29

INFORME ESPAÑA 2022

CÁTEDRA
JOSÉ MARÍA MARTÍN
PATINO DE LA CULTURA
DEL ENCUENTRO

COMILLAS
CIHS

Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2022 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Antonio Chueca, José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2022.

460 p.

En la portada: 29.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro
ISSN 1137-6228.

D.L. M 25314-2022. -- ISBN 978-84-7399-238-1

1. Democracia. 2. Situación social. 3. Aspectos políticos. 4. Aspectos sociales. 5. Deuda pública. 6. Integración social. 7. Demografía. 8. España. I. Blanco Martín, Agustín, editor literario. II. Chueca, Antonio, editor literario. III. López-Ruiz, José Antonio, editor literario. IV. Mora Rosado, Sebastián (1966-), editor literario

https://doi.org/10.14422/9788484689492

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Antonio Chueca,
José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora

Edita: Universidad Pontificia Comillas
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-7399-238-1
Depósito Legal: M-25314-2022

Imprenta Kadmos
Salamanca



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: **CONSIDERACIONES GENERALES FRENTE A LA INCERTIDUMBRE, PROYECTOS Y DEMOCRACIA**

Quim Brugué, Gemma Ubasart y Ricard Gomà

1. La pandemia como introducción: advertencia y aprendizaje 13
2. Claves para entender un escenario en transformación 15
   - 2.1. Las transiciones socioecológicas 16
   - 2.2. Las transiciones socioeconómicas 20
   - 2.3. Las transiciones socioculturales 23
   - 2.4. Las transiciones sociopolíticas 25
3. Proyectos para construir futuro y ciudadanía 29
   - 3.1. Forjar igualdad y reconocer diferencias: proyectos para la inclusión 30
   - 3.2. Generar autonomía y articular vínculos: proyectos para la fraternidad 34
   - 3.3. La ciudadanía multiescalar: fortalecer la proximidad y el ámbito europeo 38
4. Gobernar la transición, ¿democracia o dejarse llevar? 41

Bibliografía 46

PARTE SEGUNDA: **LA CULTURA DEL ENCUENTRO**

José Antonio López-Ruiz, Sebastián Mora, Agustín Blanco y Francisco Lorenzo

1. El itinerario del encuentro 49
   - 1.1. De la cultura de la exclusión a la cultura de la reconciliación 49
   - 1.2. La experiencia y el hábito del encuentro 50
   - 1.3. ¿Hacia una cultura del encuentro? 52
2. La cultura del encuentro: una aproximación 55
   - 2.1. Un marco teórico inspirador: de las ciencias sociales al pensamiento social cristiano 55
   - 2.2. Cultura del encuentro: una definición operativa 59
3. Índice de Cultura del Encuentro 62
   - 3.1. El Índice de Cultura del Encuentro: datos globales 64
   - 3.2. La cultura del encuentro a través de los valores sociales 68
   - 3.3. La cultura del encuentro a través de las conductas y prácticas sociales 98
   - 3.4. Las condiciones estructurales para la cultura del encuentro 110
   - 3.5. Principales hallazgos y conclusiones 113

Bibliografía 128

PARTE TERCERA: **DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL**

Capítulo 1
EL SISTEMA DE FORMACIÓN DE TRABAJADORES Y PARADOS EN EL PROCESO DE RECUALIFICACIÓN

Begoña Cueto y Paz Menéndez Sebastián

Introducción 135

1. El papel de la formación ante los retos del mercado de trabajo 137

2. El sistema de formación profesional para el empleo 145
2.1. Formación para el empleo en España 150
3. Instrumentos legales para la integración laboral de las personas trabajadoras mediante la formación 160
3.1. La contratación formativa hasta 2021 160
3.2. Cambios derivados de la reforma laboral de 2021 169
4. Conclusiones y propuestas 176
Bibliografía 180
Anexo 182

Capítulo 2
LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA: EL DEBATE SOBRE SU SOSTENIBILIDAD

Pedro José Gómez Serrrano y Carlos Sánchez Mato

Introducción 185
1. El problema de la sostenibilidad del déficit público: una aproximación 189
2. Principales enseñanzas de la Gran Recesión en la gestión del déficit y de la deuda pública 200
3. Evolución de la deuda en España durante la pandemia 207
3.1. Evolución de la deuda pública y comparación con otros países de la eurozona 212
3.2. Pasivos contingentes 217
4. Sostenibilidad de la deuda para la economía y posibles hipotecas para la sociedad 219
4.1. Riesgo de subida de los tipos de interés 220
4.2. Considerable importancia de la deuda externa 225
4.3. Envejecimiento 226
4.4. Riesgo de inflación 228
4.5. Insuficiente recaudación fiscal e impacto sobre la deuda pública .. 228
5. Balance final y propuestas de política económica en relación con la deuda pública 230
5.1. Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento 233
5.2. Programa de actuación ante el sobreendeudamiento 235
6. Conclusiones 242
Bibliografía 246

Capítulo 3
BRECHAS DE GÉNERO EN TIEMPOS DE PANDEMIA: EMPLEO, TRABAJO DOMÉSTICO Y CUIDADOS

Marta Domínguez-Folgueras, M. José González e Irene Lapuerta

Introducción 251
1. Efectos de la COVID-19 en el empleo femenino y la división del trabajo: evidencias empíricas 252
2. Políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal antes y durante la pandemia de la COVID-19: el caso de España en perspectiva comparada 255
2.1. El punto de partida: las carencias estructurales de las políticas de conciliación 256

2.2. La respuesta institucional durante la crisis sociosanitaria de la COVID-19 para apoyar a las familias con criaturas 263
3. Desigualdades de género en el mercado de trabajo 267
3.1. Logro educativo y participación laboral..... 268
3.2. Relación entre maternidad/paternidad y empleo 270
3.3. Las tasas de inactividad durante el confinamiento..... 270
3.4. El teletrabajo como alternativa laboral durante la pandemia 272
3.5. El empleo a tiempo parcial 275
3.6. Origen migratorio y vulnerabilidad laboral 276
4. El impacto de la pandemia en la división del trabajo doméstico y de cuidados 278
4.1. División del trabajo doméstico 280
4.2. División del trabajo de cuidado 283
4.3. Impacto subjetivo: malestar y dificultades de conciliación..... 285
5. Conclusiones..... 288
Bibliografía..... 292

Capítulo 4
DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19: ¿QUÉ SABEMOS DOS AÑOS DESPUÉS?

Celia Fernández-Carro, Marta Seiz, Juan Manuel García-González y José Manuel Torrado

Introducción 303
1. Mortalidad, longevidad y bienestar..... 309
1.1. Empezando por el principio: una sobremortalidad inesperada 309
1.2. Frenazo en seco de las tendencias en longevidad..... 315
1.3. La influencia de la pandemia sobre el bienestar emocional 318
2. Fecundidad y relaciones de pareja 329
2.1. Natalidad en caída libre por la emergencia sanitaria, fecundidad en niveles muy bajos e insuficiente recuperación..... 329
2.2. La agudización del retraso de la maternidad, la dificultad de transición a los segundos nacimientos y el impacto en la fecundidad en grupos y contextos socioeconómicamente más vulnerables..... 333
2.3. Uniones, separaciones y calidad de las relaciones de pareja durante la pandemia..... 340
3. Migraciones y movilidad 347
3.1. El impacto de la pandemia en las migraciones internacionales: ¿hacia un nuevo ciclo migratorio?..... 348
3.2. El impacto de la pandemia en las migraciones interiores: ¿parálisis de la movilidad o retraso del calendario?..... 351
3.3. Cambios en las pautas de asentamiento de los migrantes: ¿se está produciendo una "vuelta a lo rural"?..... 354
4. Conclusiones 360
4.1. Las consecuencias demográficas de la pandemia..... 360
4.2. Más allá de lo demográfico..... 362
4.3. Un futuro incierto..... 364
Bibliografía..... 366

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 5
LA DESCARBONIZACIÓN DEL SISTEMA ENERGÉTICO ESPAÑOL: RETOS Y OPORTUNIDADES

Pedro Linares, José Carlos Romero, Antonio F. Rodríguez Matas y Manuel Pérez Bravo

Introducción 377
1. El contexto global del cambio climático 378
   1.1. El Acuerdo de París 381
   1.2. Pacto Verde Europeo (European Green Deal) 382
   1.3. Escenarios globales: ¿Qué dicen los principales informes sobre los escenarios futuros en la descarbonización de la economía global? . 384
2. El sistema energético español, breve diagnóstico de la situación actual.. 388
   2.1. Situación de los principales indicadores del sistema energético español 388
   2.2. Estado actual de la transición energética en España 393
3. Perspectivas de evolución del sistema energético español: PNIEC y ELP.. 396
   3.1. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 396
   3.2. Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 (ELP) 400
4. Retos y oportunidades de la descarbonización del sistema energético español 404
   4.1. Sector eléctrico 404
   4.2. Transporte 410
   4.3. Edificios 419
   4.4. Sector industrial 424
5. Impactos macroeconómicos 428
   5.1. Implicaciones distributivas de la descarbonización 431
6. Políticas necesarias 436
   6.1. Fiscalidad 437
   6.2. Innovación y política industrial 439
   6.3. Sector eléctrico 440
   6.4. Transporte 442
   6.5. Edificios 444
   6.6. Industria 445
7. Conclusiones 448
   7.1. La urgencia y la magnitud de la transformación 448
   7.2. Los principales retos 450
   7.3. Cómo aprovechar las oportunidades 451
   7.4. La importancia de las políticas 452
Bibliografía 454

Parte Primera
CONSIDERACIONES GENERALES

FRENTE A LA INCERTIDUMBRE, PROYECTOS Y DEMOCRACIA

Quim Brugué
Gemma Ubasart
Universitat de Girona

Ricard Gomà
Universitat Autònoma de Barcelona

1. La pandemia como introducción: advertencia y aprendizaje

La pandemia por COVID-19 ha impregnado nuestras vidas durante dos años, convirtiéndose en una variable imprescindible para entender la realidad socioeconómica de nuestro mundo global. A diferencia de algunas lecturas iniciales, la pandemia no ha representado un punto de inflexión. Más bien una intensificación de tendencias ya existentes. No ha significado un cambio de dirección sino una aceleración de la velocidad con la que nos dirigimos a un horizonte que, marcado por la complejidad y la incertidumbre, aparece cubierto de una espesa niebla. En este sentido, interpretamos la pandemia sobre todo como una advertencia; mientras que todavía no estamos seguros de si habrá comportado algún aprendizaje. Durante estos dos años hemos sido capaces de intuir cómo se materializa el abismo de un mundo fuera de control –la gran promesa, ahora aparentemente fallida, de la Modernidad–. Un abismo al que nos acercamos sin ser capaces de disminuir la velocidad. Quizá incluso parece que estamos acelerando en nuestra desbocada carrera hacia el precipicio.

En estas páginas iniciales usaremos la pandemia como el escenario donde se han expresado con especial claridad algunas de las características y de los retos de nuestro tiempo. Una introducción que nos inserta en el centro de las preocupaciones del periodo 2020-2021 y que nos permitirá, en los siguientes epígrafes, presentar tanto una aproximación analítica a las principales claves para entender las transformaciones de nuestro presente (económicas, tecnológicas, sociales, culturales, ecológicas, territoriales, políticas e ideológicas) como una propuesta para construir nuestros proyectos de futuro (forjar la igualdad, reconocer las diferencias, generar autonomía y articular los vínculos). Finalmente, reservaremos el último apartado para reflexionar sobre cómo gobernar (más o menos) democráticamente esta transición en momentos de tanta complejidad e incertidumbre.

Tal como apuntábamos, la pandemia ha ilustrado con especial claridad tanto las características del presente como las expectativas de futuro que más adelante iremos desgranando. Así pues, de entrada, la pandemia nos ha obligado a entender en primera persona los ya repetitivos discursos sobre la complejidad y la incertidumbre de nuestro mundo. Nos hemos referido a esta realidad académicamente, definiendo un "cambio de época" (Subirats, 2003)

donde las nuevas tecnologías estarían auspiciando un mundo económica, social y políticamente desconcertante. Un mundo irreconocible cuando usamos los lentes analíticos clásicos o, como diría Beck (1998), incomprensible cuando lo interpretamos a través de los "términos zombis" que hemos venido construyendo desde la ciencia moderna. Intentaremos aportar algunas claves para entender este mundo profundamente transformado en el siguiente apartado, mientras que ahora tan solo queremos, usando el caso de la pandemia de COVID-19, subrayar cómo se ha alejado del control y de la previsibilidad que caracterizaban la Modernidad (Del Pino y Subirats, 2021).

Por un lado, la Modernidad clásica, aunque podía adornarse de conocimientos científicos sofisticados, se basaba en un doble proceso de simplificación. Primero se simplificaban los problemas clasificándolos por ámbitos o disciplinas, y a continuación se simplificaban las respuestas situándolas bajo la responsabilidad única del profesional o del experto correspondiente. Los asuntos de salud, para los médicos; los problemas urbanísticos, para los arquitectos; los problemas sociales, para los trabajadores sociales. Actualmente, sin embargo, esta doble simplificación ya no funciona, pues ni los problemas se dejan simplificar ni los profesionales son capaces de resolverlos desde sus sólidos conocimientos especializados.

La pandemia nos ha exasperado precisamente por su complejidad irreductible –un auténtico *problema maldito*, usando la terminología académica (Rittel y Webber, 1973)–. Cuando el miedo nos atenazaba, intentábamos refugiarnos en la doble simplificación clásica y nos decíamos a nosotros mismos: se trata de un problema de salud pública y los expertos en epidemiología sabrán qué hemos de hacer para resolverlo. Una simplificación que hemos visto que hacía aguas. Ni la pandemia es simplemente un problema de salud pública ni los mejores científicos del ámbito disponen de respuestas claras y unívocas. Al contrario, la pandemia ha revelado su complejidad irreductible, mostrándose inabordable sin antes reconocer que no se trata solo de un problema de salud pública sino también de salud mental, de economía, de segregación escolar, de empleo o de movilidad. Todo intento de segmentar el problema resultaba frustrante y, adicionalmente, nos confirmaba el fracaso de la segunda simplificación: los expertos debían formar parte de la solución, pero no la tenían en su carpeta de conocimientos profesionales. Hemos asistido, entre asustados y desconcertados, a cómo los supuestos expertos iban cambiando de opinión y hemos constatado que, entre ellos, se imponían los desacuerdos. Algo muy habitual y aceptado para aquellos que se dedican a la producción científica, pero alarmante para aquella mayoría de ciudadanos que simplemente esperaban *la* respuesta. Una respuesta *simple* y *certera* que hemos descubierto que no existe.

Por otro lado, esta complejidad nos aleja de cualquier atisbo de control y convierte en imprevisibles nuestras intervenciones sobre la realidad. Otra

vez, nuestros sueños modernos se van por la borda. Las diferentes oleadas pandémicas no solo nos han resultado incomprensibles, sino que han minado la confianza en nuestra capacidad para ordenar y conducir un mundo que, hasta recientemente, pensábamos que podíamos dominar. Vuelve la repetida imagen baumaniana de intentar contener inútilmente el agua entre las manos (Bauman, 2000). Las metáforas teóricas se han materializado y hemos descubierto la angustia pandémica de no saber qué será de nosotros. No solo enfermamos físicamente por culpa de un virus desconocido, sino que también observamos sus efectos sobre nuestra forma de relacionarnos, de trabajar, de estudiar, de comprar o de emprender. Un virus que nos afecta física y mentalmente a nivel individual, pero también colectivamente. Hemos perdido el control sobre nuestro cuerpo y nuestra mente, pero también sobre nuestra forma de vivir y de convivir con los otros. Otra vez, una incertidumbre anunciada en multitud de reflexiones teóricas, pero que hoy nos ha mostrado su rostro más cercano y real.

En definitiva, la pandemia nos ha situado frente al espejo y hemos visto los pliegues y las arrugas de nuestra vieja Modernidad. Frente a la simplicidad, complejidad. Frente a la seguridad, incertidumbre. Frente al orden, caos. Frente al control, desconcierto. Y lo peor de todo: no se trata ya de cómo recuperamos la simplicidad, la seguridad, el orden y el control sino de cómo aprendemos a vivir en un contexto de complejidad, incertidumbre, caos y desconcierto. La pandemia no es un estado excepcional sino una metáfora de la nueva realidad que hemos de gestionar y gobernar. Nos toca, por lo tanto, intentar entenderla e intentar conducirla. Estos son los dos retos a los que intentaremos acercarnos en los próximos apartados.

2. Claves para entender un escenario en transformación

La última década dibuja un tiempo marcado por dos crisis profundas: la Gran Recesión, con sus enormes impactos sociales en un marco de gestión austeritaria, y la Pandemia, con sus efectos sobre la salud, la actividad económica y las condiciones de vida de los colectivos más vulnerables. Con la COVID-19 resurge también lo colectivo, quizás más como necesidad humana básica que como opción disponible en el abanico ideológico. En todo caso, ahí está la renovada puesta en valor de servicios públicos y prácticas solidarias. Y ahí está la reactivación de la lógica keynesiana a escala europea (Fondos Next Generation EU). Pero más allá de las crisis y sus esquemas concretos de respuesta, subyacen también dinámicas de cambio de época en múltiples dimensiones. Se alteran los vectores que habían vertebrado la sociedad industrial. Se desencadena un ciclo de transformaciones intensas, múltiples y aceleradas, llamadas a redibujar las trayectorias personales y los horizontes colectivos que surcarán el siglo XXI; emerge una nueva era.

En la esfera ecológica, se agudizan los riesgos ambientales socialmente producidos; se expanden el conocimiento y la conciencia sobre la emergencia climática y –en menor medida– las prácticas de sostenibilidad; se dibujan procesos de gentrificación, segregación y geografías de despoblación. En la esfera socioeconómica, se despliegan procesos de transición tecnológica y articulación de plataformas colaborativas; se extiende la financiarización y sus lógicas especulativas; se redefinen y se agravan factores de desigualdad y expresiones de vulnerabilidad. En la esfera sociocultural, irrumpe un mundo de complejidades cotidianas (nuevas relaciones afectivas y de género, espacios multiculturales, formas emergentes de convivencia) y aparecen nuevas discontinuidades vitales e incertidumbres biográficas (migraciones globales, vínculos sociales y familiares cambiantes, edades en transición). Y en la esfera política, se redefinen anclajes y referentes de pertenencia, afloran energías ciudadanas de nuevo tipo y se configuran actores y coaliciones en torno a relatos y ejes de conflicto emergentes.

Todo ello, de forma simultánea, va configurando ese escenario de transformaciones cotidianas que cruza nuestras vidas. Ulrich Beck (1998) nos habló de la *sociedad del riesgo global*, como propuesta para descifrar los cambios desde una mirada socioecológica. Zygmunt Bauman (2000) construyó la metáfora de la *sociedad líquida*, tan lejos de los relatos de una posmodernidad sin conflictos económicos como de las nostalgias de una modernidad industrial repleta de espejismos. Judith Butler y Nancy Fraser (2003) dialogaron sobre la *revolución feminista* y la interseccionalidad de dominaciones y esperanzas. Richard Sennett (2019) y Eric Klinenberg (2021) sitúan la ética de la fraternidad, de las vinculaciones cotidianas, como piedra angular de las transiciones sociopolíticas. Son aportaciones diversas, pero todas ellas formuladas desde la gramática del cambio de época. Merece la pena contrastarlas: revisar los hechos y procesos que van dibujando cada dimensión de cambio, que van trazando las coordenadas de la nueva era. Vamos a intentarlo destacando algunos elementos clave de cada transición.

2.1. Las transiciones socioecológicas

La acción colectiva y los pactos sociales del siglo XX se escribieron desde las dinámicas del conflicto capital-trabajo. Todo parece indicar que el siglo XXI es ya el tiempo del antagonismo capital-biosfera, un marco donde la catástrofe global es posible, en base a la contradicción entre la lógica del crecimiento y los límites físicos del planeta. Ahí reside la dimensión socioecológica del cambio de época, en una verdadera alteración de los *términos* y de la *gramática* del conflicto: nunca antes fallar había significado perderlo todo. Ahora sí. En otras palabras: ganar la batalla del cambio climático implica crear las condiciones de posibilidad para forjar cualquier proyecto

colectivo de futuro. Vivimos de hecho en un contexto intensivo de producción social de riesgos e injusticias ambientales, en torno a cuatro aspectos clave:

- La *emergencia climática*. Una crisis global vinculada, en buena parte, a la dependencia masiva de las energías fósiles. Asistimos a un crecimiento reciente, acelerado y exponencial de emisiones. Una tercera parte de todas las emisiones de CO_2 producidas desde el inicio de la Revolución Industrial han tenido lugar en el siglo XXI. La transición energética resulta clave como mecanismo de protección climática, en sus múltiples dimensiones: fuentes renovables, generación de proximidad, control público y ciudadano, comunidades energéticas locales…

- La *contaminación*. La degradación de la calidad del aire –sobre todo en contextos altamente urbanizados– opera hoy como el principal determinante ambiental de la salud, causante de enfermedades respiratorias a escala masiva. Los modelos predominantes de movilidad en vehículo privado se sitúan como factor explicativo clave de esa degradación. Frente a ello, aparece como insoslayable el impulso de la doble transición modal: de movilidad privada a pública-colectiva y de motorizada a activa (desplazamientos a pie y en bicicleta).

- La *reducción de la biodiversidad*. Se trata de un proceso abierto de destrucción de hábitats, como consecuencia de dinámicas de depredación del territorio y sobrexplotación de recursos naturales. En las últimas cinco décadas, el tamaño de las poblaciones animales en el planeta se ha reducido a la mitad. Cabe destacar hoy el carácter de la biodiversidad como seguro de vida frente a las pandemias, en la medida en que la degradación de los ecosistemas resulta el principal factor facilitador del salto de virus de animales a humanos. La agenda de la diversidad biológica pasa por la preservación y conectividad de grandes ecosistemas, junto al fortalecimiento de las infraestructuras verdes urbanas.

- La *especulación alimentaria*. Las dinámicas de mercantilización y financiarización del sistema agroalimentario erosionan derechos básicos. Las largas cadenas de suministro producen una intensa huella ecológica y, en tiempos de incertidumbre global, fragilizan la seguridad alimentaria de amplias poblaciones. Emerge ante ello el reto de reconstruir circuitos alimentarios sostenibles y de proximidad.

En síntesis, la producción social de riesgos en torno al clima, la calidad del aire, la diversidad biológica y el sistema alimentario, de forma intensa y simultánea, no solo caracterizan una dimensión clave del cambio de época, sino que sitúan a la transición ecológica como eje del cambio. En ella se dirime la posibilidad misma de existencia de un futuro.

Más allá de esas transformaciones y retos, pero en estrecha interconexión, aparece la cuestión sociodemográfica y sus plasmaciones espaciales: la escisión creciente entre las geografías de periferia y de despoblación, y el fortalecimiento de las ciudades en un marco inédito de era urbana global (Sassen, 2014). Emerge un territorio desigual, fragmentado y jerarquizado: la ruralidad en los márgenes, bajo dinámicas de vaciado; las metrópolis como nodos creativos de las redes de desarrollo. Hoy, la fractura rural-urbana en el Sur y la que surge entre redes de ciudades y territorios vaciados en los países centrales, aparecen como coordenadas clave en la cartografía del cambio de época.

En las periferias espaciales cristalizan procesos de fuerte crisis demográfica, pérdida de capital social y erosión de bases económicas y ecológicas. Más aún, se configuran periferias de ciudadanía: acceso desigual a derechos básicos en función de fracturas territoriales. Son procesos de precarización ciudadana en espacios *que no cuentan*. En el otro extremo, vibran las ciudades: metrópolis globales y mallas bien conectadas de urbes intermedias. Veamos.

La sociedad industrial fue de la mano del espacio de los Estados; el tiempo nuevo que surge de las transiciones del cambio de época se expresa con fuerza en las redes de ciudades. Vivimos una era urbana sin precedentes. En la cumbre Hábitat III de la ONU (Quito, 2016) se constata un indicador histórico: la mayoría de la población mundial, un 54,5%, es población urbana. Si la dinámica no se trunca, las ciudades pueden llegar a alojar al 70% de la humanidad en 2050: de un tercio a dos tercios en menos de 100 años. Pero no es solo ni principalmente una nueva realidad demográfica, esas cifras reflejan mucho más:

✓ En las 500 ciudades más dinámicas del mundo vive el 20% de la población, pero se genera el 60% del PIB del planeta y se concentra por encima del 80% de la innovación tecnológica.

✓ Las ciudades son hoy responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero se localizan también en ellas las estrategias más avanzadas de transición ecológica.

✓ El índice de desigualdad social, con su correlato de segregación urbana, ha crecido en las metrópolis un 20% en los últimos 20 años; mientras se articulaban, también, nuevas redes de solidaridad.

Estas ciudades de hoy, que expresan y protagonizan dinámicas de cambio de época, se explican a partir de tres dimensiones conectadas: económica, socio-residencial y ecológica. En la *esfera económica*, la creación de valor se desplaza al conocimiento y la reactivación industrial se produce bajo condiciones de innovación tecnológica; la actividad digital irrumpe

con fuerza y las plataformas basadas en internet se insertan en la economía de las ciudades; el capital financiero se activa hacia inversiones urbanas y tiende a crear burbujas inmobiliarias. En la *vertiente socio-residencial,* se genera un juego de fuerzas en tensión: el incremento sin precedentes de la complejidad social (diversidad de orígenes, de modelos familiares, de edades) emerge como oportunidad hacia entornos urbanos creativos cruzados por lógicas de reconocimiento mutuo; por otra parte, sin embargo, los impactos sociales de la financiarización urbana producen dinámicas de expulsión de poblaciones vulnerables y de sustitución de actividades tradicionales. En el *plano ecológico*, el crecimiento de emisiones provoca la alerta climática, con las metrópolis como agentes clave del calentamiento global; en el uso masivo del coche se halla la raíz de la contaminación del aire; y se desencadena finalmente un proceso de consumo extensivo de espacio: entre 1996 y 2016, la población urbana crece un 25%, pero el territorio urbanizado se expande un 40%. Las metrópolis aparecen, pues, ubicadas en el núcleo de la producción social de riesgos ecológicos, por su triple efecto desprotector del clima, degradador del aire y depredador del territorio.

Puede sostenerse, por tanto, sobre estas bases, la centralidad de lo urbano en la configuración y en el abanico de impactos de las dinámicas de cambio de época. También en las respuestas sociopolíticas que se articulan. El nuevo escenario presenta una intensa trazabilidad urbana:

- En su *configuración*. La transición tecnológica y la financiarización (re)configuran con fuerza las ciudades. Internet consolida el ecosistema de metrópolis globales y, en ellas, la aparición de nuevos empleos urbanos vinculados a todo tipo de plataformas digitales (movilidad compartida, distribución de mercancías…). Las lógicas especulativas se vinculan a la propiedad inmobiliaria y convierten viviendas y espacios en activos financieros.

- En sus *impactos*. La exclusión habitacional, la pobreza hídrica y energética, los efectos de la gentrificación, la vulnerabilidad y la segregación residencial, o la informalidad urbana (comunidades carentes de servicios básicos) se sitúan en el núcleo de la nueva estructura de riesgos sociales.

- En las *respuestas*. La configuración urbana de los cambios y sus impactos sociales ha activado nuevas formas y procesos de respuesta sociopolítica: en el terreno institucional (el ciclo de innovación municipalista) y en el terreno ciudadano (el ciclo de diversificación e innovación de la acción colectiva).

En síntesis, la dimensión socioecológica del cambio de época es quizás el eje vertebrador más relevante del escenario de transformaciones que estamos viviendo. Lo es, en primer lugar, por la centralidad del conflicto entre las lógicas de acumulación económica y las condiciones de preservación de un planeta habitable. Nunca antes los riesgos climáticos, ambientales y

alimentarios, generados por la actividad humana, habían configurado un escenario de emergencia como el actual. Lo es, en segundo lugar, porque sus geografías dibujan un ecosistema humano que cristaliza en espacios fracturados, con territorialidades incluidas (redes urbanas) y excluidas (ruralidad y lugares vaciados). Una lógica espacial donde las ciudades albergan, por vez primera, a la mayoría de los habitantes del planeta. Ciertamente, las dinámicas ecológicas y espaciales vienen también cruzadas por nuevas realidades y tensiones socioeconómicas; de ahí la importancia de trasladar la reflexión a esa segunda gran transición.

2.2. Las transiciones socioeconómicas

En su vertiente económico-laboral, el cambio de época implica la sustitución del viejo modelo industrial-fordista por las nuevas relaciones sociales de producción y consumo generadas en el marco de la digitalización. Se trata de un proceso de transformaciones tecnológicas que altera coordenadas y abre un enorme campo de innovaciones. Un proceso surcado, también, por tensiones múltiples: entre códigos abiertos y estructuras de control, entre interacciones más horizontales y la "automatización de la desigualdad" (Eubanks, 2021), entre autonomía y precariedades. Las tecnologías digitales nos conducen a escenarios inéditos de distribución de funciones entre personas y el nuevo conglomerado maquinal, a sesgos éticos inexplorados. Todo ello desvela la naturaleza social –y no solo técnica– de la transición digital, sus asimetrías y la necesidad de su politización en términos transparentes y democráticos. Un contexto nuevo donde se redefinen las desigualdades materiales y emerge una distribución mucho más compleja de riesgos sociales, en torno a ejes múltiples.

El crecimiento de las desigualdades sociales ha resultado intenso en buena parte del mundo a lo largo del ciclo histórico más reciente. Hacia finales de los años 70 del siglo XX se produce una inflexión, a escala global, en la dinámica de distribución social de la renta. Las cuatro décadas posteriores (1980-2020) dibujan un tiempo de incremento sostenido de las desigualdades, aunque con variaciones importantes (Piketty, 2021). En el conjunto de la OCDE, la renta media del 10% más rico es hoy nueve veces superior a la del 10% más pobre, una distancia que se ha multiplicado por siete a lo largo de los últimos 25 años. En Europa, la región más igualitaria del planeta, la proporción de renta en manos del 10% más rico pasa del 32% al 38% y en EEUU se dispara del 34% al 47%. En Rusia y China la concentración de renta en el segmento alto crece más de 20 puntos porcentuales. Y en América Latina, en países como Chile, Brasil y México, los más ricos siguen acumulando en torno al 60% de la renta.

