayor esperanza de vida que incrementa la probabilidad de residir en solitario durante periodos prolongados. Como resultado, la renta media de las mujeres mayores de 65 años que viven solas es un 18 % inferior a la de los hombres en la misma situación, reforzando su exposición a la vulnerabilidad.

Más allá de la renta, los indicadores de condiciones materiales permiten captar dimensiones adicionales de esta desigualdad. En 2024, cerca de un tercio de los hogares en España declara no poder afrontar gastos imprevistos, y un 8,5 % manifiesta tener grandes dificultades para llegar a fin de mes. Estas limitaciones se concentran en mayor medida en hogares encabezados por mujeres, especialmente monoparentales y unipersonales de edad avanzada. En términos de privación material, la brecha es igualmente significativa: afecta al 19,2 % de los hogares con mujer como persona de referencia, frente al 9,4 % en los encabezados por hombres.

En conjunto, estos resultados muestran que la vulnerabilidad económica no depende únicamente del nivel de ingresos, sino de la interacción entre género, estructura del hogar y posición en el mercado de trabajo. Esta combinación de factores configura patrones de

desventaja acumulativa que afectan de manera desproporcionada a las mujeres a lo largo del ciclo vital.

CUIDADOS, CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD

La desigualdad de género en el bienestar material no puede comprenderse sin considerar la organización social de los cuidados. En España, como en otros países del sur de Europa, la persistencia de la división sexual del trabajo sigue asignando de forma desproporcionada a las mujeres el trabajo no remunerado, condicionando sus trayectorias laborales, sus ingresos y su autonomía económica. Aunque la participación femenina en el empleo ha aumentado de forma sostenida, la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados ha avanzado a un ritmo mucho más lento, generando una tensión estructural entre empleo y responsabilidades familiares.

Este desajuste se intensifica en un contexto de cambio demográfico — envejecimiento, mayor longevidad y transformación de las estructuras familiares— que incrementa la centralidad social y política de los cuidados. En este contexto, el bienestar de los cuidados deja de ser una cuestión meramente privada o familiar para convertirse en un

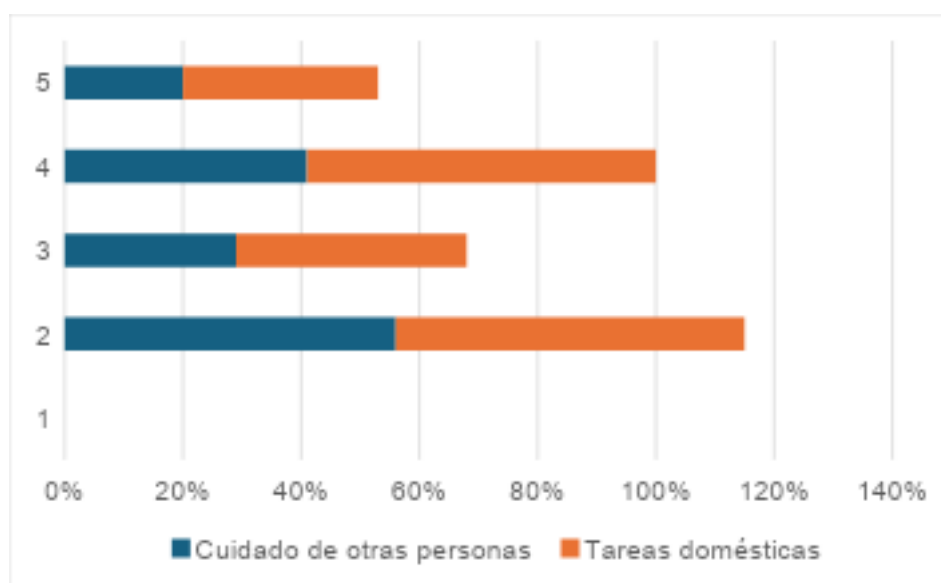
componente estructural que afecta al conjunto de la organización social, al funcionamiento del mercado de trabajo y a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

La persistencia de la desigualdad en el trabajo no remunerado

A pesar de los avances observados en los últimos años, las mujeres continúan asumiendo la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Según el EIGE, en

España un porcentaje significativamente mayor de mujeres que de hombres realiza diariamente tareas de cuidado y trabajo doméstico (Figura 5). En 2022, el 41 % de las mujeres declaraba cuidar diariamente de otras personas, frente al 33 % de los hombres. Las diferencias son aún más pronunciadas en el caso de las tareas domésticas: el 64 % de las mujeres realiza estas tareas todos los días, frente al 44 % de los hombres (EIGE, 2024).

Ilustración 48 Porcentaje de personas que realizan diariamente tareas de cuidado y tareas domésticas, por sexo. España y UE-27



Fuente: EIGE, 2024 / Instituto de las Mujeres, 2026.

Aunque la brecha de género en las tareas domésticas se ha reducido de forma drástica respecto a 2017 (del 84 % al 44 %), la evidencia reciente apunta a una estabilización de estas diferencias e incluso a su intensificación en el ámbito de los

cuidados (Instituto de las Mujeres, 2023). Según los datos más recientes, el 59 % de las mujeres realiza cuidados diariamente frente al 39 % de los hombres, y el 56 % de las mujeres cuida de menores frente al

29 % de los hombres (Instituto de las Mujeres, 2026).

En perspectiva comparada, el porcentaje de mujeres que realiza tareas de cuidados en España - cuidan o educan a hijos, nietos, ancianos o personas con discapacidades todos los días- es 15 puntos superior al de la media de los países de la EU-27 (EIGE, 2025). Mientras que esta brecha se explica por una combinación de factores estructurales, económicos y culturales, en el caso del trabajo doméstico los datos apuntan ciertos avances en la corresponsabilidad pero que no deben ocultar el hecho de que las diferencias siguen siendo significativas y continúan reproduciendo desigualdades en el uso del tiempo y en la organización de la vida cotidiana (Instituto de las Mujeres, 2026).

Estas desigualdades se hacen especialmente visibles en los hogares con hijos, donde las mujeres dedican muchas más horas semanales al trabajo doméstico y de cuidados que los hombres. Según los datos más recientes disponibles, las mujeres dedican alrededor de 37,5 horas semanales al trabajo no remunerado, frente a 20,8 horas en el caso de los hombres (INE, 2024b: 275).

La distribución asimétrica del trabajo de cuidados no solo refleja una desigualdad en la esfera doméstica, sino que constituye uno de los principales mecanismos que explican la penalización laboral de las mujeres en términos de continuidad laboral, promoción profesional y salarios (Instituto de las Mujeres, 2026). Desde esta perspectiva, la desigualdad en los cuidados no es una dimensión separada de la desigualdad económica, sino uno de sus principales mecanismos de reproducción. La penalización laboral, salarial y en las pensiones de quienes asumen los cuidados, así como la falta de corresponsabilidad en el ámbito doméstico y la precarización de los cuidados que se externalizan, tienen un impacto acumulado y, si bien se ha habido reformas significativas, los cambios son lentos e insuficientes.

Cuidados, maternidad y desigualdad en el empleo

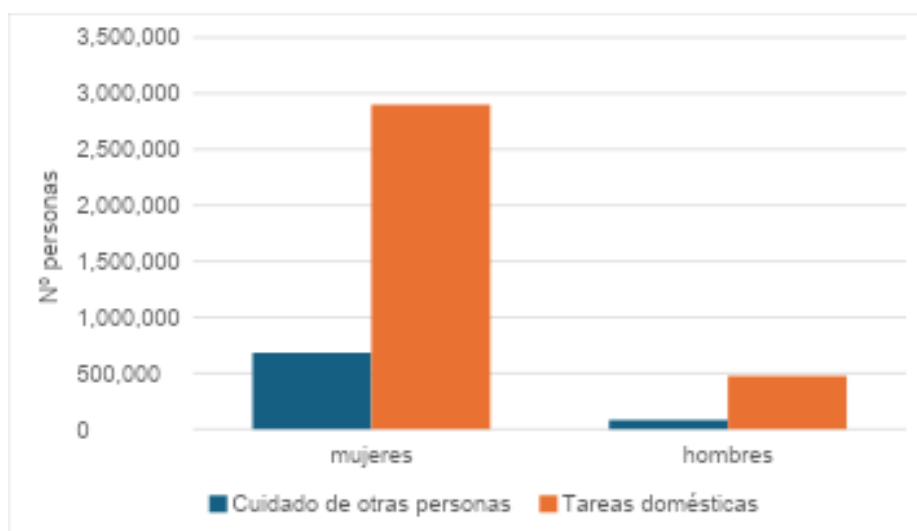
La desigual distribución del trabajo de cuidados tiene una traducción directa en la relación con el empleo. Las responsabilidades familiares siguen afectando de manera muy desigual a la participación laboral de mujeres y hombres.

Los datos de la Encuesta de Población Activa muestran que las mujeres continúan siendo quienes con mayor frecuencia abandonan el empleo o reducen su participación en el mercado de trabajo por motivos vinculados al cuidado. Las mujeres concentran la mayor parte del empleo a tiempo parcial (7 de cada 10 empleos a tiempo parcial los desempeñan mujeres), siendo las responsabilidades familiares y personales el principal motivo para el 92,4 %. Es más, frente a 14 800 hombres, 57 000 mujeres (un 79,5 % del total) dejaron su empleo para cuidar bien a menores o familiares dependientes (EPA, 4T/2025).

Las diferencias son aún más pronunciadas cuando se observa la población que permanece fuera del

mercado laboral por responsabilidades familiares. Aproximadamente 683 000 mujeres declaran no buscar empleo por dedicarse al cuidado de otras personas, frente a 82 100 hombres. Asimismo, cerca de 2,9 millones de mujeres se encontraban inactivas por dedicarse a las labores del hogar, frente a algo más de 478 600 hombres (Instituto de las Mujeres, 2026). Los datos muestran una paradoja: en paralelo a avances normativos, a través de los que por ejemplo se ha logrado la equiparación legal de los permisos de nacimiento, cuando aparecen las necesidades de cuidados en el hogar no se ha logrado que el mercado de trabajo retenga a las mujeres, ni que haya servicios de cuidado públicos suficientes y accesibles.

Ilustración 49. Población inactiva o fuera del empleo por motivos de cuidado, por sexo



Fuente: Instituto de las Mujeres, 2026 / EPA, 4T/2025.

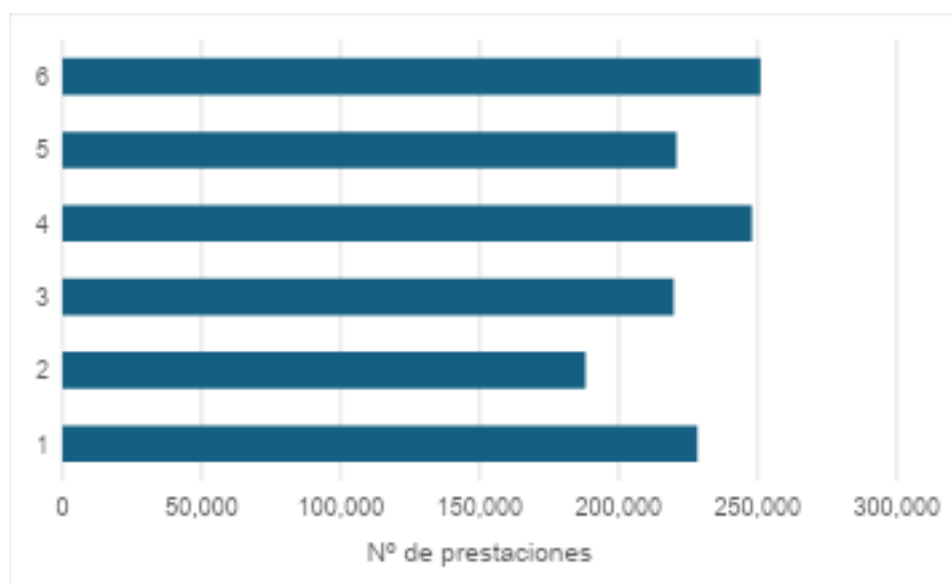
Estos datos reflejan con claridad que la organización actual de los cuidados sigue expulsando a muchas mujeres del empleo o dificultando su vinculación estable al mercado laboral. Como resultado, las mujeres presentan trayectorias laborales más discontinuas, mayor presencia en el empleo a tiempo parcial y menores oportunidades de promoción profesional. No se trata únicamente de una cuestión de reparto doméstico, sino de uno de los principales mecanismos que reproducen la desigualdad de género, condicionando las trayectorias laborales, la acumulación de ingresos y las trayectorias de cotización.

Permisos parentales y corresponsabilidad

La desigual distribución de los cuidados también se refleja en el uso de los permisos y excedencias vinculados al cuidado familiar. Aunque en los últimos años se observa una cierta reducción de la brecha, las mujeres siguen solicitando de forma abrumadoramente mayoritaria las excedencias por cuidado de hijos o familiares.

En las excedencias por cuidado de hijos e hijas, el porcentaje de mujeres pasó del 91,3 % en 2018 al 87 % en

2024. En el caso de las excedencias por cuidado de familiares, las mujeres representaban todavía el 75 % del total en 2024 (82,4 % en 2018) (Instituto de las Mujeres, 2026). Estas cifras muestran una ligera reducción de la desigualdad, pero también ponen de manifiesto la persistencia de una fuerte división sexual del trabajo de cuidados. En contraste, el uso de los permisos parentales retribuidos por parte de los padres ha aumentado de forma muy significativa en los últimos años (Figura 7). La reforma introducida por el Real Decreto-ley 6/2019, que estableció permisos por nacimiento iguales e intransferibles para ambos progenitores, ha contribuido a un aumento notable de la participación masculina en el cuidado durante los primeros meses de vida de los hijos. Ya en 2023, el porcentaje de padres que disfrutaron del permiso superaba al de las madres en cerca de diez puntos porcentuales, un dato relacionado con los criterios de elegibilidad vinculados al historial laboral, ya que las mujeres tienen menor probabilidad de cumplirlos debido a trayectorias laborales más discontinuas (Castellanos-Serrano y Recio, 2025), y que puede marcar una tendencia de cambio.

Ilustración 50. Uso del permiso parental por madres y padres en España (2020-2024)

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2025.

Además, cada vez más padres optan por dividir el permiso en distintos periodos en lugar de disfrutarlo simultáneamente con la madre. En 2023, más de la mitad eligieron esta modalidad, lo que sugiere una mayor implicación masculina en el cuidado directo durante los primeros meses de vida de los hijos (Farré et al., 2025). Sin embargo, estos avances deben interpretarse con cautela. La implicación masculina tiende a concentrarse en periodos relativamente breves y sigue existiendo un claro sesgo socioeconómico en el uso de los permisos, ya que su utilización disminuye entre los trabajadores con salarios más bajos (Recio, Castellanos-Serrano y Andrés, 2024 y 2025); un uso estratégico que busca sin duda minimizar el impacto en las

trayectorias profesionales y maximizar la compensación económica de la prestación, al tiempo que trata de evitar el sesgo socioeconómico de quienes no pueden perder ingresos esenciales (OIT, 2025).

Estos cambios reflejan también una transformación gradual de las políticas públicas en materia de conciliación y cuidados. Durante mucho tiempo, el modelo español de bienestar se caracterizó por una fuerte dependencia de las redes familiares para la provisión de cuidados (Pavolini y Ranci, 2017; Esping-Andersen, 2000). En los últimos años, sin embargo, se observa un proceso de mayor institucionalización de estas políticas, impulsado en parte por las

directivas europeas, así como por los compromisos asumidos por los distintos gobiernos de coalición, en materia de conciliación.

La aprobación del Real Decreto-ley 6/2019 y el impulso reciente de la agenda de cuidados en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia han situado la economía de los cuidados en el centro de las estrategias de bienestar, con iniciativas orientadas a ampliar los servicios públicos, profesionalizar el sector y promover una mayor corresponsabilidad.

No obstante, la evidencia presentada en esta sección muestra que la redistribución efectiva del trabajo de cuidados sigue siendo limitada. A pesar de los avances institucionales y del aumento de la implicación masculina en algunos ámbitos, las mujeres continúan asumiendo la mayor parte de las responsabilidades cotidianas de cuidado, con efectos directos sobre su participación laboral, sus trayectorias profesionales y su autonomía económica. Así, para poder avanzar, se hace necesario adoptar un enfoque integral que acompañe las políticas públicas de la suficiente financiación, de una regulación laboral y unos servicios públicos de calidad que posibiliten el cambio cultural hacia la corresponsabilidad.

BRECHA DIGITAL Y DESIGUALDAD DE GÉNERO

La transformación digital está modificando profundamente la organización del trabajo, la producción y la participación social. En este contexto, el acceso a las tecnologías digitales y la capacidad para utilizarlas de forma efectiva se han convertido en factores cada vez más relevantes para la inclusión económica y social. Sin embargo, la expansión de la economía digital no se ha traducido automáticamente en una reducción de las desigualdades de género, sino que las ha desplazado hacia nuevas dimensiones.

Aunque la brecha en el acceso básico a Internet se ha reducido de forma notable, persisten diferencias importantes en las competencias digitales avanzadas, la formación tecnológica o la presencia de mujeres en los sectores profesionales vinculados a la economía digital. Estas desigualdades configuran la brecha digital de género y condicionan la participación de las mujeres en la transición digital y en los sectores económicos emergentes.

Acceso y uso de tecnologías digitales

Uno de los ejes principales de desigualdad en las sociedades contemporáneas está relacionado con el acceso a las tecnologías

digitales, Internet y la inteligencia artificial generativa (IAg), con importantes efectos para la vida cotidiana de las personas. Durante la pandemia del COVID-19, cuando el empleo, la educación y las relaciones sociales pasaron a realizarse online, emergieron brechas digitales asentadas sobre enormes desigualdades sociales previas: 600 000 hogares en España carecían de conexión a Internet y un 14% de mujeres tampoco disponía de conexión a Internet en sus móviles. En los hogares más vulnerables, en particular los hogares monoparentales encabezados por

mujeres, miles de niñas y niños no pudieron recibir educación mientras las escuelas estuvieron cerradas.

En la actualidad, sin embargo, la brecha de acceso es muy reducida e incluso ligeramente favorable a las mujeres. España presenta niveles elevados de conectividad en el contexto europeo: en 2023, el 95 % de las mujeres utilizaba Internet, superando marginalmente a los hombres, una pauta que se reproduce en la mayoría de los grupos de edad (Tabla 5).

Tabla 5. *Uso de Internet de manera frecuente en los últimos tres meses por sexo y edad. 2025*

	Hombres	Mujeres	Brecha de género ^(*)
Total de 16 a 74 años	95,1	95,7	-0,6
De 16 a 24	98,9	99,8	-0,9
De 25 a 34	97,7	99,2	-1,5
De 35 a 44	98,4	98,7	-0,3
De 45 a 54	97,1	98,1	-1,0
De 55 a 64	93,0	95,1	-2,1
De 65 a 74	83,4	82,7	0,7

^(*) Brecha de género: porcentaje de hombres - porcentaje de mujeres.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares, 2025.

El uso de servicios digitales también se ha extendido con rapidez. Aproximadamente tres cuartas partes de la población utiliza servicios de banca online y más del 80 % recurre a la administración electrónica para realizar trámites con las instituciones públicas. Asimismo, la participación en cursos y actividades formativas en línea se ha incrementado de forma notable desde la pandemia, con una participación femenina incluso superior a la masculina (31 % frente a 25 % de los hombres), casi el doble que la media de la UE.

No obstante, una encuesta reciente del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información sobre usos y expectativas respecto a la IA muestra que las mujeres utilizan en menor medida herramientas de inteligencia artificial (38,6 % frente a 42,1 % de los hombres), tanto para la redacción de textos, como para traducciones o edición de imágenes. Además, tienden a mostrar una actitud más cautelosa hacia estas tecnologías, asociándolas en mayor medida a riesgos como el desempleo o la pérdida de control, mientras que los hombres las perciben más frecuentemente como herramientas eficientes y prometedoras (ONTSI, 2024).

En conjunto, estos datos indican que la brecha digital en el acceso básico a Internet es hoy relativamente reducida en España. No obstante, esta convergencia en el acceso no implica necesariamente una igualdad plena en el uso de las tecnologías.

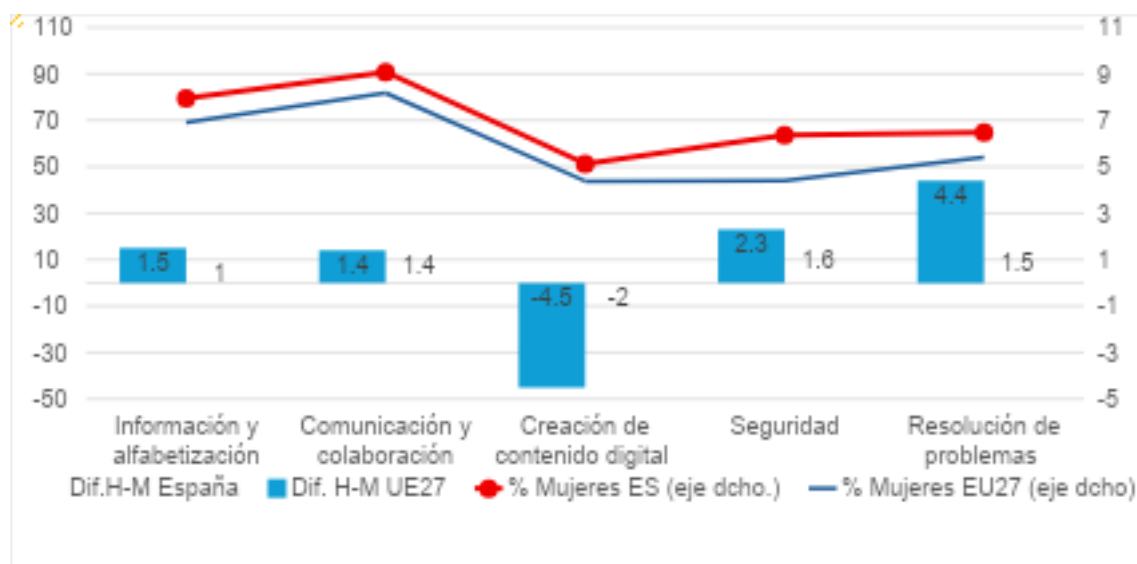
Competencias digitales y nuevas tecnologías

Las competencias digitales constituyen un factor clave para la participación en la economía digital. El Marco Europeo de Competencias Digitales establece cinco ámbitos de habilidades —información, comunicación, creación de contenidos, seguridad y resolución de problemas— que permiten captar tanto niveles básicos como avanzados de destreza digital.

Como muestra la figura 8, España presenta en conjunto niveles de competencias digitales superiores a la media de la UE-27, lo que sitúa al país en una posición relativamente favorable. Sin embargo, esta ventaja no elimina las desigualdades de género, que se concentran en las competencias más avanzadas y en aquellas más directamente vinculadas a perfiles tecnológicos especializados. Las mujeres destacan en competencias de comunicación, seguridad y alfabetización digital,

mientras que los hombres lo hacen en creación de contenidos y resolución de problema

Ilustración 51 Indicadores sobre competencias digitales de las mujeres. España y UE-27. 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat [isoc_sk_cskl_i21].

Indicadores de competencias digitales basados en la encuesta sobre uso de TIC en los hogares.

Estas diferencias se concentran en las habilidades más especializadas, que son

las más relevantes para el empleo digital. En 2023, solo el 6 % de las mujeres declara saber programar en un lenguaje de programación, frente al 12,3 % de los hombres. Incluso en actividades menos avanzadas, como la configuración de software, persiste una brecha de casi ocho puntos (43,7 % de mujeres frente a 51,9 % de hombres). Aunque estas diferencias han mejorado en los últimos años y España presenta niveles superiores a la media europea, existe aún un amplio margen para desarrollar

políticas que aceleren el cierre de las brechas digitales de género.

Estas brechas tienen implicaciones directas en el empleo. Un mayor nivel de competencias digitales se asocia con mayores tasas de participación laboral femenina y una mayor probabilidad de contratos indefinidos, sobre todo entre las mujeres más jóvenes, mientras que su ausencia penaliza en mayor medida sus trayectorias (Martínez Cantos et al., 2020).

La aparición de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial generativa introduce además nuevas dimensiones de desigualdad. Aunque la evidencia aún es limitada, los datos disponibles apuntan a una menor utilización por parte de las mujeres, especialmente en el ámbito privado.

En conjunto, la evidencia muestra que la brecha digital de género no se sitúa ya en el acceso, sino en la distribución desigual de las competencias con mayor valor en la economía digital. Esta desigualdad condiciona la posición de las mujeres en los segmentos más dinámicos del mercado de trabajo y plantea el riesgo de reproducción — e incluso ampliación— de las brechas existentes en un contexto de cambio tecnológico acelerado.

Educación tecnológica y participación en estudios STEM

Las desigualdades en competencias digitales están estrechamente relacionadas con la distribución desigual de mujeres y hombres en los estudios científicos y tecnológicos. Las áreas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), han sido tradicionalmente asociadas a atributos como la racionalidad, el rigor o la capacidad de resolución de problemas, socialmente vinculados

de forma errónea al género masculino.

Ese *esencialismo de género* (Saínz Ibañez, 2024) ha alimentado estereotipos que hacen que las mujeres se sientan en muchos casos menos atraídas hacia estas áreas para desarrollar sus carreras educativas y profesionales. Como resultado, la presencia femenina en los estudios STEM y en las ocupaciones vinculadas a la economía digital sigue siendo claramente minoritaria. Esta infrarrepresentación contribuye, asimismo, al escaso protagonismo femenino en la transición digital y explica la escasa presencia de mujeres en posiciones de liderazgo en los sectores tecnológicos.

La evidencia científica apunta a que esta menor presencia femenina se origina como reflejo de una *autopercepción negativa* y mayores niveles de ansiedad frente a las matemáticas (Saínz Ibañez, 2024). Los datos del Informe PISA 2022 (OCDE, 2023) muestran que los chicos de 15 años obtienen mejores resultados que las chicas en competencias matemáticas y en ciencias (10,1 y 5 puntos, respectivamente), mientras que ellas destacan en comprensión lectora (25 puntos). Además, solo el 1,5 % de las chicas se proyecta en una profesión

relacionada con las tecnologías digitales a los 30 años, frente al 10 % de los chicos.

Cuando llegan a la universidad la brecha ya es evidente: el número de

mujeres matriculadas en materias relacionadas con las tecnologías digitales y la IA no alcanza el 20% y en Ingenierías supera ligeramente el 30% (Figura 52).

Ilustración 52. Estudiantes matriculados por ámbito de estudios y sexo. Curso 2024-2025. Porcentaje (%)

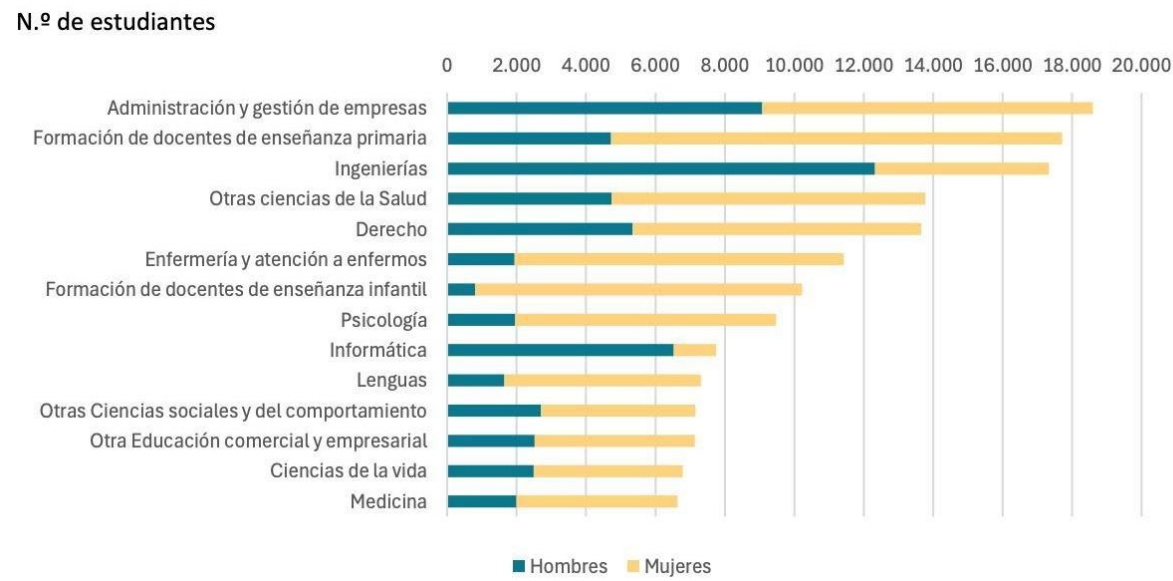


Fuente: Fuente: Ministerio de Ciencia (2025) Universidades e Investigación, *Estadística de Estudiantes Universitarios 2024-2025*

Entre los egresados universitarios, las mujeres tienen una presencia mayoritaria en todos los ámbitos relacionados con las Ciencias de la Vida, con la Educación, con las

Ciencias Sociales y las Humanidades, pero su presencia va progresivamente descendiendo hasta niveles muy bajos en Ingenierías e Informática (Figura 53).

Ilustración 53. Egresados por ámbito de estudios y sexo (curso 2024-2025) Número de estudiantes



Fuente: Ministerio de Ciencia, Universidades e Investigación (2025) Estadística de Estudiantes Universitarios 2024-2025

Este patrón se reproduce igualmente en la Formación Profesional, donde las mujeres solo representan el 22,1 % en Informática en el grado básico, pero decae hasta niveles en torno al 10% en los grados medio y superior.

Brecha de género en el empleo digital

Las desigualdades educativas se trasladan posteriormente al mercado de trabajo. En España, las mujeres tienen mucha más presencia en actividades relacionadas con el bienestar y los servicios, mientras que su participación es significativamente menor en las actividades vinculadas a la economía

digital y en los empleos relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Las cifras son elocuentes: las mujeres representan tan sólo el 29,5 % del empleo en las ramas de Telecomunicaciones y el 26,8 % en Programación y consultoría Informática (Tabla 2). Estos datos reflejan una clara segregación sectorial por género, con una fuerte concentración femenina en actividades de cuidados y una infrarrepresentación en los sectores más vinculados a la economía digital.

Tabla 6 Empleo femenino por ramas de actividad

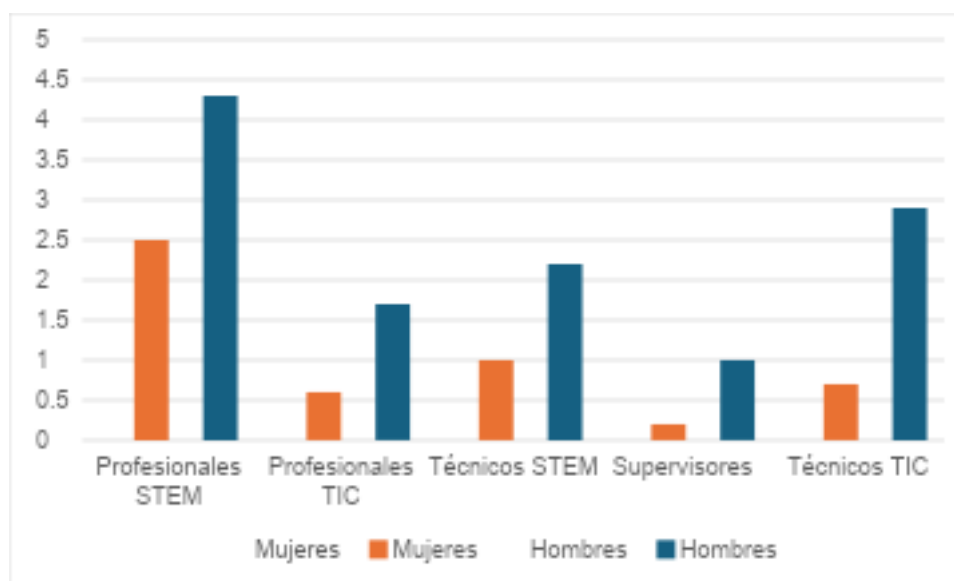
Ramas de actividad	% de mujeres sobre el total de la rama
Información y Comunicaciones	29,5
Consultoría informática	26,8
Educación	68,7
Actividades sanitarias y de servicios sociales	76,8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	48,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa, 4T/2024.

Este patrón se reproduce también en el ámbito de la investigación. Un 30 % de las investigadoras se concentra en Ciencias Sociales y un 22,5 % en Ciencias Médicas. En Ciencias Matemáticas y Naturales, la participación femenina alcanza el 15 %, ligeramente por encima de la masculina (12 %), un comportamiento similar al observado en Humanidades. Sin embargo, en Ingeniería y las mujeres continúan estancadas en el 12,6% (MICIU, 2025).

Asimismo, las ocupaciones de los ámbitos STEM y, en particular, en las TIC representan porcentajes muy pequeños del empleo femenino, aunque mejoran desde 2019, sin alcanzar ni siquiera la mitad del peso que estas ocupaciones tienen entre los hombres (Figura 54).

Ilustración 54 Ocupaciones STEM y TIC, porcentaje sobre el total del empleo masculino y femenino



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa, 4º T 2019 y 2023.

A nivel europeo, los datos del *Women in Digital Scoreboard 2024* de la

Comisión Europea confirman que la presencia femenina en los ámbitos STEM y, en particular, en las TIC, sigue siendo muy reducida y avanza con enorme lentitud. Entre quienes se gradúan en estudios STEM y TIC, las mujeres representan solo el 15 % en el conjunto de la Unión Europea y el 13 % en España, y dentro de este grupo apenas un 0,9 % y un 0,6 %, respectivamente, obtiene un título específicamente en tecnologías de la información.

Esta infrarrepresentación se traslada al mercado laboral: los empleos TIC suponen únicamente el 1,9 % del empleo femenino en la UE y el 1,7 % en España, frente al 6,6 % del empleo masculino en uno y otro ámbito. En las empresas, la proporción de

mujeres entre los especialistas TIC está prácticamente estancada desde el año 2019 a niveles en torno al 19% tanto en la UE como en España, después de experimentar una reducción importante respecto a los niveles del 22,75 % y el 21,9 % respectivamente en 2010.

La escasa presencia de mujeres en posiciones de liderazgo en el sector tecnológico constituye otra manifestación de estas desigualdades. Según el informe *Brecha Global de Género* (Foro Económico Mundial, 2025), en los sectores de Tecnología, Información y Medios, las mujeres representan el 37,7 % del empleo al nivel de entrada, pero se quedan en el 18,1 % entre los ejecutivos seniors, lo que pone de

manifiesto la persistencia de importantes barreras para su promoción profesional.

En conjunto, los datos analizados muestran que la brecha digital de género no se limita al acceso a las tecnologías, sino que se manifiesta especialmente en las competencias digitales avanzadas, la formación tecnológica y en la presencia de mujeres en los sectores profesionales vinculados a la economía digital. En un contexto de rápida transformación tecnológica — marcado por la expansión de la inteligencia artificial y la digitalización de numerosos sectores— estas desigualdades pueden traducirse en nuevas formas de exclusión laboral y segmentación ocupacional. Reducir la brecha digital de género constituye, por tanto, un elemento clave para garantizar que la transición digital contribuya a ampliar —y no a reproducir— las oportunidades económicas de mujeres y hombres.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

El análisis realizado muestra que las desigualdades de género en España no responden a factores aislados, sino a la interacción de múltiples dimensiones, entre ellas tres que

consideramos de especial relevancia: la distribución de los recursos económicos, la organización social de los cuidados y la participación en la economía digital. Estas dimensiones no evolucionan de forma independiente, sino que se refuerzan mutuamente, generando trayectorias acumulativas de desigualdad a lo largo del ciclo vital.

Han sido muchos los avances registrados en las últimas décadas, en gran medida impulsados por iniciativas legislativas que han impulsado mejoras en las condiciones de las mujeres. La evidencia presentada confirma no obstante la persistencia de brechas estructurales que afectan a la calidad del empleo, la estabilidad de las trayectorias laborales y la capacidad de acumulación de ingresos y derechos de protección social de las mujeres. En este contexto, la efectividad de las políticas públicas depende de su capacidad para actuar de forma integrada sobre los mecanismos que generan y reproducen estas desigualdades, evitando enfoques parciales o fragmentados.

En primer lugar, la reducción de las brechas económicas de género exige intervenir tanto en la estructura del mercado de trabajo como en los factores que condicionan la

inserción laboral femenina. Esto implica mejorar la calidad del empleo —reduciendo la temporalidad, la parcialidad involuntaria y la segregación ocupacional— y promover la presencia de mujeres en sectores de mayor valor añadido, especialmente en los ámbitos tecnológicos y digitales. Asimismo, resulta fundamental reforzar la protección social en los hogares más vulnerables, en particular los monoparentales encabezados por mujeres y los unipersonales de mujeres mayores, adaptando los instrumentos redistributivos a trayectorias laborales más discontinuas.

En segundo lugar, la organización social de los cuidados continúa siendo uno de los principales ejes de reproducción de la desigualdad. La persistente asimetría en la distribución del trabajo no remunerado limita la participación laboral femenina y condiciona sus trayectorias profesionales. Avanzar hacia un modelo más equilibrado requiere ampliar la provisión pública de servicios de cuidado —especialmente en educación infantil y atención a la dependencia— y promover una redistribución efectiva de las responsabilidades entre hombres y mujeres. Las reformas

recientes en permisos parentales han supuesto un avance relevante, pero su impacto sigue siendo parcial, lo que evidencia la necesidad de actuar también sobre los incentivos laborales y las normas sociales que sostienen la especialización de género.

En tercer lugar, la transformación digital introduce nuevas oportunidades, pero también riesgos de reproducción de desigualdades existentes. La persistencia de brechas en competencias digitales avanzadas, en formación tecnológica y en acceso a los sectores digitales sitúa a las mujeres en una posición de desventaja en los ámbitos de mayor crecimiento. Reducir estas brechas requiere intervenir tanto en el sistema educativo —fomentando la participación femenina en estudios STEM desde edades tempranas— como en las oportunidades de formación a lo largo de la vida, especialmente entre mujeres con trayectorias laborales más vulnerables.

En conjunto, las tres dimensiones analizadas configuran un sistema interdependiente de desigualdades que demanda respuestas igualmente integradas. La distribución desigual de los cuidados condiciona la inserción laboral y los ingresos, mientras que las brechas en

competencias y empleo digital pueden amplificar estas diferencias en un contexto de cambio tecnológico acelerado. Por ello, las políticas de igualdad deben articularse de forma transversal, coordinando las intervenciones en el mercado de trabajo, la protección social, el sistema educativo y las políticas de digitalización.

En un escenario marcado por la digitalización, el envejecimiento demográfico y la transformación de los sistemas de bienestar, la reducción de las desigualdades de género no constituye únicamente un objetivo de equidad, sino también una condición necesaria para el funcionamiento eficiente de la economía y para avanzar hacia modelos de desarrollo más inclusivos y sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

Cantó, O. y Ayala, L. (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de impacto*. Madrid: UNICEF España.

Castellanos-Serrano, C., Escot, L., y Fernández-Cornejo, J. A. (2024). Parental leave system design impacts on its gendered use: Paternity leave introduction in Spain. *Family Relations*, 73(1), 359-378.

Comisiones Obreras (CCOO) (2024). *Con más avances sin brechas. #CorresponsablesParaGanarMás*. Madrid: Secretaría Confederal de Mujeres, Igualdad y Condiciones de Trabajo.

De Villota, P. y Vázquez-Cupeiro, S. (2020). "The Spanish welfare system: Towards a new social and territorial pact?", en Blum, S., Kuhlmann, J. y Schubert, K. (eds.), *Routledge handbook of European welfare systems*, 2nd ed., London: Routledge, pp. 164-183.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las*

economías postindustriales. Barcelona: Ariel.

European Institute for Gender Equality (EIGE) (2024). *Gender inequalities in pensions in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://eige.europa.eu/about/project/s/gender-gap-pensions-eu>

European Institute for Gender Equality (EIGE) (2025). *Gender Equality Index. Spain*. Disponible en: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2025/ES>

European Institute for Gender Equality (EIGE) (2026). *Gender Equality Index 2025: Sharper data for a changing world*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat (2024a). *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC)*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat>

Eurostat (2024b). *Gender pay gap statistics*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat>

Eurostat (2024c). *Gender pension gap statistics*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat>

Farré, L., González, L., Hupkau, C., y Ruiz-Valenzuela, J. (2025). Paternity leave in Spain. *SERIEs*, 1-36.

Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación "La Caixa.

Fundación FOESSA (2025). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.

Hupkau, C. y Ruiz-Valenzuela, J. (2022). "Work and children in Spain: Challenges and opportunities for gender equality". *SERIEs*, 13(2), pp. 243–268.

Instituto de las Mujeres (2023). *Mujeres en cifras 1983-2023*. Disponible en: <https://www.inmujeres.gob.es>

Instituto de las Mujeres (2026). *Principales indicadores estadísticos de igualdad*. Madrid: Ministerio de Igualdad. Disponible en: <https://www.inmujeres.gob.es>

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024a). *Encuesta de estructura salarial 2022*. Madrid: INE. Disponible en: <https://www.ine.es>

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024b). *Mujeres y hombres en España*. Madrid: INE. Disponible en: <https://www.ine.es>

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2025). *Encuesta de Condiciones de Vida*. Madrid: INE. Disponible en: <https://www.ine.es>

Martínez Cantos, J. L., Castaño Collado, C., Escot Mangas, L., & Roquez Díaz, A. (2020). *Nuestras vidas digitales: Barómetro de la e-igualdad de género en España*. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14352/9341>

ONTSI (2024) *Indicadores TIC-H 2024: Equipamiento y uso de tecnologías en los hogares*. Madrid: Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021). *Pensions at a glance 2021: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2025) *Cerrar la brecha de género en las licencias parentales remuneradas. Nota informativa sobre la economía del cuidado N°1*. Disponible en: <https://tinyurl.com/fy5kmffk>

Pavolini, E. y Ranci, C. (2008). "Restructuring the welfare state: Reforms in long-term care in Western European countries". *Journal of European Social Policy*, 18(3), pp. 246-259.

OCDE (2023) *Resultados PISA 2022*. París: OCDE.

Recio, A. y Castellanos-Serrano, C. (2025). "¿Qué factores influyen en el uso del permiso por nacimiento por parte de los padres? Documentos de Trabajo 2/2025". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1-34.

Recio, A., Castellanos-Serrano, C. y Andrés, J. (2024). "¿Cómo incide el nuevo diseño de los permisos de nacimiento en la corresponsabilidad?". *Papeles de Trabajo*, 4/2024, Instituto de Estudios Fiscales.

Sáinz Ibáñez, M. (2024) "Estereotipos y sesgos de género en la evaluación de las propias competencias científico-tecnológicas". *Panorama social*, 39, pp. 95-104

8 POBREZA INFANTIL Y

REFORMA DEL MÍNIMO POR
DESCENDIENTE EN EL IRPF:
DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA
ESPAÑOL Y SIMULACIÓN DE UN
CRÉDITO FISCAL REEMBOLSABLE

Milagros Paniagua San Martín (AEAT)^{37 38}

Rafael Frutos Vivar (AEAT)

INTRODUCCIÓN

España presenta una tasa de pobreza infantil que supera ampliamente la media de la Unión Europea, situación que se mantiene con independencia de los ciclos económicos de las dos últimas décadas. Esta continuidad constituye uno de los desafíos sociales y económicos más significativos del país, dado que el problema responde a características estructurales del sistema de protección social más que a fluctuaciones coyunturales.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2024, el 34,1% de los menores de 18 años (2,7 millones de niños y niñas) se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social³⁹. Esta tasa sitúa a España en el puesto 36 de 39 países desarrollados (UNICEF Innocenti, 2023), y significativamente por encima de la media europea, ya que, según datos de Eurostat (EU-SILC) casi 1 de cada

4 menores está en riesgo de pobreza. Esta situación responde a un esfuerzo público limitado en materia de gasto en infancia (1,5% del PIB frente al 2,4% europeo) junto con un modelo institucional fragmentado de escasa capacidad redistributiva (López y Gracia, 2025; Zalacaín, 2021). Las implicaciones económicas resultan considerables, ya que la pobreza infantil puede suponer un coste anual equivalente al 5,1% del PIB por pérdidas de productividad, menores ingresos fiscales y mayor gasto público futuro (Cantó et al., 2023).

Las limitaciones del sistema actual trascienden las transferencias monetarias y abarcan múltiples dimensiones, desde la escasa provisión de servicios de educación y cuidado temprano hasta la desigualdad de oportunidades educativas, generando brechas significativas desde el inicio del ciclo vital (Marbán y Rodríguez, 2020).

³⁷ Los autores agradecen a Antonio Padilla Soler y a Javier Abelaira Liz (AEAT) por su apoyo en el tratamiento de las fuentes de información necesarias para llevar a cabo este artículo.

³⁸ Las opiniones y valoraciones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la institución.

³⁹ El indicador AROPE (At Risk Of Poverty or Exclusion) es la medida oficial de la Unión Europea para el seguimiento de la pobreza y la exclusión social. Integra tres dimensiones: el riesgo de pobreza relativa (ingresos del hogar por debajo del 60% de la mediana), la carencia material y social severa, y la baja intensidad en el empleo. Esta última dimensión hace que el indicador sea especialmente sensible a la situación del mercado laboral.

En el ámbito de la protección económica, la articulación entre prestaciones y sistema fiscal resulta insuficiente para garantizar un apoyo efectivo a las familias con hijos. La arquitectura actual combina transferencias condicionadas por renta, como el Ingreso Mínimo Vital (IMV) y el Complemento de Ayuda Para la Infancia (CAPI), con beneficios fiscales⁴⁰ no reembolsables que benefician fundamentalmente a hogares con rentas medias y altas (Hernández y Picos, 2021).

En el ámbito fiscal, esta insuficiencia se manifiesta particularmente en el diseño de los instrumentos de apoyo a las familias dentro del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). El mínimo por descendiente y las deducciones fiscales, al basarse en reducciones de base imponible no reembolsables, generan una paradoja redistributiva: las familias de rentas bajas sin base liquidable suficiente no pueden materializar el beneficio fiscal, mientras que las de rentas medias y altas obtienen un ahorro creciente con el nivel de ingresos (Frutos, 2020).

Frente a este diagnóstico, el presente artículo propone y simula una reforma específica del mínimo por descendiente del IRPF mediante su conversión en crédito fiscal reembolsable. Esta intervención aprovecha el marco normativo existente del impuesto, requiriendo únicamente una modificación acotada de la legislación tributaria vigente sin necesidad de crear nueva normativa.

El diseño propuesto complementa el sistema actual de prestaciones, extendiendo la protección a familias de bajos ingresos que quedan actualmente en un vacío de cobertura entre el IMV y el CAPI, por un lado, y los beneficios fiscales por descendientes, por otro. La conversión en crédito reembolsable permite que todas las familias con hijos materialicen el beneficio completo con independencia de su base liquidable, corrigiendo así la regresividad del diseño actual.

Mediante un ejercicio de microsimulación estática con los datos del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT de 2022, se estima que la reforma alcanzaría a algo más de 2 millones de hogares con menores,

⁴⁰ Aunque la diferencia conceptual no afecta en nada al objeto de la discusión, a efectos de este artículo se utiliza la expresión “beneficios fiscales” para toda aquella medida que separa la cuota de la estricta aplicación del tipo sobre la base imponible. Esta aproximación es distinta a la que oficialmente se utiliza en el Presupuesto de Beneficios Fiscales. En este, los beneficios fiscales se definen como las pérdidas

recaudatorias provocadas por incentivos fiscales que tienen el objetivo de beneficiar a colectivos concretos de contribuyentes siempre que esos incentivos se salgan de la estructura básica del impuesto. En la medida que el mínimo familiar forma parte de esa estructura básica, el Presupuesto de Beneficios Fiscales no lo considera un beneficio fiscal.

con un coste fiscal de unos 1.910 millones de euros anuales y una cuantía media de 937 euros anuales por hogar beneficiario.

La conversión del mínimo por descendientes en un crédito fiscal reembolsable conseguiría una reducción del índice de Gini de 0,0026 puntos (de 0,371 a 0,369), acompañada de una mejora en los ratios de percentiles P90/P10 y P50/P10 del 2,8% y 2,5% respectivamente, lo que indica una menor dispersión especialmente favorable a las rentas más bajas. El impacto más significativo se observa en la pobreza infantil ya que la tasa al umbral del 60% de la mediana se reduce en 1,8 puntos porcentuales (de 23,81% a 22,02%), mientras que la pobreza infantil severa⁴¹ desciende en 1,75 puntos, lo que representa una reducción relativa del 15,7%. Este efecto sobre la infancia triplica el observado en la población general, lo que pone de manifiesto la elevada focalización de la medida en los hogares con menores situados en la parte inferior de la distribución de renta.

El artículo se estructura en cuatro secciones que (1) desarrollan el diagnóstico de la pobreza infantil en España, (2) analizan la arquitectura

institucional del sistema de apoyo a las familias, (3) revisan los marcos teóricos relevantes sobre universalismo y focalización, y (4) exponen la metodología de simulación y los resultados obtenidos. Finalmente se sintetizan las conclusiones con recomendaciones de política económica orientadas a defender la viabilidad técnica de la reforma y su complementariedad con políticas de inversión social en servicios de primera infancia.

LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

La pobreza infantil en España constituye un fenómeno estructural cuya magnitud apenas ha variado en las dos últimas décadas con independencia de los cambios en el ciclo económico. En 2024, el 34,1% de la población infantil en España, frente al 24,6% de los adultos, se encontraba en situación de riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE), lo que equivale a más de 2,7 millones de niños y niñas. La tasa de riesgo de pobreza económica o pobreza relativa en la población infantil alcanzó el 29,2%, mientras que la de la población adulta era el 17,8%. El análisis temporal sitúa el dato de 2024 como el tercero más

⁴¹ Utilizando como el umbral el 40% de la mediana de la renta disponible equivalente

elevado de la serie histórica, superado únicamente en 2014 y 2015, mientras que la brecha entre la población infantil y otros grupos de edad se amplía progresivamente (López y Gracia, 2025)

Desde una perspectiva de la composición del hogar, el 21,4% de los hogares monoparentales se encontraba en pobreza severa, mientras que esta situación afectaba al 10,2% del resto de hogares con menores y al 11,2% de los hogares unipersonales.

A estas diferencias por composición familiar se suma el peso determinante de la dimensión laboral. La situación ocupacional constituye un factor crítico ya que el 27,2% de los niños vive en hogares con al menos un adulto ocupado, pero con ingresos por debajo del umbral de pobreza (*working poor*), mientras que la tasa AROPE asciende al 65% en los hogares sin ocupados, frente a apenas un 7,8% en aquellos con empleo estable y no precario. Estas cifras reflejan la combinación de factores estructurales, como el mercado laboral segmentado, la insuficiencia de salarios en los tramos bajos y la escasa cobertura de las políticas de apoyo familiar, que perpetúan la transmisión intergeneracional de la

vulnerabilidad económica (Ayala y Paniagua, 2019).

A las dimensiones familiares y laborales se añade una marcada heterogeneidad territorial que amplifica las desigualdades en la incidencia de la pobreza infantil. La distribución territorial de la pobreza infantil en España evidencia disparidades regionales significativas que responden tanto a diferencias en la estructura productiva como a la heterogeneidad de las políticas sociales autonómicas. En 2024, las tasas más elevadas de riesgo de pobreza y exclusión social infantil se concentraron en las comunidades meridionales y del levante peninsular (Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana), así como en los territorios insulares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde la vulnerabilidad presenta carácter estructural persistente. Las comunidades septentrionales (Galicia, País Vasco, Aragón y Cataluña) registran, en contraste, los indicadores más favorables, sustentados en niveles salariales superiores y mayor provisión de servicios públicos. No obstante, el análisis reciente de López y Gracia (2025) advierte una convergencia territorial al alza, dado que comunidades tradicionalmente

mejor posicionadas, como Navarra, La Rioja y Madrid, experimentaron incrementos notables del riesgo de pobreza infantil durante el último ejercicio, revelando la fragilidad del equilibrio social incluso en territorios con mayor capacidad económica.

Las consecuencias de esta situación trascienden ampliamente la esfera de la privación material inmediata, proyectándose sobre todo el ciclo vital de los niños afectados. La literatura internacional ha documentado de forma sistemática los efectos intergeneracionales de crecer en contextos de privación económica, mostrando que la pobreza en la infancia reduce de manera sustancial las oportunidades de movilidad social y las capacidades de acumulación de capital humano. La evidencia empírica muestra que estos niños presentan una probabilidad significativamente mayor de obtener peores resultados educativos, abandonar prematuramente el sistema escolar, acceder a empleos de baja calidad y experimentar vulnerabilidad socioeconómica en la edad adulta. Además, la pobreza infantil se asocia con peores indicadores de salud física y mental, mayor prevalencia de enfermedades crónicas y menores

niveles de bienestar subjetivo (Hendren y Sprung-Keyser, 2020).

Estas consecuencias individuales se traducen en costes económicos agregados sustanciales. Cantó et al. (2023) estiman que el coste económico total de la pobreza infantil en España alcanza aproximadamente el 5,1% del PIB anual, entre 63.000 y 72.000 millones de euros. Estos cálculos incorporan tanto los costes directos debido a un mayor gasto sanitario y social, como los indirectos por la pérdida de ingresos fiscales futuros por menor cualificación y productividad. Esta cuantificación evidencia que la inversión en la reducción de la pobreza infantil presenta retornos sociales y fiscales que superan ampliamente su coste presupuestario inmediato, transformando la cuestión de un imperativo ético en un argumento de eficiencia económica.

Desde una perspectiva comparada, como veíamos en la introducción de este artículo, España se sitúa persistentemente entre los países de la Unión Europea y la OCDE con mayores tasas de pobreza infantil relativa. La evolución temporal resulta especialmente reveladora de la naturaleza estructural del problema. Mientras países como Polonia y Eslovenia, que partían de

niveles similares o superiores a los españoles a principios de la década de 2010, lograron reducir su pobreza infantil más de un 30% mediante la ampliación de prestaciones familiares universales, mejoras salariales y expansión de servicios de primera infancia, España apenas registró una reducción del 4% en el mismo período. El análisis de UNICEF Innocenti identifica la inversión sostenida y coherente en políticas familiares, combinando transferencias monetarias, beneficios fiscales efectivos y servicios de educación y cuidado infantil, como el factor clave que explica estas diferencias en resultados.

Los países con sistemas de apoyo familiar más integrales, como los nórdicos, Irlanda o Alemania, registran de forma sistemática tasas de pobreza infantil significativamente inferiores a las de España, situándose habitualmente en torno o por debajo del 15% en los indicadores de pobreza relativa post-transferencias. La evidencia comparada subraya que estos mejores resultados se asocian a la combinación de prestaciones familiares universales o cuasiuniversales, créditos fiscales reembolsables y políticas laborales inclusivas, junto con una amplia

provisión de servicios de educación y cuidado infantil (Nieuwenhuis y Van Lancker, 2020).

En contraste, en España la baja intensidad del gasto (1,5% del PIB frente al 2,4% europeo) y la fragmentación institucional limitan significativamente el impacto redistributivo del sistema.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE APOYO A LAS FAMILIAS

El sistema español de apoyo a la infancia se enmarca en los compromisos internacionales derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce a los menores como titulares de derechos sociales y obliga a los Estados parte a garantizar su bienestar material y educativo. Este marco normativo sitúa las políticas familiares no solo en el ámbito de la redistribución económica, sino también en el del cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia, estableciendo así una base jurídica que trasciende las consideraciones puramente presupuestarias (Cardona, 2020).

La traducción de estos compromisos normativos a políticas públicas concretas experimentó un impulso institucional relevante con la

creación del Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil en 2018. Como señalan González, Marí-Klose y Moreno (2020), esta figura institucional surgió en respuesta a la persistencia estructural de la pobreza infantil en España y a la limitada eficacia de las transferencias sociales para corregirla. Su objetivo fundamental consistió en dotar de coherencia y prioridad política a una agenda de Estado centrada en la inversión en infancia, la coordinación interadministrativa y la integración efectiva de las políticas de renta con la provisión de servicios públicos.

Sin embargo, la efectividad de esta arquitectura institucional enfrenta limitaciones metodológicas significativas derivadas de la ausencia de sistemas coherentes de medición y seguimiento. González-Bueno (2020) plantea que la falta de una definición homogénea y de criterios consistentes de imputación presupuestaria impide conocer el esfuerzo real que las administraciones destinan a la infancia, tal como exige la Observación General número 19 del Comité de los Derechos del Niño. Esta carencia no constituye una deficiencia técnica menor, sino que limita estructuralmente tanto la coordinación interinstitucional

como la capacidad de planificación informada y rendición de cuentas, debilitando así la eficacia potencial de las políticas familiares diseñadas para cumplir los compromisos asumidos bajo la Convención.

Estas limitaciones de gobernanza se reflejan en la propia configuración del sistema, que combina instrumentos asistenciales y fiscales de manera poco articulada. El análisis de Hernández y Picos (2021), elaborado a partir del modelo de microsimulación EUROMOD, revela que el nivel total de apoyo económico a las familias españolas resulta reducido en comparación con los valores medios europeos, y que este esfuerzo limitado se concentra además en instrumentos fiscales que benefician desproporcionadamente a los hogares de renta media y alta. Las transferencias monetarias directas presentan escasa cobertura y cuantías limitadas, lo que explica su débil capacidad para reducir la pobreza infantil. La comparación con países más efectivos, como Irlanda o Alemania, subraya la magnitud de la brecha existente: España mantiene un gasto público sustancialmente inferior y un diseño institucional menos inclusivo.

El sistema español de apoyo económico a las familias presenta

una estructura dual y fragmentada, resultado de la superposición de distintos niveles de intervención y de instrumentos heterogéneos. Por un lado, se articula a través de prestaciones monetarias de carácter asistencial y no contributivo⁴², entre las que destacan el IMV, el CAPI y las prestaciones autonómicas complementarias, fundamentalmente a través de sus programas de Rentas Mínimas. Por otro, incorpora un conjunto de beneficios fiscales integrados en el IRPF, principalmente los mínimos personales y familiares, las deducciones por descendiente y otras desgravaciones específicas vinculadas a la maternidad o la discapacidad, cuyo impacto distributivo presenta características regresivas (De la Fuente, 2025; European Commission, 2025; Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2025; Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022; Comité de Personas Expertas para la Reforma Tributaria, 2022; Hernández y Picos, 2021)

Dentro de las prestaciones condicionadas a renta, el IMV y el CAPI constituyen los principales instrumentos de apoyo monetario a los hogares con menores, orientados

a garantizar un umbral mínimo de renta en las familias más vulnerables. La aprobación del IMV en junio 2020 vino a cerrar una red de protección de último recurso que, hasta la fecha, no estaba cerrada, además de armonizar la cobertura de un sistema heterogéneo resultado de los distintos esquemas de las comunidades autónomas. Si bien el IMV y el CAPI han supuesto una reforma estructural del sistema de cobertura de rentas, y han mejorado sustancialmente la cobertura de hogares en pobreza severa respecto a la situación previa a 2020, presentan limitaciones habituales en este tipo de esquemas, que reducen su efectividad redistributiva. El conocido fenómeno del *non-take-up* (la no solicitud de la prestación por parte de hogares potencialmente elegibles) sigue siendo elevado (AIReF, 2025).

En el ámbito fiscal, el apoyo a las familias con hijos se articula principalmente a través de los mínimos personales y familiares y de diversas deducciones específicas (por maternidad, discapacidad o familia numerosa, además de las distintas deducciones autonómicas en el mismo sentido) integradas en el IRPF. Estos instrumentos

⁴² Algunas tienen carácter contributivo, pero son las mínimas, como algunas prestaciones de la Seguridad Social para personas con discapacidad.

constituyen uno de los principales componentes del gasto tributario asociado a la política familiar, pero presentan limitaciones estructurales derivadas de su carácter, en general, no reembolsable, lo que restringe su aprovechamiento a los hogares con capacidad contributiva suficiente. En consecuencia, los hogares de rentas bajas, que concentran el mayor riesgo de pobreza infantil, apenas se benefician de estos mecanismos, mientras que el impacto fiscal se concentra en los tramos medios y altos de renta. Además, la ausencia de coordinación entre las desgravaciones fiscales y las prestaciones monetarias genera una arquitectura fragmentada que dificulta una respuesta coherente a lo largo del ciclo vital familiar.