Las dinámicas incrementales de desigualdad social –patrimonial y de renta– conllevan el avance acelerado hacia sociedades más polarizadas, con

unas capas medias fragilizadas, un aumento notable de la población en riesgo de pobreza y una mayor concentración de la riqueza. Al cruzarse con variables de género, edad, origen y ocupacionales, tal crecimiento de la desigualdad da lugar a unas estructuras sociales más fragmentadas, complejas y dinámicas. Los diez últimos años han acelerado este tipo de procesos: primero como efecto de la Gran Recesión de 2008 y sus políticas de austeridad; de forma más reciente, como consecuencia de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19.

En España, la pandemia ha incrementado la pobreza y las desigualdades. El riesgo de pobreza ha pasado del 20,7% a casi el 25% y el índice de Gini (que mide la desigualdad de renta) ha retrocedido hasta valores cercanos a los de la Gran Recesión. Pero hay más. La vulnerabilidad económica eleva su intensidad (las situaciones de pobreza se distancian del umbral de riesgo) y las pérdidas de renta son asimétricas: en el quintil inferior, la población que pierde por encima del 40% de su renta inicial dobla la media. Si abrimos la mirada hacia perfiles sociales, los más vulnerables sufren impactos diferenciales. El riesgo de pobreza infantil, el de la población de origen migrante y el de los colectivos con vinculación laboral precaria se dispara: uno de cada tres menores y la mitad de las personas extranjeras se encuentran en situación de pobreza (Sarasa *et al*, 2022). Las cifras, pues, parecen corroborar la tendencia global de fondo: se polariza y se fragmenta la estructura social.

En el campo de la desigualdad de rentas, *la doble dinámica polarización/fragmentación* define el escenario de cambio de época. Emerge además otro elemento que caracteriza la transición socioeconómica: *una nueva distribución de riesgos sociales vertebrada en torno a ejes múltiples, con estrechas interacciones entre ellos*. Las vulnerabilidades del siglo XXI se despliegan en torno a la clásica dimensión material (el eje entre igualdad y desigualdad), pero lo hacen también sobre dos dimensiones adicionales con las cuales se producen intersecciones: la dimensión espacial (el eje entre mezcla y segregación) y la dimensión relacional (el eje entre comunidad y desvinculación). Consideremos ahora esta realidad compleja y su campo de interrelaciones.

- La *segregación* apunta a dinámicas de separación entre grupos en los múltiples ámbitos de su cotidianidad, de forma que las vidas de unos y otros tienden a transcurrir en espacios no compartidos, haciendo así más improbable la interacción social entre ellos: emergen esferas de vida donde la cotidianidad se escinde. Son procesos de fragmentación socio-residencial, junto a segregaciones con sesgos de clase y género en las dinámicas diarias de movilidad. Son redes escolares segmentadas, junto a espacios educativos extraescolares excluyentes, así como lógicas fracturadas de acceso y práctica cultural. Son esferas segregadas de atención sanitaria según niveles de renta y desiertos de alimentación saludable en áreas de elevada vulnerabilidad. Son robustas capacidades institucionales y cívicas en barrios de rentas

medias, junto a barrios frágiles sin el capital social necesario para revertir sus múltiples desventajas (Nel·lo, 2021). La acumulación de este conjunto de dimensiones ofrece el mosaico de la segregación cotidiana.

La antítesis de la segregación es la mixtura de perfiles: espacios cotidianos compartidos por colectivos de orígenes, edades y clases diversas. La relación de ese eje segregación/mixtura con escenarios de mayor o menor desigualdad resulta compleja: emerge todo un abanico de posibilidades. Desde la fragmentación desigual, con inequidades y fracturas que se alimentan mutuamente, hasta la mixtura igualitaria, donde se construye bienestar material mientras se tejen lugares compartidos. Pero la igualdad puede coexistir también con segregaciones cotidianas, cuando la redistribución material no ha cuajado en espacios comunes; y las geografías de mixtura pueden albergar, aun en tensión permanente, desigualdades notables.

- La *desvinculación* apunta a la debilidad o ausencia de tramas relacionales; dibuja procesos y situaciones de exclusión comunitaria. En el viejo marco fordista, el eje básico de desigualdad se expresaba en una estructura de clases que polarizaba la distribución del ingreso, pero no llegaba a romper la malla de la cohesión. Las políticas redistributivas del modelo de bienestar clásico generaron mayores cotas de igualdad; se desarrollaron también culturas de clase y vecinales que tejieron densidades relacionales y procesos de construcción comunitaria. Más tarde, los retrocesos en las políticas sociales no solo se tradujeron en mayores niveles de desigualdad, se erosionaron también los entramados colectivos: más soledades y aislamiento (*loneliness*) que vínculos y conexiones (*togetherness*). Nuevas lógicas de fractura relacional, cuyo surgimiento va más allá del esquema de distribución de rentas (Klinenberg, 2021).

La antítesis de la desvinculación es la inclusión relacional-comunitaria. La conexión de este eje con situaciones de más o menos desigualdad es también compleja: se presta a un nuevo abanico de opciones. El escenario de exclusión expresa inequidades materiales articuladas con fracturas en los vínculos sociales: pobreza con ruptura relacional. En el otro extremo, el escenario de inclusión implica igualdad tejida desde un capital social fuerte. Pero la igualdad puede coexistir con desvinculaciones, generando espacios de fragilidad colectiva; y la desigualdad puede surcar comunidades fuertes: espacios donde la vulnerabilidad material halla anclajes colectivos.

En síntesis, la transición social supone una nueva cartografía de riesgos y vulnerabilidades mucho más compleja. El incremento de las desigualdades no solo ha polarizado a la sociedad, sino que ha creado también condiciones de segregación y desvinculación. Sin espacios compartidos y sin lazos comunitarios cualquier proyecto de igualdad se aleja y se complica. Por ello, las nuevas políticas sociales afrontan el reto de coser fracturas, de fortalecer

comunidades diversas con vínculos cruzados. Es la agenda de la fraternidad. Y en su campo de juego se disputa buena parte de la reconstrucción de la ciudadanía social del siglo XXI.

2.3. Las transiciones socioculturales

Considerábamos en el apartado anterior como las nuevas lógicas de desigualdad y su conexión a espacios de segregación y desvinculación dibujaban las transiciones socioeconómicas. El cambio de época atraviesa también territorios socioculturales. Lo hace en tres dimensiones clave: las relaciones y las identidades vinculadas al género, las edades y los ciclos de vida y la multiculturalidad cotidiana. Géneros, edades y orígenes diversos que surcan el nuevo escenario del siglo XXI, que traen de la mano un gran potencial de transformación. Y también riesgos de discriminación a enfrentar, para poder así construir la dimensión cultural de los derechos de ciudadanía. Las desigualdades de género, las vinculadas al curso vital o a la diversidad cultural apenas forjaron acuerdos y cláusulas en el contrato social del siglo XX. Pero la cotidianidad patriarcal, adultocrática y uniforme cruzada solo (aparentemente) por desigualdades materiales, ha dado paso en este siglo XXI a cotidianidades mucho más complejas: a mundos de diversidad afectiva y sexual, a trayectorias de vida menos lineales, a barrios y ciudades multiculturales.

- *Relaciones e identidades de género.* En el marco de la sociedad industrial, las relaciones de género quedaron sustancialmente inalteradas. Los acuerdos político-sindicales que hallamos en la génesis del contrato social posbélico reprodujeron en buena parte el modelo heteropatriarcal: la construcción sesgada de la dicotomía entre vida pública y privada; la atribución y segmentación de roles; las asimetrías entre la esfera laboral (masculina y anclaje de derechos) y la doméstica (femenina y sin reconocimiento); la invisibilización de los cuidados; o la exclusión de la agenda LGTBI. En las últimas décadas del siglo XX, se abrieron paso algunos cambios importantes fruto de las interconexiones entre pensamiento feminista, acción colectiva y políticas públicas: la formulación pluridimensional de la justicia de género en términos de redistribución, reconocimiento y representación (Fraser, 2003); la interseccionalidad (relaciones de opresión en base a la pertenencia a múltiples categorías sociales); las alianzas más estrechas con el movimiento LGTBI; y el desarrollo de regímenes de género en los Estados de bienestar poskeynesianos: políticas de expansión del empleo femenino y puesta en marcha de servicios públicos de cuidados.

En pleno siglo XXI, los impactos de la Gran Recesión y de la pandemia han vuelto a evidenciar el sesgo de género. Hoy puede afirmarse, sin embargo, que el movimiento feminista es un actor central en la dimensión cultural

del cambio de época. La onda expansiva del #MeToo y las movilizaciones globales del 8M en los últimos años expresan una capacidad de agencia sin parangón. Quizás el elemento clave en la actualidad pasa por transitar del escenario social al político-institucional: el reto de inscribir la justicia de género en la gramática del nuevo contrato social. Y hacerlo en su triple dimensión de igualdad (reducción de brechas y distribución compartida de cuidados), reconocimiento (diversidad sexual y afectiva) y libertad (autodeterminación de género).

- *Edades y ciclos de vida.* La sociedad industrial y su modelo de bienestar se desarrollaron en un marco caracterizado por continuidades biográficas, junto a un esquema de asignación estable de roles por edades: educación en la infancia, empleo indefinido en las etapas adultas, protección social en la vejez. En el escenario actual, todo ello queda sujeto a transformaciones intensas que contribuyen a trazar la dimensión sociocultural del cambio de época: un contexto de incertidumbres y discontinuidades vitales (residenciales, laborales, afectivas, ideológicas); el desvanecimiento de la fijación de roles específicos por edades (formación a lo largo de la vida, envejecimiento activo); nuevas temporalidades (primera infancia, emancipaciones tardías, más años de vida) con nuevas relaciones intergeneracionales; y vulnerabilidades etarias que tienden a reproducirse (altas tasas relativas de pobreza infantil, desigualdades educativas juveniles, cuidados precarios al hilo del envejecimiento…).

En este nuevo escenario de vidas en transición –mucho más diversas e inciertas— se van forjando itinerarios personales y vínculos colectivos. Todo ello comporta oportunidades inéditas de autonomía y apoyo mutuo, pero también vulnerabilidades emergentes: nuevas desigualdades y riesgos de exclusión relacional. Son, en cualquier caso, trayectorias vitales que no pueden quedar al margen de las nuevas lógicas de construcción de ciudadanía. En el tiempo nuevo que vivimos, las políticas públicas no pueden dar la espalda a los ciclos de vida. Mucho menos a las fases que configuran los eslabones más frágiles, allí donde se despliegan los riesgos derivados del persistente carácter adultocrático de nuestras sociedades. Frente a eso, los ciclos vitales deberían ser espacios donde conjugar protección colectiva con respeto a las diferencias, autodeterminación personal con creación de espacios compartidos. Donde poder ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho a decidir un proyecto de vida.

- *Migraciones y multiculturalidad.* Las dinámicas migratorias y la movilidad humana no son un fenómeno reciente, son parte ineludible de la historia universal. El escenario actual de cambio de época, sin embargo, las redibuja en algunos aspectos clave: la escala global de la movilidad gana fuerza y se amplían y transforman los factores que la generan. Hoy 270 millones de personas residen fuera de su país de origen, hecho que implica un

incremento de más de 100 millones en las dos últimas décadas. Gran parte de las trayectorias migratorias generan nuevos horizontes vitales. Proyectos de vida que van configurando metrópolis donde se expresa de forma cotidiana una gran diversidad de bagajes humanos. Vivimos una era urbana y, en ella, las ciudades han ido transitando hacia la heterogeneidad cultural.

Gestionar la realidad multicultural aparece como reto básico en un contexto de migraciones globales. En Europa se desplegaron en el siglo XX tres grandes opciones. El modelo francés subraya la cohesión social y el acceso a los derechos políticos, aun a costa de la ausencia de reconocimiento del pluralismo cultural. El modelo anglosajón mantiene vías abiertas de acceso a la ciudadanía y ha sabido respetar la diversidad, pero con pautas de segregación residencial persistentes. Finalmente, el modelo centroeuropeo trabaja la inclusión y reconoce diferencias, pero mantiene fuertes barreras de exclusión en el terreno del acceso a la ciudadanía y a los derechos políticos. Frente a esos tres esquemas, el actual escenario de transiciones brinda la oportunidad de explorar una alternativa de proximidad: la ciudadanía intercultural. Se desarrollan en muchas ciudades marcos de trabajo y aprendizaje definidos por la voluntad de generar de manera simultánea condiciones de igualdad política, inclusión social y reconocimiento cultural. Y más importante aún: con reglas de juego acordadas que hagan posible la interacción positiva, la convivencia, el intercambio y el mestizaje.

En síntesis, el cambio de época se expresa también en complejidad sociocultural. Las nuevas pautas de diversidad vinculadas al sexo y al género, a las edades y a los ciclos de vida o a las migraciones globales adquieren una presencia cotidiana inédita y, lejos de ser realidades coyunturales, pasan a ser elementos vertebradores del nuevo tejido social. A partir de aquí, el reto pasa por incorporar estas nuevas realidades al proyecto de ciudadanía. No se trata de erigir una "política de identidades" en contraposición al eje socioeconómico, sino de articular una dimensión de reconocimiento frente a riesgos de discriminación y consolidar así el eje sociocultural del bienestar del siglo XXI. El horizonte colectivo de la justicia social se juega también en el respeto a la diversidad que configura la vida cotidiana de los barrios y ciudades que habitamos, en la posibilidad de desarrollar en común todos los proyectos de vida.

2.4. Las transiciones sociopolíticas

El cambio de época se expresa con fuerza en el terreno sociopolítico. El siglo XX había generado un escenario vertebrado por intereses de clase e identidades nacionales. Sobre ese binomio se habían articulado las grandes concepciones ideológicas, los partidos tradicionales y un eje lineal izquierda-derecha operativo en cada Estado-nación, y con capacidad de descifrar las

claves del conflicto político. El mundo que dio origen a ese conglomerado ha dejado de existir. La época que nace de las grandes transiciones, ya en pleno siglo XXI, origina narrativas, dimensiones de conflicto y prácticas colectivas de nuevo tipo. Las cosmovisiones políticas tradicionales, por un lado, dan paso a relatos donde se cruzan valores y emociones de forma más abierta y flexible. Los debates y sentires, por otro lado, estallan en mil pedazos y ya no caben en una sola línea de conflicto. Se originan nuevas polarizaciones entre lo viejo y lo nuevo, entre las élites y el 99%, entre el cierre soberanista y el cosmopolitismo, entre crecimiento y sostenibilidad. La gramática del escenario político, en síntesis, se altera como expresión de las transiciones ecológica, económica y cultural que hemos ido desgranando.

La transición sociopolítica genera también una nueva cartografía de prácticas de acción colectiva. Esta acumula un amplio bagaje de lógicas y formas de expresión, así como de tensiones y acomodaciones con la acción institucional. Sería inimaginable, por ejemplo, el proceso histórico de avances en derechos de ciudadanía sin atender a los efectos de los grandes ciclos de movilización que tuvieron lugar en el siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial o tras las revueltas del 68. El cambio de época transforma las coordenadas de la acción colectiva (Ibarra *et al.*, 2018). Lo hace en dos direcciones clave:

- En primer lugar, *las redes digitales y el espacio de lo cotidiano ganan fuerza*, de forma simultánea. A la época de las grandes narrativas y sus movimientos sociales (la sociedad industrial), le sucede un nuevo escenario de prácticas colectivas cuya activación no se produce desde marcos ideológicos, sino desde la propia experiencia de los agravios y cuya lógica de difusión habita en redes de conectividad digital. Las personas y las poblaciones afectadas devienen activistas, en las plazas y en internet.

- En segundo lugar, *las prácticas prefigurativas se fortalecen*. El siglo XX viene marcado por el predominio de la acción colectiva contenciosa –la desplegada por los movimientos sociales– arraigada en lógicas de resistencia, denuncia y construcción de conciencia e identidad. En las dos últimas décadas, a esa lógica se suma una acción colectiva prefigurativa: encarnada por prácticas de autogestión y solidaridad, conectadas a dinámicas de construcción de alternativas en marcos de trabajo cooperativo.

Veamos brevemente cómo las lógicas digital y territorial se expresan en los dos tipos de acción colectiva que caracterizan los actuales procesos de transición sociopolítica.

Movimientos sociales: la acción colectiva contenciosa

En las décadas en torno al cambio de milenio se desarrolla una fase de innovaciones relevantes en la dimensión contenciosa de la acción colectiva.

Tras el ciclo del 68, la globalización neoliberal y sus plasmaciones locales ofrecen una nueva estructura de oportunidades a los movimientos sociales. Emergen las redes críticas como formatos organizativos, se renuevan repertorios de acción (acampadas por el 0,7%, cacerolada contra la guerra…) y se amplían temáticas y agendas de movilización: anti-racismo y defensa de la diversidad, alter-globalización y foros sociales mundiales, agenda LGTBI, movimiento okupa… Ya en un contexto de cambio de época, el gran estallido ciudadano del 15M de 2011 en España, así como otros movimientos similares alrededor del mundo surgidos tras la crisis financiera y las políticas de austeridad, marcan un nuevo punto de inflexión: retorna el conflicto socioeconómico (bajo nuevas coordenadas) y el doble giro digital y espacial se asienta con fuerza. Emerge un conjunto de dinámicas de movilización con usos intensivos de las tecnologías comunicativas, conectadas a problemas globales pero cuya expresión se produce en lo cotidiano. Las grandes narrativas pueden operar como referentes simbólicos y marcos de valores, pero los procesos concretos de denuncia y resistencia generan prácticas *situadas*: cobran sentido en el territorio y la cotidianidad.

Son años marcados por el "sí se puede" de la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca) contra los desahucios y la pobreza energética y por el nuevo sindicalismo urbano frente a la especulación y las exclusiones habitacionales (Sindicato de Inquilin@s); por la acción colectiva de las mujeres en marcos precarizados de economía urbana (Kellys, Sindihogar) y por las mareas ciudadanas en defensa de pensiones y servicios públicos (educación, sanidad, cultura); por las redes de municipalización de bienes comunes (Agua es Vida) y la movilización en defensa de la acogida y la ciudadanía de personas refugiadas y migrantes (Queremos Acoger, Papeles para Tod@s). Asistimos también a la revitalización de la agenda ecologista frente al cambio climático (#FridaysForFuture), a la feminista frente a la violencia machista (#MeToo) y a la anti-racista ante la violencia institucional (#BlackLivesMatter), articulando –en los tres casos– redes digitales globales con una gran heterogeneidad de prácticas locales.

Emergen todos ellos como sujetos colectivos que comparten situaciones de explotación de sus respectivas vulnerabilidades. Nuevas subjetividades donde se articula lo personal y lo comunitario: el avance de capacidades de autonomía individual se vincula a intentos de reapropiación colectiva de la vida cotidiana. Es desde esas nuevas "éticas del nosotros" que se generan formatos innovadores de acción colectiva y movilización: prácticas disruptivas en torno a derechos básicos, con voluntad de cristalización en políticas locales y globales.

Prácticas ciudadanas: la acción colectiva prefigurativa

En paralelo a los cambios recientes en las dinámicas de movilización, cobra fuerza una realidad emergente: la acción colectiva prefigurativa

vehiculada a través de experiencias de autogestión urbana, prácticas de innovación social e iniciativas ciudadanas de solidaridad. Son experiencias que, desde la voluntad de ir más allá de las lógicas de denuncia, sitúan la cooperación como eje de su propio desarrollo. Una nueva gramática de acción colectiva generadora de disidencias creativas: espacios de autonomía con voluntad de construir alternativas tangibles, realidades con capacidad de prefiguración de lo deseado a escala general.

Las *experiencias de autogestión urbana* toman forma como expresiones locales y cooperativas del ciclo alter-globalizador. Se da en ellas una fuerte presencia de la "cultura de la autonomía" que cristaliza en iniciativas de auto-tutela de derechos, siendo referentes los bloques de viviendas okupadas, las escuelas populares o los espacios y equipamientos autogestionados. Las prácticas de *innovación social* nacen conectadas a la cobertura de necesidades materiales y, a diferencia de lo meramente asistencial, no renuncian a alterar relaciones de poder en el territorio. Su irrupción se encuentra directamente relacionada con los impactos de la Gran Recesión. La reactivación económica posterior ofrece un contexto que permite transitar de prácticas reactivas a estratégicas, que erigen modelos alternativos de producción y acceso a bienes comunes. La pandemia y sus efectos provocan un nuevo giro en la lógica colaborativa: emergen redes e *iniciativas ciudadanas de solidaridad* orientadas al apoyo mutuo, a la activación de lazos vecinales y comunitarios, para enfrentar vulnerabilidades relacionales que los impactos de la COVID-19 dejan al descubierto. Se intensifica aquí la dimensión comunitaria y cotidiana del bienestar, por medio de lógicas de apoyo y reciprocidad.

Emerge, en síntesis, una geografía compleja de solidaridades que se debate y evoluciona entre prácticas efímeras de choque y apuestas estratégicas; entre la activación de capital social y la conexión con vulnerabilidades múltiples; entre formatos organizativos más o menos innovadores; entre lógicas de asistencia y de empoderamiento. Y todo ello cruzado por una dimensión de género que expone tanto brechas ampliadas como espacios de construcción de igualdad y reconocimiento.

Hemos revisado los componentes principales de las cuatro grandes transiciones de cambio de época. Intentamos, con ello, descifrar algunas de las claves del escenario en transformación que estamos viviendo. Un contexto donde la crisis climática y el resto de riesgos ecológicos producidos por la actividad humana ganan una centralidad sin precedentes; donde las desigualdades solo pueden entenderse desde la complejidad de ejes y desde su conexión con la transición digital; donde estallan diversidades cotidianas, en entornos urbanos que crecen sin parar. Son las coordenadas de la nueva era. Un tiempo emergente donde ha de ser posible forjar proyectos de ciudadanía y gobernarlos democráticamente. A esos retos dedicamos los siguientes apartados.

3. Proyectos para construir futuro y ciudadanía

El cambio de época apuntado en el apartado anterior plantea importantes retos para la construcción de ciudadanía social en pleno siglo XXI. En un contexto complejo e incierto, con unas sociedades heterogéneas y en transición permanente, ya no valen las recetas pensadas para otro momento: el Estado de bienestar keynesiano-fordista respondió a las necesidades de las democracias occidentales europeas después de la Segunda Guerra Mundial y sería bueno, por tanto, no quedarse anclado en él como ideal nostálgico. Ello no obvia –y es lo que defendemos en este texto– que continúa siendo válida y necesaria la búsqueda de una forma de organización política que haga efectivos los derechos civiles, políticos y sociales, siguiendo el espíritu al que se refería T. H. Marshall (1951) en sus escritos. Es sumamente urgente trabajar para avanzar en el afianzamiento de un nuevo contrato social que profundice en los bellos ideales de emancipación que se abanderaron en aquel entonces.

En este sentido, en los últimos tiempos se ha acuñado la propuesta de construcción de una suerte de Green New Deal, actualizando la apuesta de Roosevelt para los EEUU postcrisis del 29, y situarlo en un momento donde el binomio capital-biosfera entra también en juego. La emergencia climática y los límites físicos del planeta dibujan nuevas sendas a recorrer. Cerrar los ojos a esta realidad solamente nos puede conducir a la catástrofe. La guerra en Ucrania, además, ha visibilizado la gran dependencia europea de energías fósiles provenientes del exterior. A la necesidad ecológica de avanzar en la transición energética se le une también la económica. Puede fortalecerse así el acuerdo de trabajar para descarbonizar economía y sociedad, proteger la naturaleza, reducir el consumo. Las propuestas que planteamos en las siguientes líneas, que ayudan a trenzar un nuevo contrato social, parten de la necesidad de construir un horizonte inclusivo, una esperanza de cohesión, una promesa de vida en común con todas las gentes, lugares y el propio planeta. Desde el aquí y el ahora, avanzar para construir futuro y ciudadanía.

Para todo ello es necesario reconocer la existencia de las profundas transiciones que se producen sobre todo a partir del cambio de milenio y, a la vez, constatar la necesidad de construir proyectos sobre estas nuevas coordenadas. Transiciones que nos conducen al reto de continuar trabajando para incidir en la fractura socioeconómica (que ha mutado, haciéndose más profunda y compleja), pero también en todas aquellas otras que introducen desigualdad en nuestras sociedades: género, edades, orígenes, etc. Y proyectos que nos conducen al retorno de lo público, en su dimensión a la vez estatal y comunitaria, revalorizando la política en tanto que gestión colectiva de los problemas y conflictos que se producen en una sociedad, así como también reivindicando el ensanchamiento de los espacios y experiencias de conflicto e innovación social. Sobre estas bases, este apartado se estructura a partir de tres grandes ideas-fuerza sobre las que tejer futuro y ciudadanía:

• La primera idea-fuerza: *enlazar igualdad con diferencias*. Inspirándonos en N. Fraser, deberíamos poder articular las estrategias de distribución más igualitaria de recursos, capacidades y competencias, con las estrategias de reconocimiento de las diferencias y diversidad de proyectos vitales. Para avanzar por este camino, se proponen cuatro giros: hacia la predistribución, la justicia de género, la interculturalidad y los ciclos de vida.

• La segunda idea-fuerza: *conectar autonomía con vínculos colectivos*. Hacer posible la autodeterminación personal en contextos comunitarios fuertes. La fraternidad, el valor relegado de la tríada histórica, debe tomar protagonismo en la reconstrucción de la ciudadanía social en pleno siglo XXI. Se apuesta también por radicalizar la democracia: la vida en común para tejer complicidades e hilar relaciones y empatías; la interacción entre lo estatal y lo comunitario para construir una esfera pública con todas sus potencialidades. Para materializar la propuesta se plantean cuatro giros adicionales: hacia la renta básica, la transición socioecológica, la administración deliberativa y la acción comunitaria.

• La tercera idea-fuerza: *reconocer la realidad multiescalar y construir gobernanza en red*. De la misma forma que la construcción de ciudadanía social –en términos de Esping Andersen (1993)– no puede ser monopolio de lo institucional, tampoco lo puede ser del nivel territorial estatal. Ya no son solo los Estados los protagonistas de las políticas de bienestar. En un contexto de soberanías compartidas, pero moldeables y difusas, se presenta como reto la construcción de bienestar desde la proximidad y a la vez desde instancias supraestatales (de manera importante la Unión Europea). Será bueno, además, explorar procesos de construcción de nuevas formas de gobernanza que se adapten al entramado multiescalar priorizando la idea de red y la flexibilidad cooperativa. Plantearemos aquí dos vectores: de un lado, la apuesta municipalista y el derecho a la ciudad; de otro, la Europa social (más y mejor Unión Europea).

3.1. Forjar igualdad y reconocer diferencias: proyectos para la inclusión

El contexto del proyecto para la inclusión

✓ *El contrato socialdemócrata de bienestar.* El acuerdo social posbélico implicó un período sin precedentes de reducción de la desigualdad, por medio de políticas sociales de carácter redistributivo. Se distribuyeron rentas aun manteniendo disparidades relevantes de ingresos primarios. Sobre un crecimiento sostenido durante tres décadas, el Estado entró a regular y a actuar con intensidad en la esfera económico-laboral y articuló un abanico de servicios (educación, sanidad…) y transferencias (pensiones, prestaciones

por desempleo…) para hacer efectivos los derechos sociales. Todo ello se desarrolla en unas coordenadas determinadas: un esquema de producción y de consumo fordista; una estructura social de base clasista, en la que la división ideológica se consolida como el elemento central, con una clara expresión en el sistema de partidos; la constatación de un amplio consenso normativo en el que confluyen las tradiciones socialista y democristiana, pero también comunistas y liberales; y un funcionamiento sostenido de la ecuación keynesiana.

Más allá de la dimensión económica, las distribuciones sociales de poder quedaron relativamente inalteradas. El funcionamiento del modelo se sostuvo sobre unas altas tasas de ocupación masculina estable, en un marco de predominio de la familia nuclear. La fractura de género continuaba bien presente. El Estado de bienestar clásico se edificó sobre claras asimetrías entre una esfera laboral masculina productora de derechos sociales y una esfera doméstica femenina sumida en el ostracismo de ciudadanía. De manera similar sucedió, por ejemplo, con las fracturas de edad o de origen. Realidades que, lejos de politizarse, se mantienen ajenas a los pactos de ciudadanía: ser adulto o tener la nacionalidad son condiciones que dan el acceso al protagonismo sociopolítico y a la garantía de derechos.

✓ *Más allá del bienestar keynesiano-fordista*. Las dimensiones del incipiente cambio de época perfilan nuevas realidades. Por un lado, la irrupción de las ideas neoliberales y su práctica institucional suponen un debilitamiento de lo público, del espacio de lo colectivo. Desde las décadas finales del siglo XX hasta la crisis de la COVID-19, con distintos acentos y aplicaciones, la hegemonía neoliberal impacta y moldea el proceso de reestructuración del bienestar. La Gran Recesión y su gestión austericida son a la vez la cúspide del modelo y la constatación de que este tiene sus límites. Por otro lado, en los ciclos de movilización post 68 y en el del milenio irrumpen lógicas de diversificación sociocultural: los ejes de la estructura social pasan a ser múltiples y cambiantes.

Ya en pleno siglo XXI, las transiciones antes apuntadas –socioeconómica, cultural, ecológica y política– cambian radicalmente los parámetros de juego donde se insertan políticas públicas y prácticas sociales. Nuevas oportunidades y vulnerabilidades cruzan nuestro presente; las formas de acción colectiva cambian y emergen sujetos políticos menos homogéneos y densos, más versátiles y moldeables. La construcción de un nuevo acuerdo de ciudadanía afronta ahora un reto insoslayable: trenzar coordenadas de justicia social en la doble dimensión material y cultural, enlazar las políticas de igualdad con las de reconocimiento de la diversidad. En efecto, solo la distribución igualitaria de poder y condiciones materiales hacen posible la realización de todos los proyectos de vida. Pero no hay atajos a la igualdad que puedan obviar la heterogeneidad y las aspiraciones de reconocimiento.

Sin ellas, tienden a perpetuarse los ejes culturales de discriminación de colectivos vulnerables. Materializar la articulación de igualdad con diferencias, en clave de políticas públicas, puede requerir un mínimo de cuatro giros sustantivos en relación con los términos del viejo contrato social.