A la dimensión estatal del IRPF se suma un nivel autonómico de beneficios fiscales, derivado de la capacidad normativa parcial que las comunidades autónomas poseen sobre el impuesto. En los últimos años, la mayoría de ellas ha incorporado deducciones adicionales por nacimiento, adopción, cuidado de hijos o conciliación laboral, así como por gastos educativos o de guardería. No obstante, como advierte De la Fuente (2025), estas medidas presentan una gran heterogeneidad en cuantías,

requisitos y beneficiarios, lo que genera asimetrías territoriales significativas en el apoyo efectivo a las familias.

Este diagnóstico de fragmentación y escasa efectividad se refleja en las magnitudes agregadas del sistema redistributivo. La intervención conjunta de impuestos y prestaciones redujo la desigualdad de la renta de mercado en un 32,5%, con una contribución claramente asimétrica entre instrumentos (López, Marín y Onrubia, 2025). Las prestaciones monetarias concentran el grueso del efecto redistributivo con el 72% del total, mientras que el sistema impositivo apenas aporta un 2,8% y el gasto en especie alcanza el 25,2%. Esta distribución de efectos revela las limitaciones estructurales del modelo español. El estudio confirma que el IRPF, pese a mantener su posición como principal instrumento tributario de redistribución, experimenta un deterioro progresivo de su capacidad igualadora.

El análisis con los microdatos del Panel de Renta IEF-INE-AEAT (2022) nos permite cuantificar el volumen total de recursos públicos destinados al apoyo directo a las familias con menores, integrando tanto transferencias monetarias como beneficios fiscales.

En concreto, en este trabajo, se analizan cinco instrumentos principales de apoyo monetario a familias con menores: el IMV incluyendo el CAPI (IMV+CAPI), las rentas mínimas autonómicas (RRMM), el mínimo por descendientes del IRPF, la

deducción por maternidad y la deducción por familia numerosa. El gasto agregado en 2022 asciende a 8.700 millones de euros (0,65% del PIB⁴³), distribuido como muestra la Tabla 7

Tabla 7. Estructura del gasto en políticas de apoyo a familias con hijos

Instrumento	Gasto (millones € anuales)	% total	Hogares	Media (€ anuales)	Tipo
Mínimo por descendientes	5.539	63,65%	3.678.849	1.506	Fiscal
IMV + CAPI	1.508	17,33%	270.592	5.572	Transferencia
Deducción familia numerosa	848	9,74%	679.648	1.247	Fiscal
Deducción por maternidad	674	7,75%	733.821	918	Fiscal
RRMM	133	1,53%	120.209	1.107	Transferencia

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022.

La tabla 8 muestra que, primero, los instrumentos fiscales concentran el 81% del gasto total, mientras que las transferencias directas representan el 19%. Segundo, el mínimo por descendientes absorbe casi dos tercios de los recursos⁴⁴, constituyendo el mecanismo dominante del sistema de prestaciones e impuestos. Tercero, existe una marcada heterogeneidad en la intensidad protectora ya que, mientras el IMV otorga cuantías medias de 5.572 euros a más de 270.000 hogares, el mínimo por descendientes distribuye 1.506 euros

de media entre 3,68 millones de hogares, teniendo objetivos y poblaciones diferenciados.

Del universo de 16,6 millones de hogares en territorio común, 4,36 millones (26,2%) tienen menores a su cargo. De estos, el 89,1% reciben al menos una prestación, quedando sin cobertura el 10,9% de los hogares.

La Tabla 8 presenta la distribución del gasto agregado por deciles de renta disponible equivalente, revelando un patrón distributivo regresivo.

Tabla 8 Distribución del gasto en políticas familiares por deciles de renta disponible equivalente

⁴³ Para llegar a esta cifra se han tenido en cuenta todas las cuantías que aparecen de los cinco instrumentos en los microdatos del Panel Hogares. Sería deseable contar con mejor desagregación de los dos esquemas que corresponden a transferencias de rentas: IMV+CAPI y RRMM, con el fin de poder afinar mejor los cálculos. El porcentaje del PIB que todos ellos representan es inferior al recogido en las referencias bibliográficas, cuyo alcance metodológico ha sido diferente, pero nos dan una idea muy aproximada de cómo se

reparten los principales instrumentos cuya posible reforma podría tener un impacto sustantivo en la reducción de la pobreza infantil.

⁴⁴ El porcentaje destinado al mínimo por descendiente que aparece en la Tabla 2.1 corresponde al gasto que se hace en hogares con menores de 18 años, pero el mínimo por descendiente también se lo pueden aplicar hogares con mayores de 18 años y menores de 25 en determinadas circunstancias. De ahí que el porcentaje real sea superior al 63,65%.

Decil	Total (€)	Número hogares con alguna ayuda*	% Gasto	Número de hogares con menores de 18 años	Tasa de cobertura
1	564.547.161	202.741	6,49%	381.302	53%
2	1.251.615.826	426.048	14,38%	525.252	81%
3	872.012.474	393.342	10,02%	453.066	87%
4	826.622.839	409.283	9,50%	450.629	91%
5	827.383.993	421.037	9,51%	450.659	93%
6	836.774.578	426.202	9,62%	446.696	95%
7	836.906.091	414.836	9,62%	428.044	97%
8	889.590.529	421.469	10,22%	430.950	98%
9	860.216.374	389.233	9,89%	395.342	98%
10	935.544.189	390.088	10,75%	396.257	98%

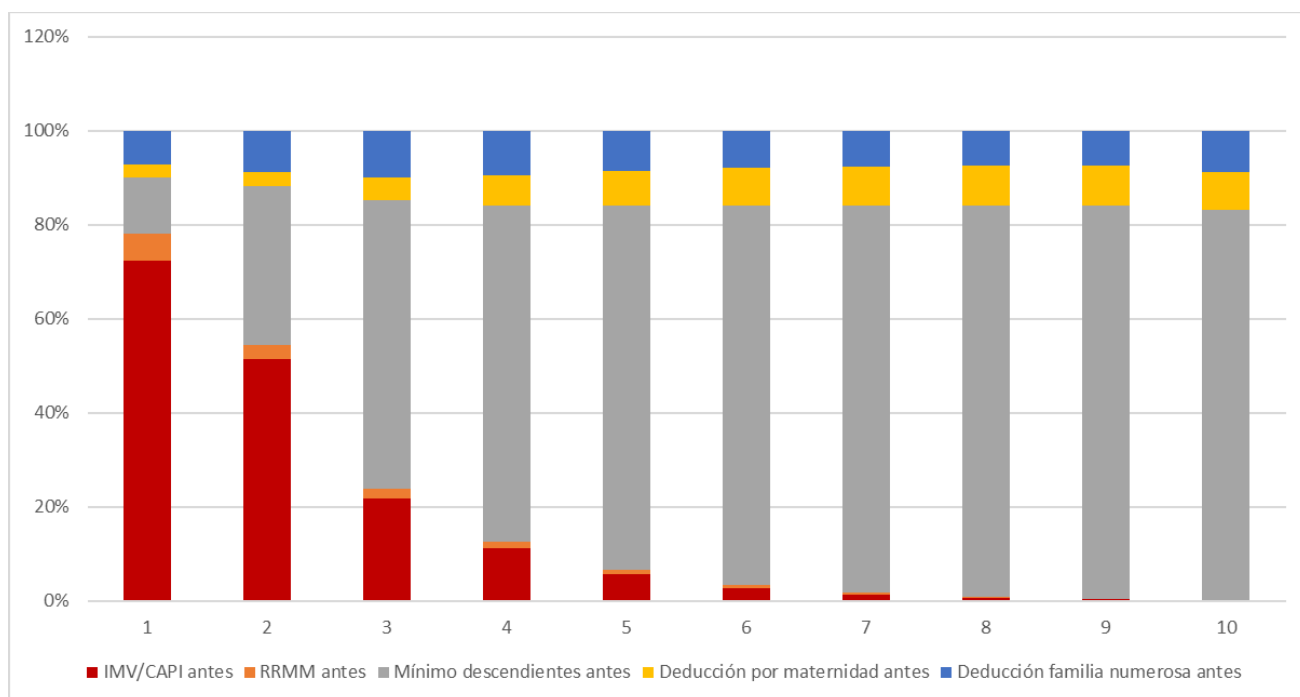
*Porcentaje de hogares con menores que reciben alguna prestación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022.

El decil más pobre recibe 565 millones de euros (6,49% del gasto), mientras que los tres deciles superiores (D8-D10) reciben conjuntamente 2.700 millones (31%).

La regresividad del sistema se explica por la composición diferencial del apoyo en cada tramo de renta. El Gráfico 2.1 muestra esta descomposición en áreas apiladas.

Ilustración 55. Composición del apoyo por deciles (% sobre total decil). Distribución de las prestaciones antes de la reforma del mínimo por descendientes en el IRPF



Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022.

En el primer decil, el IMV+CAPÍ representa aproximadamente el 72% del apoyo, las RRMM el 6%, y los instrumentos fiscales apenas el 22%. Esta composición refleja dos fenómenos: la focalización efectiva del IMV en el ámbito de la extrema pobreza, y la exclusión *de facto* de hogares sin

cuota tributaria de los beneficios fiscales. A partir del segundo decil, el peso del IMV desciende, siendo sustituido por el mínimo por descendientes, que constituye el 70-90% del apoyo en deciles medios y altos.

El mínimo por descendientes presenta una marcada regresividad en términos absolutos ya que el decil más alto recibe 737 millones de euros de este instrumento, frente a solo 55 millones en el decil más pobre. Este patrón es el resultado del diseño del mínimo, que opera sobre la base liquidable del IRPF, generando un ahorro fiscal que se calcula aplicando al mínimo la tarifa del impuesto. Para hogares sin base liquidable suficiente o sin cuota tributaria, el valor efectivo del mínimo es nulo o parcial.

Estas deficiencias motivan el análisis de una reforma del mínimo por descendientes que, preservando su articulación fiscal, extienda su alcance mediante reembolsabilidad. El apartado 4 de este trabajo desarrolla el diseño, coste e impacto distributivo de esta reforma.

MARCO TEÓRICO: UNIVERSALISMO, FOCALIZACIÓN E INVERSIÓN SOCIAL

La propuesta de reforma del mínimo por descendiente del IRPF se inscribe en el debate teórico sobre el diseño óptimo de políticas redistributivas, particularmente en la tensión entre universalismo y focalización. La denominada paradoja de la redistribución planteada por Korpi y Palme (1998) establece que las políticas de carácter universal tienden a lograr mayor capacidad redistributiva que las estrictamente selectivas, al generar legitimidad política más amplia, reducir estigmas asociados a la percepción de ayudas y sostener presupuestos más ambiciosos. Algunas investigaciones posteriores han matizado esta tesis, destacando que los diseños híbridos que combinan un componente universal con elementos selectivos resultan los más efectivos para garantizar eficiencia redistributiva y sostenibilidad política (Hemerijck, 2017).

En esta misma línea, Laenen (2025) demuestra que la popularidad y legitimidad social de los programas dependen en gran medida de este equilibrio. Así, mientras las prestaciones universales amplían el apoyo ciudadano, la incorporación

de componentes focalizados permite reforzar la progresividad y responder a necesidades específicas. La perspectiva contemporánea apunta así hacia estrategias de universalismo selectivo capaces de conciliar equidad, eficiencia y viabilidad política.

Este debate adquiere relevancia específica en el diseño de instrumentos fiscales de apoyo a las familias, donde la dicotomía entre universalismo formal y efectividad redistributiva resulta particularmente marcada. El mínimo por descendiente del IRPF español constituye un caso paradigmático de esta tensión. Su estructura formalmente universal, aplicable a todos los contribuyentes con hijos, lo aleja conceptualmente de la asistencia focalizada. Sin embargo, su dependencia de la base liquidable y su carácter no reembolsable lo convierten en la práctica en un mecanismo regresivo que concentra los beneficios en hogares de renta media y alta (Hernández y Picos, 2021; Frutos 2020). Esta paradoja distributiva genera un vacío de protección precisamente en el conjunto de familias trabajadoras de bajos ingresos que carecen de base imponible suficiente para materializar el beneficio, quedando

excluidas tanto del apoyo fiscal como de las prestaciones asistenciales focalizadas en pobreza severa como el IMV y el CAPI.

Frente a esta situación, la literatura internacional sobre créditos fiscales reembolsables ofrece evidencia sobre alternativas de diseño que la resuelven. La experiencia del Earned Income Tax Credit (EITC) en Estados Unidos y del Working Tax Credit (WTC) en Reino Unido demuestra que los instrumentos fiscales reembolsables logran efectos redistributivos significativos con costes moderados cuando se diseñan adecuadamente, extendiendo el apoyo público a familias que no alcanzan umbrales mínimos de tributación (Hendren y Sprung-Keyser, 2020). En el contexto europeo, países como Irlanda, Francia y Alemania han desarrollado esquemas de créditos fiscales por hijo que combinan universalidad de acceso con progresividad efectiva, logrando tasas de pobreza infantil sustancialmente inferiores a las españolas (UNICEF Innocenti, 2023; Nieuwenhuis y Van Lancker, 2020).

La fundamentación teórica de estos instrumentos trasciende el debate tradicional sobre redistribución para inscribirse en el paradigma de inversión social. Este enfoque, consolidado en el marco del Pilar

Europeo de Derechos Sociales y profundizado recientemente por el Informal Working Group on Social Investment, redefine el Estado de bienestar como una infraestructura social esencial para la resiliencia económica y la sostenibilidad fiscal (Corti y Paniagua, 2024; Hemerijck, 2017). En esta formulación, las políticas de apoyo a las familias, particularmente las transferencias por hijo y los incentivos fiscales a la crianza, se conciben como inversiones estratégicas en capital humano y cohesión social, generadoras de retornos macroeconómicos a largo plazo y de mayor estabilidad intergeneracional. Desde esta perspectiva, la reforma del mínimo por descendiente mediante su conversión en crédito reembolsable responde a una lógica de prevención más que de compensación. Esta visión exige cubrir adecuadamente necesidades básicas vinculadas a salud, educación y vivienda, cuyo acceso temprano resulta determinante para el desarrollo del capital humano y la movilidad intergeneracional. Los instrumentos fiscales no operan así únicamente como mecanismos de redistribución inmediata, sino como herramientas de inversión pública orientadas a la equidad intergeneracional, capaces de

generar retornos sociales y fiscales que superan ampliamente su coste presupuestario inicial.

A partir de este marco teórico, la conversión del mínimo por descendiente en crédito fiscal reembolsable debería generar dos efectos principales sobre la distribución de la renta y la pobreza infantil. Primero, un efecto redistributivo concentrado en los deciles segundo a cuarto de renta equivalente, donde se sitúa la mayor densidad de hogares con menores que actualmente no pueden materializar el mínimo por insuficiencia de base liquidable, pero superan los umbrales del IMV y el CAPI. La teoría del universalismo selectivo sugiere que este segmento de familias trabajadoras pobres, percibidas como merecedoras de apoyo público, debería beneficiarse especialmente de un instrumento que extiende derechos fiscales existentes sin generar nuevas condicionalidades. Segundo, un efecto más limitado sobre la pobreza severa en el primer decil, donde la cobertura de las prestaciones asistenciales ya proporciona apoyo directo, aunque el crédito reembolsable actuaría como complemento para hogares con ingresos laborales esporádicos. Estas expectativas teóricas guían la

interpretación de los resultados de simulación presentados en la sección siguiente, permitiendo evaluar en qué medida el diseño propuesto cumple los objetivos de universalidad efectiva, progresividad y eficiencia redistributiva que caracterizan las reformas fiscales orientadas a la inversión social en infancia.

PROPUESTAS DE REFORMA DEL IRPF

A continuación, se analiza una reforma del mínimo por descendientes del IRPF consistente en su transformación en crédito fiscal reembolsable. El diseño mantiene la regulación tributaria, pero elimina la restricción que limita el beneficio efectivo a la base imponible, extendiendo el apoyo mediante devoluciones monetarias a hogares con base insuficiente o nula.

Marco conceptual y diseño

El mínimo por descendientes vigente opera como reducción de la base liquidable del IRPF en cuantías determinadas por número y edad de descendientes. El mecanismo actual aplica estas reducciones antes del cálculo de la cuota tributaria, de modo que el ahorro fiscal efectivo

depende de disponer de base liquidable suficiente para absorber el mínimo. Para hogares con rentas bajas, la base liquidable previa a la aplicación del mínimo puede ser insuficiente o incluso nula, impidiendo que el beneficio se materialice total o parcialmente. Este diseño genera exclusión efectiva de hogares en los tramos inferiores de la distribución de renta. La reforma propuesta transforma el mínimo en crédito fiscal reembolsable calculado sobre las cuantías del mínimo aplicadas a la escala de gravamen del IRPF⁴⁵. Los contribuyentes cuya cuota supera el valor del crédito no experimentan cambios, mientras que aquellos con cuota insuficiente reciben el beneficio completo vía reembolso. Los no declarantes del IRPF, pero sujetos a retenciones del trabajo acceden a la transferencia, extendiendo el alcance del instrumento más allá de la población obligada a declarar.

La microsimulación utiliza como fuente de datos para el análisis el Panel de Hogares IEF-INE-AEAT (2022), que contiene información fiscal completa de aproximadamente un millón de hogares en territorio fiscal de régimen común. Para cada

⁴⁵ El cálculo de la transferencia se realiza teniendo en cuenta la tarifa completa (estatal + autonómica), sin consideraciones sobre el reparto final del coste entre administraciones.

Técnicamente la medida puede ser asumida por completo por la administración estatal, aunque en su cálculo se tenga en cuenta la tarifa completa.

hogar con menores se calcula el valor del crédito según composición familiar y cuantías legales vigentes, se compara con la cuota tributaria observada en el sistema actual, y se determina la transferencia reembolsable como diferencia positiva entre crédito y cuota cuando el primero excede la segunda. La renta disponible post-reforma incorpora esta transferencia, permitiendo recalcular los indicadores distributivos estándar y

las tasas de pobreza por umbrales sobre la nueva distribución de renta. El análisis adopta un enfoque estático de equilibrio parcial, manteniendo constantes las decisiones de oferta laboral, composición de hogares y otras variables endógenas, lo que implica que los resultados capturan el impacto de la reforma sin incorporar comportamiento de los agentes económicos.

Coste fiscal y población beneficiaria

Coste agregado y distribución

El coste total de la reforma asciende a 1.910 millones de euros, distribuidos según Tabla 9

Tabla 9. Coste de la prestación reembolsable por deciles de renta disponible equivalente

Decil	Coste prestación (€ anuales)	% del coste total	Cuantía media (€ anuales)
1	502.094.738	26,30%	1.394
2	527.178.995	27,61%	1.204
3	263.178.045	13,78%	908
4	200.121.897	10,48%	746
5	144.252.522	7,56%	648
6	104.829.392	5,49%	611
7	72.005.436	3,77%	585
8	48.235.327	2,53%	573
9	28.512.056	1,49%	576
10	18.929.183	0,99%	604
	1.909.337.591	100,00%	937

Fuente: Microsimulación propia a partir del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022.

La distribución es significativamente progresiva ya que el 54% del coste se concentra en los dos deciles inferiores, decreciendo hasta el 1% en el décimo. Este patrón invierte la regresividad del mínimo actual.

Características de beneficiarios

La prestación alcanza a algo más de 2 millones de hogares. Los deciles 1 y 2 de renta recibirían una cuantía media superior a la general (1.394€ y 1.204€ respectivamente frente a

937€), reflejando que los nuevos beneficiarios provienen de tramos con composiciones familiares que generan créditos menores o beneficios parciales por base liquidable insuficiente. Esta estimación es consistente con la del Libro Blanco sobre Reforma Tributaria (2022), que para el ejercicio 2019 calculó 2.825.292 beneficiarios potenciales (personas) y un coste de 2.120 millones de euros.

4.3 Impacto en cobertura

La reforma permite alcanzar la cobertura universal de los hogares con menores (ver Tabla 4.2). En el escenario previo, el mínimo por descendientes solo resultaba efectivo

para los hogares con cuota íntegra suficiente, dejando sin cobertura al 10,9% del total. Estos hogares excluidos son precisamente los de rentas más bajas, que carecen de base imponible suficiente para absorber el beneficio fiscal. La conversión en crédito reembolsable elimina esta exclusión estructural, extendiendo la protección a la totalidad de los 4,36 millones de hogares con menores. Este diseño corrige el efecto regresivo inherente a los mínimos no reembolsables, que paradójicamente concentran su beneficio en los hogares de rentas medias y altas mientras excluyen a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Tabla 10 Impacto de la reforma en la cobertura del sistema de políticas familiares (2022)

	Antes	Después
Hogares con menores cubiertos	3.894.279	4.358.197
Tasa de cobertura	89%	100%
Hogares con menores sin cubrir	463.918	0

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022.