Los giros hacia la construcción de igualdad y el reconocimiento de las diferencias

✓ *El giro hacia la predistribución*, más allá de las lógicas redistributivas clásicas. El Estado de bienestar keynesiano-fordista avanzó en igualdad en rentas, aunque menos en que esta se hiciera efectiva en las relaciones de poder. La lógica era la siguiente: el mercado generaba desigualdad y, *a posteriori*, mediante mecanismos de redistribución (impuestos progresivos, así como también servicios públicos y transferencias) se intentaba corregir. El giro predistributivo busca, sin negar lo anterior, cambiar el foco de la intervención orientándose hacia la generación de igualdad de manera previa. No es que se trate de medidas nuevas: la regulación laboral o el control de precios las podemos situar muy atrás en el tiempo. Ahora bien, en el nuevo contexto podrían actuar como vertebradoras de un nuevo modelo de bienestar. Tendríamos, a grandes rasgos, dos tipos de intervenciones: 1) regulación e intervención en las reglas de juego o, en otros términos, el gobierno de la economía; y 2) políticas que acrecienten capacidades, oportunidades vitales y la autonomía ciudadana.

Con esta traslación del eje debería poderse superar el relato meritocrático justificador de las enormes desigualdades existentes en nuestra sociedad. Pero ir más allá también del supuesto igualitarismo desempoderador y poco conectado a las vulnerabilidades emergentes. Este giro implica un mínimo de tres vertientes con anclaje directo en dinámicas de cambio de época: a) Incidencia colectiva en el modelo económico, en las fuentes de creación de riqueza y en la satisfacción primaria de necesidades humanas: economía del bien común; soberanía tecnológica; ecosistemas cooperativos con cadenas de generación y apropiación colectiva de valor; tejidos productivos creadores de sociabilidad ligados a formas ecológicas y colaborativas de consumo; reconocimiento de los cuidados, empleos dignos y salarios justos. b) Centralidad de las políticas públicas que son palanca de autonomía y empoderamiento: renta básica; educación infantil (0-3 años) y formación a lo largo de la vida; conexión entre cultura, educación y territorio; instrumentos de garantía del derecho a la vivienda. c) Refuerzo de la dimensión comunitaria de las políticas de cobertura universal: los equipamientos públicos como activadores de redes comunitarias de innovación social; los servicios públicos como bienes comunes donde se producen lógicas de apropiación ciudadana.

✓ *El giro hacia la justicia de género*, más allá de la reproducción del esquema patriarcal. Las movilizaciones globales y masivas del 8M en los

últimos años expresan una capacidad de agencia posiblemente sin parangón en la actualidad. No se trata solo de intensificar o ampliar la agenda de políticas de igualdad, se trata de abandonar el modelo heteropatriarcal e inscribir la justicia de género, en todas sus dimensiones, en el núcleo del nuevo acuerdo de ciudadanía social: la erradicación de todo tipo de violencia machista; acuerdos comunitarios para lograr una distribución compartida de los cuidados, para un reparto igualitario de tiempos y trabajos de cotidianidad; una esfera pública con plena igualdad de derechos económicos y democracia paritaria; políticas feministas para superar el androcentrismo en los servicios públicos y en la planificación-gestión de las ciudades; políticas de reconocimiento de la diversidad afectivo-sexual y la autodeterminación de género.

Los cuidados, como se evidenció durante la crisis de la COVID-19, deben ponerse en el centro de la reorganización del bienestar. Estos han recaído históricamente sobre las familias y, en definitiva, sobre las mujeres. Desfamiliarizar, a la par que desmercantilizar, debe ser objetivo de la construcción de ciudadanía social en este siglo XXI. La educación a la primera infancia o el desarrollo de políticas de atención a la dependencia –sea por discapacidad, enfermedad o vejez– ha de ser un eje importante de acción. En el nuevo contrato social de ciudadanía, el derecho a los cuidados debería gozar de un grado de centralidad y garantía equivalente al de la educación y la sanidad en la agenda clásica de bienestar. Además, los cuidados deben poderse entender también como bienes comunes relacionales orientados a superar vulnerabilidades cotidianas.

✓ *El giro hacia la interculturalidad*, más allá de las concepciones tradicionales de integración. Las dinámicas migratorias no son nuevas, forman parte de la misma historia de la humanidad. Pero estas se acentúan en las últimas dos décadas y adquieren un carácter más global. La construcción de ciudadanía intercultural se presenta como un reto en el cambio de época. Este debe partir de la voluntad de generar condiciones de igualdad política, de inclusión social y de reconocimiento cultural. Vivir en común, compartir y construir mestizaje. Transitar hasta este objetivo requiere de una agenda compleja de políticas impulsadas desde distintos niveles territoriales: políticas migratorias que conecten movilidad con derechos, que vinculen incorporación, residencia y derechos electorales para evitar fracturas de ciudadanía política; políticas de acogida que acompañen una de las fases más complejas del proceso migratorio (empadronamiento, cobertura de necesidades básicas, homologaciones formativas, mediación, reagrupamiento familiar) y redes universales de bienestar que eviten el riesgo de conflicto multiétnico; políticas de reconocimiento que permitan la expresión de la diversidad en entornos de mestizaje y la lucha contra todo tipo de actitudes xenófobas; y políticas urbanas dirigidas a crear las geografías de la convivencia, espacios multifuncionales que faciliten el intercambio cultural y las prácticas de creatividad e innovación social.

✓ *El giro hacia los ciclos de vida*, más allá de miradas adultocráticas al curso vital. Las desigualdades vinculadas a las edades no generaron políticas sociales potentes en el marco de los regímenes de bienestar del siglo XX. Las personas en edad adulta laboral fueron sujetos de pleno derecho y patrón de centralidad sobre el que construir política pública: infancia, juventud y vejez se configuraban como etapas relegadas en un segundo plano de la ciudadanía social. Las transformaciones socioculturales acaecidas con el cambio de época obligan a cambiar el acercamiento a la fractura de edad. Desde esta lógica se hace necesario fortalecer y priorizar: las políticas de la primera infancia y de lucha contra la pobreza infantil; las políticas para la emancipación juvenil; las políticas de apoyo a nuevos modelos familiares y convivenciales; la inclusión laboral de población adulta; las políticas de cuidados integrales a las personas mayores frágiles y por un envejecimiento autónomo, saludable y con derechos; las políticas de equidad intergeneracional en el capital cultural y relacional.

3.2. Generar autonomía y articular vínculos: proyectos para la fraternidad

El contexto del proyecto para la fraternidad

✓ *Democracia representativa y bienestar burocrático*. El Estado de bienestar keynesiano se inscribió en una doble coordenada institucional: a) Un modelo de democracia representativa, con procesos limitados de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas: fraguó un esquema de agregación electoral de preferencias, con fuerte sesgo delegativo hacia una esfera política profesionalizada que toma decisiones al margen de la implicación ciudadana. Además, se consolidó un modelo eminentemente estatista: solo adquirían consideración de público, de actividades que velan por el interés común, aquellas que emanan de las instancias estatales. Las experiencias asociativas quedaron en un segundo plano, siendo etiquetadas de privadas. b) Un esquema socio-burocrático de gestión pública que hereda los dogmas organizativos weberianos: nítida segmentación entre sectores público y privado, estructuras administrativas rígidas (jerarquía, especialización y centralización), oferta estandarizada de servicios ajena a lógicas de diferenciación y paternalismo profesional que relega a los ciudadanos a la condición de administrados pasivos. Ambas coordenadas guardan relación: una democracia de baja calidad participativa encaja bien con una Administración de baja intensidad deliberativa. Y todo ello en un marco de sociedad industrial poco compleja y estabilizada en torno al contrato de bienestar.

Esta realidad empieza a mostrar signos de agotamiento cuando finalizan los "30 Gloriosos", aunque las respuestas que suelen darse se incardinan

prioritariamente, aunque no solo, en el marco de la ola neoliberal. En primer lugar, ya en los ochenta empiezan a abrirse espacios de participación ciudadana en las instituciones públicas. Son los primeros mecanismos y procesos de participación ciudadana que intentan construir espacios de interfaz Estado-sociedad. En la mayor parte de los casos se refieren a espacios donde los responsables políticos y técnicos recaban información de la ciudadanía a nivel individual y/u organizada para enfocar mejor los procesos de diseño de las políticas públicas. En segundo lugar, en el plano de la Administración Pública –y esta vez sí en un claro marco de ofensiva mercantilizadora– se diseña el esquema del New Public Management (NPM): transferencia de la lógica empresarial al ámbito público, con privatizaciones y externalizaciones, a la vez que se produce un proceso de sustitución de ciudadanos por clientes.

✓ *Democratización y pluralidad de lo público*. Hoy, en pleno siglo XXI, la reconstrucción de la ciudadanía social afronta el reto de impulsar el giro hacia lo común: superar tanto el monopolio burocrático como el NPM neoliberal y a la vez convertir los derechos sociales en ámbitos de profundización democrática. Así pues, la gobernanza participativa y relacional implica políticas generadoras de democracia activa, servicios reconfigurados como bienes comunes y prácticas ciudadanas como espacios de autogestión de derechos. Supone una esfera pública articulada por redes público-comunitarias, procesos de coproducción e iniciativas de innovación social. Una gobernanza orientada a vertebrar lo común más que a gestionar burocracias, más centrada en resolver problemas que en continuar alimentando dinámicas de gobierno sectoriales. Con una Aministración democrática y deliberativa y una acción colectiva declinada en términos de construir, más que de resistir. En este sentido, personas y grupos irrumpen con fuerza en el espacio público desde lógicas de empoderamiento y activación de protagonismos diversos. La ciudadanía social y sus derechos colectivos empiezan a reescribirse desde gramáticas personales de autodeterminación y libertad. Es verdad, en ausencia de igualdad esa libertad no es real, pero sin procesos de autonomía personal la igualdad puede esconder relaciones de dominación. Emerge, además, el reto de situar la autonomía en un marco de reconstrucción de lazos de solidaridad, de vínculos comunitarios y ecológicos. Se trataría de inscribir los valores de fraternidad y sostenibilidad en el núcleo del nuevo contrato social.

Los giros hacia la generación de autonomía y la articulación de vínculos

El contrato social del Estado de bienestar clásico se materializa por medio de esquemas jerárquicos de prestación de servicios, donde personas y colectivos tendían a ser tratados como sujetos pasivos, enmarcados en relaciones de dependencia. Ni la participación, ni la autonomía personal hallaron lógicas fáciles de encaje en esos esquemas. En otra dimensión, la

articulación de vínculos e interacciones solidarias se produjo más en la esfera asociativa que en las políticas públicas: el Estado social keynesiano puso más el énfasis en redistribuir recursos que en construir comunidad. Materializar la construcción de autonomía en un marco de fraternidad puede requerir cuatro nuevas transformaciones:

✓ *El giro hacia la renta básica*, para garantizar condiciones materiales de existencia y libertad real. En el contexto keynesiano-fordista, el mercado de trabajo se configuró como el gran dispositivo de distribución de la riqueza y de creación de las bases materiales de la existencia. Los trabajos no asalariados (domésticos, comunitarios) quedaron fuera de las cláusulas del contrato social. En la actualidad las cosas han cambiado mucho. La sociedad de la plena ocupación es un espejismo. Una parte de la generación de valor deviene cada vez más social e inmaterial. El capitalismo digital puede expandir la creación de riqueza sin hacerlo en volumen de empleo. Además, desde el ciclo de protesta de los años 60-70 la centralidad del trabajo asalariado en la estructuración cultural de la existencia ha ido perdiendo fuerza. Es aquí donde una Renta Básica (RB) puede jugar un papel clave en la transición entre el bienestar fordista y el nuevo contrato de ciudadanía social. Un instrumento que puede también ayudar a construir autonomía personal a la vez que genera espacios de construcción de vínculos y de cuidados familiares y comunitarios.

La RB es una prestación monetaria pública que reúne tres características básicas: se transfiere de forma periódica a toda la ciudadanía –o personas residentes– de una comunidad política (universalidad); el pago se realiza a personas, sin considerar la composición de los hogares donde convivan (individualidad); el pago se realiza sin tener en cuenta el nivel de renta o recursos de las personas beneficiarias (incondicionalidad). Sobre estas bases opera la RB como instrumento de distribución social del ingreso, de manera que garantiza las condiciones de existencia: las desplaza del mercado de trabajo al terreno de los derechos. O dicho de otra manera, amplía el perímetro de la desmercantilización a la subsistencia, a la garantía de las bases materiales de la vida. Además, la RB conecta derechos sociales con la libertad individual. Puede actuar como herramienta de empoderamiento frente a escenarios de dominación. La libertad personal pasa a ser real para todos y todas, y más aún para aquellos colectivos que habitan la cartografía de las nuevas vulnerabilidades post-crisis.

✓ *El giro hacia la transición ecosocial*, para construir justicia climática global y soberanías de proximidad. Se requiere de un Green New Deal incrustado en el núcleo del nuevo régimen socioeconómico, que afronte el doble reto de dar respuesta a lo urgente y a lo necesario: llegar a fin de mes (reactivar la producción) y evitar el fin del planeta (transformar las bases del modelo productivo). Un acuerdo verde como dimensión central del

nuevo contrato de ciudadanía que incorpore también el vínculo ambiental como componente del valor de la fraternidad. La agenda de la transición ecológica se configura, pues, a partir de algunas políticas clave: cambio energético como vector principal de lucha contra la emergencia climática y como palanca de transformación del aparato productivo; cambio en el modelo de movilidad como factor de recuperación de la calidad del aire y de construcción de entornos más humanos; estrategias de protección de la biodiversidad, con programas de restauración de territorios degradados y abandono de prácticas de sobreexplotación; y fortalecimiento de las cadenas de proximidad, hacia escenarios de soberanía hídrica y alimentaria.

El proceso de transición energética incorpora dimensiones múltiples: la sustitución de combustibles fósiles por fuentes renovables; la transición de oligopolios eléctricos a operadores bajo control ciudadano; la sustitución de modelos de producción concentrados por redes de producción de proximidad; y el paso de pobreza a derechos energéticos. La agenda de la calidad del aire pasa por la transición hacia la movilidad sostenible: de modos privados a públicos, de motorizados a activos. La transición modal en clave ecológica abre una ventana de oportunidad en términos de equidad social y género.

✓ *El giro hacia los cuidados y la comunidad*. Mientras la causa de la igualdad se disputaba en el terreno de la redistribución (y se disputa ahora también en su giro predistributivo), la acción por la fraternidad se despliega, sobre todo, en el campo de los cuidados cotidianos y de las prácticas comunitarias de apoyo mutuo y reciprocidad. En este sentido, sería bueno articular una distribución comunitaria y equitativa de los cuidados, sobre la base de valores fraternales y del giro feminista. La centralidad de los cuidados conduce a la necesidad de unos servicios sociales universales y de calidad, de tipo preventivo, promocional y comunitario. En términos de prácticas sociales, los cuidados remiten a iniciativas de base orientadas al empoderamiento, a autogestionar respuestas frente a necesidades y vulnerabilidades humanas. Las mutaciones, por tanto, se identifican en el Estado, pero también en la sociedad. Este giro propone, en consecuencia, una apuesta distinta en los espacios de intersección entre lo institucional y el tejido social.

Una apuesta por la coproducción de políticas. Coproducir políticas implica la participación del tejido comunitario en sus procesos de diseño e implementación; implica también el protagonismo de las personas en tanto que sujetos activos en el ejercicio de la gobernanza democrática. Una agenda enraizada en esa lógica implica incorporar una apuesta de gestión de servicios y espacios ligada a la implicación comunitaria. Los equipamientos sociales, culturales, educativos y de salud, así como muchos espacios públicos son los referentes tangibles en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía. Configuran la geografía física del bienestar. Deberían ser también su geografía humana; superar la lógica tradicional de marcos de prestación de

servicios y convertirse en bienes comunes, lugares de apropiación colectiva desde valores democráticos.

✓ *El giro deliberativo y relacional*. La transformación de las Administraciones Públicas debería transitar hacia un modelo con valores de referencia, flexible y responsable, estratégico y creativo, democrático y deliberativo. En clave interna, la Administración Pública debe superar esquemas de rigidez vertical y sectorial y dotarse de flexibilidad, de espacios que nutran la confianza y la responsabilidad. En clave externa, tendrá que articular respuestas a una sociedad compleja y cargada de incertidumbres. Deberá ser estratégica y a la vez abierta al aprendizaje y al abordaje de retos emergentes. Una Administración con herramientas para incorporar inteligencias colectivas, para articular el diálogo y la cooperación; para activar dinámicas de mediación entre escalas de gobierno y con las esferas privada y comunitaria.

En este sentido, las redes de acción deberían tomar un papel protagonista. La gobernanza desde una arquitectura de sujetos en red implica la preservación del espacio público y de los proyectos colectivos. No obstante, los procesos ya no podrán ser el producto de la acción unilateral y jerárquica de los poderes públicos sino el resultado de un intercambio complejo de recursos entre múltiples niveles de gobierno, asociaciones y ciudadanía en el marco de redes participativas. La gobernanza relacional consiste en incorporar ese pluralismo y gestionarlo desde la horizontalidad y la distribución equitativa de recursos de influencia. Hablar de redes participativas implica la articulación de actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos.

3.3. La ciudadanía multiescalar: fortalecer la proximidad y el ámbito europeo

El contexto de la escala

✓ *La hegemonía de la escala estatal*. La sociedad industrial generó marcos nacionales de gestión del conflicto de clases, el contrato social fraguó en el espacio de los Estados. Los derechos sociales se construyeron bajo instituciones fuertemente centralizadas. Las políticas públicas de bienestar se diseñaban desde el centro, implementándose en el territorio bajo su dirección y control. Las Administraciones se estructuraron de forma jerárquica: a nivel estatal se tomaban las decisiones que debían de ser ejecutadas en los niveles territoriales inferiores. Así pues, la agenda de políticas públicas de los "30 Gloriosos" se edifica siguiendo este patrón. Los campos en los que se avanza se materializan en este nivel central: sistema nacional de salud y educación uniforme para todo el territorio, seguridad social y regulación del mercado laboral de carácter estatal.

La agenda social pudo desarrollarse en el territorio en clave de desconcentración (que no de descentralización). Se trabajaba con la idea de la existencia de una clara separación entre decisión política –adoptada a nivel estatal– y ejecución administrativa –desarrollada en otros niveles territoriales–. Se pretendía buscar un sistema de organización y comunicación de la propia Administración que consiguieran trasladar el ciclo de producción de la política pública del centro al territorio en términos de uniformidad.

✓ *Redes multiescalares de bienestar*. Durante las últimas décadas del siglo XX, el esquema territorial empieza a alterarse de forma sustancial. El casi monopolio del Estado-nación se transforma en beneficio de un complejo entramado institucional. En el caso español se configuran regímenes autonómicos de bienestar a partir de procesos de descentralización, iniciados en Catalunya y el País Vasco, y posteriormente generalizados a las 17 comunidades autónomas. Pero esta no es ni mucho menos la única dimensión territorial que opera. Irrumpe un proceso aún hoy abierto de reestructuración social en el espacio. Los escenarios simultáneos de europeización y descentralización hacia la proximidad implicaron un cambio relevante en la geografía política del bienestar: el viejo Estado de bienestar keynesiano dio paso a redes multiescalares.

La globalización ha desatado sensaciones de desprotección y los Estados han tendido a responder con fronteras excluyentes y repliegue autoritario. En ese marco, las ciudades han impulsado la apertura de la brecha democrática: gobiernos de proximidad como ámbitos de empoderamiento colectivo y reconstrucción de derechos. Como proyectos donde articular comunidad con acogida. El territorio posible de encuentro entre apertura y protección, entre democracia participativa y derechos de ciudadanía. La dimensión europea aparece también como funcional en este contexto de cambio de época. Frente a la impotencia de los Estados para hacer política en un mundo global, el regionalismo europeo puede ir más lejos en la construcción de una gobernanza democrática en formas y contenidos. Parece cada vez más claro que solo se puede tener un cierto papel en el mundo formando parte de entidades supraestatales como la Unión Europea. Ahora bien, Europa debe avanzar en la articulación posnacional, en la construcción de unas instituciones europeas que den más protagonismo a la ciudadanía y menos a los Estados. Y que incorporen una potente agenda ecosocial.

Los giros hacia la proximidad y Europa: los vectores de la ciudadanía multiescalar

✓ **La apuesta municipalista**. Apuesta que se despliega en dos dimensiones principales:

— La *dimensión estructural*. El municipalismo opera como fuerza motor en la redefinición, aún incipiente, de la geografía de la gobernanza

mundial: las ciudades ganan peso político e institucional. La transformación consiste en transitar hacia una gobernanza multinivel horizontal, donde la escala no suponga jerarquía. Una gobernanza de soberanías acordadas, como nueva gramática relacional de las ciudades con regiones, Estados y ámbitos supranacionales. Ello implica también fortalecer canales de intercambio y aprendizaje, procesos de *policy learning*. Si hace unas décadas se trataba de "pensar global y actuar local", hoy, en un mundo más complejo, se trata también de "pensar local y actuar global" (internet y el espacio digital lo hacen factible). Hay mucho camino por recorrer, pero empieza a esbozarse un ecosistema de redes de ciudades (CGLU, C40, Eurocities, Ciudades de Acogida…) con vocación de participar en la reconstrucción del contrato social desde aportaciones interconectadas y no subordinadas.

— *La dimensión de agenda*. Se articula una esfera local de políticas públicas donde las agendas impulsadas por el municipalismo se conectan a temas de carácter estructural (migraciones, desigualdades, gentrificación, derechos humanos, justicia climática). Y donde el derecho a la ciudad opera como dimensión clave de producción de bienestar, concretada en una triple dimensión de políticas: localizar derechos sociales, generar transiciones ecológicas y forjar economías comunitarias. Frente a la cartografía urbana de las injusticias sociales, emerge el reto de (re)construcción del bienestar de proximidad desde una perspectiva radicalmente innovadora. Se trata de retornar a las ciudades los mecanismos de la solidaridad colectiva que el siglo XX reservó a los Estados y hacerlo por medio de políticas que habían habitado en las periferias de esos mecanismos. Frente al legado de ciudades insostenibles y con graves problemas de injusticia espacial, emerge el reto de generar transiciones ecológicas sobre la base de hibridar las lógicas ambiental y urbana. Y frente a un esquema económico donde las ciudades operan como plataformas de aterrizaje de un capital financiero desencadenante de lógicas especulativas de burbuja, el derecho a la ciudad erige la apuesta por tejidos productivos y de consumo articulados con las comunidades, conectados a la resolución de necesidades y generadores de sociabilidad: redes de creación y apropiación compartida de valor. Como ejemplo ilustrativo pueden citarse las cooperativas de vivienda en cesión de uso o covivienda en las que se tejen inercias constructivas entre institución y tejido social. Avanzan a la vez solucionando necesidades y construyendo comunidad.

✓ **La Europa social: más y mejor Europa**. Buena parte de los retos emergentes, de la crisis climática al crimen organizado pasando por la propia pandemia o la gestión de las consecuencias de la guerra en Ucrania, requieren un salto de escala hacia ámbitos supraestatales. Y es aquí, en este mundo global y del riesgo, donde toca dar la batalla por Europa. Por una UE con más capacidades de gobierno y elaboración de políticas frente a los Estados y sus reticencias anacrónicas a ceder más poder; por una UE plenamente democrática que haga girar su integración en torno a los derechos

civiles, políticos y sociales; por una UE que actúe como sujeto político en la escena internacional y trabaje de forma cooperativa y horizontal con todos los ámbitos de proximidad.

Los problemas de legitimación de la hegemonía neoliberal que se hacen visibles con la Gran Recesión y su gestión austeritaria abren la puerta a la transformación de la propia idea de Europa: la reconstrucción del modelo de bienestar a través de una mayor integración en instancias supranacionales. Es una idea que suscita acuerdos políticos transversales. La crisis de la COVID-19 ha hecho virar de manera acelerada instituciones europeas y actores políticos en esta dirección. A la vista están la gestión común de las vacunas, los avances en política fiscal o los fondos Next Generation, como palanca de reconstrucción pospandémica. Es en este marco de giros que persisten desafíos: profundizar en políticas aún escasamente europeizadas (salud, vivienda, garantía de rentas…) e impulsar la construcción de un *demos europeo*, de una comunidad que se reconozca europea, imprescindible para materializar la apuesta en clave democrática y posnacional (Majó, 2022).

4. Gobernar la transición, ¿democracia o dejarse llevar?

Tras analizar tanto las novedades del presente como las apuestas de futuro, en este último apartado nos referiremos al reto de cómo gobernar un complejo e incierto proceso de transición. Y más concretamente, reflexionaremos sobre las posibilidades de gobernarnos de forma democrática y sobre las tentaciones tanto tecnocráticas como autoritarias que también hoy detectamos. De nuevo, podemos utilizar la pandemia como un ejemplo paradigmático de la encrucijada democrática en la que nos encontramos. Una pandemia que, en cualquier caso, se convierte en metáfora de los retos que hemos presentado asociados a las transiciones ecológica, económica, social y cultural. Y una pandemia que también ha desafiado nuestra capacidad para articular respuestas desde la inclusión y la fraternidad.

En marzo de 2020 nos vimos repentinamente confinados en nuestras casas y con la actividad social y económica paralizada. Una situación desconcertante a la que sumábamos el miedo generado por un virus desconocido; un virus que desbordaba los servicios sanitarios y que provocaba enfermedad y muerte –muy a menudo en una dramática soledad– en muchos de nuestros vecinos, de nuestros amigos o de nuestros familiares. Frente a este contexto, las primeras reacciones no se mostraron muy preocupadas por la dimensión democrática de la toma de decisiones. En realidad, nos dividimos entre aquellos que se refugiaban en el saber científico de los expertos y aquellos que confiaban sin fisuras en la respuesta de unos líderes políticos que imponían medidas incontestables. Los primeros representaban lo que Urbinati (2014) llamaba la "desfiguración epistémica", mientras los segundos, usando los

términos de la misma autora, expresaban la "desfiguración populista". Las tentaciones tecnocráticas y populistas que, en términos de Todorov (2012), podemos interpretar como los "enemigos íntimos de la democracia". Más allá de estas advertencias conceptuales, la pandemia se ha ido prolongando en el tiempo y nos ha mostrado tanto la debilidad de las certidumbres científicas como la falsedad de las promesas populistas.

En primer lugar, estamos arraigados en una tradición moderna muy segura tanto de sus certidumbres científicas como de la capacidad de las mismas para controlar el progreso de nuestras sociedades. De este modo, la pandemia activó nuestra confianza en el papel de los expertos. Estos tenían el conocimiento y nos sacarían del embrollo, por complicado que fuera. Las decisiones para hacer frente a la pandemia no reclamaban democracia sino *episteme*. Unos años antes, Brennan, en su polémico texto *Against Democracy* (2017), ya argumentaba sobre los límites de los procesos democráticos a la hora de tomar decisiones difíciles:

> "Mis críticas se basan en tendencias empíricas sistemáticas y de larga data. Hace unos 65 años, comenzamos a medir cuánto saben los votantes. Los resultados fueron deprimentes entonces y lo son ahora. Durante el tiempo que hemos estado midiendo, los votantes medio, modelo y mediano han estado mal informados o han ignorado la información política básica; han sabido aún menos sobre conocimientos científicos sociales más avanzados. (…) En consecuencia, obtenemos resultados políticos subóptimos y a veces bastante malos. Dado que argumentaré que la democracia y el derecho igualitario al voto no tienen un valor intrínseco, deberíamos estar abiertos a experimentar con otras formas de gobierno"[1].

Sin embargo, esta sólida confianza en el conocimiento experto ha resultado volátil y, en el contexto de la pandemia, no ha despertado la unanimidad esperada. Las certidumbres científicas han resultado efímeras, los expertos han cambiado de opinión frecuentemente y las contradicciones y las disputas entre ellos y ellas han proliferado. La seguridad del conocimiento epistémico se ha visto, pues, cuestionada y desafiada cuando más pretendíamos confiar en ella.

Así pues, frente aquellos que confiaban en una racionalidad tecnocrática capaz de ordenar el mundo, convirtiéndolo en algo previsible y controlable (Horgan, 1996), hoy las vacilaciones impregnan tanto las ciencias

---

[1] Traducción propia del siguiente texto: "My criticisms are based on long-standing, systematic empirical trends. About 65 years ago, we started measuring how much voters know. The results were depressing then, and they are depressing now. For as long as we've been measuring, the mean, model and median voters have been mis-informed or ignorant about basic political information; they have known even less about more advanced social scientific knowledge. (…) As a result, we get suboptimal and sometimes quite bad political outcomes. Since I will argue, democracy and the equal right to vote have no intrinsic value, we should be open to experimenting with other forms of governance".

sociales como las naturales. Estas últimas, aparentemente inmunes a la inseguridad, han visto como la mecánica newtoniana era cuestionada por las teorías de la relatividad, del caos o de los movimientos cuánticos. Se trata de aproximaciones que asumen la imposibilidad de controlar una realidad excesivamente compleja como, por ejemplo, la pandemia de la COVID-19 (Scott, 1998).

Todos confiábamos en la salvación epistémica, agarrándonos desesperadamente a unos expertos que sabrían cómo resolver nuestros problemas. No obstante, después de meses de pandemia, ya sabemos que se trataba de una falsa esperanza. En consecuencia, frente a las dudas epistémicas, en segundo lugar, han progresado las posiciones populistas. En un contexto de intensa crisis de la democracia liberal representativa, la tentación populista ha resultado frecuente e intensa (Estlund, 2008). Para dar respuesta a la pandemia de la COVID-19, el populismo se desmarca tanto de las sofisticaciones epistémicas como de las formalidades de las instituciones democráticas, abrazando la retórica de un liderazgo que reproduce la voz del pueblo y nos promete soluciones salvadoras (Cannovan, 1999). Así, el populismo se presenta como una reacción frente a los excesos pragmáticos de las instituciones democráticas y se alimenta de la apelación al pueblo como única fuente de autoridad. Un pueblo que se expresa a través de una única voz y que, consecuentemente, tiene que ser atendida. Y una voz que se encarna en un liderazgo que, claro está, impone una autoridad que se justifica por su capacidad para encarnar la voz del pueblo (Vallespín y Bascuñán, 2017).

Durante los años 2020-2021 hemos visto como la pulsión autoritaria se ha manifestado en países como China, donde hemos llegado a observar con cierta admiración la capacidad de las autoridades sanitarias a la hora de imponer sus decisiones. Pero también en países como Estados Unidos o Brasil, donde Trump y Bolsonaro han adoptado una perspectiva claramente populista, abordando el reto pandémico con invocaciones a una especie de saber popular que ellos sí sabían reconocer. De hecho, otro rasgo distintivo del populismo lo encontramos en el rechazo al elitismo y al intelectualismo, mostrando con orgullo la simplicidad y la rotundidad de unas respuestas que reivindican el lenguaje sencillo y directo de la gente normal. De este modo, el populismo ofrece la seguridad –la falsa seguridad– de las respuestas simples. Existe una voz populista que sabe cómo deberíamos tratar al virus, acallando cualquier debate tanto científico como político. Se apela al pueblo, "pero no como sujeto sino como víctima". Un pueblo que no construye, sino que exige una respuesta (Lassalle, 2017). En definitiva, frente a la complejidad del mundo actual, la promesa populista propone una grotesca simplicidad. No piensa, actúa. No elabora sofisticados diagnósticos, toma decisiones. Una posición que en tiempos de desconcierto resulta tan reconfortante como engañosa.