Efectos distributivos

Redistribución del gasto

La Tabla 11 presenta el gasto total post-reforma, desagregando prestaciones preexistentes y nuevo componente reembolsable (ayuda).

Tabla 11 Gasto total en políticas familiares post-reforma por deciles de renta

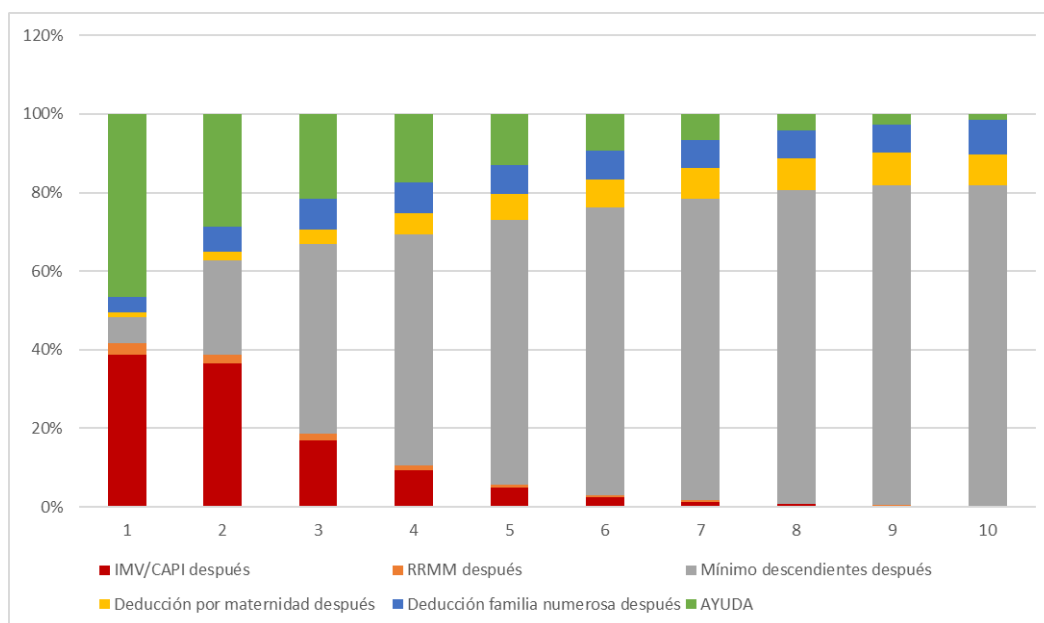
Decil	Total pre reforma (€)	Total pos reforma (€)	Incremento de la ayuda
1	564.547.161	1.066.641.898	89%
2	1.251.615.826	1.778.794.821	42%
3	872.012.474	1.135.190.519	30%
4	826.622.839	1.026.744.736	24%
5	827.383.993	971.636.516	17%
6	836.774.578	941.603.969	13%
7	836.906.091	908.911.528	9%
8	889.590.529	937.825.856	5%
9	860.216.374	888.728.430	3%
10	935.544.189	954.473.371	2%
	8.701.214.053	10.610.551.644	22%

Fuente: Microsimulación propia a partir del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022.

El primer decil experimenta un incremento del 89% en el apoyo recibido, frente al 2% del décimo. En términos absolutos, el apoyo al decil más pobre (1.066 M€) se aproxima al de deciles superiores (aproximadamente 950 M€), corrigiendo parcialmente la regresividad inicial.

El Gráfico 4.1 ilustra la composición del apoyo por deciles post-reforma, y se puede apreciar la transformación de dicho apoyo con respecto al Gráfico 2.1 antes de que se planteara la modificación del mínimo por descendientes.

Ilustración 56 Composición del apoyo por deciles post-reforma (% sobre total decil) Distribución de las prestaciones después de la reforma del mínimo por descendientes en el IRPF



Fuente: Elaboración propia, Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022

En el primer decil de renta la ayuda supone un 46%, coexistiendo con el IMV (40%) y creando un sistema de doble cobertura. En D3-D4, constituye alrededor del 20%, llenando el hueco entre IMV (que

desaparece) y mínimo tradicional (aún limitado). Desde D6, su peso baja del 10%.

Indicadores de desigualdad

La Tabla 12 presenta el impacto sobre indicadores distributivos estándar.

Tabla 12 *Impacto en desigualdad de renta disponible equivalente*

Métrica	Antes	Después
Gini	0,371246742	0,368661952
P90/P10	5,100513328	4,959609624
P50/P10	2,464502774	2,402873376

Fuente: Microsimulación propia a partir del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022.

El índice de Gini de 0,0026 puntos (de 0,371 a 0,369), acompañada de una mejora en las ratios de percentiles P90/P10 y P50/P10 del 2,8% y 2,5% respectivamente, lo que indica una

menor dispersión especialmente favorable a las rentas más bajas.

Efectos sobre pobreza monetaria

La Tabla 13 presenta las tasas de pobreza general e infantil en cuatro umbrales estándar.

Tabla 13. *Tasas de pobreza general (% población)*

Umbral	Valor umbral (€)	Tasa pobreza general ANTES (%)	Tasa pobreza general DESPUÉS (%)	Tasa pobreza infantil ANTES (%)	Tasa pobreza infantil DESPUÉS (%)
60%	11028,94	20,98	20,5	23,81	22,02
40%	7352,63	9,8	9,33	11,15	9,4
30%	5514,47	6,35	6,03	6,74	5,56
20%	3676,31	4,51	4,33	4	3,37

Fuente: Microsimulación propia a partir del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022.

El impacto más significativo se observa en la pobreza infantil: la tasa al umbral del 60% de la mediana se reduce en 1,79 puntos porcentuales

(de 23,81% a 22,02%), lo que representa una reducción relativa del 7,5%. La pobreza infantil severa, medida al 40% de la mediana,

desciende en 1,75 puntos porcentuales (de 11,15% a 9,4%), equivalente a una reducción relativa del 15,7%. Este mayor impacto relativo en los umbrales inferiores evidencia que la reforma alcanza con especial intensidad a los hogares con menores en situación de mayor vulnerabilidad. La conversión en

CONCLUSIONES

A partir de esta evidencia empírica y del marco teórico desarrollado, se formulan tres recomendaciones fundamentales de política pública orientadas a mejorar la efectividad redistributiva del sistema tributario español en materia de protección a la infancia.

Primera recomendación: priorizar la conversión del mínimo por descendientes en crédito fiscal reembolsable aprovechando su elevado rendimiento redistributivo con coste fiscal acotado.

La microsimulación sobre datos administrativos del Panel de Hogares IEF-INE-AEAT 2022 demuestra efectos redistributivos significativos: reducción del índice de Gini de 0,0026 puntos (de 0,371 a 0,369), mejora de la ratio P90/P10 del 2,8%

crédito reembolsable permite además alcanzar la cobertura universal: los hogares con menores cubiertos pasan de 3,89 a 4,36 millones, eliminando los hogares que el diseño anterior dejaba sin protección efectiva por carecer de cuota íntegra suficiente.

y de la ratio P50/P10 del 2,5%, extensión de la cobertura del 89% al 100% de los hogares con menores, y reducción de la pobreza infantil de 1,79 puntos porcentuales en el umbral del 60% de la mediana (de 23,81% a 22,02%). El impacto sobre la pobreza infantil severa resulta especialmente relevante: la tasa al 40% de la mediana desciende en 1,75 puntos porcentuales (de 11,15% a 9,4%), lo que representa una reducción relativa del 15,7%. El efecto sobre la infancia triplica el observado en la población general, confirmando la elevada focalización de la medida. Con un coste de 1.910 millones de euros, la reforma corrige la regresividad del instrumento dominante del sistema de apoyo familiar, que actualmente concentra

el beneficio en los hogares de rentas medias y altas, invirtiendo su lógica distributiva: el 54% del gasto incremental se dirige a los dos deciles inferiores de renta. La reforma no sustituye al IMV, cuya intensidad protectora (5.572 euros de media) se orienta a la pobreza severa, sino que complementa el sistema cubriendo el vacío existente entre las prestaciones y los beneficios fiscales.

Segunda recomendación: implementar la reforma aprovechando su elevada factibilidad jurídica-administrativa y técnica.

La medida resulta operativamente viable mediante una modificación acotada de la Ley 35/2006 del IRPF y su Reglamento de desarrollo, que reconozca el carácter reembolsable del mínimo cuando no pueda aplicarse por insuficiencia de base liquidable, establezca la base de cálculo del crédito resultante y defina las reglas de compatibilidad con otros beneficios fiscales y prestaciones monetarias vigentes. Desde el punto de vista técnico, la ejecución operativa requiere ajustes en los algoritmos de cálculo de la cuota tributaria y en los sistemas de gestión de la Agencia Tributaria para

incorporar el mecanismo de abono del crédito, que podría efectuarse en la declaración anual o mediante pago anticipado mensualizado al realizarse las retenciones (como sucedió, aunque en aquel caso no fuera reembolsable, con la deducción de 400 euros). Estos ajustes no implican modificaciones estructurales en la arquitectura del impuesto, lo que, contrasta con la complejidad administrativa que presentarían alternativas como la creación de una prestación universal por hijo completamente nueva o la unificación integral de todas las transferencias familiares en un único instrumento, opciones que exigirían modificaciones legislativas de mayor alcance, coordinación interadministrativa más compleja y períodos de transición considerablemente más prolongados, tal y como pudo comprobarse con la aprobación del IMV.

Tercera recomendación: complementar el crédito fiscal reembolsable con políticas de inversión social en servicios públicos de calidad orientados a la primera infancia.

Si bien el crédito reembolsable constituye un instrumento eficaz de política redistributiva que extiende el apoyo público a familias

actualmente desprotegidas, la evidencia internacional comparada demuestra que los resultados más significativos y sostenidos en reducción de pobreza infantil se alcanzan mediante la articulación coherente de transferencias monetarias con provisión amplia de servicios públicos. Los países que han conseguido reducir más eficazmente la pobreza infantil combinan créditos fiscales o prestaciones universales con fuerte inversión en educación y cuidados de 0 a 3 años, programas de apoyo escolar y políticas efectivas de conciliación laboral-familiar. Esta articulación entre transferencias y servicios maximiza el impacto sobre las oportunidades y la movilidad social intergeneracional de los menores, generando retornos económicos y sociales que superan el coste presupuestario inmediato de las intervenciones. Desde esta perspectiva de inversión social, la reforma fiscal propuesta debería integrarse en una estrategia más amplia que incluya la expansión de la oferta pública de educación infantil de 0 a 3 años, actualmente muy limitada en España, y el fortalecimiento de los servicios de orientación familiar y apoyo educativo.

BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2025). *4.ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Madrid: AIReF.

Ayala, L., & Paniagua, M. (2019). *The impact of tax benefits on female labor supply and income distribution in Spain*. Review of Economics of the Household, 17, pages 1025–1048. <https://doi.org/10.1007/s11150-018-9405-5>

Cantó, O., González, L., Adán, R., Ayala, L., Fernández, M., Martínez, Á., Romaguera, M., Sánchez, M., Vall, J., & Victoria, C. (2023). *El coste de la pobreza infantil en España*. Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil y Fundación “la Caixa”.

Cardona, J. (2020). *La Convención de Derechos del Niño y la legislación española de protección a la infancia*. Presupuesto y Gasto Público 98/2020: 35-48, Instituto de Estudios Fiscales.

Comité de personas expertas (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.

Corti, F., y Paniagua, M. (2024). *Social Investments for resilient economies: Final working document*. Informal Working Group on Social Investment (IWGSI), Spanish and Belgian Presidencies of the Council of the European Union, Brussels.

De la Fuente, Á. (2025). *Prestaciones no contributivas y medidas de protección para colectivos vulnerables: un panorama y algunas reflexiones*. Documento de Trabajo FPP2025-01. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

European Commission: Joint Research Centre, Recio Alcaide, A., Frutos Ibor, R., Navas Román, M., Andrés Jiménez, J. and Martínez-Algora Fernández, D.J., *EUROMOD Country Report - Spain*, Cruces, H.

editor(s), Publications Office, Luxembourg, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/3382313,JRC141177>.

Frutos, R. (2020). *Análisis y cuantificación de las medidas dirigidas a la infancia en los principales impuestos directos, 1979-2019*. Presupuesto y Gasto Público 98/2020: 131-150, Instituto de Estudios Fiscales.

González-Bueno, G. (2020). *La medición de la inversión pública en la infancia: justificación y propuesta metodológica*. Presupuesto y Gasto Público 98/2020: 79-94, Instituto de Estudios Fiscales.

González, A., Marí-Klose, P., y Moreno, F. J. (2020). *Políticas de Estado frente a la pobreza infantil. El papel del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil*. Presupuesto y Gasto Público 98/2020: 13-34, Instituto de Estudios Fiscales.

Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.

Hendren, N., y Sprung-Keyser, B. (2020). *A unified welfare analysis of government policies*. The Quarterly Journal of Economics, 135(3), 1209–1318.

Hernández, A. y Picos, F. (2021). *Income support to families with children in Spain*. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 10/2021, European Commission, Joint Research Centre, Seville. JRC125829.

Korpi, W., y Palme, J. (1998). *The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries*. American Sociological Review, 63(5), 661–687.

Laenen, T. (2025). *What makes social policy programs (un)popular? Disentangling the causal impact of policy design, risk group deservingness and mode of*

delivery. Journal of European Social Policy. Vol. 0(0) 1-17.

López, J., Marín, C., y Onrubia, J. (2025). *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles*. Documento de Trabajo FPP2025-02. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

López, J., y Gracia, E. (2025). *La pobreza infantil en España 2025: Análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida con enfoque de infancia*. Plataforma de Infancia. Madrid.

Marbán, V., y Rodríguez, G. (2020). *Políticas de protección a la infancia en la Unión Europea*. Presupuesto y Gasto Público 98/2020: 49-78, Instituto de Estudios Fiscales.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2025).

Informe de rentas mínimas de inserción en España 2023. Madrid: Gobierno de España.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022). *Memoria de beneficios fiscales. Presupuestos Generales del Estado para 2023* (NIPO 137-22-115-0). Madrid: Gobierno de España.

Nieuwenhuis, R., y Van Lancker, W. (Eds.). (2020, corrected 2021). *The Palgrave Handbook of Family Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.

UNICEF Innocenti. (2023). *Child Poverty in the Midst of Wealth: Innocenti Report Card 18*. Florence: UNICEF Office of Research – Innocenti.

Zalakain, J. (2021). *Diseño e impacto de las prestaciones por hijos a cargo en los países de la OCDE*. Zerbitzuan 74, 5–32.

9 LA EQUIDAD EN LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN SUBCENTRAL: UNA ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Maite Vilalta Ferrer

INTRODUCCIÓN.

Cuando las funciones del sector público son distribuidas entre distintos niveles de gobierno, el reparto de competencias e ingresos entre ellos debería llevarse a cabo respetando un conjunto de principios económicos que aseguren la eficiencia y la equidad en la prestación de los distintos servicios públicos. Según cual sea la estructura de la hacienda que se diseñe para los distintos gobiernos que integran un Estado compuesto, se estará produciendo un mayor o menor flujo de recursos entre los distintos territorios del mismo. De este modo, según como se descentralice la prestación de determinados servicios, así como los recursos necesarios para financiarlos, se pueden dar resultados distintos en la consecución de la disminución de las desigualdades económicas de los ciudadanos.

La descentralización de algunos de los principales instrumentos que tiene el sector público para conseguir reducir las desigualdades debe llevarse a cabo sin perder de vista, por un lado, los flujos interterritoriales que ello puede

generar. Y, por otro lado, tampoco cabe ignorar los flujos que la propia actividad del sector público central también genera. Está claro que la existencia de gobiernos subcentrales que presten servicios a la ciudadanía tiene muchas ventajas, pero a nadie se le escapa que introduce una cierta complejidad en el funcionamiento de una hacienda descentralizada y, a menudo, dificulta la comprensión de los resultados. El objetivo de este escrito es, precisamente, ofrecer una descripción de cómo es tratado el principio de equidad desde la perspectiva del federalismo fiscal y, más concretamente, con relación a los modelos de financiación subcentral, tomando como ejemplo el caso de las Comunidades Autónomas del Estado español.

El escrito se estructura en 5 apartados, siendo el primero esta introducción. En el segundo, se expone el tratamiento que la teoría del federalismo fiscal da al principio de equidad y cómo lo compatibiliza, a través de los mecanismos de nivelación, con el de autonomía fiscal a través de los modelos de financiación subcentral. En el apartado tercero, se analiza de qué

modo es tratado el principio de equidad en el actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas del Estado español, utilizando los datos de la última liquidación disponible correspondientes al ejercicio 2023. El apartado cuarto, contiene una breve referencia a los efectos que sobre la disminución de las desigualdades económicas tiene la propia acción del gobierno central en un Estado en dónde existen gobiernos subcentrales. Y finalmente, el apartado quinto contiene un apunte final a modo de conclusión.

FEDERALISMO FISCAL Y EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.

Uno de los pilares del federalismo fiscal es el principio de equidad, entendido como la necesidad de que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios públicos básicos de calidad similar, independientemente de su lugar de residencia. El federalismo fiscal no solo busca un reparto funcional del poder entre los distintos niveles de gobierno que configuran un Estado descentralizado, sino también garantizar que los ciudadanos reciban servicios públicos adecuados y que los gobiernos respondan eficazmente a sus responsabilidades

competenciales de manera que se facilite la rendición de cuentas y la transparencia (Boadway, Shah: 2006). Este propósito se alcanza, fundamentalmente,

compatibilizando dos principios básicos: la autonomía financiera de los gobiernos y la equidad interterritorial (Bosch, Vilalta: 2023).

Según el principio de autonomía financiera, todos los gobiernos que integran un Estado descentralizado deberían disponer de capacidad para tomar decisiones sobre, por un lado, cuánto, cómo y en qué gastan; y por otro lado, sobre cuánto y cómo obtienen sus ingresos. Si un gobierno puede decidir cómo gasta y cómo ingresa es fiscalmente autónomo, y para que ello sea posible es necesario que buena parte de sus ingresos proceda de fuentes de financiación incondicionadas, fundamentalmente, de figuras tributarias propias o sobre las cuales tenga poder de decisión. En este sentido, es conveniente que los servicios que prestan los gobiernos subcentrales a sus ciudadanos sean financiados con los ingresos que obtienen de los tributos que les pagan directamente estos ciudadanos. La idea es que los ciudadanos paguen sus tributos a distintos gobiernos (central, regional y local) para que éstos les puedan

prestar los servicios cuya competencia tienen asumida.

El peso de la cesta tributaria sobre el total de ingresos de un gobierno indica, en cierta medida, su grado de autonomía financiera. Pero lo que realmente contribuye a hacer autónomos a los gobiernos es tener capacidad normativa sobre los tributos, así como capacidad de gestión y administración. Es decir, es necesario que los gobiernos tengan un cierto poder legislativo para poder decidir sobre los elementos esenciales (tipo impositivo, cálculo de la base imponible, deducciones, bonificaciones, mínimos exentos, etc.) de las diferentes figuras que integran su cesta tributaria o, en todo caso, de aquellas cuantitativamente más importantes. Y al mismo tiempo, también es necesario que puedan tomar decisiones que afectan a la gestión y administración de estas figuras, dado que ello les permite incidir directamente en aspectos como la lucha contra el fraude y la evasión fiscal, así como en aspectos relacionados con la forma de relacionarse con la ciudadanía (diseño de los procedimientos de pago de los tributos, de las campañas de información tributaria, etc.).

Asegurar la autonomía fiscal y financiera de los gobiernos

subcentrales, evita su dependencia respecto de los ingresos que, en forma de transferencias, proceden de otras administraciones. Es decir, un gobierno puede ser fiscalmente autónomo (si obtiene sus ingresos a través de figuras tributarias sobre las cuales tiene capacidad de decisión), o fiscalmente dependiente (si obtiene sus ingresos de transferencias procedentes de otra administración a la cual los ciudadanos le han pagado previamente sus tributos). La teoría del federalismo fiscal señala las ventajas de la primera alternativa. La autonomía fiscal tiene efectos económicos muy recomendables (Boadway, Shah: 2009), dado que contribuye a hacer fiscalmente más responsables a los gobiernos, en la medida en que facilita la rendición de cuentas (*accountability*) frente a los ciudadanos, y contribuye a reducir los problemas provocados por la llamada “ilusión fiscal”, que se produce cuando aquellos tienen una percepción errónea del verdadero coste de los servicios que reciben de sus respectivos gobiernos. por ello, cuanto más capacidad de decisión tienen los gobiernos sobre la obtención de sus ingresos (a través de los tributos), es más probable que se dé un comportamiento más eficiente, puesto que deberán

responder directamente ante sus ciudadanos, tanto por su actividad llevada a cabo por el lado del gasto, como por la llevada a cabo por el lado de los ingresos. Un buen diseño del modelo de financiación de los gobiernos subcentrales debe contemplar, pues, el cumplimiento de este principio de autonomía fiscal, que viene determinado, tal como acabamos de describir, por la composición y volumen de su cesta tributaria: de la capacidad recaudatoria de los tributos que la integran, así como de la capacidad normativa y de gestión sobre dichos tributos.

Sin embargo, cabe tener en cuenta que el cumplimiento de dicho principio de autonomía tributaria supone, con toda probabilidad, el incumplimiento del otro principio al que se hacía referencia anteriormente: el de equidad, tanto en la dimensión vertical como horizontal. Para dar cumplimiento a este principio, la equidad, deberá producirse una redistribución de los recursos tributarios entre los diferentes gobiernos a través de transferencias de recursos entre ellos.

En un Estado donde se han repartido competencias entre distintos niveles de gobierno, es conveniente que la distribución de los ingresos se

realice teniendo en cuenta las necesidades de gasto que comporta el ejercicio de estas competencias. Cabe asegurar el cumplimiento de la llamada equidad vertical, es decir, que los diferentes niveles de gobierno dispongan del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto. En este sentido, existe equilibrio vertical cuando se garantiza la suficiencia de recursos de los distintos niveles de gobierno (central, regional, local). La idea es que cada nivel de gobierno disponga de los recursos necesarios para poder cubrir la prestación de los servicios cuya competencia les ha sido atribuida. Así pues, si las competencias como la sanidad, la educación o los servicios sociales están en manos de un nivel subcentral de gobierno, será necesario descentralizar un volumen importante de recursos, puesto que de lo contrario se estará infravalorando el coste de las principales partidas de gasto que configuran el estado de bienestar, poniendo gravemente en peligro el cumplimiento del principio de equidad que se persigue cuando se le pide al sector público que se involucre en la prestación de este tipo de competencias.

Puede ocurrir que con los tributos asignados a cada nivel de gobierno

(central, regional, local), exista un desequilibrio vertical inicial, es decir, que uno de los niveles de gobierno, generalmente el central, disponga de más recursos tributarios de los necesarios para cubrir sus necesidades de gasto (las asociadas a las competencias asumidas), mientras que los demás no llegan a cubrirlas. La solución, ante esta situación, pasa por diseñar mecanismos de subvenciones intergubernamentales, fundamentalmente, incondicionadas para que el destino final de estos recursos pueda ser decidido por los gobiernos subcentrales, respetando de este modo, su autonomía fiscal (su capacidad de decidir por el lado del gasto). Sin embargo, también pueden existir otro tipo de transferencias (específicas) para alcanzar determinados objetivos sobre todo teniendo en cuenta la, muy probable, existencia de competencias compartidas entre los distintos niveles de gobierno. Si el gobierno central tiene más recursos tributarios de los necesarios para

cubrir sus responsabilidades de gasto, deberá transferir una parte de dichos recursos a los gobiernos subcentrales. Esto explica que, generalmente, los modelos de financiación de los gobiernos subcentrales se configuren a través de dos grandes vías de obtención de ingresos: una cesta tributaria y una subvención incondicionada que da cumplimiento al principio de equidad vertical. La cuantificación del equilibrio vertical exige una delimitación del propio concepto y un acuerdo sobre la metodología utilizada para medirlo⁴⁶. No cabe duda que ambos aspectos son difíciles de alcanzar (OCDE, 2019).

Por otro lado, es muy frecuente que entre los gobiernos de un mismo nivel (regional o local), se den situaciones de inequidad. Esto es así porque, a pesar de que los gobiernos dispongan de una misma cesta tributaria, los ingresos potenciales que ésta les proporciona son, con toda probabilidad, diferentes por unidad de necesidad (por ejemplo, por población), realizando un mismo esfuerzo fiscal. Esto se debe a que las

⁴⁶ Un buen ejemplo a mencionar es la existencia en Canadá del *Advisory Panel on Fiscal Imbalance*. Se trata de un organismo creado el año 2005 con el objetivo de examinar los desequilibrios fiscales verticales y horizontales entre el gobierno federal y los gobiernos

provinciales. Surgió precisamente para abordar la creciente brecha entre las responsabilidades de los servicios provinciales (fundamentalmente sanidad y educación) y su capacidad de recaudar ingresos. Este Consejo está formado por expertos independientes.

bases impositivas de los tributos que integran dicha cesta tributaria, están distribuidas de forma desigual en el territorio generando, de este modo, una situación de desigualdad. Así es; la capacidad fiscal de los gobiernos es distinta y suele estar territorialmente distribuida de forma desigual, de manera que, en tal caso, se produce lo que se conoce como inequidad horizontal. Tanto las aportaciones teóricas del federalismo fiscal (Kaplów:1989; Stiglitz: 1982; Musgrave:1990; Castells: 1988, 1991) como el sistema comparado (Blöchliger *et al.*: 2007), muestran la conveniencia de reparar esta situación, es decir, se aconseja dar cumplimiento a algún principio de equidad horizontal. Se trata de incorporar al modelo de financiación de los gobiernos subcentrales, algún mecanismo cuyo objetivo sea, precisamente, el de la equidad. Es evidente que se trata de una cuestión que se mueve en el terreno de los valores. El propósito de alcanzar un reparto equitativo de los recursos entre gobiernos que tienen diferentes capacidades tributarias sólo es posible si se comparte un proyecto sociopolítico común y aceptado por todos (Courchene:1998 Castells: 2000). Por ello, es tan importante hacer un esfuerzo por mantener un proyecto

compartido por los distintos territorios, trabajar constantemente para el entendimiento y procurar mantener siempre abiertos los puentes de diálogo. Se trata de una cuestión que solo puede ser resuelta en el terreno de la política pero que exige de una solución técnica, concretamente, a través de las llamadas subvenciones o fondos de nivelación. El objetivo de estos fondos, dentro del modelo de financiación de los gobiernos subcentrales, es precisamente conseguir que, cualquiera que sea la capacidad tributaria de los gobiernos, todos ellos acaben disponiendo de un volumen igual o similar de recursos que les permita cubrir sus necesidades de gasto, pidiendo a sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal.

Las subvenciones de nivelación pretenden evitar, de esta manera, que los gobiernos con menores ingresos tributarios potenciales se vean abocados, o bien a prestar un nivel de servicios inferior a la media, o bien a pedir un mayor esfuerzo a sus ciudadanos para poder prestar el mismo nivel de servicios que la media (Castells, 1991; Castells, Sorribas, Vilalta: 2004; Pérez, Cucarella, Hernández: 2015). Está claro, pues, que cuando se instrumenta un fondo de nivelación

se está realizando un ejercicio de solidaridad. Las subvenciones niveladoras son las que hacen posible hacer compatible el ejercicio del principio de autonomía financiera con el principio de equidad en los modelos de financiación subcentral.

Diseñar el mecanismo de cálculo de las subvenciones de nivelación no es sencillo porque, inevitablemente debe responder a formulaciones técnicamente más o menos complejas. Existen tres aspectos fundamentales a la hora de instrumentarlas, que son los siguientes:

- En primer lugar, ha de decidirse si se trata de subvenciones de nivelación verticales u horizontales. Es decir, hay que determinar la procedencia de los recursos que se van a utilizar para nivelar los ingresos de los gobiernos subcentrales. Ello está relacionado con la estructura de la hacienda subcentral que se pretenda establecer: si los recursos proceden del gobierno central, se trata de un fondo vertical, y si proceden de los propios gobiernos subcentrales (unos aportan y otros reciben) se trata de un

fondo horizontal. Existe la posibilidad de instrumentar fondos de nivelación mixtos. En este caso, una parte del fondo se nutre de la aportación del gobierno central (fondo vertical), y otra parte con la de los propios gobiernos subcentrales (fondo horizontal). Ello dependerá del grado de control que se desee que ejerza el gobierno central sobre las finanzas de los gobiernos subcentrales.

- En segundo lugar, cabe decidir el grado de nivelación que se pretende alcanzar, que puede ser total o parcial. Tal y como se ha mencionado anteriormente, el propósito de las subvenciones niveladoras es garantizar el cumplimiento de un principio básico de equidad entre unidades de gobierno de un mismo nivel, entendiendo esta igualdad en un “cierto” sentido. En sentido estricto, significa que todos los gobiernos puedan disponer de un volumen de recursos equivalente, en función de sus necesidades de gasto, siempre que realicen un mismo esfuerzo fiscal y con independencia de su

capacidad fiscal. En este caso, el sistema busca un grado de nivelación total o, dicho de otra forma, busca la plena igualdad de los recursos potenciales por unidad de necesidad, de los distintos gobiernos. En este caso, las subvenciones niveladoras compensan por completo las diferencias iniciales en la capacidad fiscal, dado que todos los gobiernos acaban teniendo los mismos recursos por unidad de necesidad (por ejemplo, por habitante).

La principal desventaja de tal sistema de nivelación total es que supone un fuerte desincentivo para que se produzcan aumentos de la capacidad fiscal de los gobiernos

subcentrales. Por ejemplo, si la capacidad fiscal de los gobiernos se estima utilizando como indicador el PIB, en un sistema de nivelación total, un incremento del PIB de un territorio, es decir de la capacidad fiscal de su gobierno, no se traduce en aumento *alguno* de sus ingresos. Por ello, en la práctica estos mecanismos suelen buscar una nivelación parcial, con la intención de aproximar, pero no igualar, los recursos potenciales de los distintos gobiernos (Bosch, El-Attar, Vilalta: 2024). Se trata de reducir las diferencias, pero no de eliminarlas completamente, respetando el orden existente antes de la nivelación, es decir, respetando el llamado principio de ordinalidad⁴⁷.

⁴⁷ La conveniencia de dar cumplimiento al “principio” de ordinalidad surge cuando la concepción del modelo de financiación de los gobiernos subcentrales se fundamenta en el principio de autonomía fiscal de dichos gobiernos. Es decir, cuando uno de los principales objetivos es que los gobiernos subcentrales puedan financiar los servicios que prestan a sus ciudadanos con los tributos que estos mismos ciudadanos les pagan. Dado que la capacidad fiscal de los gobiernos es distinta, el cumplimiento de este principio de autonomía fiscal provoca una situación de desigualdad: unos gobiernos acaban disponiendo de más recursos (por

unidad de necesidad) que otros, simplemente, por que disponen de mayor capacidad fiscal. Ante esta situación, para no tener que forzar a los gobiernos con menor capacidad fiscal a tener que prestar menos servicios (o de menor calidad,) o tener que pedir a sus ciudadanos un mayor esfuerzo fiscal, se instrumentan los fondos de nivelación. Es, en este contexto, cuando aparece el “principio” de ordinalidad y se refiere a que, una vez aplicados estos fondos niveladores, el orden en que se encuentran los distintos gobiernos antes de su aplicación, debería ser el mismo en el que se sitúan una vez aplicados. El orden viene determinado,

• En tercer lugar, es necesario determinar el tipo de nivelación, es decir, qué variables (indicadores de capacidad fiscal y de necesidades de gasto) servirán de base para el cálculo de la subvención que corresponde a cada gobierno. Existe un amplio consenso en cuanto a que la formulación de una subvención niveladora tenga en cuenta la capacidad fiscal de los distintos gobiernos (de forma inversamente proporcional) y sus necesidades de gasto (de forma directamente proporcional). Y esto significa que es necesario decidir qué variables se utilizarán para estimar ambos indicadores (el de capacidad fiscal y el de necesidades de gasto). Las variables más simples que suelen utilizarse son el PIB (para estimar la capacidad fiscal de cada gobierno) y la población (para estimar las necesidades de gasto de cada gobierno). De esta forma, la subvención niveladora correspondiente a un gobierno subcentral de un territorio con

muchas población y poca capacidad fiscal, será más elevada que la de un gobierno de un territorio con poca población y mucha capacidad fiscal. Hay que tener presente que también se pueden utilizar otras variables como indicadores de la capacidad fiscal (por ejemplo, las bases imponibles de los tributos), y de las necesidades de gasto (por ejemplo, otras variables demográficas y geográficas, o variables que recogen las diferencias en el coste de prestación de los servicios).

Existen argumentos a favor y en contra de instrumentar un mecanismo de nivelación de una forma u otra (vertical u horizontal; total o parcial; utilizar variables muy simples como indicadores de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, o por el contrario utilizar formulaciones muy complejas para estimar estos indicadores), pero lo que está claro es que la formulación que se acaba

por tanto, por la capacidad fiscal inicial de los gobiernos. Si con los recursos (por unidad de necesidad) que obtiene un gobierno a través de los tributos que le pagan sus ciudadanos para que éste les pueda prestar los servicios que tiene encomendados, se sitúa en el primer puesto del ranking, debería continuar en esta misma posición, una vez este gobierno

haya contribuido al mecanismo nivelador. Y así, sucesivamente para el resto de los gobiernos. De este modo, el cumplimiento del “principio” de ordinalidad asegura que el mecanismo nivelador sirva para aproximar posiciones, no para cambiarlas ni invertirlas.

adoptando deber ser fruto de la negociación y del pacto.

El principio de equidad en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

El actual modelo de financiación de las CCAA de régimen común surgido del acuerdo de 2009, contiene una subvención niveladora que, precisamente, tiene por objetivo dar cumplimiento al principio de equidad horizontal, se trata del llamado Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). El propósito de este fondo es asegurar que todos los gobiernos autonómicos dispongan de los mismos recursos por habitante (ajustado) para financiar los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), realizando el mismo esfuerzo fiscal.

La dotación del FGSPF procede de dos vías. Por un lado, se dota del 75% de los recursos tributarios, calculados en términos normativos y homogeneizados competencialmente, correspondientes a cada gobierno autonómico tratándose, por tanto, de un subfondo horizontal. Y, por otro lado, recibe una aportación procedente de la Administración Central a través, en este caso, de un subfondo vertical.

La determinación de la aportación que realizan las CCAA al subfondo horizontal en un 75% de sus ingresos tributarios potenciales, se decidió en el momento del acuerdo (año 2009), porque se estimó que éste era el peso que representaba el gasto autonómico en servicios básicos del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), en relación al total del gasto autonómico. La subvención que corresponde a cada gobierno autonómico procedente del subfondo horizontal (FGH_{it}), es el resultado de restar de sus necesidades de gasto (NG_{it}), el 75% de su capacidad fiscal normativa ($75\%CF_{it}$). Por tanto, el resultado puede ser positivo o negativo, tal y como puede deducirse de la siguiente expresión (1).

$$FGH_{it} = NG_{it} - 75\%CF_{it} \quad (1)$$

Donde FGH_{it} es la cuantía del subfondo de garantía horizontal correspondiente al gobierno autonómico i en el año t ; NG_{it} son las necesidades de gasto del gobierno autonómico i en el año t ; y CF_{it} es la capacidad fiscal potencial del gobierno i en el año t (ingresos tributarios normativos).

Si las necesidades de gasto de un gobierno autonómico son superiores al 75% de su capacidad fiscal, el

resultado será positivo y querrá decir que recibirá recursos procedentes de este subfondo. En cambio, si las necesidades de gasto de un gobierno autonómico son inferiores al 75% de su capacidad fiscal, el resultado será negativo y significará que aportará recursos a este subfondo. Se trata de un subfondo de suma cero, es decir, la suma de lo que reciben las CCAA receptoras es igual a la suma de lo que aportan las CCAA contribuidoras.

El indicador utilizado para estimar las necesidades de gasto de cada gobierno autonómico (NG_{it}) es el de la población ajustada, que se define a partir de un conjunto de variables y ponderaciones. Concretamente, se trata de: la población de derecho (con un peso del 30%), la población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (con un peso del 38%), la población mayor de 65 años (con un peso de un 8,5%) y la población entre 0 y 16 años, (con un peso de un 20,5%). La suma de las ponderaciones de estas variables poblacionales es de un 97%. El 3% restante corresponde a la superficie

(1,8%), la dispersión (0,6%) y la insularidad (0,6%). Y como indicador de capacidad fiscal, se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos, estableciéndose para cada figura tributaria la metodología para estimarlos⁴⁸.

Es fácil comprender que la existencia de este subfondo supone un ejercicio de solidaridad: una parte de los tributos que corresponden a los gobiernos autonómicos con mayor capacidad fiscal son canalizados, a través de este subfondo, a otros gobiernos autonómicos con menor capacidad fiscal para que puedan cubrir sus necesidades de gasto vinculadas a los servicios esenciales del estado del bienestar, en igualdad de condiciones, es decir, disponiendo de los mismos recursos por habitante (ajustado) y realizando todos el mismo esfuerzo fiscal.

En cuanto a la subvención que corresponde a cada gobierno autonómico procedente del subfondo de garantía vertical (FGV_{it}), se calcula distribuyendo los recursos aportados por la Administración

⁴⁸ Véase Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con

Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. BOE núm. 305, de 19/12/2009.

Central, utilizando el mismo indicador de necesidades que el utilizado para distribuir el subfondo horizontal, es decir, utilizando la variable de población ajustada. Todas las CCAA son receptoras de este subfondo, y la cuantía que reciben es tanto mayor cuanto mayor es su porcentaje de población ajustada. En este caso, aunque no sea tan fácil de visibilizar como lo es en el caso del subfondo horizontal, también la existencia de este subfondo vertical supone un ejercicio de solidaridad, puesto que los recursos que aporta la Administración Central proceden relativamente más de aquellas CCAA con una capacidad fiscal relativamente superior y son distribuidos según un indicador de necesidad (la población ajustada). Quizás la existencia de este flujo de recursos no sea tan visible como lo es en el caso del subfondo horizontal, pero igualmente su existencia responde a un ejercicio de solidaridad interterritorial.

El resultado de este mecanismo de nivelación descrito es el de una nivelación total de los recursos de los gobiernos autonómicos vinculados al estado del bienestar. Es decir, lo que se consigue es que los recursos que se estima que deben cubrir la prestación de los servicios básicos del Estado del bienestar serán iguales

para todos los gobiernos autonómicos en términos de población ajustada. Sin embargo, cabe tener en cuenta que una vez que ha actuado el FGSPF (la suma del subfondo horizontal y del subfondo vertical), se consigue una nivelación parcial de los recursos de las CCAA. Esto es así por qué existe un 25% de los ingresos tributarios normativos que no han sido incluidos en el cálculo del subfondo horizontal: los recursos de los gobiernos autonómicos proceden de un bloque que se nivela al 100% (nivelación total) y de otro bloque de recursos que no se nivela (nivelación 0). Con ello se consigue recortar las diferencias en la capacidad fiscal de las CCAA sin eliminarlas completamente.

El cuadro 1 permite ver el resultado del FGSPF correspondiente a cada gobierno autonómico el año 2023. La primera columna contiene el 75% de los ingresos tributarios potenciales de cada comunidad autónoma que en total ascienden a 104.932 millones de euros. El resultado de distribuir esta cuantía según el indicador de necesidades (la población ajustada) es el que figura en la columna 2. De este modo, la primera columna del cuadro muestra la capacidad fiscal de cada gobierno autonómico, y la segunda

sus necesidades de gasto (las vinculadas a los servicios esenciales del Estado de bienestar). La diferencia entre ambas columnas es el resultado del subfondo horizontal. Tal como se ha descrito anteriormente, se trata de un subfondo horizontal de suma cero,

de manera que cinco CCAA son aportadoras (Madrid, Cataluña, Baleares, Cantabria y Aragón) y el resto son receptoras. Las cinco primeras aportan un total de 11.696 millones de euros que son distribuidos entre las diez restantes.

Tabla 14 Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSP). Liquidación 2023. Millones €.