Entre ambas tentaciones –la epistémica y la populista– encontramos el espacio para desplegar formas democráticas de gobernarnos. Frente a la complejidad de asuntos como la pandemia, la pobreza o el cambio climático, la respuesta democrática no sucumbe a los cantos de sirena de la simplificación. La naturaleza poliédrica de los asuntos públicos –especialmente en este nuevo milenio– exige unas respuestas que sean resultado de combinar y poner en diálogo diferentes perspectivas, de escuchar voces diversas y de buscar puntos de equilibrio. Exigen, en una sola palabra, democracia.

Durante estos últimos años de pandemia hemos visto como se han creado diferentes comisiones –tanto a nivel estatal como autonómico– donde de diversos actores sociales, económicos, educativos, científicos o políticos han debatido sobre las respuestas necesarias en cada momento. Las decisiones han sido adoptadas por las autoridades correspondientes, pero se han alimentado de lo que llamaríamos la *inteligencia de la democracia* (Lindblom, 1965). La pandemia, como otros de los complejos retos que hoy nos desconciertan, no necesitan decisiones salvadoras y garantías sobre su solvencia técnica. Lo que necesitamos es democratizar estas decisiones, aunque esto nos parezca más frágil e inseguro. Ciertamente, cuando tras un debate democrático sobre las medidas a adoptar para hacer frente a los diferentes momentos de la COVID-19 el Gobierno tenía que decidir sobre, por ejemplo, el horario de cierre del ocio nocturno o la obligación de las mascarillas en las aulas, su decisión siempre podía ser objetada, discutida e incluso rebatida. No decimos nada demasiado extraño, pues durante la pandemia hemos visto como todas las decisiones gubernamentales han sido intensamente desacreditadas y criticadas.

Cuando los responsables políticos –democráticamente elegidos y tras un debate democrático con actores diversos– toman una decisión, esta siempre puede ser criticada y revisada. La democracia no dispone de soluciones mágicas. Deberíamos recordar que la democracia, en su propia esencia, es imperfecta, cae en contradicciones y se equivoca frecuentemente. Porque la democracia es el gobierno ejercido por hombres y mujeres, y los hombres y las mujeres somos imperfectos, contradictorios y nos equivocamos. ¿O es que preferimos la infalibilidad de los Gobiernos inspirados en lazos divinos o condicionados por unos científicos que saben mucho de virus pero muy poco de lo que pasa en las escuelas, en las empresas o en las calles?

Apostar por la democracia es asumir su fragilidad y, en realidad, es en esta fragilidad donde reside su fortaleza. La democracia no es la mejor opción porque no se equivoque nunca y porque disponga siempre de la mejor respuesta. La democracia es la mejor opción porque utiliza el diálogo para determinar inestables puntos de equilibrio, asume las contradicciones de nuestra propia complejidad y canaliza ese potencial no hacia la única solución sino hacia soluciones asumibles y dotadas de inteligencia colectiva.

La democracia no ha dado con la respuesta definitiva e incuestionable a la pandemia, pero ha sido la forma más adecuada para gobernarla. Esperemos que esta misma democracia nos muestre el intrincado camino hacia los proyectos que hemos desgranado en este texto. No podrá señalarnos con precisión trayectorias rectas, pero en sus recovecos encontraremos la fortaleza y la inteligencia para construir los proyectos sostenibles, inclusivos y fraternales que exige este milenio.

Bibliografía

Bauman, Z. (2000): *Liquid Modernity.* Cambridge: Polity Press.

Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo.* Barcelona: Paidós.

Brennan, J. (2017): *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Cannovan, M. (1999): "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy". *Political Studies*, vol. 4, n. 1, pp. 2-16.

Del Pino, E. y Subirats, J. (eds.) (2021): *Las Administraciones ante riesgos sociales y globales*. Madrid: INAP.

Esping Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

Estlun, D. (2008): *Democratic Authority. A Philosophical Framework.* Princeton: Princeton University Press.

Eubanks, V. (2021): *La automatización de la desigualdad*. Madrid: Capitán Swing.

Fraser, N. y Butler, J. (2003): *Redistribution or Recognition?* Nueva York: Verso Books.

Horgan, J. (1996): *The End of Sciences. Facing the Limits of Knowledge in the Twilight of Scientific Age.* Nueva York: Broadway Books.

Klinenberg, E. (2021): *Palacios del pueblo*. Madrid: Capitán Swing.

Lassalle, J. M. (2017): *Contra el populismo. Cartografía del autoritarismo posmoderno.* Barcelona: Debate.

Lindblom, Ch. (1965): *The Intelligence of Democracy*. Nueva York: Free Press.

Ibarra, P., Martí, S., Gomà, R. y González, R. (coords.) (2018): *Movimientos sociales y derecho a la ciudad*. Barcelona: Icària.

Majó, A. (2022): *Europa, la utopía practicable. Per una República europea igualitaria, mestissa, descentralitzada i postnacional*. Barcelona: Icària.

Marshall, T. H. (1951): *Citizenship and Social Class*. Nueva York: Columbia University Press.

Nel·lo, O. (2021): *Efecto barrio*. Valencia: Tirant Humanidades.

Piketty, T. (2021): *Una breve historia de la igualdad*. Barcelona: Deusto.

Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973): "Dilemmas in General Theory of Planning". *Policy Sciences*, vol. 4, n. 2, pp. 155-169.

Sarasa, S., Porcel, S., Navarro-Varas, L. y Cruz, I. (2022): "La desigualdad y la pobreza en el primer a*ño de la* pandemia de Covid-19 en España". *Recerca Metròpoli*, n. 1.

Sassen, S. (2014): *Expulsions*. Cambridge: Harvard University Press.

Scott, J. C. (1998): *Seeing Like a State.* New Haven: Yale University Press.

Sennett, R. (2019): *Construir y habitar.* Barcelona: Anagrama.

Subirats, J. (ed.) (2003): *Elementos de nueva política.* Barcelona: CCCB.

Todorov, T. (2012): *Los enemigos íntimos de la democracia.* Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Urbinati, N. (2014): *Democracy Desfigured.* Cambridge: Harvard University Press.

Vallespín, F. y Bascuñán, M. (2017): *Populismos*. Madrid: Alianza.

Parte Segunda
LA CULTURA DEL ENCUENTRO

José Antonio López-Ruiz
Sebastián Mora
Agustín Blanco
Universidad Pontificia Comillas

Francisco Lorenzo
UNED

1. El itinerario del encuentro

1.1. De la cultura de la exclusión a la cultura de la reconciliación

En 1985 nació la Fundación Encuentro. José María Martín Patino, su *alma mater* y Presidente de la misma hasta su fallecimiento, siempre tuvo claro que ese era el nombre que debía de tener una iniciativa con la que pretendía mantener vivo el espíritu de consenso de la Transición, un momento en el que por primera vez en nuestra historia se había logrado enterrar la "cultura de la exclusión". Una cultura de la exclusión presente en una historia marcada por el conflicto permanente, el extremismo irreconciliable y el enfrentamiento aniquilador y que había llevado en muchas ocasiones al fatalismo que expresaba Jaime Gil de Biedma en su poema Apología y Petición: "De todas las historias de la Historia / Sin duda la más triste es la de España / Porque termina mal". Una cultura de la exclusión que se había manifestado secularmente en forma de desigualdad económica y social, de intolerancia religiosa, de difícil e insuficiente arraigo de los valores y costumbres de una democracia, de debilidad –si no inexistencia– de una sociedad civil que se pudiera considerar tal (Subirats, 1999). Parecía que lo máximo a lo que podíamos aspirar era al turnismo de la Restauración o a la conllevancia de la que hablara Ortega y Gasset, pero nunca a un proyecto verdaderamente común.

Quizá por esa dilatada e infausta experiencia de confrontación y exclusión, la Transición se vivió fundamentalmente como un momento de reconciliación y de pacificación de la sociedad española. Como señala Martín Patino, en 1985 "ya había comenzado a consolidarse el régimen de libertades y el triunfo electoral de los socialistas en 1982 demostraba que la Constitución era bien aceptada como fruto del consenso de todas las fuerzas políticas, algo que sucedía en España por primera vez en su historia. Todos habíamos contribuido en la medida de nuestras posibilidades reales. Por primera vez, después de dos siglos de la historia de España, se vivía un clima público de reconciliación y de paz ciudadana […] Por primera vez también en nuestra historia se había logrado enterrar la 'cultura de la exclusión' […] todos teníamos por delante un largo aprendizaje de virtudes solidarias, como la tolerancia, la preferencia por el diálogo como instrumento principal para el

tratamiento de los conflictos, y el reconocimiento de la identidad colectiva" (Gómez-Oliver y Benítez, 2003: 453 y 455).

Las múltiples reuniones en todo tipo de ámbitos (desde el político y social hasta el universitario, empresarial y eclesial) y nivel que jalonaron y sostuvieron en buena medida los años de la Transición generaron unas plataformas informales de diálogo y reconciliación que Martín Patino buscó institucionalizar con la creación de la Fundación Encuentro. Según sus estatutos, tenía por fin "promover el diálogo serio entre mundos y sectores sociales y de pensamiento que permita los contactos y comprensión entre ellos" y la creación de espacios de consenso social.

1.2. La experiencia y el hábito del encuentro

La actividad de los primeros años de la Fundación Encuentro se centró en la realización de dos tipos de encuentros: los encuentros en régimen interno –el diálogo durante día y medio en grupos de unas treinta personalidades, elegidas entre especialistas del derecho, la sociología, las ciencias políticas, la vida económica y la religión– y los almuerzos de trabajo –reuniones de carácter confidencial en la sede la Fundación Encuentro de entre tres y seis personalidades para intercambiar opiniones e intentar llegar a acuerdos sobre temas conflictivos de la vida social y política de nuestro país–.

Entre junio de 1985 y mayo de 1992 se celebraron 22 encuentros en régimen interno, articulados en torno a tres grandes preocupaciones: la comprensión de los distintos pueblos y culturas de España, el diálogo entre los agentes sociales o la concertación socioeconómica y la colaboración de las organizaciones de iniciativa social con instituciones del Estado en problemas de la sociedad (drogodependencia, mecenazgo, libertad religiosa, etc.).

De algún modo, lo que se pretendía en esos primeros años de la Fundación Encuentro era consolidar el hábito del encuentro que había surgido durante la Transición hasta hacerlo una experiencia cotidiana que traspasara la vida política institucional y permeara al conjunto de la sociedad. Al menos en aquellos ámbitos y grupos sociales preocupados y ocupados en los problemas comunes y en su solución en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho de reciente creación y aún en fase de desarrollo y maduración.

Una vez culminada la transición política, tras la consolidación del régimen democrático y la incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986, se tomaba conciencia de la necesidad de culminar también la transición social y económica, a las que inevitablemente estábamos abocados si queríamos hacer plenamente operativa nuestra anhelada condición de país "plenamente europeo".

Es en este contexto en el que se plantea desde la Fundación Encuentro la necesidad no solo de favorecer las experiencias de encuentro –lo que podríamos denominar el hábito o la práctica del encuentro–, sino de dotar a la sociedad de instrumentos a través de los cuales hacer operativo y fructífero el encuentro. El Informe España es uno de esos instrumentos. En 1990 fragua la idea de crear un Centro de Estudios de Seguimiento de lo Social (CESS) en España, en el que un grupo selecto de sociólogos y pensadores se comprometiesen a elaborar todos los años un informe anual. Para la redacción del proyecto y la formación de los primeros equipos la Fundación Encuentro recibió el apoyo de la Fundación Ramón Areces.

El objetivo principal del proyecto se concretaba en la elaboración de un informe anual sobre la situación social del país, con dos características distintivas en relación con el concepto de encuentro. En primer lugar, el informe debía ser fruto de la reflexión de un importante número de especialistas. Debería acreditarse por su rigor científico y por su neutralidad. Por ello se entendía como sustancialmente incompatible con la política partidista y, por tanto, con el juicio concreto sobre actuaciones de instituciones específicas, fueran estas políticas, empresariales, de grupos religiosos, asociaciones, etc. Buscaría explicar los fenómenos y procesos que realmente influyen en la evolución global de la sociedad. Y en segundo lugar, se pretendía conectar con el "hombre medio", procediendo de lo general a lo particular, relacionando las ciencias básicas con las aplicadas, sin rehuir el género del ensayo para interesar a los medios de comunicación, a los políticos, a los empresarios y a todos los líderes de opinión. En este sentido, se afirmaba programáticamente que el informe tenía como objetivo llegar a ser un texto de reconciliación del lenguaje público que ayudase incluso a valorar las prioridades de la "agenda de debates" propia de una democracia representativa y transparente.

Desde esta perspectiva, y utilizando el esquema de las funciones del lenguaje, diríamos que el Informe España se justifica por su función performativa. De manera más o menos explícita, siempre se ha planteado como objetivo fundamental contribuir a la toma de decisiones para la acción de los líderes políticos y sociales y de los propios ciudadanos. El Presidente de la Fundación Encuentro lo reconocía explícitamente en una de sus intervenciones públicas: "Nuestro relato de la realidad social española cumple una función informativa o cognoscitiva, pero pretendemos que sea también performativa: queremos que ese mismo relato construya sociedad o al menos haga pedagogía social […] Con nuestro informe, con sus resultados pero también con su propio método de elaboración, queremos contribuir al desarrollo de la sociedad española, aportando análisis y conocimientos rigurosos sobre su realidad que ayuden a fortalecer el debate público y sirvan de apoyo a quienes tienen que tomar decisiones en los múltiples ámbitos que conforman nuestra realidad social" (Martín Patino, 2007: 111). El encuentro, la apertura a la diversidad de perspectivas, como instrumento y condición

de posibilidad de un buen diagnóstico de lo que pasa y de lo que nos pasa, parafraseando a Ortega y Gasset.

Este aliento político, en su sentido más genuino de preocupación por los problemas comunes y el progreso de la sociedad y de participación en el debate público orientador de la acción individual y colectiva, es del que también se halla imbuido y el que manifiesta recurrentemente el Informe España de la Cátedra Martín Patino y lo que permite relacionarlo con el movimiento de la sociología pública y con autores como Amitai Etzioni, para quien el sociólogo público no puede quedarse en la investigación básica, que fragmenta la realidad social en piezas abstractas y analíticas que estudia separadamente y no en sus múltiples relaciones e interdependencias. Necesita saltar a la plaza pública y focalizar su atención y su análisis, desde sus propias posiciones normativas asumidas reflexivamente, en lo que se puede y se debe cambiar para construir una sociedad mejor. "Finalmente, los sociólogos públicos necesitan el apoyo de la investigación de políticas y no sólo de la investigación básica. La investigación de políticas no reemplaza a la investigación académica, pero le añade una manera diferente de articular el conocimiento, una manera orientada a la acción. Hay profundas diferencias entre la investigación cuyo objetivo es incrementar nuestra comprensión del mundo (investigación básica) y la que se necesita para guiar la acción (investigación de políticas) […] La investigación de políticas debe tomar en consideración todos los elementos relevantes de aquel ámbito de la realidad que está tratando de afrontar o será incapaz de abordar las necesidades para actuar en ese ámbito concreto" (Etzioni, 2005: 376).

1.3. ¿Hacia una cultura del encuentro?

Sin renunciar a esos instrumentos que como el Informe España permiten dar un paso más allá de la teoría y la expresión de deseos y ayudar a que el debate público en torno a los problemas comunes tome como base y punto de partida análisis rigurosos e informados de la realidad en la que vivimos, creemos que es necesario dar un paso más e introducir un análisis más global que nos permita integrar la perspectiva de distintos ámbitos (social, económico y político) en lo que podemos denominar una cultura del encuentro. El Estado de bienestar ha actuado en gran medida como idea reguladora en sentido kantiano de lo que es una sociedad integrada e integradora. Pero el bienestar –o su reducción desvirtuadora en un modelo social marcado por el consumismo y el individualismo privatístico– ya no constituye el ideal universal y emancipador de la Modernidad en el que cristalizaba en nuestra época el proyecto iniciado en la Ilustración.

Necesitamos una visión más compleja y holística del encuentro. ¿Podemos pensar una sociedad bien ordenada, pacificada, innovadora, confiada

en sus posibilidades con un nivel insoportable de desigualdad, con amplias capas de la población excluidas de los instrumentos de integración básica, temerosa de una realidad multicultural insoslayable para su propia supervivencia, incoherente frente a un reto ecológico y ambiental que ha dejado de ser ya una amenaza probable, con unas pautas de consumo, organización espacial y movilidad que exaltan la individualidad y el aislamiento social…? No se trata de pensar el encuentro como un hábito, como una propedéutica que nos conducirá a una sociedad mejor, sino hacer del encuentro en todos los ámbitos una condición de posibilidad, un punto de partida inexcusable para lograr un verdadero desarrollo a nivel social y personal.

La cultura del encuentro así entendida resulta más necesaria que nunca en un contexto marcado por la polarización en todos los ámbitos que estamos viviendo. La guerra de Ucrania –con el consiguiente resurgir del mundo de bloques y de confrontación de la Guerra Fría– no es más que el epítome de un mundo que lleva décadas asistiendo a la multiplicación de los que los politólogos denominan *cleavages*, de las líneas de ruptura, de los ejes de la diferencia y la desigualdad.

Los populismos de todo tipo han venido a exacerbar la pulsión de la diferencia y del conflicto que subyace a las guerras culturales que proliferan por doquier tras el fracaso de un universalismo racional e ilustrado que ha dejado a la intemperie las débiles raíces de una integración social y política basada en el acceso al empleo y al consumo (Habermas, 1999; Beck, 2000; Bauman, 2007). La inflación galopante –agazapada en el recuerdo recurrente del período de entreguerras y de la crisis energética de los 70– y la crisis climática –a lo que habría que añadir el impacto, decreciente pero no extinto, de la pandemia– configuran un contexto marcado por la incertidumbre, la fragilidad y el temor que tiende a aislarnos y encerrarnos, incluso cuando sabemos que nuestro desarrollo económico y social y hasta nuestra propio futuro demográfico dependen en buena medida de la apertura y el encuentro con otros.

Solo con y desde una cultura arraigada del encuentro, de valores y comportamientos asumidos de solidaridad, tolerancia, empatía, igualdad o seguridad y de estructuras sociales que, como señala John Rawls en su *Teoría de la Justicia* (1979), hagan posible una sociedad bien ordenada de mujeres y hombres libres e iguales podremos hacer frente con determinación y esperanza a las múltiples incertidumbres y crisis en las que ya estamos inmersos. Algunos autores nos alertan del peligro de la "muerte de las democracias" cuando valores como la justicia, el consenso y la fiabilidad (Sodaro, 2010) y reglas no escritas como la tolerancia mutua (no considerar al adversario político o al diferente un enemigo que pone en riesgo mi supervivencia) y la contención institucional –aspectos fundamentales del encuentro– (Levitsky y Ziblatt, 2018) se debilitan o simplemente son ignoradas en nombre de otros valores "superiores": la nación, la raza, la religión, la Historia…

En consecuencia, nunca fue más necesario el encuentro, la realización del *zoon politikón* del que hablara Aristóteles (Sartori, 1992: 205). Basta pensar en el medio ambiente, donde vamos aprendiendo a golpe de realidad cada vez más difícil de negar que todo nos afecta y a todos afectamos con nuestros comportamientos cotidianos en un mundo que es uno, ajeno a nuestras fronteras mentales o físicas; en la economía, donde sabemos a lo que nos conduce el proteccionismo, pero también una globalización sin pautas comunes; en lo social, donde la desigualdad corroe los fundamentos de la convivencia y de la paz; o en la política, donde la polarización creciente y la reacción al predominio de las políticas de identidad hace imposible una respuesta común a los grandes desafíos que afrontamos en todos los ámbitos.

Por todo ello, y en este tercer momento, en el contexto ya de la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro de la Universidad Pontificia Comillas, hemos puesto en marcha el Observatorio de la Cultura del Encuentro. Del mismo modo que Fernando Abril Martorell sostenía a finales de los años 80 la necesidad de un informe anual para tener unas "cuentas" como punto de partida necesario para dialogar y deliberar sobre los grandes problemas de la sociedad española, para evitar caer en los "cuentos" de los que hablaba Jesús Ibáñez (1985), si creemos de verdad que la cultura del encuentro es un instrumento fundamental para el desarrollo político, social y económico de nuestro país, debemos acordar una definición de dicha cultura, medirla y hacer un seguimiento de su evolución. Al igual que el IPC o el PIB constituyen termómetros absolutamente necesarios para saber "cómo estamos" en lo económico y actuar en consecuencia, disponer de un "Índice de Cultura del Encuentro" que, con todas sus limitaciones y con la conciencia clara de que se trata de un indicador dinámico que necesariamente deberá ir adaptándose a la evolución de la propia sociedad, resulta fundamental tanto para valorar en qué situación nos encontramos y cómo inciden y evolucionan los distintos factores que componen dicho índice como para detectar ámbitos de debilidad o de mejora sobre los que podemos o debemos actuar.

Dada la escasez de estudios específicos y fuentes de datos primarios, pero, sobre todo, la complejidad y multidimensionalidad del propio concepto de cultura del encuentro que adoptamos, hemos creído necesario contar con una fuente primaria que nos asegure disponer de datos periódicos y representativos *ad hoc* a partir de los cuales construir un Índice de Cultura del Encuentro que nos permita ir midiendo su evolución en nuestro país, además de servir como base para análisis multidimensionales de un elemento fundamental para nuestro desarrollo social, político y económico. En los dos siguientes apartados expondremos la definición de la cultura del encuentro de la que partimos, así como las características de la encuesta bianual que hemos puesto en marcha y el proceso de diseño y elaboración del citado Índice de Cultura del Encuentro.

De igual modo que el informe anual de la Fundación Encuentro llevaba por subtítulo "*una* interpretación de la realidad social" en España, nuestra definición de la cultura del encuentro no pretende ser un concepto cerrado y definitivo, sino que aspira a ser debatido y completado en el espacio público y académico, en el que tendrá que convivir con otras definiciones diferentes y complementarias.

2. La cultura del encuentro: una aproximación

2.1. Un marco teórico inspirador: de las ciencias sociales al pensamiento social cristiano

El esfuerzo de comprensión de la realidad y las propuestas para una política del encuentro que evite la exclusión y la polarización, tal como se ha desarrollado en el primer apartado, tiene su base en una cosmovisión de corte humanista de larga tradición. Cosmovisión que se sustenta desde una perspectiva interdisciplinar y práctica que se ha desarrollado en los Informes España y que se alimenta de diversas tradiciones de investigación éticas, sociales y políticas. Además, la propuesta de este "itinerario del encuentro" se ha visto reforzada en los últimos años por la popularidad que ha adquirido el término "cultura del encuentro" en el pensamiento social de la Iglesia. El papa Francisco desde el inicio de su pontificado hace una continua apelación a la cultura del encuentro en contraposición a la globalización de la indiferencia y la cultura del descarte (2013: n. 54). Las intuiciones de los primeros pasos de la Fundación Encuentro resuenan, en un contexto complejo como en aquellos años, en la aportación del pontífice argentino.

En la tradición de los 28 Informes España publicados podemos decantar, al menos, cinco tradiciones de pensamiento que han sostenido el enfoque, las perspectivas de estudio y las propuestas realizadas, que nos permiten una primera aproximación a la cultura del encuentro. Estas tradiciones de carácter interdisciplinar se han desplegado en los Informes España enlazando la dimensión descriptiva con la perspectiva normativa y propositiva como un ejercicio responsable de sociología pública (Burawoy, 2005).

En primer lugar, el principio personalista como fundamento de toda la vida social. La ética del encuentro (Lévinas, 1977), que parte del carácter irreductible de la alteridad personal, más allá de categorizaciones sociológicas, se convierte en principio y fundamento de la cultura del encuentro. El comienzo de la vida ética y política parte de la interpelación del otro que demanda acogida y hospitalidad. Ingresamos en la existencia ética desde la interpelación del otro que demanda encuentro. Esta es la raíz heterónoma de toda posible cultura del encuentro, que brota de la interpelación-demanda del otro. En este sentido, la cultura del encuentro se hermana con la ética

compasiva (Mèlich, 2010), que se fundamenta en la atención e intención por la procura del otro.

Ahora bien, esta atención primordial a la persona no puede olvidar el carácter estructural de los procesos sociales, económicos y políticos. La perspectiva personalista no puede convertirse en una propuesta individualista que olvida el poder de lo sistémico. Especialmente al pensar los procesos de exclusión social y la búsqueda de la justicia social la dimensión estructural es básica (Young, 2011). Los riesgos sociales se desarrollan estructuralmente de manera desigual y van más allá de los méritos de las personas (Castel, 1997). Como afirmaba Bauman, bajo la estela de Beck, parece que estamos condenados a buscar soluciones biográficas a problemas estructurales o sistémicos y, sin embargo, cada día somos más conscientes de que la inseguridad y desigualdad tienen una inherente dimensión estructural que no podemos poner únicamente sobre los hombros de las personas individuales. Una sociedad rota por la desigualdad, la exclusión y la incertidumbre radical no podrá constituir una verdadera cultura del encuentro. Por eso, como veremos más adelante, en nuestra propuesta de medición de la cultura del encuentro el peso de la condición estructural tiene una mayor ponderación, porque se convierte en condición necesaria, aunque no suficiente, para una cultura del encuentro.

En tercer lugar, el capital social (Putnam, 2002 y 2003) y relacional, la vinculación comunitaria y la constitución de un tejido social sólido es un pilar básico para que la cultura del encuentro pueda desplegarse en nuestras sociedades. La caracterización de nuestras sociedades económicamente desarrolladas como individualistas es un lugar común de la política, la filosofía y la sociología. Los análisis de la soledad no deseada, las motivaciones de los agentes, las argumentaciones éticas y políticas están basadas en un individualismo intenso. Además, la crisis de las instituciones tradicionales (Beck y Beck-Gernsheim, 2003) intensifica esta progresiva erosión de los vínculos comunitarios. La Fundación Encuentro y la Cátedra José María Martín Patino en sus publicaciones, y en sus diversas propuestas de diálogo y reflexión, ha prestado especial atención a los procesos de vinculación comunitaria y al papel de las instituciones públicas y de la sociedad civil como instrumentos fundamentales para abrirse a una verdadera cultura del encuentro.

Desde el ámbito de la ética política, la cultura del encuentro se enriquece con las aportaciones de las luchas por el reconocimiento (Honneth, 1997) y su desarrollo en el pensamiento feminista (Fraser, 2008) y en la reflexión sobre la pluralidad cultural (Taylor, 2003) en las que se otorga un papel esencial a las identidades sociales. Uno de los procesos sociales más relevantes en los últimos cuarenta años en España ha sido el florecimiento de la pluralidad. Pluralidad política, en primer término, seguida de la pluralidad religiosa, cultural, étnica, de orientación sexual, etc. Una cultura del

encuentro no es una cultura que asimila y homogeneiza, sino un lugar de encuentro de la diversidad y con la diversidad.

Por último, pensar la cultura del encuentro, en tiempos de quiebra ecológica, presupone un compromiso profundo con la sostenibilidad ambiental. Desde 1972, cuando el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) publicaba el informe *Los límites del crecimiento*, por encargo del Club de Roma, hasta nuestros días se han realizado multitud de informes y hasta una encíclica (Francisco, 2015) alertándonos del problema ecológico. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y sobrexplotación de la tierra convierten a la sostenibilidad ambiental en una clave esencial para pensar y pensarnos como mundo. Desde los primeros Informes España los bloques de estudios de este se ocuparon de la energía, del agua, de la despoblación, del urbanismo y específicamente del problema del medio ambiente en diversas ocasiones. En los últimos Informes la sostenibilidad ambiental, acometida desde distintos temas, ha ido ganando protagonismo y centralidad como un elemento fundamental para pensar y construir la cultura del encuentro.

Este marco, humanista e interdisciplinar, queda enriquecido desde la inspiración del pensamiento social cristiano. Para el papa Francisco la cultura del encuentro trata de un acuerdo para vivir juntos, de un pacto social y cultural. Ese acuerdo solo será posible si conseguimos desarrollar una "cultura que privilegie el diálogo como forma de encuentro, la búsqueda de consensos y acuerdos, pero sin separarla de la preocupación por una sociedad justa, memoriosa y sin exclusiones" (2013: n. 239). Una sociedad polarizada, sin deliberación ni diálogo, es una sociedad en la que prevalecen los desencuentros, los conflictos y las paralizaciones.

La perspectiva de la cultura del encuentro del papa Francisco nos sitúa en los dinamismos esenciales para caracterizar y operativizar nuestra propia definición. En la exhortación apostólica *Evangelii Gaudium* y en las encíclicas *Laudato si* y *Fratelli tutti* aparecen claves fundamentales que han sido, como veremos, ejes transversales en la construcción del Índice de Cultura del Encuentro.

En primer lugar, la cultura del encuentro "lucha contra una cultura de la exclusión y el descarte" (2013: n. 53). Un mundo estructuralmente roto por las desigualdades, la pobreza y la exclusión inhabilita para una cultura del encuentro. Los factores estructurales son condición necesaria para pensar y analizar la cultura del encuentro. El peso de la dimensión estructural es también una condición de posibilidad de la cultura del encuentro.

Laudato si nos confronta con las heridas de la Madre Tierra y nuestro desencuentro profundo con ella. Para el Papa el encuentro no es solo una categoría antropológica, sino que resuena también en nuestras relaciones

con la Casa Común. "Cuando se habla de medio ambiente, se indica particularmente una relación, la que existe entre la naturaleza y la sociedad que la habita. Esto nos impide entender la naturaleza como algo separado de nosotros o como un mero marco de nuestra vida. Estamos incluidos en ella, somos parte de ella y estamos interpenetrados. Las razones por las cuales un lugar se contamina exigen un análisis del funcionamiento de la sociedad, de su economía, de su comportamiento, de sus maneras de entender la realidad. Dada la magnitud de los cambios, ya no es posible encontrar una respuesta específica e independiente para cada parte del problema" (2015: n. 139). Naturaleza y sociedad, relaciones sociales y medioambientales y las crisis sociales y ecológicas son dimensiones de la misma realidad

Esta interdependencia también está abierta a la diversidad cultural y la cultura del encuentro "derriba muros para enriquecernos con otras culturas" (2020: n. 27). En *Laudato si* se hace un canto a la necesaria diversidad cultural, pues esta es un "tesoro de la humanidad" y "la desaparición de una cultura puede ser tanto o más grave que la desaparición de una especie animal o vegetal" (n. 144-145). El encuentro con la diversidad cultural es una riqueza presente en los procesos globales y en las interacciones de proximidad.