	Fondo horizontal = FGHI = NGI - 75% Ti			Fondo vertical	Total FGSPF	Total recursos nivelados	
	75% Ti	NGI	Total FGHI	FGVI		Millones €	€ pob. ajustada
	(A)	(B)	(C)= (B - A)	(D)	(E)=(C)+(D)	(F)=(A) + (E)	(F)/pob.ajustada
Andalucía	15.908	19.593	3.685	2.162	5.847	21.755	2.591
Aragón	3.346	3.325	-21	367	346	3.692	2.591
Asturias	2.301	2.505	204	276	481	2.782	2.591
Baleares	3.365	2.774	-590	306	-284	3.080	2.591
Canarias	2.296	5.238	2.942	578	3.520	5.816	2.591
Cantabria	1.421	1.392	-29	154	125	1.546	2.591
Castilla León	5.403	6.039	636	666	1.302	6.705	2.591
CastillaLa Mancha	3.877	5.016	1.138	553	1.691	5.569	2.591
Cataluña	21.651	18.052	-3.599	1.992	-1.608	20.044	2.591
Extremadura	1.788	2.582	794	285	1.079	2.867	2.591
Galicia	5.665	6.784	1.119	748	1.868	7.533	2.591
La Rioja	725	773	48	85	133	858	2.591
Madrid	22.949	15.492	-7.457	1.709	-5.748	17.202	2.591
Murcia	2.914	3.559	645	393	1.038	3.952	2.591
Valencia	11.323	11.806	483	1.303	1.785	13.109	2.591
Total	104.932	104.932	0	11.577	11.577	116.509	2.591

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.

La cuarta columna del cuadro 1 muestra el resultado del subfondo vertical

correspondiente a cada CA. En este caso, se ha distribuido la cuantía aportada por la Administración Central a este subfondo correspondiente al año 2023 (11.577 millones de euros), utilizando el mismo indicador de necesidades que el utilizado en el subfondo horizontal, es decir, la población

ajustada. Todas las CCAA son receptoras de este subfondo.

La quinta columna del cuadro 1 recoge el resultado final del FGSPF correspondiente a cada CA, es decir, es la suma del subfondo horizontal (columna 3) y del subfondo vertical (columna 4). Al final sólo hay tres

CCAA aportadoras al FGSPF. Se trata, por este orden, de Madrid (5.748 millones de euros), Cataluña (1.608 millones de euros) y Baleares (284 millones de euros). El resto de CCAA son todas ellas receptoras netas.

La sexta columna del cuadro 1 muestra la suma del 75% de los ingresos tributarios potenciales de cada CCAA (columna 1) más el FGSPF (columna 5). Ello permite ver el resultado de la aplicación de este mecanismo de nivelación. Por ejemplo, Madrid ha entrado en dicho mecanismo con 22.949 millones de euros y sale con 17.202; y en cambio Andalucía ha entrado con 15.908 millones de euros y sale con 21.755. Si se divide el resultado de esta sexta columna por la población ajustada de cada CA, se obtiene el dato que contiene la séptima columna que, como puede verse, es una cifra igual para todas las CCAA. Esto significa que se está asegurando que todas ellas disponen de la misma cuantía de recursos por habitante (ajustado) para poder prestar los servicios esenciales del Estado de bienestar (educación, sanidad, y servicios sociales). Concretamente, se ha asegurado para todas las CCAA un total de 2.591 euros por habitante (ajustado). Así pues, sea cual sea la capacidad fiscal normativa de los

gobiernos autonómicos, todos ellos acaban disponiendo del mismo volumen de recursos por habitante (ajustado) para hacer frente a los gastos asociados a la educación, la sanidad y los servicios sociales.

Si bien el FGSPF es el mecanismo de nivelación explícito del modelo de financiación de las CCAA de régimen común, no es el único fondo del sistema. Existen otros tres fondos de ajuste que acaban determinando el volumen total de recursos de los gobiernos autonómicos y, por tanto, el grado de equidad (de solidaridad) que se acaba produciendo. Se trata del Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

El Fondo de Suficiencia Global consiste en una transferencia procedente de la Administración Central a cada gobierno autonómico cuyo objetivo, el año 2009, fue el de asegurarles un incremento adicional de recursos, previamente pactado, respecto el modelo existente en aquel momento (el pactado el año 2001). El cálculo de esta cuantía se realizó para el año base (2009) y, posteriormente, se ha ido actualizando, anualmente, según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Asimismo, se prevé la revisión de este fondo cuando se producen

algunas circunstancias (traspasos a alguna comunidad autónoma de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores; cesiones de nuevos impuestos; modificación de los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales de fabricación)

El objetivo del Fondo de Competitividad es el de reforzar la equidad entre las CCAA y reducir las diferencias en su financiación per cápita, incentivando la autonomía y la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Se trata de un fondo dotado por la Administración Central, cuya cuantía inicial también ha sido actualizada anualmente según la tasa de crecimiento de los ITE. No todos los gobiernos autonómicos reciben recursos de este fondo, sino solo aquellos que cumplen los siguientes requisitos: los que tienen una financiación per cápita (ajustada) inferior a la media; y aquellos cuyo índice de financiación per cápita (ajustada) es inferior a su índice de capacidad fiscal per cápita. Este fondo se distribuye entre los gobiernos autonómicos beneficiarios según la población ajustada.

El objetivo del Fondo de Cooperación es el desarrollo regional y el estímulo al crecimiento y convergencia regional en términos

de renta. La cuantía de este fondo, pactada inicialmente el año 2009, también es aportada por la Administración Central y actualizada según la tasa de crecimiento de los ITE. Las CCAA beneficiarias de este fondo son las que cumplen alguna de las siguientes condiciones: a) que en la media de los últimos tres años hayan tenido un PIB per cápita inferior al 90% de la media de las CCAA de régimen común; b) que tengan una densidad de población inferior al 50% de la media de las CCAA de régimen común; c) que en los tres últimos años hayan tenido un crecimiento de población inferior al 90% de la media de CCAA de régimen común y una densidad de población inferior a la media de CCAA multiplicada por 1,25. Su distribución entre las CCAA que resultan beneficiarias se realiza distribuyendo el importe total en dos subfondos:

2/3 partes del fondo se reparte entre las CCAA beneficiarias según la población ponderada por la distancia entre su PIB per cápita y el de la media, a partir de la siguiente formulación:

$$PFCi = \frac{Pi}{Pt} * \left(1 + \left(\frac{Rm - Ri}{Rm} \right) \right)$$

Siendo: P_i : población de la Comunidad Autónoma i ; P_t : población del conjunto de las CCAA beneficiarias; R_m : media del PIB per cápita de las CCAA beneficiarias; R_i : PIB per cápita de la comunidad autónoma i .

1/3 del fondo se reparte entre las CCAA beneficiarias que tienen un crecimiento de la población inferior al 50% de la media, y se distribuye según la población. Ninguna comunidad autónoma puede recibir más de un 40% procedente de este subfondo.

Tabla 15 Cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma procedente de los fondos de ajuste del modelo. Liquidación 2023. Millones €.

	Fondo de suficiencia global	Fondo de competitividad	Fondo de cooperación	Total fondos de ajuste del modelo
Andalucía	645	0	646	1.290
Aragón	356	0	61	417
Asturias	240	0	191	431
Baleares	-900	912	0	13
Canarias	96	769	163	1.029
Cantabria	631	0	111	742
Castilla La Mancha	102	0	143	244
Castilla León	557	0	443	1.000
Cataluña	1.141	1.523	0	2.664
Extremadura	573	0	213	785
Galicia	767	0	509	1.276
La Rioja	273	0	16	290
Madrid	-967	250	0	-718
Murcia	-259	161	105	7
Valencia	-1.858	1.363	341	-153
Total	1.398	4.979	2.942	9.318

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

La tabla 15 muestra, para el año 2023, la cuantía correspondiente a cada gobierno autonómico procedente de estos tres fondos de ajuste del modelo.

Puede observarse que: a) hay cuatro CCAA que tienen un fondo de suficiencia global negativo (Valencia, Madrid, Baleares y Murcia). Ello es debido a que, tal como está definido dicho fondo, se estima que los recursos que les aporta el nuevo modelo el año 2009, son superiores a los que hubieran recibido con el anterior modelo una vez añadidos los recursos adicionales que, previamente pactados, debían recibir del nuevo modelo. Ello explica que la cuantía del fondo de suficiencia resulte negativa para estas CCAA desde el año base, cuantía que ha sido actualizada año a año aplicando la tasa de crecimiento de los ITE ; b) Solamente hay 6 CCAA que reciben recursos procedentes del Fondo de Competitividad. Se trata, por este orden según su volumen, de: Cataluña, Valencia, Baleares, Canarias, Madrid y Murcia); y c) Todas las CCAA reciben recursos procedentes del Fondo de Cooperación excepto tres (Baleares Cataluña y Madrid). Las que reciben un mayor volumen de recursos de este fondo son Andalucía, Galicia y

Castilla León (estas 3 CCAA reciben el 54% de este fondo).

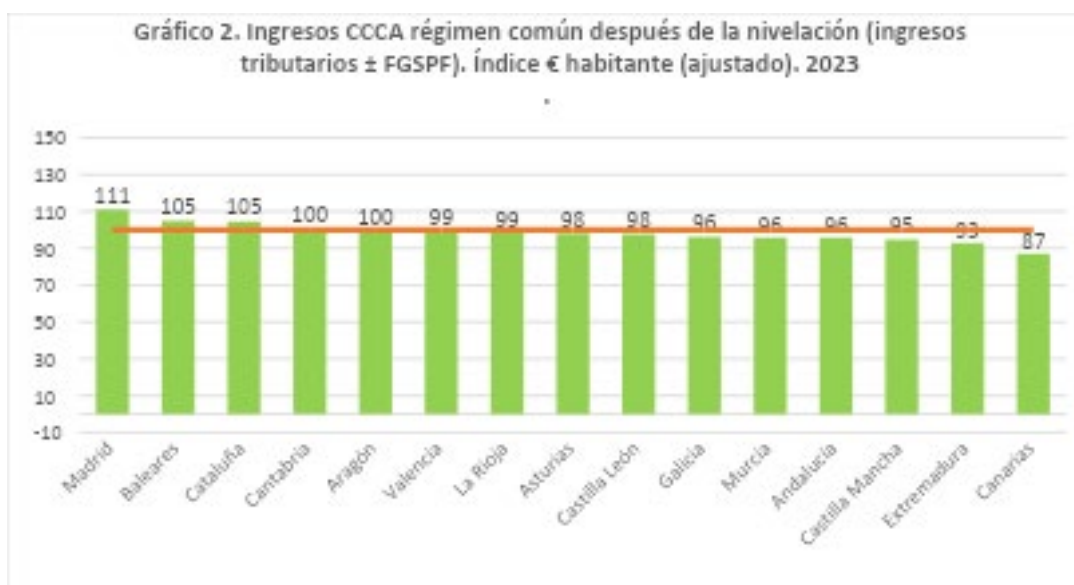
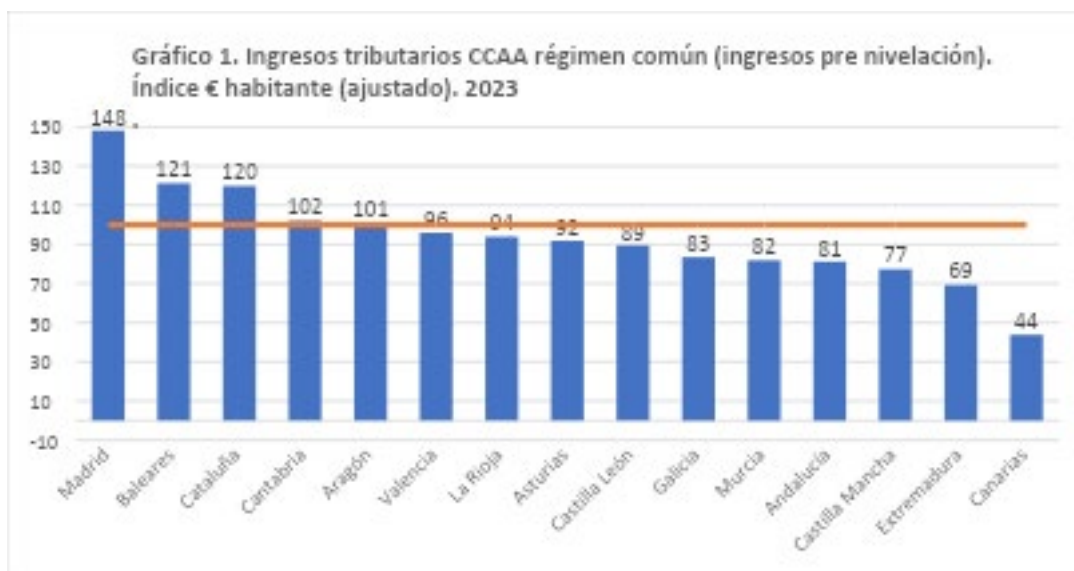
El gráfico 57 permite ver los resultados del actual modelo de financiación de las CCAA de régimen común y hasta qué punto se produce una redistribución de recursos entre ellas:

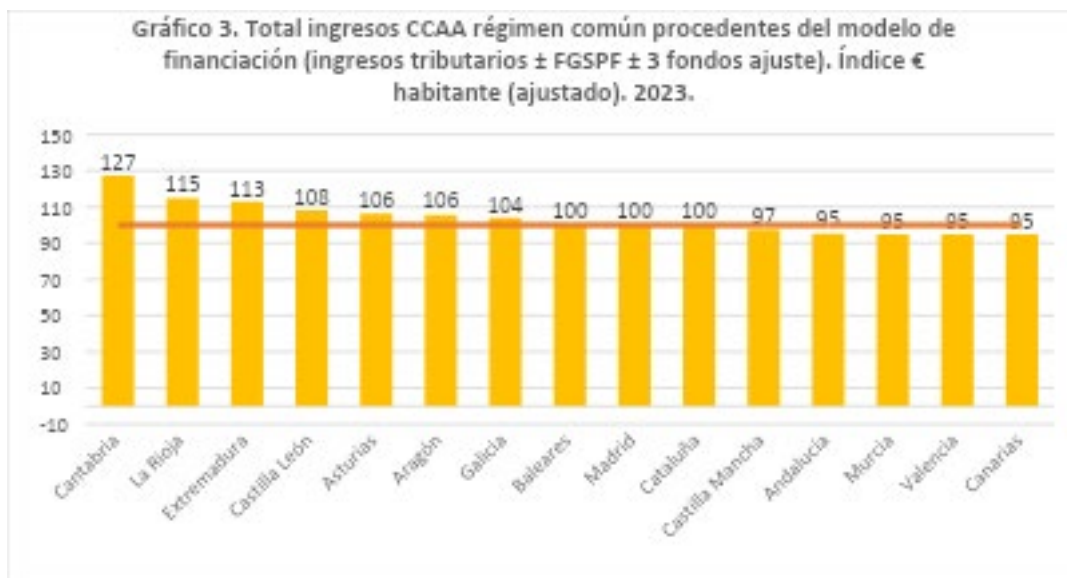
- i. El gráfico 1 muestra los ingresos tributarios por habitante (ajustado) expresados en índice correspondientes a cada gobierno autonómico. Hay cinco CCAA que tienen unos ingresos tributarios potenciales por habitante por encima de la media (se trata, por este orden de: Madrid, Cataluña, Baleares, Cantabria y Aragón). En Madrid los ingresos tributarios por habitante son de un 48% por encima de la media, y en Aragón casi un 1% por encima. Las diez CCAA

restantes, tienen unos ingresos por habitante (ajustado) por debajo de la media. En este caso los datos se mueven entre un 4% por debajo, en el caso de Valencia, y casi un 31%

por debajo en el caso de Extremadura (exceptuando Canarias dada la reconocida especificidad de su cesta tributaria).

Ilustración 57. Resultados del modelo de financiación de las CCAA de régimen común. Liquidación 2023. Índice € habitante.





Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

ii. El gráfico 2 muestra los ingresos por habitante, también expresados en índice, de las diferentes CCAA una vez han participado en el mecanismo de nivelación, es decir, los que resultan de sumar (o restar) a los ingresos tributarios potenciales la cuantía correspondiente al FGSPF. Una vez ha actuado este fondo todas las CCAA tienen unos ingresos por habitante que están más cerca de la media. Las que estaban

por encima, lo siguen estando, y las que estaban por debajo también, pero todas ellas se han acercado a 100. Madrid, por ejemplo, ha pasado de estar un 48% por encima a estarlo un 11% (ha perdido 37 puntos); en cambio, en el otro extremo, Extremadura ha pasado de estar un 31% por debajo de la media a estar tan solo a un 7% por debajo (ha ganado 24 puntos). El gráfico permite observar dos cuestiones importantes:

a) Se ha mantenido el orden existente inicialmente, es decir, se ha mantenido la ordenación en el ranking existente antes de la actuación del mecanismo nivelador. Todas las CCAA están en la misma posición en la que se encontraban en el gráfico 1.

b) El FGSPF actúa de mecanismo de nivelación parcial, no total. Si así fuera todas las CCAA tendrían los mismos ingresos por habitante (ajustado) y, por tanto, todas ellas tendrían un índice igual a 100 (estarían todas a la media). En cambio, tal y como puede observarse, esto no ocurre, sino que el FGSPF ha recortado las distancias iniciales, sin eliminarlas completamente.

iii. Finalmente, el gráfico 3 muestra los ingresos totales por habitante (ajustado) y en términos

competencialmente homogéneos, correspondientes a cada gobierno autonómico procedentes del modelo de financiación, expresados en índice. Se trata de los recursos correspondientes a la suma de los ingresos tributarios, el FGSPF y los tres fondos de ajuste (fondo de suficiencia global, fondos de competitividad y fondos de cooperación). Es decir, son los ingresos por habitante (ajustado) una vez que han actuado todos los fondos del modelo. Tal y como se puede observar, cinco CCAA disponen de unos recursos por habitante (ajustado) por debajo de la media (Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, Valencia y Canarias), tres

se sitúan justo a la media (Balears, Madrid y Cataluña), y las siete restantes se sitúan por encima de la media (Cantabria, La Rioja, Castilla León, Asturias, Aragón y Galicia).

Cantabria, que partía de la cuarta posición en capacidad tributaria, acaba siendo la Comunidad Autónoma con más recursos por habitante (un 27% por encima la media), mientras que Valencia que ocupaba el sexto lugar en capacidad tributaria acaba en la última posición (un 5% por debajo de la media), exceptuando Canarias por su régimen fiscal especial. Se ha perdido el orden inicial, pues en el gráfico 3 ninguna Comunidad Autónoma ocupa el

mismo lugar que ocupaba en el gráfico 1.

De esta descripción sobre el funcionamiento del modelo de financiación de las CCAA de régimen común, y más concretamente del mecanismo que debe contribuir a dar cumplimiento al principio de equidad, se puede realizar las siguientes valoraciones:

- a. En relación al equilibrio vertical: transcurridos dieciséis años desde la entrada en vigor del modelo pactado en 2009, existe un amplio consenso en afirmar que nos encontramos ante una situación de desequilibrio vertical a favor de la administración central. Esto es así porque no se han activado los mecanismos que se habían previsto para repararlo, siendo el principal la revisión quinquenal de los elementos estructurales del modelo, prevista en el propio

acuerdo de 2009⁴⁹. La cuantía global de los recursos en manos de las CCAA es uno de estos elementos que deberían haber sido revisados y, al no producirse, estamos ante una insuficiencia de recursos en manos de los gobiernos autonómicos para financiar sus competencias, siendo las más importantes las vinculadas al Estado de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). Existen diferentes estudios que muestran que, en los últimos años, se ha producido un fuerte aumento de las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos que no han podido ser debidamente atendidas por el

actual modelo de financiación y que, por tanto, se ha producido una ruptura del equilibrio vertical pactado en el año base. Los datos indican que los recursos procedentes del modelo de financiación han tenido un crecimiento inferior a los del gobierno central, de manera que el desequilibrio vertical ha ido incrementando a lo largo de los años, debido, fundamentalmente, a la modificación de determinadas normas tributarias por parte del Estado y a la no revisión del moldeo (Bosch, Vilalta: 2011; Corgos: 2020; Ministerio Hacienda y Función Pública: 2017a; Pérez: 2020). Si

⁴⁹ Concretamente la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA y que contiene lo acordado previamente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), establece que el Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno de dicho Consejo, valorará los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles

modificaciones que se puedan someter a la consideración del CPFF, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema (disposición adicional séptima).

tenemos en cuenta que las competencias asumidas por las CCAA tienen un fuerte impacto sobre la disminución de las desigualdades entre la ciudadanía, podemos afirmar que, tal como está funcionando el modelo de descentralización fiscal en el Estado español, se puede estar poniendo en peligro el cumplimiento de una de las principales funciones del sector público: la redistributiva. El ejercicio de competencias como la educación, la sanidad y los servicios sociales, puede incidir en una mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos más desfavorecidos y lograr una mejora sustancial en la igualdad de oportunidades. Si estas competencias han sido

descentralizadas a los gobiernos autonómicos, éstos deberían disponer de los recursos necesarios para poder cubrirlas. En caso contrario, no podrán ser llevadas a cabo con el nivel de prestación que se requiere para alcanzar un objetivo como es el de lograr disminuir las desigualdades. Descentralizar las funciones del sector público requiere estar dispuesto a dar cumplimiento a una serie de principios económicos y jurídicos, entre ellos el del equilibrio vertical (asegurar el grado de cobertura de las necesidades de gasto de los distintos niveles de gobierno) y el de la lealtad institucional (cumplimiento de los pactos)⁵⁰.