Un aspecto que se revela esencial en el magisterio de Francisco es su insistencia en las relaciones intergeneracionales. No hay cultura del encuentro sin la promoción de la solidaridad intergeneracional. Solidaridad que abarca la situación en que se deja el planeta a las generaciones futuras y que no se olvide del cuidado de los mayores y la pérdida del "necesario contacto con sus raíces y con una sabiduría que la juventud por sí sola no puede alcanzar" (2020: n. 19).

El deterioro del hábitat urbano ha ido creciendo en los últimos años. Las ciudades globales (Sassen, 2009) y la consiguiente concentración de riqueza, poder y población han ido dañando el hábitat humano. En pocos años la mayoría de la población viviremos en hábitats urbanos y la desintegración e insostenibilidad de los mismos será un foco de ruptura y desencuentro. En la planificación urbana "no basta la búsqueda de la belleza en el diseño, porque más valioso todavía es el servicio a otra belleza: la calidad de vida de las personas, su adaptación al ambiente, el encuentro y la ayuda mutua" (2015: n. 150). Las personas y la Madre Tierra necesitan que se "cuide el hábitat urbano para no favorecer la desintegración social" (2015: n. 49). Analizar los espacios urbanos es un factor esencial de la cultura del encuentro, pues es el humus en el que surgirán todas las posibles interrelaciones humanas.

Por último, la cultura del encuentro debe potenciar el encuentro ecuménico e interreligioso. Las religiones muestran un rostro ambivalente (Appleby, 2000) y en su despliegue son capaces de generar violencia y cultura del encuentro. La dimensión religiosa está en la mayoría de los conflictos existentes en el mundo, muchas veces debido a la imprudencia de líderes

religiosos que permiten, en muchas ocasiones, la utilización de las religiones para promover una cultura de la violencia y la injusticia. Podemos pensar en el papel de la Iglesia rusa ortodoxa en el conflicto de Ucrania. Pero al mismo tiempo las tradiciones religiosas "ofrecen un aporte valioso para la construcción de la fraternidad y para la defensa de la justicia en la sociedad" (2020: n. 271). Por ello, potenciar el encuentro entre las diversas tradiciones religiosas es una condición necesaria para la cultura del encuentro.

La aproximación humanista desde las ciencias sociales y la perspectiva del pensamiento social cristiano, con la aportación del papa Francisco, permiten una primera aproximación a la cultura del encuentro. Nos proveen de un marco de pensamiento asentado y fundamentado para proponer una definición operativa de la cultura del encuentro.

2.2. Cultura del encuentro: una definición operativa

La cultura del encuentro tiene un alto potencial descriptivo y una indudable atracción ética que entendemos que puede ser un buen instrumento de análisis de la realidad y una guía para consolidar valores, promover prácticas y potenciar políticas. Ahora bien, como la intención que nos impulsa es tratar de operativizar la cultura del encuentro tenemos que evitar dos tentaciones que siempre rondan en una aproximación que trata de aunar lo descriptivo con lo normativo.

En primer lugar, debemos huir de lo que Luis Enrique Alonso y Carlos Fernández denominan el "impresionismo sociológico". Este consiste en la "formulación de explicaciones genéricas de la sociedad a partir de datos cuantitativos o cualitativos no sistemáticos ni en su recogida ni en su elaboración" (Alonso y Fernández, 2013: 176). Es decir, la formulación de un concepto con cierto atractivo comprensivo y capacidad de englobar diversas perspectivas y argumentaciones, pero sin la solidez metodológica suficiente para compararlo y contrastarlo. Nuestra perspectiva es proponer un concepto con potencial descriptivo y valorativo, pero desde una propuesta operativa y con matrices de medición que permitan conocer su impacto e intensidad para hacer un seguimiento social y político.

La segunda tentación es la del "empirismo abstracto", que ya denunció Mills en los años 60 (Wright Mills, 1961: 69-93), como peligro real de romper la imaginación sociológica. En los tiempos de *big data* esta tentación es cada vez más patente y omnipresente. La dictadura del dato, del algoritmo predictor sustituye a una sociología crítica que pretende no solo mostrar secuencias matematizadas, sino construir narrativas humanas y sociales que envuelven el sentido de los datos.

En este sentido, como afirmábamos en el primer apartado, no pretendemos cuentas sin cuentos, pero también queremos huir de los cuentos sin

cuentas. Mantener la tensión entre el atractivo conceptual del impresionismo sociológico y la seducción de los datos, fríos y abstractos, es el objetivo de nuestra propuesta operativa de la cultura del encuentro.

Para ello, desde la inspiración del concepto "poliédrico y pluriforme" que presenta el papa Francisco y la experiencia comprensiva de los 28 Informes España definimos la cultura del encuentro, para nuestro objetivo de investigación, como: la articulación compleja de valores, prácticas y condiciones estructurales que crean y consolidan la igualdad, la vinculación comunitaria, potencian la apertura y acogida de la diferencia y la diversidad como enriquecimiento mutuo desde una relación con el entorno sostenible.

En esta definición planteamos tres escenarios articulados formados cada uno por un conjunto variable de indicadores. Estos escenarios quedan delimitados de la siguiente forma:

• Valores: Desde una visión creativa y pragmática de la formación de los valores (Joas, 2000) entendemos que son disposiciones individuales arraigadas y estables que orientan la acción de las personas en una sociedad (Inglehart y Welzel, 2005). Los valores, así considerados, son construcciones sociales con cierta estabilidad y se despliegan desde la apropiación personal. Los valores, por tanto, son plurales y cambian en el decurso histórico. Por eso es importante considerar, analizar y ponderar cuáles son los valores más arraigados en las disposiciones personales, para trazar un mapa de la orientación valorativa de una sociedad.

• Prácticas: Entendidas en el horizonte weberiano de la acción social (Weber, 1987) como acciones e intenciones enmarcadas en un sentido subjetivo. Las prácticas, tal como las entendemos, son acciones e intenciones de carácter social mediante las cuales se realizan bienes o se entorpece su logro y que forman parte del perfil social de las personas[1]. Desde esta perspectiva, nuestra orientación persigue analizar las acciones realizadas y, además, rastrear desde las intenciones de las personas cómo se comportarían en situaciones futuras.

• Condiciones estructurales[2]: Conjunto de variables económicas, sociales y ambientales[3] existentes en una sociedad dada de carácter sistémico que

---

[1] En un sentido muy próximo al concepto de prácticas sociales en el terreno ético (MacIntyre, 1987).

[2] Tenemos que empezar asumiendo que el concepto de estructura social es algo extremadamente difícil de definir. Sewell asegura que "ninguna definición oficial puede lograr precisar el significado del término: la metáfora de la estructura continúa siendo imprescindible, pese a su misterio, en el trabajo de constitución de conocimiento en la ciencia social"(Sewell, 2005).

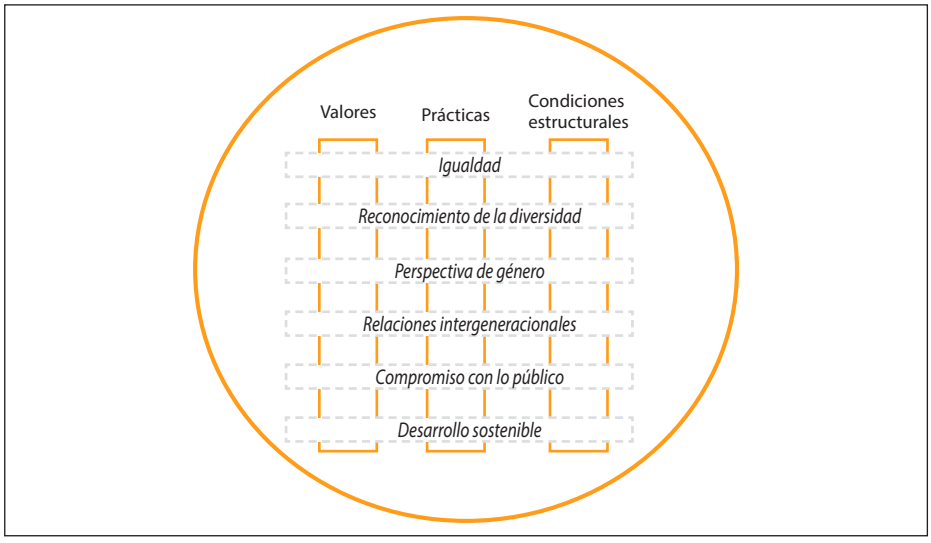
[3] Tal como se explicará más adelante, este conjunto de variables, que son muy numerosas, las hemos delimitado a indicadores de: habitabilidad urbana, bienestar humano, desempleo, pobreza y desigualdad.

permiten o impiden acceder a recursos y oportunidades sociales, a procesos de reconocimiento social e institucional, al bienestar humano y del medio ambiente. Si en los dos escenarios anteriores se priorizaba el poder agencial de los sujetos, en este prevalece la dimensión estructural como variables objetivadas y posiciones sociales comparadas (Young, 2011: 70-88).

Estos tres escenarios básicos (valores, prácticas y condiciones estructurales) están desarrollados por seis procesos trasversales que brotan del marco teórico que desarrollamos anteriormente y quedan delimitados en la definición propuesta de cultura del encuentro (gráfico 1). Esta propuesta que planteamos pretende articular diferentes dimensiones de la realidad (la valorativa, la de las acciones concretas y las condiciones estructurales) con procesos sociales básicos para una sociedad cohesionada, hospitalaria, sostenible y diversa (igualdad, reconocimiento de la diversidad, perspectiva de género, relaciones intergeneracionales, compromiso con lo público y desarrollo sostenible).

En realidad, el concepto cultura del encuentro, objeto de nuestro análisis, es una metáfora social que articula lo descriptivo con lo normativo. Siguiendo a Lakoff y Johnson (1986: 50-58), se trata de una "metáfora orientacional" que aúna dinámicamente lo descriptivo con lo prescriptivo indicando la plausibilidad y deseabilidad de una dirección positiva en una dialéctica de polaridades. La cultura del encuentro es la polaridad positiva por alcanzar frente a la cultura del descarte que, como hemos referido, excluye. La operativización de la cultura del encuentro juega con esta polaridad desde las variables e indicadores propuestos.

Gráfico 1 – Componentes de la cultura del encuentro



Fuente: Elaboración propia.

3. Índice de Cultura del Encuentro

Desde la definición operativa de cultura del encuentro que acabamos de esbozar desarrollamos un modelo de índice compuesto que nos permita, desde una propuesta normativa, hacer un seguimiento social y político de la situación. Los indicadores compuestos, también conocidos como índices sintéticos o índices de rendimiento, son una herramienta que se utiliza para evaluar y clasificar a los países, sociedades e instituciones en términos de desempeño ambiental, sostenibilidad y otros conceptos complejos que no se pueden medir directamente (Becker *et al.*, 2017). Son unas herramientas útiles que permiten orientar políticas públicas, realizar series temporales para la evaluación de procesos sociales e institucionales y, además, resultan relativamente simples de manejar y con gran atractivo comunicativo, aunque sean multidimensionales y complejos en su elaboración. El uso de estos índices se ha extendido tanto que se pueden contar hasta más de 400 índices de distintos países que monitorean hechos complejos, desde el desarrollo económico hasta la calidad de la educación y más de 100 índices sobre bienestar humano y progreso.

El Índice de Cultura del Encuentro (ICE) se plantea como un indicador sintético construido principalmente a partir de datos primarios, de una encuesta *ad hoc* bianual, y contando también con algunos datos secundarios, tomados de fuentes nacionales e internacionales para analizar periódicamente el nivel de desarrollo de la cultura del encuentro en nuestro país. Las dimensiones a partir de las cuales se construye el índice de la cultura del encuentro se agrupan en tres ejes fundamentales, presentados en el apartado anterior: valores, prácticas individuales y sociales y, en tercer lugar, indicadores que describen las condiciones estructurales. De forma resumida, las dimensiones en las que se agrupan los indicadores son las que recoge el cuadro 1.

Partiendo de este mapa de indicadores se ha diseñado el cuestionario para la encuesta (véase ficha técnica en cuadro 2). El cuestionario reproduce, en unos casos, preguntas de otros estudios como los realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, la Encuesta Social Europea (ESS), la Encuesta Mundial de Valores (WVS), entre otras fuentes, junto a otras preguntas diseñadas por el equipo investigador. Estas preguntas propias son en unos casos originales y en otros reformuladas a partir de otros estudios. El cuestionario fue probado en un pilotaje con 150 entrevistas, validando la fiabilidad de las escalas empleadas y realizando algunos ajustes necesarios antes de pasar a la fase final de trabajo de campo.

Cuadro 1 – Dimensiones que agrupan los indicadores de la cultura del encuentro

VALORES	PRÁCTICAS	CONDICIONES ESTRUCTURALES
Confianza en personas e instituciones	Conductas solidarias	Contexto urbano
Honradez	Vínculos sociales	Calidad de vida (*Better Life Index*)
Reciprocidad	Aceptación de la diversidad	Desempleo
Seguridad	Compromiso con lo público	Pobreza
Tolerancia y respeto	Consumo responsable y movilidad	Desigualdad
Percepción de la diversidad	Honestidad	
Perspectiva de género		
Valores intergeneracionales		
Valor de lo público		
Desarrollo sostenible		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2 – Ficha técnica de la encuesta

Universo: Población general mayor de 18 años.

Muestra: 1.209 entrevistas, margen de error ±2,82 (nivel de confianza 95% y p/q=50/50). La muestra total incluye una cuota de 200 inmigrantes.

Procedimiento entrevista: entrevistas personales mediante CAPI, con sistema de rutas aleatorias y entrevistas domiciliarias realizados por entrevistadores cualificados de la consultora Merka Star.

Distribución muestral: diseño muestral polietápico con cuotas por CC.AA., tamaño de hábitat, grupos de sexo y edad, cuota de población extranjera[4].

Proceso de datos y análisis: para la encuesta *online* Gandía Integra Quest y en el análisis Barbwin v7 y SPSS.

Fechas: pilotaje, mayo 2021; trabajo de campo, junio 2021.

El siguiente apartado presenta los resultados globales del ICE, distinguiendo los sectores de población que puntúan más alto y bajo respecto a los valores medios del índice, y aquellos elementos que inciden más, sea de forma positiva o negativa, en estos resultados.

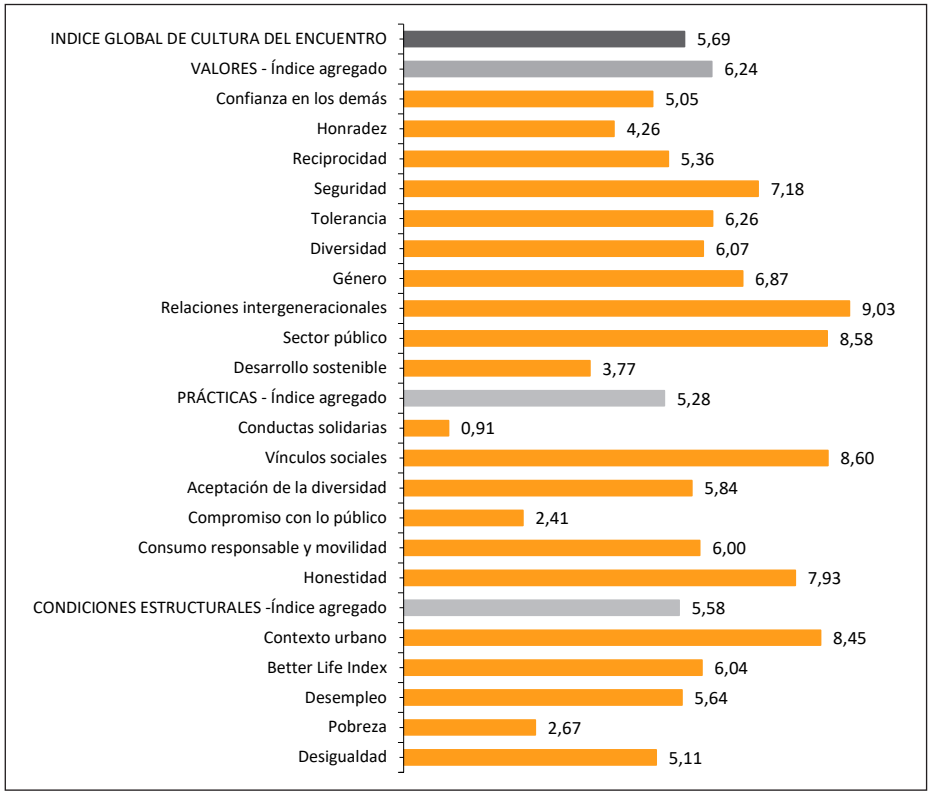
[4] En la encuesta se ha incluido esta cuota de población extranjera (n=200) para poder establecer comparaciones y análisis estadísticos de dicho grupo junto al de la población con nacionalidad española. En los análisis de conjunto y las tabulaciones estadísticas se ponderan los resultados para que la proporción quede ajustada al peso real que tienen (11% según los datos del INE, Padrón Municipal 2021). El Padrón incluye a los extranjeros empadronados de todas las nacionalidades, tanto UE-27 como no UE.

3.1. El Índice de Cultura del Encuentro: datos globales

El índice sintetiza en una escala decimal (1-10) la posición respecto al conjunto de indicadores acerca de los valores, las prácticas sociales y las condiciones estructurales definitorias de la cultura del encuentro. Empezando por el final, ¿cuál es la posición de la sociedad española actual en este Índice de Cultura del Encuentro? Y, en una primera visión de conjunto, ¿qué indicadores son los que más aportan, positiva y negativamente, al resultado del índice?

Los resultados globales sitúan el ICE en un valor de 5,69 sobre la escala de diez puntos, lo que sería un mero aprobado en términos académicos, lejos de una posible excelencia que reflejaría la consecución de metas más altas en esta cultura del encuentro que definimos. Atendiendo al peso que tienen los diferentes indicadores en los que se sustenta el índice (gráfico 2) se puede ver que, en conjunto, la puntuación en valores es más alta que la de prácticas sociales y que la correlación de estas con el resultado final del

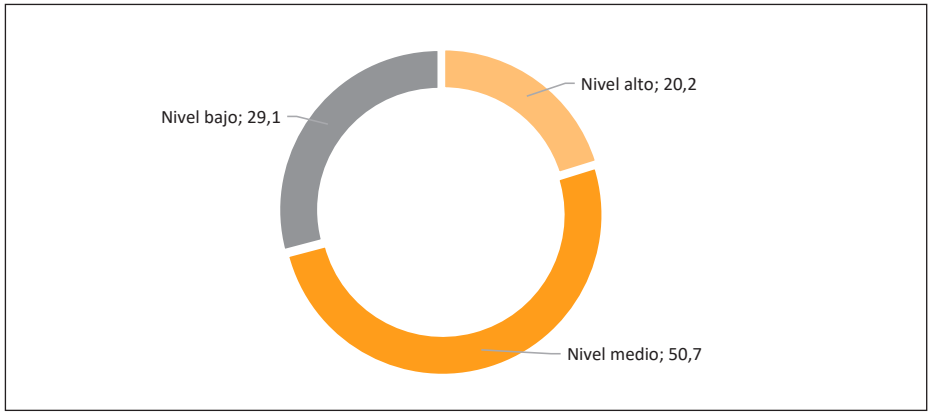
Gráfico 2 – Índice de Cultura del Encuentro



Fuente: Elaboración propia.

índice es mayor, un análisis en el que se profundizará más adelante. Si comparamos los resultados que obtienen los diferentes indicadores, tomando la popular imagen del vaso "medio-lleno y medio-vacío", podemos ver que el vaso estaría más lleno en los valores relacionados con las relaciones intergeneracionales (9,03) y el sector público (8,58), en las prácticas relativas a vínculos sociales (8,60) y honestidad (7,93), así como en las condiciones estructurales referidas al contexto urbano (8,45). Y el vaso se encuentra más vacío en los valores sobre desarrollo sostenible (3,77), las prácticas de solidaridad (0,91) y la sostenibilidad de lo público (2,41), así como en cuanto a las condiciones estructurales de pobreza (2,67)[5].

Gráfico 3 – Clasificación según nivel de cultura del encuentro. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

En una mayor aproximación descriptiva a los resultados, podemos caracterizar tres coordenadas iniciales, con un sector de la población que puntúa en un nivel alto en el ICE con una media de 6,39, los que puntúan con valores medios (5,75) cercanos a la media global del índice, y los que obtienen una baja puntuación (5,09). Por lo tanto, podemos clasificar al conjunto de la población según su nivel de puntuación en el ICE (gráfico 3): alrededor de la mitad de la población queda en el nivel medio, un 20% en el nivel alto y el 30% restante en el nivel bajo.

Si distinguimos dentro de estos conjuntos las características de sexo y edad de la población, se observan algunas tendencias significativas. En el grupo de nivel alto en el ICE encontramos un menor porcentaje de jóvenes de menos de 25 años (6,3% cuando son el 8% de nivel medio y bajo) y hay más personas con edades entre 35 y 44 años (22,3%) que en el conjunto

[5] Todos los valores son puntuaciones medias obtenidas del sumatorio de los resultados de las entrevistas personales.

(19,5%). El grupo de edad de 45 a 54 años se encuentra menos representados en el nivel medio de cultura del encuentro (17,7%) que en la muestra total (19,5%), mientras que las personas de más de 54 años están algo más representadas en dicho grupo (38%). Las diferencias entre hombres y mujeres son más significativas que las edades; puede sorprender el hecho de que las diferencias entre generaciones sean menores que entre hombres y mujeres. Es algo que hay que explicar desde las características del cambio cultural en las últimas décadas en España, según el cual las diferencias de opinión y actitudes en muchos ámbitos sociales se han homogeneizado en generaciones que se han socializado en una España democrática, abierta a Europa y al resto del mundo, y con una democratización también del acceso a la educación, la tecnología digital y la cultura en general.

En el grupo de personas con nivel alto en el ICE encontramos una proporción significativamente mayor de mujeres (57,6%), mientras que en el grupo de nivel bajo la proporción de mujeres (44,3%) es significativamente menor que la que cabría esperar por mero azar o probabilidad si no hubiera alguna asociación a ciertos factores que dirigen en otro sentido (tabla 1).

Tabla 1 – Nivel de cultura del encuentro por sexo. En porcentaje

	Total	Alto	Medio	Bajo	Media
Hombre	48,3	42,4	46,4	55,7	5,629
Mujer	51,7	57,6	53,6	44,3	5,747

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Analizando las diferencias territoriales, teniendo en cuenta las limitaciones de la muestra para comparación en algunas comunidades autónomas, las autonomías en las que resulta significativamente mayor la proporción de personas en el nivel alto de cultura del encuentro son, en orden de prevalencia: Castilla y León, Andalucía, Canarias y Navarra. En el otro extremo, con mayor representación del grupo de personas con nivel bajo estarían: Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia. Lo que no es exactamente igual a que tengan el resultado de conjunto más alto o bajo, ya que, por ejemplo, con la media más alta en resultado global del ICE están País Vasco, Castilla y León, Canarias y Navarra. Y con la media más baja en ICE encontramos a Cantabria, La Rioja y Galicia. Siguiendo con el ámbito geográfico, vemos que en el grupo de nivel alto están más representadas las personas que viven en un entorno urbano (45,8%) y menos las del entorno rural (<10.000 habitantes) con un 13,8%. En cambio, en el grupo de nivel bajo desciende la proporción de personas de medio urbano (34,2%) y aumentan los del rural (25,6%).

Al comparar la presencia de la población de nacionalidad española y extranjera en estos tres grupos de nivel de cultura del encuentro, comprobamos que no hay diferencias significativas. En los tres niveles están representados en proporciones similares, con una ligera mayor presencia de extranjeros en el grupo de nivel medio (12,3% frente al 11,1% en el conjunto de la muestra) y menor en el grupo de nivel bajo (9,3%). Por otro lado, la presencia de españoles en el grupo de nivel bajo es algo mayor que la de extranjeros (90,7% frente al 88,9% en el total). Por lo tanto, el hallazgo principal en este sentido es poder constatar la similitud entre inmigrantes y españoles, que daría muestras de una notable integración y alineamiento cultural de ambas poblaciones.

Si bien el análisis del ICE podemos ampliarlo teniendo en cuenta situación laboral de los entrevistados, clase social subjetiva, orientación ideológico-política o identidad religiosa, hay una variable de clasificación que destaca por encima de otras: el nivel de estudios se revela como la categoría social más determinante para observar diferencias significativas en el ICE (tabla 2). En el grupo con nivel alto en el ICE encontramos un número significativamente mayor de personas con estudios universitarios de grado, diplomatura o licenciatura (29,2%) y el doble de personas con estudios de posgrado, máster o doctorado que en el total de la muestra (12,6%). Y al mismo tiempo, desciende también de forma significativa la

Tabla 2 – Nivel de cultura del encuentro por nivel de estudios. En porcentaje

	Nivel de cultura del encuentro				Indicador de cultura del encuentro (ICE)
Nivel de estudios más alto terminado	**Total**	**Alto**	**Medio**	**Bajo**	**Media**
Sin estudios, analfabeto	**1,5**	**0,7**	**1,2**	**2,6**	**5,2**
Primaria	**12,9**	**7,8**	**12,8**	**16,7**	**5,5**
Primera etapa de Educación Secundaria	**14,9**	**10,8**	**13,2**	**20,8**	**5,4**
Segunda etapa de Educación Secundaria. FP Grado Medio	**19,4**	**13,0**	**18,6**	**25,3**	**5,5**
Bachiller. FP Grado Superior	**26,4**	**25,8**	**28,4**	**23,4**	**5,7**
Estudios universitarios de grado/diplomatura/licenciatura	**18,1**	**29,2**	**19,1**	**8,5**	**5,9**
Estudios universitarios de posgrado/máster/doctorado, etc.)	**6,5**	**12,6**	**6,6**	**2,1**	**6,0**
Otros(l)	0,2	0	0,1	0,5	4,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

presencia de personas con estudios básicos (primarios y secundarios), como se puede apreciar al comparar las cifras de las dos columnas de la izquierda. Las diferencias en titulaciones desaparecen en el grupo de nivel medio de ICE, pero vuelven a influir al analizar los resultados para el grupo de nivel bajo. En este, las personas sin estudios, que en el conjunto de la muestran representan el 1,5%, vienen a ascender al 2,6% y ascienden también de forma significativa los de aquellos que tienen estudios primarios y secundarios, mientras que la presencia de personas con estudios universitarios cae en más de diez puntos porcentuales. Además de estas diferencias, también es notable la variación en las puntuaciones medias (véanse las dos columnas de la derecha en la tabla), ya que prácticamente en todos los niveles educativos desglosados se han observado también diferencias significativas; como ejemplo, la puntuación media del ICE se sitúa en torno al 6 para quienes tienen estudios universitarios, siendo 0,4 puntos más alta que en el conjunto de la encuesta (recuérdese que para el total de población es de 5,7 puntos). Y para la población que cuenta sólo con educación primaria desciende al valor de 5,5.

En los siguientes apartados presentamos los resultados para cada uno de los indicadores utilizados, ofreciendo una visión pormenorizada de los elementos que componen el valor final del ICE. Este nivel de detalle permitirá distinguir y jerarquizar mejor aquellos elementos y tendencias que más determinan el resultado final del índice, algo absolutamente necesario para llegar a la interpretación y contextualización del mismo.

3.2. La cultura del encuentro a través de los valores sociales

Los valores son disposiciones arraigadas en creencias o convicciones sociales acerca de aquello que se considera bueno, malo, mejor o peor. Los valores, como dijimos, son construcciones sociales en tanto que social es su origen y naturaleza. Las personas eligen sus valores a partir del marco de referencia de su cultura y época, influyendo en ello los grupos de los que forma parte, que condicionan e influyen hasta cierto punto en dichas elecciones personales. También se pueden definir los valores como aquellos principios sobre cuya base se establecen prioridades y jerarquías de necesidades, exigencias u objetivos (Demarchi y Ellena, 1986: 971). En el estudio de los valores, se viene diferenciando en la investigación varias dimensiones; una dimensión psicológica o cognitiva, otra volitiva o conductual que está muy relacionada con el estudio de las actitudes y, también, una dimensión ética o filosófica.

Para la construcción del índice se ha subdividido el componente axiológico en diez dimensiones, con indicadores que recogen diferentes ámbitos de convivencia y actividad social –ante lo que podríamos decir que *no están*

todos los que son, pero sí son todos los que están– con las limitaciones que esto implica. Las diez dimensiones contempladas (tabla 3) tienen el mismo peso en la composición del índice y su correlación parcial con el mismo permite identificar los indicadores más correlacionados, que son la percepción de la diversidad, la reciprocidad, el desarrollo sostenible y la tolerancia y respeto.

Tabla 3 – Correlación de las subcategorías con el Índice de Cultura del Encuentro. Coeficiente de correlación

Indicadores de valores; subcategorías	Correlación parcial con el ICE
Percepción de la diversidad	.501
Reciprocidad	.473
Desarrollo sostenible	.467
Tolerancia y respeto	.361
Perspectiva de género	.334
Confianza en personas e instituciones	.326
Valor de lo público	.300
Honradez y lealtad	.164
Seguridad	.127
Valores intergeneracionales	.117

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Partiendo de esta jerarquización de los valores por peso en la correlación, los siguientes apartados desarrollan la descripción de los datos en cada uno de los componentes.