⁵⁰ Cabe tener en cuenta que en un análisis más completo sobre el grado de cumplimiento del equilibrio vertical, se

debería incluir también al nivel local de gobierno. Y en este sentido, debería tenerse en cuenta que en el Estado español los municipios están, cada vez más,

b. En relación a la equidad horizontal se puede afirmar que el actual modelo de financiación de las CCAA de régimen común, incorpora un verdadero mecanismo de nivelación, cuyo objetivo es el de dar cumplimiento a dicho principio de equidad; se trata del FGSPF. Tal como se ha podido comprobar anteriormente, tanto su funcionamiento como sus resultados, responden a un criterio de equidad. La existencia de este fondo permite recortar las diferencias de recursos por habitante (ajustado) de los distintos gobiernos autonómicos. Se consigue que las CCAA que están por

encima de la media en ingresos tributarios, sigan estándolo una vez ha actuado el mecanismo nivelador, y las que están por debajo también lo sigan estando; y todas ellas están más cerca de la media de manera que se han recortado las distancias iniciales, manteniéndose la ordenación inicial. Es decir, ha disminuido la desigualdad existente entre los recursos de los gobiernos autonómicos. En ningún caso ningún gobierno ha pasado de estar por encima de la media en capacidad tributaria a estar por debajo o al revés.

c. El problema aparece cuando actúan los otros tres restantes

implicados en la prestación de servicios que, sin estar considerados obligatorios en su marco legal (Mas, Vilalta: 2008; Vilalta *et al*: 2015), están significativamente relacionados con el Estado de bienestar y, por tanto, con la consecución de una disminución de las desigualdades sociales (servicios educativos, guarderías, residencias para los mayores, servicios

asistenciales, vivienda, etc.). Tampoco en este caso disponen de los recursos suficientes para poder llevar a cabo este tipo de servicios con el grado de autonomía y equidad que sería deseable (Ministerio de Hacienda y Función Pública: 2017b).

fondos del modelo (Fondo de Suficiencia Global, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación). El efecto de estos tres fondos es el de una distorsión de la pauta redistributiva establecida por el FGSPF y, por tanto, una distorsión del principio de equidad pactado y al que este mecanismo da cumplimiento. Los resultados acaban siendo erráticos y poco justificables desde un punto de vista equitativo (gráfico 3). Con la introducción de los tres fondos de ajuste se pierde el orden inicial, y CCAA que estaban por encima de la media en capacidad tributaria terminan aún más por encima (Cantabria, Aragón), o justo a la media (Madrid, Cataluña y Baleares); otras, de estar por debajo de la media en capacidad tributaria pasan a estar por encima (Extremadura, La Rioja,

Castilla León, Asturias, Galicia).

Se puede afirmar que el modelo de financiación autonómica de 2009 da un paso muy importante en el cumplimiento del principio de equidad con la configuración del FGSPF, pero sus efectos quedan distorsionados por la existencia de los tres fondos de ajuste. Cabe tener en cuenta que el fondo de competitividad y el de cooperación (llamados fondos de convergencia) se incorporaron al modelo, aunque no formalmente al sistema de financiación, para intentar corregir las desnivelaciones generadas, precisamente, por el fondo de suficiencia, aunque tal como se acaba de señalar la incorporación del fondo de cooperación empeora el resultado esperado.

Y difícilmente se puede abordar el tema del cumplimiento del principio de equidad horizontal entre las CCAA, sin hacer referencia a las CCAA forales. Las diferencias entre los resultados que ofrece el sistema de financiación de las quince CCAA de régimen común y los que proporciona el régimen foral son muy elevadas, siendo ésta una de las grandes asignaturas pendientes de nuestro sistema de descentralización fiscal (Castells, Sorribas, Vilalta, 2005; Zubiri 2010; García, Herrero et al., 2013). Tal como señala Zubiri (2015), el sistema foral (incluye País Vasco y Navarra), producía, en 2007, alrededor de un 75% de recursos per cápita extra en relación a los que producía el sistema de régimen común. Esta cantidad fue aumentando de

manera progresiva debido, fundamentalmente, que la recaudación de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) incrementaba en relación a la de los tributos cedidos a las CCAA de régimen común, de manera que ya en 2011 los recursos per cápita de la CAPV duplicaban a los del sistema común. En términos del PIB, la CAPV disponía en torno a un 45% más de recursos que el promedio del sistema común. En un estudio más reciente (Pérez-García, Pérez-Ballester: 2025), se estima que la CAPV tiene una financiación por habitante ajustado un 61% superior a la media regional, y la Comunidad foral de Navarra un 35%.. Se puede afirmar pues que, en el Estado español, existe un claro incumplimiento de la equidad horizontal, en la medida que los gobiernos de

las CCAA forales disponen de un volumen muy superior de recursos por habitante para la prestación de los servicios vinculados a las competencias que tienen asumidas que son entre otros, tal como hemos ido señalando, los servicios esenciales del Estado de bienestar, lo cual tiene consecuencias en el grado de desigualdad existente entre la ciudadanía española.

La acción del gobierno central y la disminución de las desigualdades en un Estado descentralizado.

En los apartados anteriores se ha expuesto de qué modo se puede contribuir a dar cumplimiento a un principio de equidad a través de los modelos de financiación de los gobiernos subcentrales, y más concretamente, en el caso de las CCAA del Estado español. Es a través de un sistema de transferencias intergubernamentales como se puede alcanzar una cierta igualdad de recursos de los gobiernos subcentrales (en nuestro caso las

CCAA) para que puedan prestar un nivel igual o similar de los servicios públicos cuya competencia tienen asumida, realizando el mismo esfuerzo fiscal. Se trata de reducir las desigualdades debidas a la distinta capacidad fiscal de dichos gobiernos, es decir, el objetivo de las transferencias intergubernamentales es que sea cual sea la capacidad fiscal de los gobiernos subcentrales todos acaben disponiendo de un volumen similar de recursos por unidad de necesidad. De este modo se puede afirmar que, a través del modelo de financiación autonómica se genera un flujo de recursos entre los distintos territorios que origina, para cada Comunidad Autónoma, un determinado saldo fiscal. En otros términos, la solidaridad interterritorial generada por el modelo de financiación autonómica produce la existencia de distintos saldos fiscales. Sin embargo, este saldo fiscal generado en lo que podríamos llamar el circuito autonómico no es el único existente, sino que existe además el generado por la acción del gobierno central.

La acción del sector público central provoca transferencias interterritoriales de renta a través de sus presupuestos de acuerdo a su patrón redistributivo (Castells:1999). Es decir, según como obtenga sus

ingresos (el grado de progresividad) y según como gaste. Si el gobierno central cumple con su función redistributiva con el objetivo de alcanzar una disminución de las desigualdades, es de esperar que sus ingresos procedan relativamente más de los territorios con una capacidad de pago (renta) mayor, y que utilice estos ingresos para financiar servicios públicos que favorecen relativamente más a los ciudadanos más necesitados (con menor renta). Si este es el patrón redistributivo del sector público central, habrá territorios con un saldo fiscal negativo (aportan más de lo que reciben al presupuesto de la administración central) y otros con un saldo fiscal positivo (reciben más de lo que aportan al presupuesto de la administración central). Así pues, depende de la estructura y diseño de los impuestos en manos del gobierno central y de cómo éste distribuya su gasto, que se esté produciendo más o menos redistribución interterritorial. Cabe tener en cuenta que el gobierno central suele tener asumidas competencias como pensiones y, en general, el aseguramiento de rentas que constituyen un componente básico del principio de equidad en el Estado de Bienestar.

El gobierno central puede instrumentar fondos cuyo objetivo sea precisamente el de alcanzar una reducción de las desigualdades interterritoriales, es decir, fondos cuyo objetivo sea el de la convergencia económica, los llamados fondos de desarrollo. Ejemplos de este tipo de fondos son, en el caso español, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) o el FEDER, a nivel europeo. Al mismo tiempo, cuando el gobierno central decide llevar a cabo su actividad inversora, también está determinando un cierto grado de redistribución interterritorial (Biehl, Niegisch, Claus: 1999).

De este modo, el saldo fiscal de un territorio (de una región) se puede desglosar como la suma de dos saldos fiscales: el que se produce a través del circuito del gobierno central y el producido en el circuito regional. Así pues, en el caso español, el saldo fiscal originado por el sector público central en cada comunidad autónoma se puede desglosar en dos componentes: el producido por la acción directa de la administración central y el originado por la financiación autonómica que transita a través del gobierno central. (Castells: 2000; Castells *et al*: 2000; Ministerio de Economía y Hacienda: 2008;

Ministerio de Hacienda y Función Pública: 2017c).

Un apunte final

Los principales aspectos que se han puesto de manifiesto en este escrito son los siguientes:

- i. Los gobiernos subcentrales asumen la prestación de servicios que tienen una clara vinculación con la consecución de la disminución de las desigualdades económicas de la ciudadanía, y es conveniente que dispongan de los recursos necesarios (suficientes) para poder llevarlos a cabo, compatibilizando dos principios fundamentales: la autonomía financiera (capacidad de tomar decisiones sobre la obtención de dichos recursos) y la equidad (todos los ciudadanos,

independientemente de su territorio, deben poder acceder a servicios públicos de calidad similar haciendo un esfuerzo fiscal similar).

- ii. Para lograr hacer compatible autonomía financiera y equidad, los modelos de financiación subcentral deben incorporar mecanismos de nivelación que compensen las diferencias en la capacidad fiscal y en las necesidades de gasto de las distintas regiones. La existencia de estos mecanismos niveladores supone un ejercicio de solidaridad que, junto con la actividad redistributiva que pueda llevar a cabo el gobierno central, determinará la existencia de ciertos flujos fiscales interterritoriales.

- iii. Es recomendable que estos flujos fiscales sean conocidos, y su existencia reconocida por todos. El compromiso de alcanzar una sociedad con menos desigualdades solo es posible si existen amplios consensos y la implicación de amplias mayorías; y ello exige, en un Estado descentralizado, no solo de soluciones técnicas sino también políticas e institucionales que lo hagan posible.
- iv. En el modelo de financiación autonómica español, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) constituye, desde el año 2009, el mecanismo de nivelación horizontal. A través de su estructura mixta —con componentes horizontales y verticales—, permite que todas las Comunidades Autónomas dispongan de los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios básicos del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). Sin embargo, aunque dicho fondo cumple razonablemente el principio de equidad horizontal, existen otros tres fondos de ajuste que distorsionan la pauta redistributiva alcanzada, produciendo resultados poco justificables desde un punto de vista equitativo.
- v. La coexistencia de los regímenes forales y de régimen común rompe la equidad horizontal del conjunto del Estado, dado que las Comunidades forales disfrutan de una capacidad de gasto por habitante muy superior.

Todo ello pone de manifiesto hasta qué punto es importante y necesaria la revisión del modelo de financiación autonómica. Existen formulaciones técnicas que permitirían ajustar el sistema de financiación foral para alcanzar una aproximación de sus resultados a los del régimen común.

- vi. Cabe tener en cuenta que la redistribución territorial no se limita al ámbito autonómico. Por el contrario, el gobierno central también ejerce una función redistributiva, a través de sus propias políticas de gasto (inversión, fondos de desarrollo, etc.) y de ingreso (diseño de sus figuras tributarias), generando saldos fiscales interterritoriales que

deberían contribuir a reducir las desigualdades regionales.

- vii. La complejidad que supone la existencia de una hacienda descentralizada no debería poner en peligro la consecución de uno de los principales retos de nuestro sector público como es el de conseguir disminuir la desigualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- Blöchliger, H. et al. (2007), *Fiscal Equalization in OECD Countries. OECD Working Papers in Fiscal Federalism 4*, Paris: OCD Publishing.
- Boadway, Robin W.; Shah, Anwar M. (2006) “*Intergovernmental fiscal transfers : principles and practice*”. Public sector governance and accountability series Washington, DC: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/831241468161662497>
- Boadway, Robin W.; Shah, Anwar M. (2009), *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Biehl, Dieter; Niegisch, Claus; Nimmermann, Philipp (1999) *Las infraestructuras según el enfoque del desarrollo regional potencial análisis teórico y empírico*”, En Castells A., Bosch. N. (coord.) *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Ariel Economía, pp.117-136.
- Bosch, Núria, Vilalta, Maite (2011). “El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómica”. En Lago, S.; Martínez-Vázquez, J. (eds.), *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pàgs. 21-44.
- Bosch, Núria, Vilalta, Maite (2023) *Models de finançament: Una immersió ràpida*. Tibidabo Edicions, pp. 13-65.
- Bosch, Núria, El-Attar, Mayssun, Vilalta, Maite (2024), *The relationship between the revenue and the fiscal capacity of the Spanish Autonomous Regions*”, *Hacienda Pública Española* num. 250 (3/2024), pp. 3-32
- Castells, Antoni (1988), *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel Economía, Barcelona.
- Castells, Antoni (1991) *Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos Hacienda Pública Española: Review of Public Economics* (Madrid), pp. 9-24.
- Castells, Antoni (1999) “Algunas reflexiones sobre el papel del sector público en la reducción de los desequilibrios Regionales”, En Castells A., Bosch. N. (coord.) *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Ariel Economía, pp.7-17
- Castells, Antoni (2000) *Autonomía y solidaridad en el sistema de*

Financiación Autonómica, Papeles de Economía Española 83, pp. 37-59.

Castells, Antoni, Barberán, Ramón; Bosch, Núria; Espasa, Marta; Rodrigo, Fernando; Ruiz-Huerta, Jesús (2000), *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*, Ariel Economía, Barcelona.

Castells, Antoni; Sorribas, Pilar.; Vilalta, Maite (2004), *Subvencions d'anivellament en el finançament de les Comunitats Autònomes*, Institut d'Estudis Autònoms [versión en castellano, Instituto de Estudios Fiscales (IEF)/Publicacions Universitat de Barcelona (UB), 2005].

Castells, Antoni; Sorribas, Pilar; Vilalta, Maite (2005). Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CC. AA.: propuesta de incorporación de las CC. AA. Forales. En J.M. Duran; Bosch, N. (coord.), *La financiación de las CC. AA.: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Publicaciones Universidad de Barcelona, pàgs. 221-238.

Corgos, Miguel (2020), El sistema de Financiación Autonómica y distribución vertical de recursos entre niveles de la Administración Pública en España, En Lago, S.; Martínez-Vázquez, J. (dirs) *Desafíos pendientes de la descentralización*

en España: suficiencia y autonomía tributaria, Instituto de Estudios Fiscales, Capítulo 3, pp.63-85

Courchene, Thomas.J. (1998) *Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy*, Commentary 113 C.D. Howe Institute, Toronto. www.cdhowe.org

García, Miguel Ángel; Herrero, Ana; Loscos, Javier; Ruíz-Huerta, Jesús; Vizán, Carmen (2013). “El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común”. XX Encuentro Economía Pública, Sevilla.

Kaplow, Louis (1989) “Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle.” *National Tax Journal*, Vol. 42, No. 2, pp. 139-154.

Mas, Daniel; Vilalta, Maite (2008) *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2004-2005. Col·lecció Estudis Diputació de Barcelona*.

Ministerio de Economía y Hacienda (2008) *Las balanzas fiscales de las CCAA españolas con las AA Públicas centrales 2005*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017a) , *Informe de la Comisión de Expertos para la*

Revisión del modelo de Financiación Autonómica, Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017b) , Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del modelo de Financiación Local, Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017c), Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. <http://www.minhfp.gob.es/es->

Musgrave, Richard A. (1990) “Horizontal Equity, Once More.” National Tax Journal, Vol. 43, No. 2, junio de 1990, pp. 113-122.

OCDE (2019), *Fiscal Federalism 2019: Making decentralization work*, OCDE publishing.

Pérez, Francisco (dir.); Cucarella, Vicent; Hernández, Laura (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Fundación BBVA, Bilbao.

Pérez, Francisco. (2020), Desequilibrio vertical en la Financiación Autonómica: Causas y remedios , En Lago, S.; Martínez-Vázquez, J. (dirs) *Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiència y autonomía tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Capítulo 2, pp.35-60.

Pérez García, José A.; Pérez Ballester, Juan (2025) “*Requisitos de un concierto solidario generalizado para las comunidades de régimen común y foral*” Informe IvieLab, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Stiglitz, Joseph E. (1982) “*Utilitarianism and Horizontal Equity: The Case for Random Taxation.*” Journal of Public Economics, Vol. 18, No. 1, 1982, pp. 1-33.

Vilalta, Maite (dir.) et al (2015) *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*, Colección Economía i Empresa, Edicions Universitat de Barcelona.

Zubiri, Ignacio (2010) “Las transferencias en el sistema foral de la Comunidad autónoma del País Vasco”. En Lago, S. Y Martínez-Vázquez J. (ed.), *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Zubiri, Ignacio (2015) “*Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis*”, Papeles de Economía Española, N.º 143, pp.205-224.

10.BIOGRAFÍAS

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell: Director del Laboratorio de Políticas Públicas de la Fundación Alternativas. 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.

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.

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 y del Comité técnico de la Fundación FOESSA.

Ernesto García López: Doctor en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinador de la Unidad de Conocimiento del Área de Justicia

Socioeconómica en Oxfam Intermón.

Najat Bazah Lamchanna: Doctora en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora ayudante en la UCM.

Manuela Prieto Rodríguez: Profesora ayudante doctora de la Universidad de Sevilla. Ha sido profesora de Gestión de Cartera en el Máster de Dirección Financiera de la Universidad de Sevilla y profesora del Máster Universitario en Estudios Avanzados en Dirección de Empresas.

Antonio Jesús Sánchez-Fuentes: Doctor en Economía por la Universidad Pablo de Olavide. Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM). Profesor Titular en la Universidad Complutense de Madrid.

Alejandro Tiana Ferrer: Catedrático de Teoría e Historia de la Educación de la UNED. Ha sido Secretario de Estado de Educación (2018-2022), secretario general de Educación (2004-2008) y rector de la UNED (2013-2018).

José Manuel Freire Campo: Profesor Emérito en el

Departamento de Salud Internacional en la Escuela Nacional de Salud. Fue Consejero de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco.

Carlos Delclós: Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra. Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitat Autònoma de Barcelona (IGOP-UAB). Investigador asociado en el CIDOB.

Susana Vázquez-Cupeiro: Doctora en Sociología por la University of London. Profesora Titular del Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid. Coordinadora del Máster en Estudios de Género y codirectora del grupo de investigación en Sociología de la Educación.

Cecilia Castaño Collado: Catedrática Honorífica de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Experta en tecnologías de la información y su efecto sobre el empleo, y el trabajo de las mujeres.

Milagros Paniagua San Martín: Directora de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. Ex secretaria general de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

Rafael Frutos Vivar: Subdirector de Presupuestación y Seguimiento de los Ingresos Tributarios en el Servicio de Estudios y Estadísticas de la Agencia Tributaria. Ha desempeñado su carrera profesional en el Instituto Nacional de Estadística, en la Universidad de Alcalá y en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Maite Vilalta Ferrer: Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Profesora Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Barcelona. Es miembro del Instituto de Economía de Barcelona. Directora del Máster en Hacienda Autonómica y Local de la Universidad de Barcelona.

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2025

© de las imágenes: sus autores

ISBN: 979-13-87842-28-4

Deposito Legal: M-12399-2026

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.