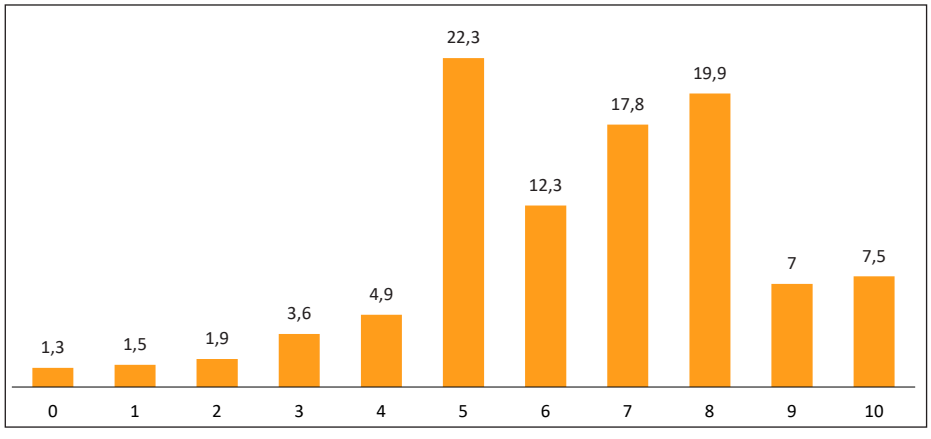
3.2.1. Percepción de la diversidad

La diversidad cultural es un fenómeno asociado a la llegada de inmigrantes, dando lugar a lo que expertos en inmigración y antropólogos han llamado multiculturalidad, un fenómeno social unido a determinados valores éticos y cívicos que pueden ser interpretados y vividos de forma muy distinta por la ciudadanía. Con la llegada de inmigrantes la sociedad española se ha enriquecido con coordenadas culturales diferentes; las principales procedencias en España son fundamentalmente de países latinoamericanos, Marruecos y otros países de mayoría musulmana del norte de África, de países del centro y del este de Europa, antes en la órbita soviética, como Rumanía, Polonia o Bulgaria, pero también de China y otros países asiáticos. Los estudios sobre migraciones suelen hacer la distinción entre cultura de la sociedad receptora o de acogida y cultura del país de origen. En general los inmigrantes con los que menos diferencia cultural se percibe y que más simpatía despiertan son los latinoamericanos, y los que más distancia cultural

suscitan, los de países musulmanes y asiáticos. Por lo tanto, la presencia de inmigrantes de origen extranjero introduce un factor de diversidad cultural que la encuesta ha querido recoger, por una parte introduciendo una submuestra de extranjeros algo mayor que la meramente proporcional a la población residente –para permitir más exactitud en el análisis comparativo–, y por otra incorporando indicadores específicos acerca de las actitudes y valores asociados a la convivencia con los que son diferentes culturalmente[6].

En una primera aproximación, los resultados indican que la mayoría de la población (52,2%) considera que la llegada de personas de otros países contribuye a que España sea un lugar mejor para vivir (gráfico 4); posicionándose entre los valores 7 y 10 en una escala de 0-10 que mide entre los extremos "peor lugar para vivir" y "mejor lugar para vivir". Mientras que en los valores más altos (9 y 10) se encuentran el 14,5% de las respuestas, en los más bajos (0-1) apenas llega al 2,8% de los casos. En la posición de máxima valoración (valor 10 de la escala) se encuentra un porcentaje significativamente mayor de hombres (10%), doblando el de mujeres, y de extranjeros (17,5% frente al 6,2% de españoles). Entre los extranjeros prácticamente nadie opina por debajo del valor 5 en la escala (un 2%) y solo uno de cada diez da el valor de 5[7].

Gráfico 4 – Valoración acerca de la llegada de personas de otros países. En porcentaje



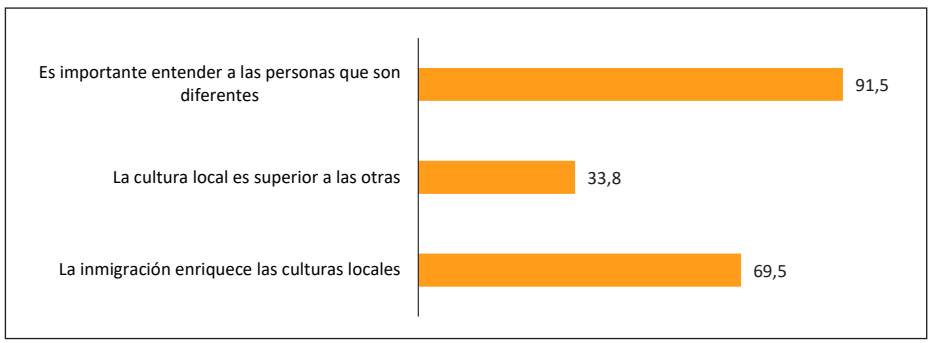
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

[6] Como se indicaba en la ficha técnica de la encuesta, la proporción de extranjeros según datos del Padrón Municipal de 2021 es del 11%, pero la encuesta incluye una cuota algo mayor de esa proporción con 200 entrevistas a extranjeros. No se debe confundir el dato de extranjeros con el de población inmigrante, ya que hay personas inmigrantes que tienen nacionalidad española.

[7] Pregunta tomada de la ESS-2018: B43 Is [country] made a worse or a better place to live by people coming to live here from other countries?

Valorando las actitudes hacia las culturas diferentes (gráfico 5)[8] el 70% de los entrevistados se muestra de acuerdo con que "la inmigración enriquece las culturas locales", los jóvenes significativamente más que los mayores con un porcentaje alrededor del 80% para los menores de 35 años frente al 54% en el caso del grupo de 65 años y más (tabla 4). Al distinguir entre españoles y extranjeros, el 92% de estos últimos responde que la inmigración sí enriquece la cultura local, indicando una autoimagen positiva de la inmigración. En una valoración más negativa, uno de cada tres entrevistados opina que la cultura local "es superior a las otras" (33,8%), una respuesta que aumenta un tanto entre los españoles (35,4%) y desciende (21,5%) para los extranjeros, descendiendo también entre la población con estudios universitarios (27,5%). A medida que aumenta el nivel de estudios

Gráfico 5 – Personas que se manifiestan de acuerdo con las siguientes afirmaciones. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Tabla 4 – ¿Está usted de acuerdo con las siguientes afirmaciones? En porcentaje de personas que están de acuerdo

La inmigración enriquece las culturas locales								
Total	<25 años	25-34 años	35-44 años	45-54 años	55-64 años	65 años y más	Español	Extranjero
69,5	83,8	78,1	73,3	69,3	65,1	54,3	66,6	92,5
Es importante entender a las personas que son diferentes								
Total	Primarios o menos		Secundarios/ FP. G. Medio	Bachillerato/ FP. G. Superior		Universitarios		Otros
91,5	85,8		90,2	93,7		94,4		72,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

[8] Aquí el cuestionario presentaba preguntas reformuladas para esta encuesta a partir de varios estudios del CIS.

aumenta también el grado de acuerdo con que "es importante entender a las personas que son diferentes", ya que, aun siendo mayoritario en el conjunto de la población (94,4%), aumenta significativamente entre quienes tienen estudios universitarios.

Hay otras formas de la convivencia de la población inmigrante-extranjera y española que también pueden ser objeto de prejuicio y estereotipos sociales, como son las relativas a la competencia por el acceso a recursos asistenciales del Estado o en el mercado laboral (tabla 5)[9]. La mayoría de la población está de acuerdo con que "los inmigrantes desempeñan trabajos que los españoles no quieren hacer" (59,5% de acuerdo + totalmente en acuerdo), lo cual indica un cierto reconocimiento al valor de la labor que desempeñan, así sea con trabajos poco valorados por parte de la población pero necesarios. Sin embargo, también hay un sector importante de población que se muestra de acuerdo con que "a la hora de dar una prestación social, debería darse antes a un español que a una persona inmigrante" (44,9% de acuerdo + totalmente de acuerdo), algo que hasta cierto punto se puede interpretar como prejuicioso o incluso discriminatorio. Un porcentaje similar de población estaría en desacuerdo con que los inmigrantes "quitan puestos de trabajo a los españoles" (45,3% desacuerdo + totalmente en desacuerdo), mientras que la opinión pública se divide, parte de acuerdo y parte en desacuerdo con que sean "el grupo que más protección social recibe por parte del Estado" (35,5% en desacuerdo de algún tipo y 44,3% de acuerdo).

El análisis comparado de españoles y extranjeros revela que la única afirmación en la que se aproximan las respuestas es que desempeñan trabajos que los españoles no quieren, secundada aún en mayor grado por los propios extranjeros, mientras que en las otras tres la distancia es grande. Entre la población española el grado de acuerdo con estas afirmaciones es significativamente mayor, con la excepción señalada antes.

Un análisis más detallado, incluyendo otras variables sociodemográficas, permite encontrar diferencias significativas por edad y nivel educativo, avanzando aquí tan solo que los más jóvenes y las personas con nivel educativo más alto tienden a tener una actitud más ecuánime respecto a la competencia de extranjeros y españoles en este ámbito.

---

[9] Fuente: CIS3190 (actitudes hacia la inmigración) ítems 2 y 3. Los otros ítems están tomados del capítulo de "Inmigración, racismo y xenofobia" publicado en el *Informe España 2020* (Caro, Fernández y Valbuena, 2020).

Tabla 5 – Grado de acuerdo o desacuerdo con afirmaciones relacionadas con la inmigración. En porcentaje

	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente en acuerdo	Media
Los inmigrantes son el grupo que más protección social recibe por parte del Estado	10,2	25,3	20,2	34,1	10,2	3,1
Los inmigrantes desempeñan trabajos que los españoles no quieren hacer	3	15,1	22,3	46,6	12,9	3,5
Los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles	13,6	31,7	26,9	22,5	5,3	2,7
A la hora de dar una prestación social, debería darse antes a un español que a una persona inmigrante	8,7	20,3	26,1	29,4	15,5	3,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

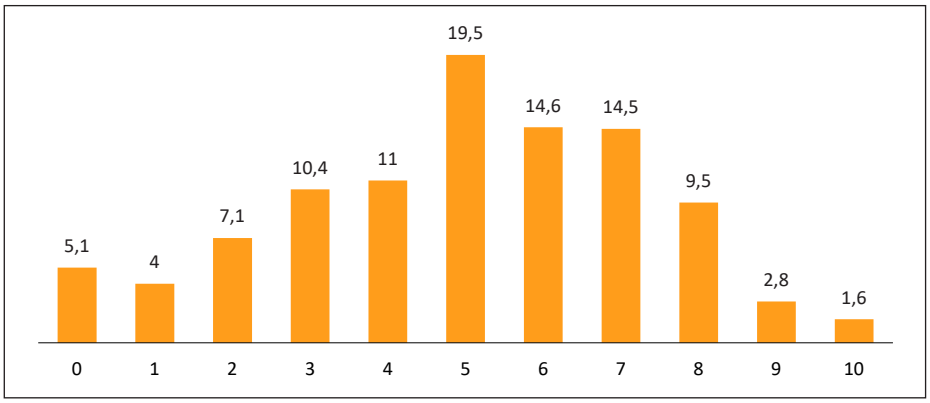
3.2.2. Reciprocidad

La reciprocidad es un valor asociado a las relaciones interpersonales y sociales que tiene que ver con el equilibrio y la correspondencia entre lo que dos o más personas dan y reciben respectivamente. Se dice que una relación es recíproca cuando hay una devolución, compensación o restitución valoradas como "justas" o acordes a las expectativas de las personas que intercambian algo o entran en interacción. Una reciprocidad que ejemplifica la coloquial frase "hoy por ti, mañana por mí". Los intereses que entran en juego no tienen que ser únicamente materiales y se puede asociar con diversas formas de solidaridad y hospitalidad.

En una primera evaluación del grado de disposición que tienen las personas para ayudar a los demás, se aprecia que la mayoría de las personas se sitúa en el término medio entre los polos de egoísmo y solidaridad (gráfico 6)[10]. En una escala que representa como posiciones extremas las afirmaciones "la mayoría de la gente intenta ayudar a los demás" –valor 10 de la escala– y "la mayoría de las veces la gente mira por sí misma" –valor 0 de la escala– la respuesta media se sitúa en 4,9. Es prácticamente el ecuador de la escala y, por otro lado, se observa que la distribución de las respuestas es bastante simétrica y responde a una curva normal, con cierto apuntamiento (prevalencia) hacia los valores positivos.

[10] Pregunta tomada de la ESS, CIS 3265.

Gráfico 6 – ¿Diría usted que la mayoría de las veces la gente intenta ayudar a los demás (10) o que principalmente mira por sí misma (0)? En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Analizando los resultados, el principal dato que encontramos para interpretar esta valoración es la homogeneidad de opiniones a lo largo de casi todo el espectro de tramos de edad, por género, origen español o extranjero. En cambio, se aprecian tendencias diferenciales al distinguir por situación laboral y nivel de estudios. Las personas que se dedican a las labores del hogar tienden más a pensar que prevalece algo más el egoísmo (un 21,4% califica con un 3 en la escala frente al 10,4% del total), los jubilados y pensionistas se sitúan más en el centro de la escala (26,2% en el valor 5) y, un dato muy significativo, los parados sienten más que ningún otro grupo que prima la no reciprocidad (un 10,2% califica con un 0 en la escala frente al 5,1% en el total).

En cuanto al nivel de estudios, para los que completaron estudios secundarios y FP de grado medio, aumenta significativamente la respuesta en el lado negativo de la escala, alrededor del 35% se sitúa por debajo del valor 3. Mientras que entre quienes alcanzaron a completar estudios universitarios disminuyen de forma notoria las respuestas negativas, al contrario que en el caso anterior, sumando en el mismo tramo 0-3 tan solo el 16%.

El siguiente indicador sobre reciprocidad está constituido por una escala en la que se mide el acuerdo con cuatro ítems, unos más concretos como la disposición a ayudar a quienes están en situación de dificultad económica, y otros más abstractos como la reciprocidad de la sociedad con los inmigrantes, con los mayores y los jóvenes. Los datos de la tabla 6 permiten ver que se está más en desacuerdo con el ítem que afirma que los mayores reciben de la sociedad más de lo que han aportado y de acuerdo con el último ítem, que se refiere a que los jóvenes tienen menos oportunidades de las que merecen por su esfuerzo, es decir que se está demandando más reciprocidad

Tabla 6 – Grado de acuerdo o desacuerdo con afirmaciones relacionadas con la reciprocidad. En porcentaje

	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Estaría dispuesto/a a aportar más de lo que recibo si es para ayudar a las personas que se encuentran en situaciones de dificultad económica	6	31,1	52,7	10,3
Los inmigrantes reciben de la sociedad más de lo que aportan	14,9	38,2	34,3	12,6
Los mayores reciben de la sociedad más de lo que aportan o han aportado	43,7	44,6	9,7	2,1
La sociedad ofrece a los jóvenes menos oportunidades de las que merecen por su esfuerzo	4,1	24,2	49	22,7

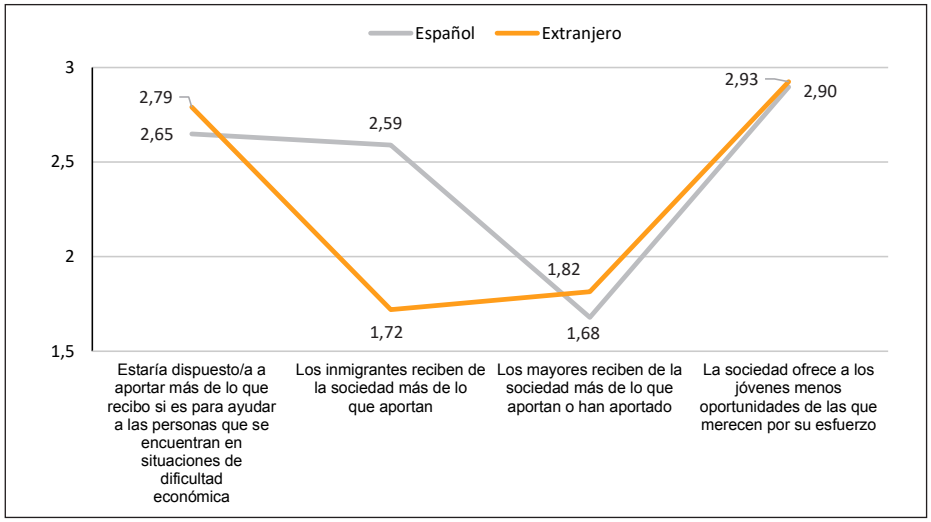
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

para estos dos sectores sociales. También se tiende más al acuerdo en la afirmación del ítem "estaría dispuesto a aportar más de lo que recibo para ayudar a las personas que se encuentran en situaciones de dificultad económica" pues un 62,6% está de acuerdo o totalmente de acuerdo.

Hay más división de opiniones en lo referente a la población inmigrante, ya que son casi iguales las proporciones de acuerdo y desacuerdo con la afirmación "los inmigrantes reciben de la sociedad más de lo que aportan", coincidiendo incluso los extremos de totalmente de acuerdo y totalmente en desacuerdo. Una forma de analizar las respuestas a esta pregunta es cruzando por la ideología política y por extranjero/español. Empezando por esta última distinción (gráfico 7), los extranjeros tienden más al desacuerdo que los españoles con la afirmación de que reciben más de lo que aportan, se muestran más solidarios con quien esté en necesidad económica y ven algo excesivo lo que reciben los mayores, seguramente porque en sus países de origen el sistema de pensiones y las jubilaciones no son equiparables a las españolas.

Considerando el posicionamiento ideológico-político en la escala derechas/izquierdas (tabla 7), las personas que se sitúan en el gradiente de la derecha tienden más a estar de acuerdo con que los inmigrantes reciben de la sociedad más de lo que aportan, mientras que los de izquierda se muestran más en desacuerdo que el resto. En este sentido los resultados van en la dirección de lo previsible desde un punto de vista de los clásicos valores asociados a las ideologías de derecha e izquierda.

Gráfico 7 – Grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones en relación con los inmigrantes de los españoles y los extranjeros. Puntuación media en la escala de 1 (totalmente de acuerdo) a 4 (totalmente en desacuerdo)



Nota: Totalmente de acuerdo, 1; de acuerdo, 2; en desacuerdo, 3; totalmente en desacuerdo, 4.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Tabla 7 – Grado de acuerdo o desacuerdo con afirmaciones relacionadas con la reciprocidad por posicionamiento ideológico-político. En porcentaje

Los inmigrantes reciben de la sociedad más de lo que aportan						
	Total	**Extr.Izqda.**	**Izqda.**	**Centro**	**Dcha.**	**Extr. Dcha.**
Totalmente en desacuerdo	13	24,7	16,3	12,3	5,2	2,4
En desacuerdo	37,9	37,2	45,9	38,4	28,2	17
De acuerdo	35,9	26,7	27,4	38	47,1	50
Totalmente de acuerdo	13,2	11,4	10,4	11,3	19,5	30,6
Estaría dispuesto/a a aportar más de lo que recibo si es para ayudar a las personas que se encuentran en situaciones de dificultad económica						
Totalmente en desacuerdo	6,1	8,2	5,5	3,3	11,8	9,7
En desacuerdo	31,2	23,9	27,1	31,1	41,2	36,4
De acuerdo	52,6	53,5	54,2	57,2	43,1	33,9
Totalmente de acuerdo	10	14,4	13,2	8,4	3,9	20

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

En la misma línea de diferentes perspectivas ideológicas, las personas que se sitúan en la derecha y extrema derecha se muestran menos de acuerdo con aportar más para ayudar a las personas que se encuentran en dificultad económica. Aunque dos de cada diez de quienes encontramos en la extrema derecha estén totalmente de acuerdo con esta afirmación, si se suman los que se manifiestan de acuerdo, el 53% de este grupo queda claramente por debajo del 62,6% del total de la muestra y del 68% de quienes se sitúan en la extrema izquierda.

3.2.3. Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es un concepto clave en política nacional e internacional, así como en economía, desde finales del siglo XX. Conjugando la preocupación por el desarrollo con la de su repercusión en el medio ambiente, es actualmente un concepto análogo al de progreso en tiempos pasados y conjuga la alianza entre crecimiento y conservación (Sachs, 2002). La Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas (CMMAD) definió el desarrollo sostenible, en el conocido como *Informe Brundtland*, como "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" y argumenta que el desarrollo implica una transformación progresiva de la economía y la sociedad (CMMAD, 1987: 59). Aunque ya han pasado más de tres décadas desde que estos objetivos de sostenibilidad y equilibrio medioambientales pasaron a las agendas políticas y, en la actualidad, el cambio climático ocupa titulares en todos los medios de comunicación de forma regular, siguen sin estar muy presentes en la opinión pública a juzgar por los resultados del compromiso personal y la responsabilidad ecológica en el consumo. Más del 50% de los entrevistados están en contra de pagar precios más elevados para proteger el medio ambiente (54%), de pagar más impuestos (62%) y de aceptar recortes en su nivel de vida por esta misma causa (64%)[11].

[11] Pregunta tomada del CIS 2390, ISSP año 2000. En la actualidad, como consecuencia de la guerra de Ucrania y la disminución del gas procedente de Rusia, diferentes Gobiernos de la UE están haciendo propuestas de austeridad y ahorro energético como prácticas necesarias para afrontar la crisis energética, a pesar de suponer una disminución del nivel de vida. Además, con la subida del precio de la energía parte la población está cambiando sus hábitos con un impacto específico en su nivel de vida. El signo de las respuestas podría ser diferente en estos momentos y se podrán contrastar en la próxima oleada de la encuesta.

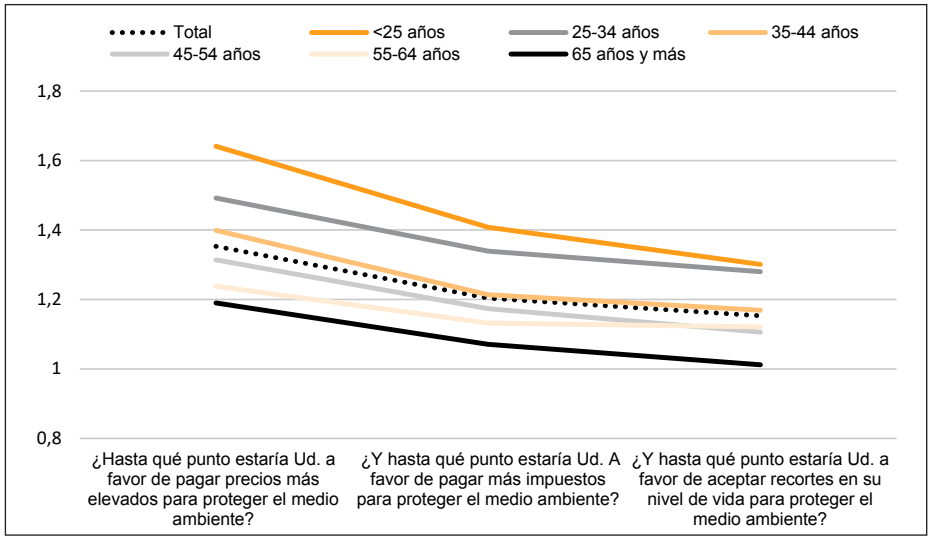
Tabla 8 – Actitudes ante la protección del medio ambiente. En porcentaje

	Muy a favor	Bastante a favor	Bastante en contra	Muy en contra
¿Hasta qué punto estaría Ud. a favor de pagar precios más elevados para proteger el medio ambiente?	6,5	39,4	37,4	16,6
¿Y hasta qué punto estaría Ud. a favor de pagar más impuestos para proteger el medio ambiente?	4,9	33,1	39,5	22,4
¿Y hasta qué punto estaría Ud. a favor de aceptar recortes en su nivel de vida para proteger el medio ambiente?	3,6	31,7	41,5	23,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

La actitud favorable ante estas tres medidas es descendente (gráfico 8) y se puede comprobar que está directamente relacionada con la edad. Los jóvenes muestran más conciencia al respecto, quizás porque aún no tienen que pagar impuestos, pero a medida que aumenta la edad decrece el grado de compromiso. Esta tendencia puede indicar un cambio actitudinal y, quizás, de conciencia y valores respecto al llamado "problema medioambiental" vinculado a la edad, probablemente influenciado por la educación y circunstancias vitales. Es muy notorio que el grado de acuerdo descienda para cada grupo etario a medida que aumenta la edad de los que lo componen, sin que se superpongan coincidiendo en las valoraciones medias ninguno de estos grupos, salvo en el caso del tercer ítem, donde los grupos de 45-54 años y 55-64 se juntan. Las mayores diferencias, no obstante, se observan entre los menores de 35 años que serían la generación *millenial* y *generación Z*, acortándose las distancias entre los siguientes grupos de edad, que corresponderían a los padres de estos (pertenecientes a la *generación X* y a la de los *baby boomers*), quedando los abuelos de estos jóvenes como los menos dispuestos a tomar medidas en su forma de consumo, en repercusiones fiscales o en recortes en su nivel de vida. Además del factor etario, que se revela como crucial para entender estos cambios actitudinales, la población con estudios universitarios se inclina significativamente más del lado de la sostenibilidad que quienes tienen estudios medios, mientras que aquellos con estudios secundarios o primarios están significativamente más en contra. La población extranjera está más en contra que la española en pagar precios más elevados (23% muy en contra respecto al 16%) o en aceptar recortes en su nivel de vida (31,5% frente al 22%).

Gráfico 8 – Actitudes ante la protección del medio ambiente por grupos de edad. Puntuación media en la escala de 0 (muy en contra) a 3 (muy a favor)



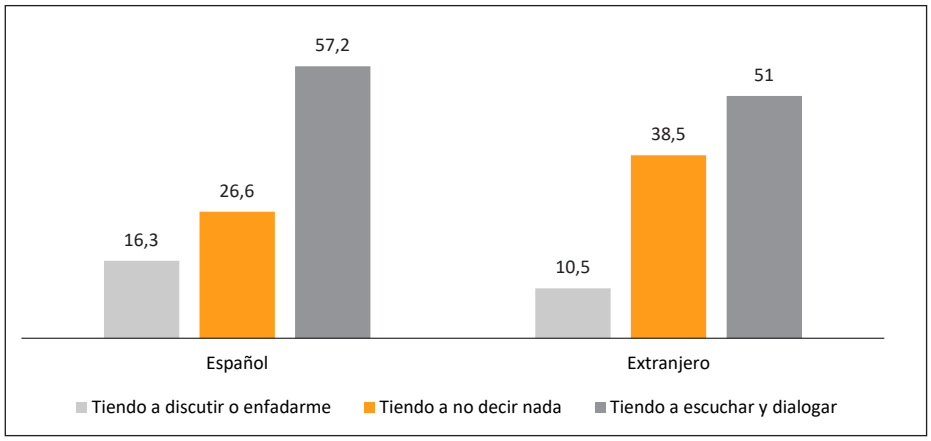
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

3.2.4. Tolerancia y respeto

Estos indicadores se refieren a dos valores centrales para la "cultura del encuentro", cruciales para la convivencia y la cohesión social. La aproximación a los mismos se hace desde el diálogo y la convivencia en situaciones de vida cotidiana, con un análisis de la opinión sobre la existencia de prejuicios sobre diferentes aspectos y, desde un punto de vista más directo, de la misma experiencia de haber sido objeto de alguna conducta discriminatoria o de acoso en determinadas situaciones o circunstancias.

En la vida cotidiana con cierta frecuencia las personas se ven obligadas a conversar o interactuar con personas que opinen y piensen de forma diferente que ellos en cuestiones importantes. Ante ese tipo de situaciones, se abren diferentes posibilidades, unas más propicias que otras al encuentro y diálogo. Aunque la mayoría de las personas responde que ante tal situación tiende a escuchar y dialogar (56,5%), casi un tercio señala que tienden a "no decir nada" y el 15,6% declara abiertamente que tiende "a discutir o a enfadarme". Comparando las respuestas de españoles y extranjeros (gráfico 9) entre los extranjeros aumenta significativamente la respuesta "tiendo a no decir nada" (38,5%) y desciende algo el porcentaje de los que discuten o tienden a enfadarse (10,5%), lo cual indica que prefieren asumir una postura que se puede interpretar como más pasiva, si bien la mayoría también responde que optan por escuchar y dialogar (51%).

Gráfico 9 – ¿Cuál suele ser su reacción cuando se encuentra con alguien que opina o piensa diferente a Usted en cuestiones importantes? Diría que… En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Entre los diferentes tipos de discriminación (gráfico 10), en opinión de los entrevistados los menos extendidos en España son los que puede haber en razón de la edad, por ser joven o mayor de 55 años, así como por creencias religiosas y por discapacidad, mientras que los más extendidos serían por origen étnico, por orientación sexual e identidad de género (los valores altos en la escala indican "poco o nada extendidos" y los bajos "muy o algo extendido")[12]. Las personas en paro y también con diferente nivel de estudios, tienden a hacer valoraciones distintas en algunos aspectos. Por ejemplo, los parados opinan que hay más discriminación de género, probablemente porque entre ellos hay más mujeres.

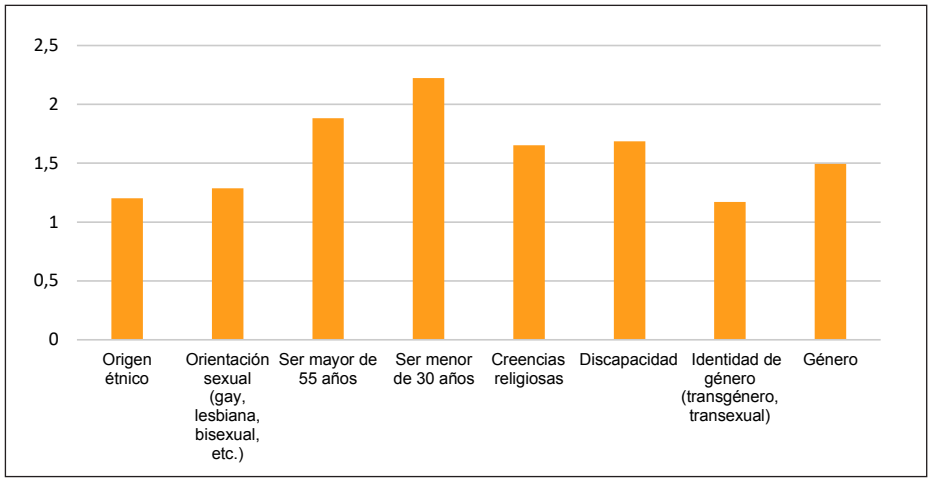
Comparando los resultados entre españoles y extranjeros, los extranjeros tienden más a opinar que hay poca discriminación por edad, discapacidad o género, pero que hay más por origen étnico y creencias religiosas. El porcentaje de extranjeros que opina que está muy extendido el prejuicio por origen étnico es significativamente más alto (30,5%), y similar a la respuesta de quienes tienen estudios universitarios (28,3%).

La mayor incidencia de discriminación (gráfico 11), se da por género (5,7%) y origen étnico (4,1%), quedando en los otros tipos por debajo del 2%. Por lo tanto, se puede inferir que alrededor del 14% de la población ha sufrido alguna discriminación por estos motivos, siendo la discriminación por cuestión de edad (ser mayor de 55 o menos de 30 años) similar a otras existentes, como discapacidad, creencias religiosas u orientación sexual. Entre la población extranjera, resulta significativamente mayor el porcentaje

[12] Pregunta tomada de Eurobarómetro 77.4 ZA 6595.

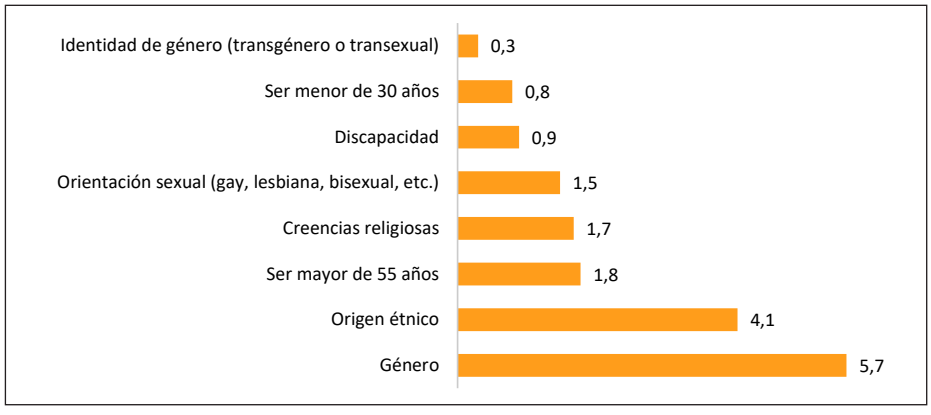
de quienes han sufrido alguna discriminación por su origen étnico, llegando al 27,5% el indicador señala que uno de cada cuatro extranjeros se ha sentido discriminado por esta razón. Siendo la discriminación por género la de mayor incidencia, es mucho mayor entre las mujeres (10,3%) que la que sufren los hombres por el mismo motivo (0,7%). Los jóvenes son el grupo que más acusa la discriminación, uno de cada cuatro ha sufrido alguna de estas formas de discriminación, mientras que el 95% de la población mayor de 65 años no se sintió discriminada por ninguno de estos motivos.

Gráfico 10 – Valoración sobre la extensión en España de distintos tipos de discriminación. Puntuación media en la escala de 0 (muy extendido) a 3 (nada extendido)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Gráfico 11 – Personas que han sufrido algunos tipos de discriminación. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Este bloque de indicadores lo completan dos preguntas sobre tolerancia y respeto hacia otras creencias religiosas, incluyendo algunas especificidades para recoger la actitud hacia la población musulmana, que tanto peso tiene entre las distintas confesiones religiosas que conviven actualmente en España. Casi la totalidad de los entrevistados considera que las personas que tienen diferentes creencias religiosas deben tener derecho a practicar su religión libremente, solo un 1,5% considera que "no debe permitirse que las practiquen"; si bien se puede matizar que son más los que consideran que deben hacerlo "siempre que no molesten a los demás" (38%) y "siempre que no intente imponerlas" (36%). Entre los extranjeros aumenta la respuesta "en completa libertad" hasta llegar al 42% y entre la población con estudios universitarios (35,3%), como también entre quienes se sitúan en cuanto a ideología política en la extrema izquierda (33,3%) y centro (27,9%) de la escala.

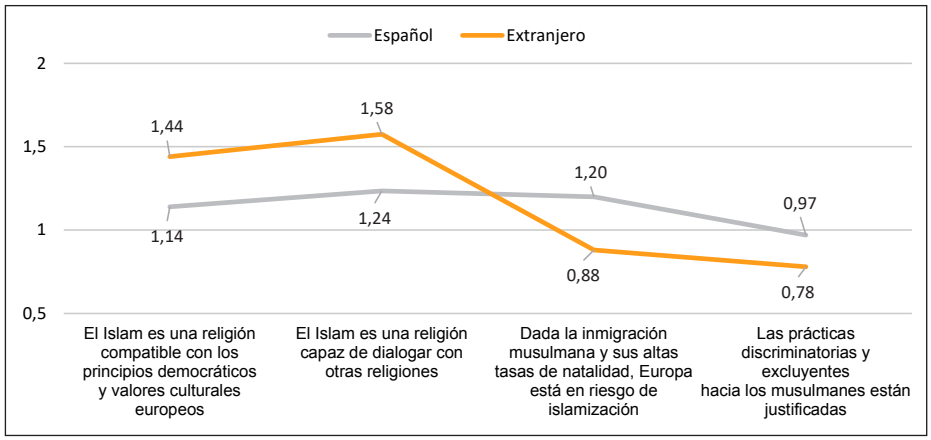
Las preguntas específicas acerca de la convivencia con la práctica religiosa islámica (tabla 9) dan una panorámica de matices interesantes, ya que si bien la mayor parte de la población está en desacuerdo con que las prácticas discriminatorias y excluyentes hacia los musulmanes estén justificadas, o que Europa esté "en riesgo de islamización", no hay un acuerdo mayoritario respecto que el Islam sea "compatible con los principios democráticos y valores culturales europeos" (66% en desacuerdo), ni que sean "una religión capaz de dialogar con otras" (59% en desacuerdo). No obstante, es mayor el grado de "apertura" hacia la convivencia con la población musulmana y su práctica religiosa entre los extranjeros, según muestran los resultados en cada una de las cuatro preguntas de la escala comparados con los de los españoles (gráfico 12).

Tabla 9 – Grado de acuerdo en relación con afirmaciones relacionadas con el Islam. En porcentaje

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
El Islam es una religión compatible con los principios democráticos y valores culturales europeos	23,1	43,0	27,5	6,4
El Islam es una religión capaz de dialogar con otras religiones	20,4	39,0	33,5	7,1
Dada la inmigración musulmana y sus altas tasas de natalidad, Europa está en riesgo de islamización	21,0	46,8	26,6	5,6
Las prácticas discriminatorias y excluyentes hacia los musulmanes están justificadas	27,6	51,9	17,8	2,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Gráfico 12 – Opiniones sobre el Islam entre españoles y extranjeros. Puntuación media en la escala de 0 (muy en desacuerdo) a 3 (muy de acuerdo)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

3.2.5. Perspectiva de género

La desigualdad de género es un fenómeno social, jurídico y cultural que se viene teniendo en cuenta entre los indicadores de desarrollo de las sociedades actuales. La vigencia del análisis de género es indudable hoy y sigue siendo necesario para conocer mejor las condiciones que la sociedad ofrece a la mujer en los distintos ámbitos de realización vital y ciudadana. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde el año 2010 introdujo en el Informe de Desarrollo Humano un índice de desigualdad de género, que mide la disparidad de género en diferentes ámbitos; utiliza tres dimensiones que son salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral[13]. En el análisis cultural que se hace desde la antropología, hasta ahora no hay consenso sobre le existencia de alguna sociedad puramente matriarcal, siendo el predominio del poder político, económico y familiar patrimonio masculino en la totalidad de los contextos sociales humanos conocidos en la actualidad y en la historia documentada[14].

La escala utilizada para sondear los valores sobre igualdad de género es bastante sencilla y no pretende medir las complejidades que la perspectiva de género puede tener, sino una aproximación básica acerca de algunos tópicos y prejuicios comunes. Proponiendo seis ítems sobre los que opinar

[13] https://www1.undp.org/content/undp/es/home/gender-equality.html

[14] Aunque podría haber algunos casos documentados en Asia, África o Suramérica, no hay consenso sobre su grado de matriarcalidad.

manifestando el grado de acuerdo-desacuerdo con cada uno de ellos, la escala, que se ha tomado de la Encuesta Mundial de Valores, permite ver que prima el desacuerdo sobre las cuatro primeras afirmaciones, que son de carácter claramente sexista (tabla 10) y se halla más dividida la opinión con respecto a las dos últimas, referidas al papel de las mujeres como cuidadoras y a su mayor necesidad de conciliación laboral[15].

Tabla 10 – Grado de acuerdo en relación con afirmaciones relacionadas con la igualdad entre hombres y mujeres. En porcentaje

	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres	45,7	43,2	9	2,1
La Universidad es más importante para un chico que para una chica	55,5	38,9	4,4	1,3
Los hombres suelen ser mejores ejecutivos/ empresarios	44	42,8	11,4	1,9
Ante la escasez de empleo, los hombres deberían tener más derecho a puestos de trabajo	50,6	39,5	8,1	1,7
Las mujeres son mejores cuidadoras que los hombres	21,3	32,3	35	11,4
La conciliación laboral es más importante para las mujeres que para los hombres	25,4	37,4	29,2	8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Las mujeres están más en desacuerdo con la superioridad de los hombres en estos aspectos. La mayor diferencia en la valoración de hombres y mujeres se encuentra en el ítem referido a la superioridad de los hombres como ejecutivos y empresarios y las menores en que sean mejores cuidadoras y que la conciliación laboral sea más importante para ellas, donde se da el mayor grado de acuerdo tanto en las respuestas de hombres como las de mujeres.

En general, las diferencias en las respuestas de hombres y mujeres son significativas estadísticamente, estando más en desacuerdo las mujeres con los cuatro primeros ítems; entre el 50% y 60% se encuentra "totalmente en desacuerdo" respecto al 35% y 48% de los hombres. Por otro lado, el 38% de los hombres está de acuerdo con que las mujeres sean mejores cuidadoras, frente al 32,3% de las mujeres. Y un 40,7% de los hombres muestra su desacuerdo con que la conciliación laboral sea más importante para las mujeres, siendo significativamente menor esta misma respuesta entre las mujeres (34,3%). También se aprecian algunas diferencias significativas al

[15] World Values Survey Wave (WVS7).

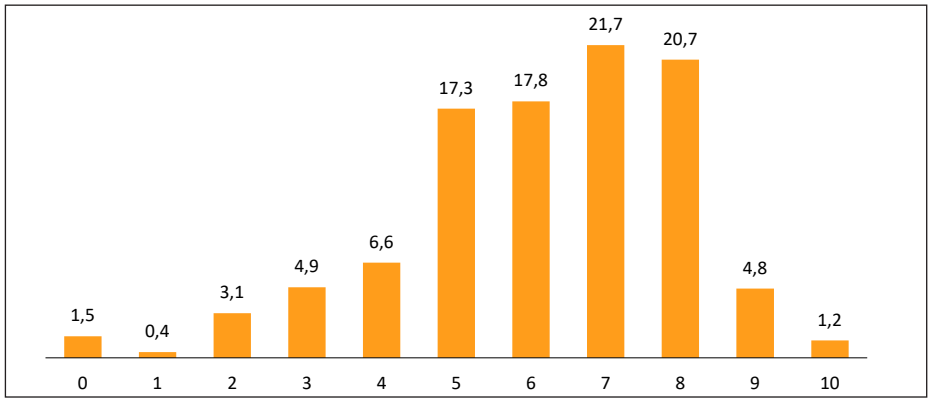
distinguir entre españoles y extranjeros, así como según situación laboral y nivel de estudios.

3.2.6. Confianza en las personas y en las instituciones

La confianza en las personas es un factor clave en las relaciones sociales, como también lo es la confianza en las instituciones. Ante la pregunta dirigida a valorar la confianza y el trato con los demás (gráfico 13), en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa "nunca se es lo bastante prudente en el trato con los demás" y 10 significa que "se puede confiar en la mayoría de la gente", la valoración media se sitúa apenas rebasando los 6 puntos sobre 10[16]. Con algo más del 45% de las respuestas situándose entre los 7 y los 9 puntos, la explicación de una media relativamente baja está en el modo en que "se aplana y estira" la curva de respuestas por debajo del punto medio de la escala, que es el valor 5.

Se observa que hay más valoraciones bajas entre los hombres, por ejemplo, un 4,3% valora con un 2% frente al 2% de las mujeres que dan esa puntuación. Y por edad, hay peor valoración en el segmento de 45-54 años, donde se encuentra un 3,3% de las respuestas otorgando un cero absoluto en la escala. Las personas de más edad, con 65 años y más, tienden significativamente más a situarse en el punto medio de la escala (23,4%). Por lo tanto, los más desconfiados parecen ser hombres y con edades entre los 45 y 54 años. Es interesante que no se observen diferencias entre españoles y

Gráfico 13 – ¿Diría usted que, por lo general, se puede confiar en la mayoría de la gente, o que nunca se es lo bastante prudente en el trato con los demás? Escala de 0 (La mayoría de la gente intentaría aprovecharse de mí) a 10 (La mayoría de la gente sería honrada conmigo). En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

[16] ESS, CIS 3265, se repite en muchos barómetros y otros estudios; EMV, Q57 en versión dicotómica.

extranjeros, siguiendo ambos grupos un mismo patrón de respuesta. Por otro lado, las personas que estudian y los que se encuentran trabajando tienden a dar una puntuación más alta en confianza en los demás, así como aquellos con un nivel de estudios más alto (el 31,6% de quienes tienen estudios universitarios valora con un 8 este tipo de confianza).Comparando con los resultados de la ESS del año 2018 los resultados para España son de un nivel de confianza más elevado, siendo más alta la respuesta con valoraciones por encima del 6 en la escala (33% en la ESS y 47% en este estudio). Y los resultados de la ESS en 2010 mostraban un nivel de confianza aún menor, con tan solo un 27% de respuestas por encima del 6.

El concepto de institución tiene tanto uso, no solo en sociología sino en todas las ciencias sociales, que se puede ver acompañado de cierta auto-evidencia, lo cual no debe llevar a dejar a un lado el interés por su definición. La sociología puede verse como la ciencia de las instituciones, estudiando la génesis y funcionamiento de estas (Durkheim), unas instituciones que aportan esferas de valor coherentes y autónomas, con lógicas y autoridades legítimas que a veces entran en conflicto (Weber), o también entendidas desde la perspectiva funcionalista como una forma de integración de los sistemas de acción y de los sistemas sociales (Parsons).

La pregunta a este respecto ha sido tomada de la Encuesta Mundial de Valores, con lo cual permite establecer comparaciones interesantes[17]. Concretamente la pregunta plantea valorar el grado de confianza en una escala que iría desde "ninguna" o "poca" hasta "bastante" y "mucha confianza". Ordenando las instituciones en función de la mayor o menor confianza tomando el resultado de la categoría "mucha confianza" (tabla 11) y coincidiendo con otros estudios, la policía y fuerzas armadas, las organizaciones humanitarias y asistenciales, seguidas de las instituciones judiciales, ocupan los tres primeros lugares. Es muy significativo que las dos instituciones mejor valoradas representen dos polos o extremos tan opuestos en cuanto a los valores que representan, las unas como ejercicio de la fuerza y la violencia legitimadas, las otras como exponente de la mayor solidaridad y protección del débil. Al sistema judicial siguen de cerca la confianza en las ONG, también cercana en los valores que representa a las organizaciones humanitarias y asistenciales, tratándose de organizaciones que han mantenido su reconocimiento y respaldo social a lo largo de los últimos años, junto a algunas instituciones por las que no se pregunta (como las educativas y sanitarias), mientras que otras instituciones como son los sindicatos, los partidos políticos y las grandes empresas y bancos bajaban en credibilidad en los años que siguen a la Gran Recesión económica de 2008.

[17] WVS, EMV Q64-89.

Tabla 11 – Grado de confianza en algunas instituciones. En porcentaje

	Mucha confianza	Bastante	Poca	Ninguna	Mucha + Bastante
Policía y Fuerzas Armadas	18,8	47,4	23,9	9,9	66,2
Organizaciones humanitarias/asistenciales	11,1	49,9	30,2	8,9	61
Jueces/Justicia	8,7	46,6	33,5	11,2	55,3
ONG	7,9	48,4	32,1	11,6	56,3
La Iglesia católica	7,4	26,2	36,2	30,1	33,6
Organizaciones internacionales (ONU, OMS, UE, etc.)	7,2	43,8	37,4	11,6	51
Medios de comunicación tradicionales (prensa, televisión, radio)	5,1	34,6	45,7	14,6	39,7
Sindicatos	4	31,5	41,4	23	35,5
Internet y redes sociales	3,6	27,8	52,3	16,3	31,4
Grandes empresas y bancos	2,9	16,7	47,4	33	19,6
Partidos políticos	1,1	9,2	46,2	43,5	10,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

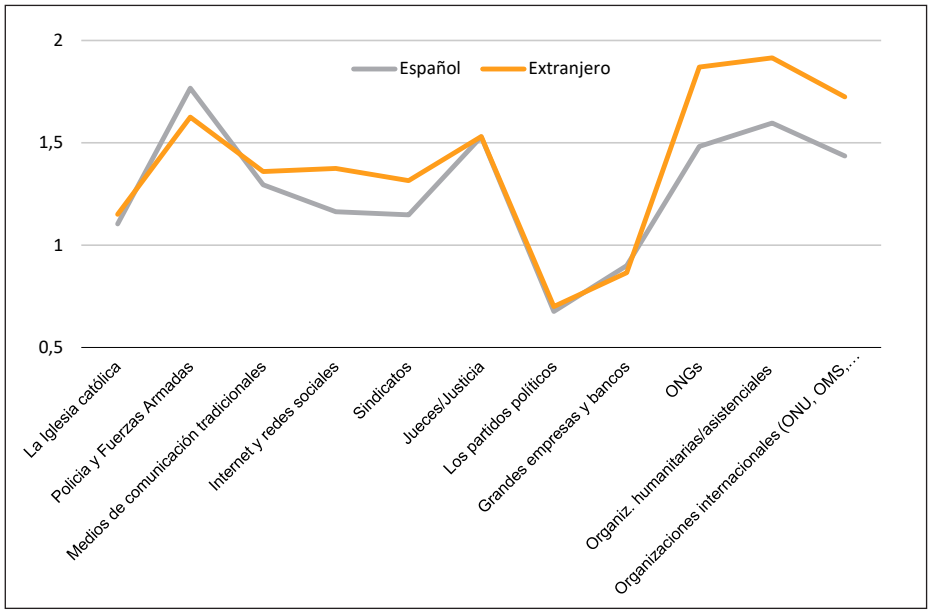
La Iglesia queda entre las ONG y las organizaciones internacionales si se toma el porcentaje de "mucha confianza" como referencia (7,4%) pero retrocedería tres puestos, quedando entre sindicatos, Internet y redes sociales al aunar las respuestas de "bastante + mucha confianza".

Cabe destacar también la baja posición que ocupan Internet y redes sociales, un fenómeno que ya se observaba en estudios anteriores pero que, probablemente esté tocando fondo a consecuencia de la mucha información sesgada y bulos que han circulado por las redes con la pandemia del coronavirus[18]. Sin embargo, se muestra más confianza en los medios de comunicación tradicionales, que cobran relieve ante la "desinformación" o "sobreinformación" que producen las redes sociales.

[18] Según el informe de la OCDE (2021), *Lectores del siglo XXI: desarrollo de habilidades de alfabetización en un mundo digital*, el 54% de los estudiantes no saben distinguir entre noticias verdaderas y falsas, y reconocen tener carencias para navegar por internet con criterio.

Al discriminar las respuestas de hombres y mujeres, así como las de la población de nacionalidad extranjera (inmigrantes) y la de nacionalidad española se obtienen algunas diferencias significativas. Las mujeres tienden a tener más confianza en algunas instituciones, concretamente la Iglesia, los medios de comunicación tradicionales, ligeramente en los sindicatos y más en las ONG y organizaciones humanitarias, aunque predomine la igualdad en los resultados (coinciden en 6 de 11). Y comparando españoles y extranjeros (gráfico 14), los primeros confían algo más en policía y fuerzas armadas, mientras que los segundos lo hacen en Internet y redes sociales, algo más en sindicatos y bastante más que los españoles en ONG, organizaciones humanitarias e internacionales.

Gráfico 14 – Grado de confianza en algunas instituciones por parte de españoles y extranjeros. Puntuación media en la escala de 0 (Ninguna confianza) a 3 (Mucha confianza)



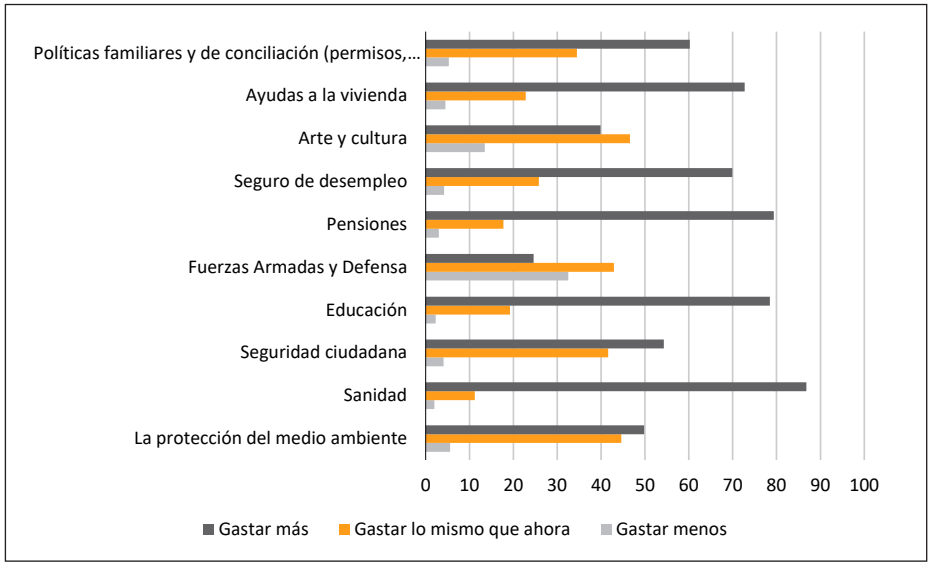
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

3.2.7. Valor de lo público

El gasto público en políticas sociales, seguridad, medioambiente y otros capítulos es un componente definitorio de un determinado estado de cosas en el orden social actual. El valor de lo público es el valor que la ciudadanía da a los bienes y servicios recibidos del Estado, por lo tanto se refiere tanto a la percepción de la calidad de esos bienes y servicios, como a la necesidad sentida de tal prestación. En este sentido, en el marco de

una cultura política democrática moderna, se dice que es tan importante la responsabilidad del Estado en la orientación de las preferencias de la ciudadanía, como aprender de las opiniones, intereses y experiencia de la ciudadanía, tomándola en cuenta para la planificación y puesta en práctica de las políticas públicas. Y, al mismo tiempo, la inversión pública se ha convertido en una de las principales herramientas políticas, o la principal, para incidir en el estado de cosas en una sociedad, así como en el equilibrio y cambios sociales. Ante la pregunta de si el Estado debería gastar más, menos o lo mismo que ahora en diversos apartados de estas políticas (gráfico 15), los resultados señalan la tendencia a un deseo de que aumente el gasto público en todo lo planteado, excepto en dos capítulos: fuerzas armadas y defensa, junto a arte y cultura, apartados en los que se prefiere que se gaste lo mismo que ahora[19].

Gráfico 15 – ¿Le gustaría que se gastase (más, menos o lo mismo que ahora) en …? En porcentaje



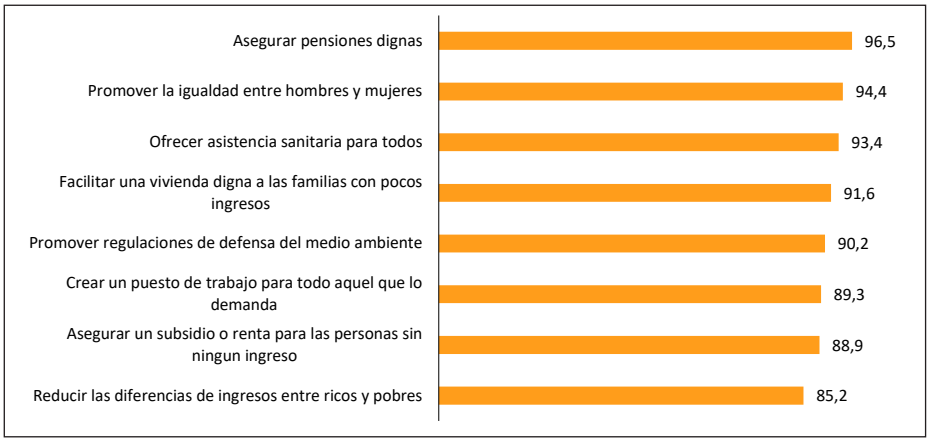
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

[19] Pregunta tomada del CIS 3135 (P6). España se comprometió en la cumbre de la OTAN del pasado junio a un incremento del gasto en defensa hasta alcanzar el 2% del PIB en 2029. Habrá que observar cómo valora la ciudadanía en estos momentos, en plena guerra con Ucrania, un incremento del gasto en defensa que no consideraba prioritario en el momento de realización de la encuesta.

Donde más se pide el aumento del gasto público es en sanidad, pensiones, educación y ayudas a la vivienda. Sin duda las respuestas reflejan bien las problemáticas actuales en torno a estas cuestiones, no solo por los efectos de la pandemia de la COVID-19, sino también por ser problemas estructurales de largo recorrido como es el caso del acceso a la vivienda y la continuidad de las pensiones. Atendiendo a las principales diferencias según condiciones sociodemográficas, los jóvenes están significativamente más a favor de que se gaste más en medio ambiente y ayudas a la vivienda. Mientras que entre las mujeres se pide más gasto en educación y en seguro de desempleo, así como en políticas familiares y de conciliación. También destaca la petición de gastar más en arte y cultura entre quienes tienen estudios universitarios.

La siguiente pregunta sondea la opinión sobre la responsabilidad del Gobierno en diferentes objetivos que definirían un incremento del equilibrio, la justicia o el bienestar social, que en definitiva son componentes fundamentales de esa "cultura del encuentro" que es el foco de interés de este estudio. Todas las categorías de objetivos planteados en la pregunta obtienen un apoyo mayoritario, por encima del 85%, siendo "asegurar pensiones dignas", "promover la igualdad entre hombres y mujeres" y "ofrecer asistencia sanitaria para todos" las tres más secundadas (gráfico 16). Pensiones, igualdad y sanidad son, a demanda de los ciudadanos, las principales responsabilidades del Gobierno, siendo de menor interés aunque, como se ha indicado antes, de forma relativa reducir la desigualdad de renta, el ingreso mínimo vital o crear puestos de trabajo. Facilitar vivienda a familias sin recursos y proteger

Gráfico 16 – Personas que manifiestan estar de acuerdo con que debería ser responsabilidad del Gobierno… En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

el medio ambiente se encontrarían a medio camino del interés en las anteriores. En una somera aproximación al análisis pormenorizado, los extranjeros se muestran más de acuerdo con que debería reducir la desigualdad, las mujeres en que se facilite vivienda digna a las familias con pocos ingresos y, también, en promover la defensa del medio ambiente y la igualdad de género[20].

3.2.8. Honradez y lealtad

En conexión con la confianza en los demás se encuentran estos conceptos de honradez y lealtad, entendiendo que son dimensiones fundamentales para el encuentro, para las que se han tomado como indicadores dos escalas que miden el grado en que las personas piensan que los demás se aprovecharían de ellos[21], y el grado de corrupción que consideran que prevalece en el país[22]. Sin embargo, este y los dos siguientes indicadores (seguridad y valores intergeneracionales) están entre los que menos han correlacionado inicialmente con el índice de cultura del encuentro.

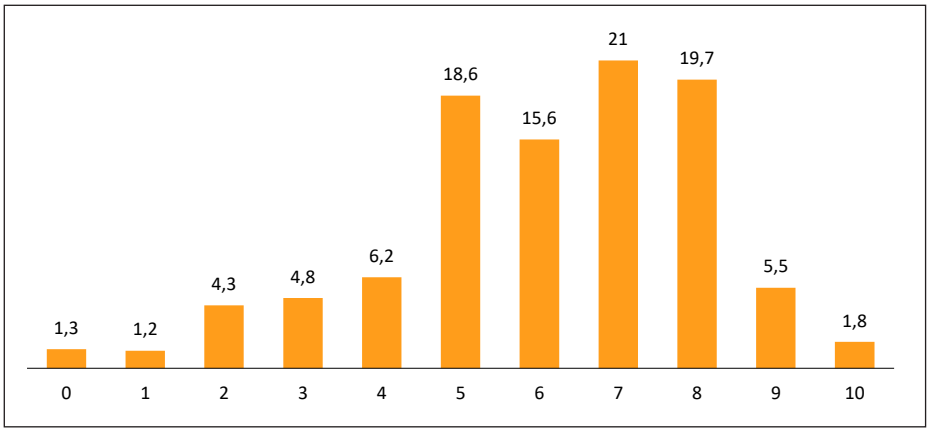
La honradez se suele asociar a sinceridad, integridad, moralidad, rectitud, también con prestigio (honra) y con el mérito o virtud de la persona. El diccionario de la Real Academia Española (RAE) la define, de forma más conductual, como rectitud, integridad en el obrar. La lealtad es más fácil de acotar, en cuanto se refiere a la confianza y la veracidad, por lo que su antítesis se puede identificar como falsedad y desconfianza.

Ante la pregunta sobre la honradez "¿cree que la mayoría de la gente intentaría aprovecharse de usted si pudiera, o que sería honrada con usted?", cabe responder en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa "la mayoría de la gente intentaría aprovecharse de mí" y 10 "la mayoría de la gente sería honrada conmigo". Alrededor del 7% de la muestra se sitúa entre los valores 9 y 10, mientras que la percepción de menor honradez en el extremo 0 y 1 alcanza el 2,5% (gráfico 17). Las mujeres tienden a calificar más alto que los hombres la honradez, los jóvenes de 25 a 34 años a situarse en los valores intermedios (con un 20% en el 6) y las personas de 45 a 54 años tienden menos a valorar en 8 puntos (15%). No se observan diferencias significativas al distinguir entre españoles y extranjeros, aunque sí por nivel de estudios, en tanto que quienes tienen estudios secundarios y de FP de grado medio tienden más a pensar que intentarían aprovecharse de ellos.

---

[20] Pregunta tomada de CIS 3135, P7.
[21] Pregunta tomada de ESS, CIS 3265.
[22] Pregunta tomada de WVS, EMV.

Gráfico 17 – ¿Cree que la mayoría de la gente intentaría aprovecharse de usted si pudiera, o que sería honrada con usted? Escala de 0 (La mayoría de la gente intentaría aprovecharse de mí) a 10 (La mayoría de la gente sería honrada conmigo). En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

También puede resultar de interés el análisis comparando con los resultados de la ESS (tabla 12), donde se aprecia que el nivel de confianza en la honradez en España se sitúa por debajo de la media de los países europeos y muy alejado de la mayoría de los países nórdicos y de Centroeuropa.

La valoración de la corrupción en España, en una escala también de 10 puntos, donde 0 significa "no hay corrupción [en mi país]" y 10 significa "hay corrupción abundante [en mi país]"? describe una opinión pública más tendente a considerar que existe un nivel de corrupción medio-alto, con un 54% de las valoraciones entre el 7 y el 9, a las que se suma el 19,5% de los que responden con un 10 a la pregunta (gráfico 18). El análisis segmentando por las principales variables sociodemográficas permite señalar algunas diferencias significativas. La primera es que la población extranjera tiende menos a considerar que hay mucha corrupción que los españoles: mientras que entre los españoles un 20,5% sitúa el nivel de corrupción en el máximo, entre los extranjeros lo hace el 11,5%. Por edades, en los dos extremos de la pirámide de edad se observa que los menores de 25 años tienden más que el conjunto de la muestra a valorar el nivel de corrupción como muy bajo (el 4,4% la sitúa en 2 o menos de 2) y los mayores de 65 años como alta, ya que un 22,4% la sitúa en el valor de 9 y el 14,5% en 10.

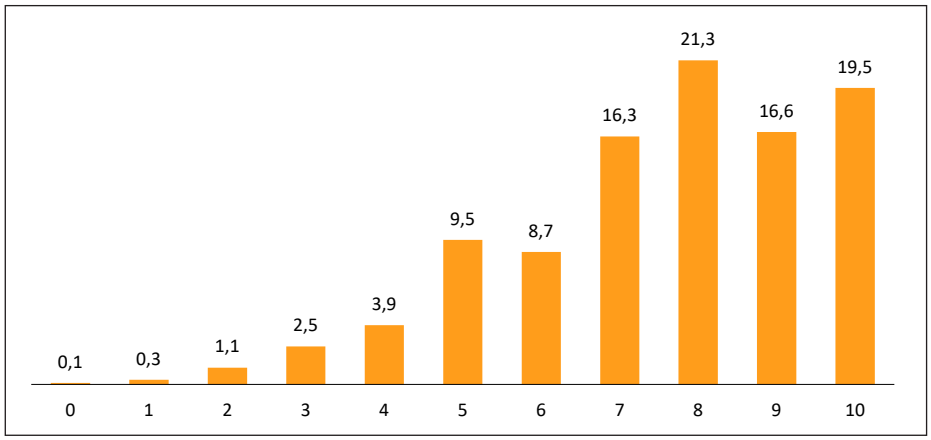
Por nivel educativo y ocupacional, tan solo destacan dos datos: las personas que se dedican a las labores del hogar bajan en la alta percepción de corrupción, mientras que casi un tercio de los que están en paro sitúa la corrupción en 10.

Tabla 12 – ¿Cree que la mayoría de la gente intentaría aprovecharse de usted si pudiera, o que sería honrada con usted? Escala de 0 (La mayoría de la gente intentaría aprovecharse de mí) a 10 (La mayoría de la gente sería honrada conmigo). Resultados en algunos países europeos. En porcentaje

País	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0-1	9-10
Austria	0,09	1,4	3,3	5,2	7,1	16,5	13,5	22	16,5	8,7	5,2	1,09	13,9
Bulgaria	6,7	7,2	10,2	12,4	16,1	22,3	8,3	9,3	4,7	1,3	1,4	7,7	2,7
Suiza	0,8	0,5	2,3	3,4	4,7	17,4	12,4	23	25	7,6	3,1	1,8	10,7
Chipre	4	7,2	12,6	12,4	12,6	26,2	9,4	9,4	4	0,9	1,5	5	2,4
Chequia	1,9	2,6	4,9	8,8	11,4	20	16,7	20	10,7	2,6	0,8	2,9	3,4
Alemania	1,3	0,8	2,5	6,5	7	19,5	11,6	21	19,3	6,4	3,7	2,3	10,1
Dinamarca	0,3	0,3	0,9	2,3	2,3	8,9	9,4	22	32,5	16,1	5,5	1,3	21,6
Estonia	1,7	1,5	2,9	6,2	7,7	23,5	13,5	18	15,8	5,4	3,3	2,7	8,7
España	2,5	2,3	4,1	8	7,9	26,1	11,4	20	12,7	3	2,2	3,5	5,2
Finlandia	0,3	0,6	0,6	2,6	4,1	9,6	11,5	24	32	12,1	2,7	1,3	14,8
Francia	2	1,3	3,4	4,1	7,1	22,8	14,3	21	16,8	5,1	2	3	7,1
Reino Unido	2,2	1,9	3,6	6,6	8,3	22,5	12,6	22	15,5	3,1	2,2	3,2	5,3
Croacia	10,7	2,8	6,3	9	10,3	24,8	7,9	12	9,2	1,7	5,1	11,7	6,8
Hungría	4,8	3,9	8	10,9	11,1	18,6	16,2	15	8,4	2,1	1,3	5,8	3,4
Irlanda	1,3	1,4	2,8	5,6	7,5	16,8	14,1	22	20,9	4,8	3,3	2,3	8,1
Islandia	0,1	0,5	0,8	1,9	2,4	10,8	8,5	26	31,4	12,8	5,2	1,1	18
Italia	4,8	3,2	7,9	11,2	13,2	19,6	16	14	7,4	1,9	1,1	5,8	3
Lituania	5,4	2,8	5,3	9	10,6	23,6	11,8	13	10,5	3,9	4	6,4	7,9
Letonia	5,7	2,2	4,3	6,2	6,2	27,1	9,6	16	12,3	3,9	6,4	6,7	10,3
Montenegro	11,9	6,1	13,7	15,8	12,9	17,4	7,2	7	3,8	1,8	2,3	12,9	4,1
Países Bajos	0,4	0,2	1,1	2,3	3,8	12,4	14,6	35	25,1	4,3	1	1,4	5,3
Noruega	0,4	0,4	1,1	2,9	3,6	11,3	9,7	26	27,5	11,6	5,9	1,4	17,5
Polonia	4,5	3,6	7,5	11,5	9,4	26	12,3	13	8,6	2,3	1,8	5,5	4,1
Portugal	4,1	1,3	4,1	6,3	8,2	29	12,1	15	13,5	3,3	2,7	5,1	6
Serbia	21,5	4,7	7,9	11,4	7,8	20,5	6,1	7,8	5,4	1,9	5,1	22,5	7
Suecia	0,7	0,5	1,2	3,1	5,3	12,3	11	26	26,6	9,1	4,1	1,7	13,2
Eslovenia	4,4	3,1	5,7	10,8	9	25,4	9,7	14	12,3	2,8	2,8	5,4	5,6
Eslovaquia	5	4,7	12	15,2	12,4	20	9,1	11	7,3	2,4	1,2	6	3,6
Total	**3,8**	**2,4**	**4,8**	**7,5**	**8,4**	**19,7**	**12**	**18**	**15,4**	**4,9**	**3**	**4,8**	**7,9**

Fuente: Elaboración propia a partir de ESS9-2018.

Gráfico 18 – ¿Cómo situaría su valoración de la corrupción en España? Escala de 0 (No hay corrupción en [mi país]) a 10 (Hay corrupción abundante). En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

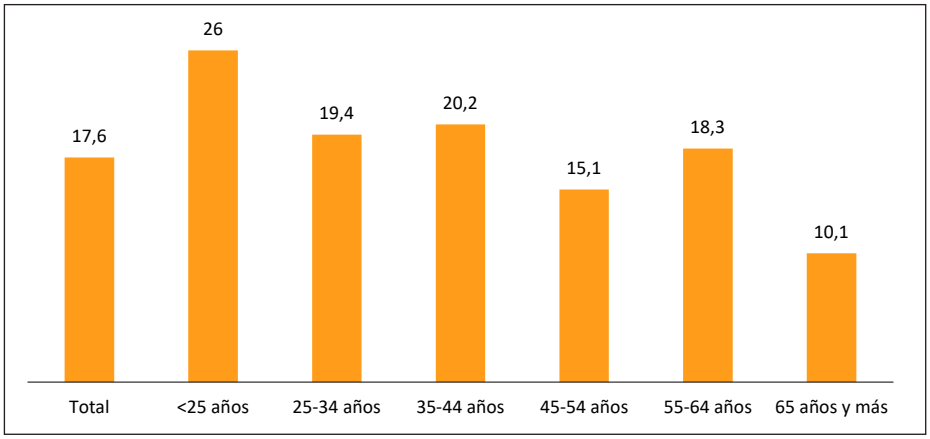
3.2.9. Seguridad

Los tres indicadores sobre seguridad escogidos para el índice recogen primero una dimensión de la victimización primaria –la que deriva directamente del crimen– en un margen de tiempo más o menos extenso (5 años) y referida en este caso no solo a la persona entrevistada sino al hogar de referencia; en segundo lugar, se mide el grado de seguridad subjetiva, que sería la percibida en el entorno habitual de la persona; y, en tercer lugar, una valoración general del nivel de seguridad en el país[23].

En el conjunto de la muestra un 17,6% de los entrevistados han sido, ellos mismos o algún miembro de su hogar, víctimas de un robo o una agresión en los últimos 5 años. Los resultados obtenidos en la ESS de 2018 daban una mayor incidencia de delitos, afectando al 25,7% de los hogares españoles y al 13,4% del conjunto de los países europeos. Atendiendo a las diferencias por grupos etarios (gráfico 19), la juventud aparece asociada a una mayor victimización (26% de los menores de 25 años) y siendo los mayores de 65 años los menos victimizados (10,1%). También se aprecian diferencias significativas entre las personas extranjeras, arrojando un porcentaje más alto de victimización que los españoles, con un 25,5% y un 16,7% respectivamente.

[23] Las dos primeras preguntas han sido tomadas del ESS9, CIS 3265 (C5 y C6).

Gráfico 19 – En los últimos 5 años, ¿ha sido usted o algún miembro de su hogar víctima de un robo o una agresión? En porcentaje

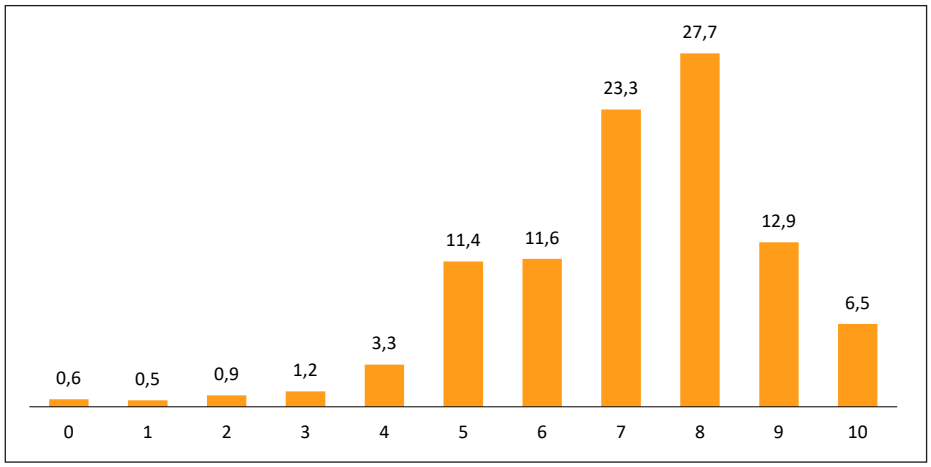


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

La percepción subjetiva de seguridad es alta, cerca de uno de cada diez ciudadanos se sienten muy seguros y el 65,5% seguros, si caminan solos por su zona o barrio de noche. Entre quienes se declaran inseguros (14,5%) o muy inseguros (1,8%) hay una significativa diferencia de género, ya que las mujeres se sienten menos seguras que los hombres; casi el 19% de las mujeres se sienten inseguras en esa situación y cerca del 3% muy inseguras. Según la ESS en España en 2018 el 27,7% de la ciudadanía se sentía muy segura y un 51,7% segura, insegura el 16,3% y muy inseguras el 4,3% (en el conjunto de los países serían el 15,5% y 3,5%). El cambio no parece muy significativo, pues es más del grado "muy seguro" a "seguro" que en otros aspectos.

En la valoración general de la seguridad en España (gráfico 20), dentro de la amplitud de posiciones posibles en la escala que sitúa en el valor 0 el extremo de "España es un país muy poco seguro" y 10 que significa "España es un país muy seguro", prevalece más la opinión positiva, con más valores por encima del 7 que por debajo. Las variaciones en esta apreciación pueden resultar muy significativas al cruzar las respuestas por diferentes situaciones sociodemográficas, desde la edad a la situación laboral o el nivel de estudios. Por ejemplo, tomando la situación laboral como criterio, las personas en paro tienden significativamente más a considerar el país muy poco seguro (el 3,4% valora con un 1 y el 1,1% con el valor cero, casi un 10% más responde entre el 3 y el 4). Mientras que, en el otro extremo, los entrevistados que tienen estudios universitarios tienden más a situarse en los valores máximos con un 17,5% en el 9 y un 7,6% en el 10.

Gráfico 20 – ¿Considera Ud. que España es un país seguro? Escala de 0 (España es un país muy poco seguro) a 10 (España es un país muy seguro). En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

3.2.10. Valores intergeneracionales

Para que una sociedad exista es necesaria una interconexión, equilibrio y cooperación de las distintas generaciones que la componen. En el marco demográfico de una sociedad con un creciente envejecimiento, baja natalidad y progresiva mengua de las cohortes de población en edades juveniles, cobran importancia la relación entre vejez y dependencia, envejecimiento activo y cuidados de las personas mayores, por un lado, pero también las de pacto intergeneracional, apoyo a los jóvenes para su empleo, emancipación y acceso a la vivienda, entre otras cuestiones. Probablemente en los próximos años se verán más cambios demográficos y cambios en el patrón de cuidados y una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el cuidado futuro[24].

Se observa gran unanimidad de actitudes en la valoración de las personas mayores y de las relaciones con los progenitores[25]. Solo entre el 4% y el 5% de los entrevistados se muestra en desacuerdo con que los mayores necesiten atención y cuidados, sean un apoyo familiar y aporten a la sociedad por su experiencia. La misma proporción se encuentra para opinión de que sean un estorbo, calificándolas como "molestas" (4%), una respuesta que se debe significativamente más a la opinión de los mismos mayores, ya que

[24] Para profundizar sobre el envejecimiento en España y los patrones del cuidado a las personas mayores se puede consultar el capítulo "Dependencia y cuidados" de Abellán, Pérez *et al*. en *Informe España 2017* (Blanco, Chueca y López-Ruiz, 2017).

[25] Preguntas tomadas del estudio CIS 3201.

cerca del 8% de los mayores de 65 años ofrecen esta respuesta respecto al 0% de los menores de 25 años y entre el 3% y 4% en los otros grupos de edad. En este sentido, los resultados señalan una fuerte conexión intergeneracional, en tanto que los mayores se sienten más como molestos mientras que los jóvenes no los ven en absoluto de esta manera.

Los datos sobre la frecuencia de relaciones con los padres (tabla 13) reflejan básicamente el efecto demográfico de la mortalidad y el envejecimiento de la población, a medida que aumenta la edad se incrementa significativamente el porcentaje de población que no tiene relación con sus padres por razones involuntarias, reflejado en la categoría de respuesta de "no procede". Este efecto se hace más patente a partir del tramo de edad de 45-54 años y, sobre todo, en los dos siguientes. Se trata de una pregunta intermedia para llegar a preguntar sobre el tipo de relación con los padres, excluyendo de la base a quienes no tienen tal tipo de relación en el momento de la entrevista por diferentes razones.

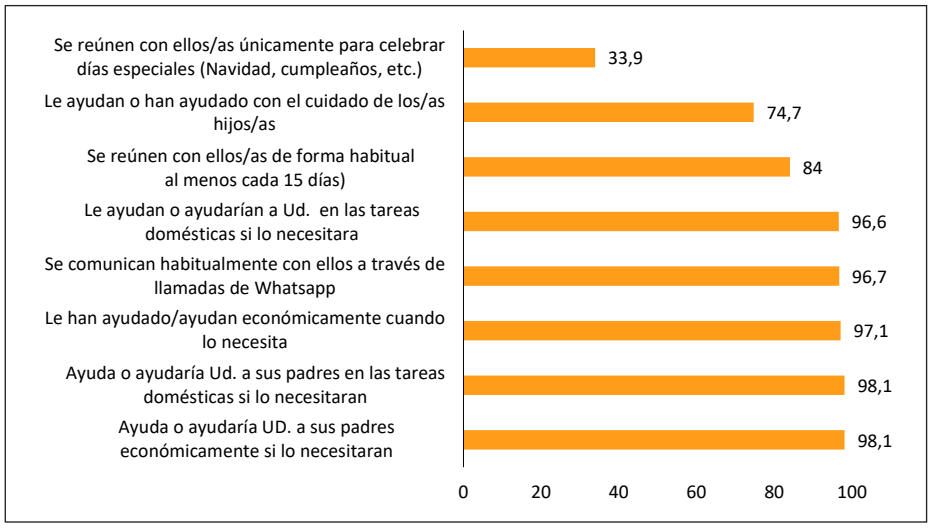
Tabla 13 – ¿Tiene usted actualmente relación con sus padres? Respuestas por grupos de edad. En porcentaje

	Total	<25 años	25-34 años	35-44 años	45-54 años	55-64 años	65 años y más
Sí	65,4	94,9	92,7	89,8	74,1	42,5	9,6
No	6,2	3,3	3,5	4,4	5,9	7,6	11,0
No procede	28,5	1,8	3,7	5,8	19,9	49,9	79,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Entre los indicadores acerca del tipo de relación con los padres (gráfico 21) destacan varios datos. Una de cada tres personas que sí tienen relación con sus padres únicamente se reúne con ellos "para celebrar días especiales (Navidad, cumpleaños, etc.)", mientras que a tres de cada cuatro "le ayudan o han ayudado con el cuidado de los hijos/as". Los lazos familiares parecen fuertes a juzgar por el dato de que un 84% se reúne con los padres de forma habitual –al menos cada quince días– y más del 95% responde tanto que les ayuda o ayudaría en caso de necesidad para tareas domésticas o económicamente, como que serían ayudados por los padres en caso de necesitarlo. La prevalencia de estas respuestas es homogénea entre los diferentes grupos sociodemográficos, con algunas diferencias en las ayudas en tareas domésticas entre los extranjeros, debidas quizás a factores culturales (en general responden que los padres les ayudarían menos que ellos a los padres).

Gráfico 21 – Tipo de relación con los padres. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

3.3. La cultura del encuentro a través de las prácticas sociales

Si bien hemos mencionado que los valores hacen referencia a los principios sobre cuya base se establecen prioridades y jerarquías de bienes, las prácticas sociales hacen referencia a los comportamientos y respuestas que se dan para el logro de los mismos. Parecería razonable que la relación entre ambos (valores y prácticas) debiera ser estrecha en la medida en la que los primeros inspiran de alguna forma la elección de las acciones a llevar a cabo. Lo cierto es que no resulta extraño encontrar diferencias sustanciales entre ambas dimensiones dentro de una persona, grupo o sociedad. Es lo que, de manera coloquial, denominamos incoherencias entre lo que aspiramos a ser y lo que nuestra práctica cotidiana dice de nosotros.

En esta ocasión, se ha subdividido el componente de las prácticas sociales en seis dimensiones distintas, con indicadores que –a pesar de las limitaciones similares a las indicadas en el apartado anterior– nos permiten analizar un espectro suficientemente amplio de este eje. A las seis dimensiones contempladas (tabla 14) se les da el mismo peso en la composición del índice. El análisis de su correlación parcial con este indica que los más correlacionados son las prácticas de consumo, las de solidaridad, las actitudes hacia otros grupos y el compromiso con lo público.

Tabla 14 – Correlación de las subcategorías de valores con el Índice de Cultura del Encuentro. Coeficientes

Subcategorías	Correlación parcial con el ICE
Consumo	.547
Solidaridad	.438
Aceptación de la diversidad	.422
Compromiso con lo público	.416
Honestidad	.349
Vínculos sociales	.279

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

A continuación, ofrecemos la descripción de los datos recogidos en cada uno de los indicadores.

3.3.1. Consumo responsable y movilidad

Los hábitos de consumo son también una forma de manifestar opciones personales de tipo cívico o ético, sobre todo en lo relacionado con cuestiones medioambientales (huella ecológica y producción de proximidad), las condiciones laborales de producción y la opción por el comercio de proximidad[26] en el barrio o por las grandes superficies en los consumos habituales. La mayor parte de la población, alrededor del 70%, hace su compra cotidiana en tiendas, mercados y supermercados de barrio, una tendencia que aumenta significativamente entre las mujeres (74%) y en las personas de 55 años y más (tabla 15), prefiriendo esta opción sobre la de grandes superficies, hipermercados y centros comerciales.

Tabla 15 – ¿Dónde diría usted que suele hacer la mayor parte de su compra cotidiana (cesta de la compra)?

	Total	Hombre	Mujer	<25 años	25-34 años	35-44 años	45-54 años	55-64 años	65 años y más
Tiendas, mercados y supermercados de barrio	70,5	66,8	74,0	70,7	63,2	66,9	67,5	76,6	77,9
Hipermercados y centros comerciales	29,5	33,2	26,0	29,3	36,8	33,1	32,5	23,4	22,1

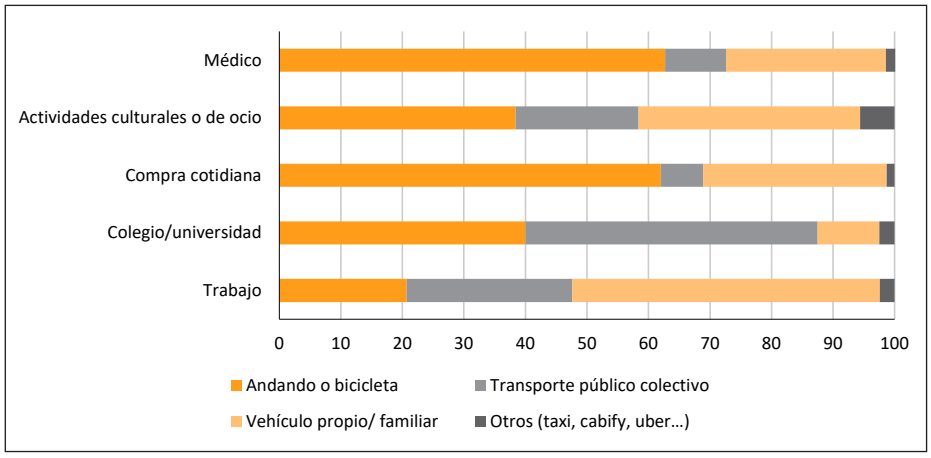
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

[26] El comercio de proximidad constituye a nuestro entender una red básica de sociabilidad y su fortaleza un indicador de un entorno que facilita el conocimiento y el compromiso con la comunidad más cercana. Los crecientes procesos de gentrificación y turistización en algunos barrios de las grandes ciudades, con la correlativa destrucción de esas redes de sociabilidad características de los tradicionales barrios, constituyen un buen ejemplo de la relevancia de este indicador. Véase Walliser y Sorando (2019).

A la hora de hacer la compra, los criterios que se tienen más en cuenta son que sean productos de elaboración local (58%) y las cuestiones medioambientales, ya que un 49% declara tener en cuenta este factor. En cambio, las cuestiones éticas, como los salarios, la no explotación y la igualdad, no son tenidas en cuenta en la mayoría de casos (59%), si bien entre las personas con estudios universitarios se incrementa de forma muy significativa la respuesta afirmativa (un 73% tiene en cuenta que sean productos locales, el 55% tiene presente las cuestiones éticas y el 66% las medioambientales).

Un segundo componente tenido en cuenta a la hora de analizar esta dimensión se basa en el análisis del patrón de desplazamientos a los lugares más habituales[27]. Así, el medio de transporte más frecuente varía en función de los diferentes tipos de destinos (gráfico 22). Para ir a médicos y a la compra cotidiana, lo más habitual es ir a pie o bicicleta, mientras que para ir a trabajar o a actividades culturales o de ocio se diversifican más las respuestas, primando el vehículo propio.

Gráfico 22 – Para desplazarse a los siguientes destinos, ¿cuál diría usted que es su medio habitual de transporte? En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

[27] Algunos estudios ya clásicos, como *Solo en la bolera* de Robert Putnam (2002: 285-ss), ponen de manifiesto la relación de una movilidad crecientemente individualizada con el debilitamiento de los lazos comunitarios. A ello hay que añadir el impacto medioambiental adicional que implican los desplazamientos en vehículo particular cuando existen otras alternativas de transporte.

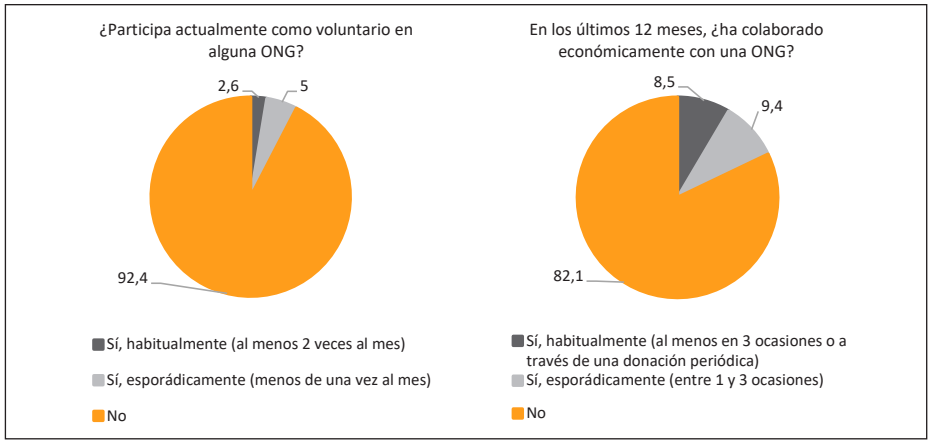
3.3.2. Solidaridad

Compartir, empatizar y cooperar representan prácticas específicamente sociales. Allí donde las personas actúan conjuntamente se genera poder y capacidad de transformación; un poder que aparece muy visible en el espacio político, pero también en el espacio relacional de las comunidades cercanas, las asociaciones y los grupos sociales de diversa índole (religiosa, cultural o artística, profesional o intelectual, etc.). En este sentido, hemos considerado como conductas solidarias aquellas que se desarrollan en ONG valorando como relevante el análisis de dos componentes concretos: la colaboración económica y la participación voluntaria en organizaciones sociales (y, más específicamente, en organizaciones no gubernamentales), ya que se puede tomar como un indicador de conducta en favor de su comunidad de referencia, pero también de otras que se encuentran a mayor distancia (gráfico 23).

El porcentaje de personas que ha colaborado económicamente con ONG en los anteriores 12 meses, ya sea de forma esporádica o habitual, es más del doble de las que lo hicieron como voluntarios (17,9% y 7,6%). La colaboración económica desciende significativamente entre los menores de 25 años y también entre la población extranjera, algo que quizás sea más debido a su menor capacidad de gasto que a su falta de interés.

La participación como voluntario suele implicar un mayor grado de compromiso que, junto a la contribución económica, conlleva la dedicación de un recurso casi siempre escaso: el tiempo. Mientras que el 5% de la población representada en la muestra colabora esporádicamente como voluntaria con este tipo de organizaciones, solo un 2,6% lo hace habitualmente. Sin embargo, a diferencia de lo observado con la ayuda económica, aquí no se aprecia tanta diferencia en la colaboración de jóvenes o extranjeros, pues se aproximan a los resultados en el conjunto de la muestra.

Gráfico 23 – Personas que colaboran económicamente y como voluntarias en ONG. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Un dato a destacar en el análisis realizado es que el nivel de estudios conlleva un aumento significativo de la participación, tanto económica como en voluntariado: un 13,5% de los universitarios ha hecho voluntariado en ese tiempo y un 29% aportó económicamente.

La Plataforma para el Voluntariado en España cifra en torno al 7% las personas que colaboran como voluntarias, un dato en línea con nuestra encuesta. El dato positivo, según la Plataforma, es que en los últimos años ha ido creciendo el porcentaje de personas que realizan voluntariado. Por otro lado, la Asociación Española de Fundraising afirma que el 37% de la población ha colaborado en los últimos 12 meses frente al casi 18% de nuestro estudio. Aunque puede contrastar en un primer análisis, esto es debido a lo restrictivo de nuestra pregunta, ya que ceñimos la colaboración al mundo de las ONG. Sin duda, la pregunta debiera ser, para próximas oleadas, más abierta identificando todo tipo de organizaciones sociales, culturales, ecológicas, etc. Además, seguramente las prácticas solidarias deberían ampliarse en futuras investigaciones sobre la cultura del encuentro más allá del mundo institucional solidario clásico para abrirse a las redes vecinales, comunidades de proximidad y algunas formas de compromiso desde el mundo digital.

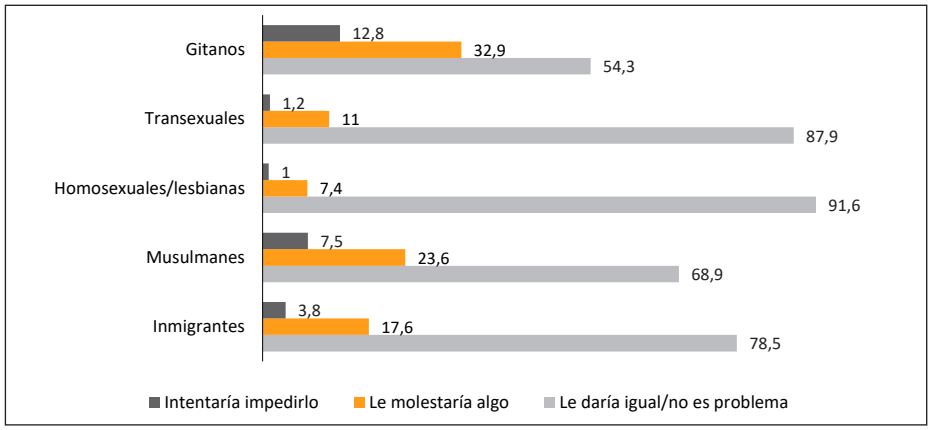
3.3.3. Aceptación de la diversidad

En el apartado anterior, exploramos cuestiones relativas a la convivencia y los prejuicios existentes hacia la población inmigrante o las personas de algunas minorías consideradas como vulnerables o excluidas. A continuación, analizamos las actitudes relacionadas con el trato directo y, por tanto, con el comportamiento respecto a esos grupos de personas.

El primer indicador utilizado en este sentido se vincula al trato con vecinos que pueden ser considerados como "diferentes". Se trata de explorar el tipo de relación que se querría tener (o no tener) en la vida cotidiana (gráfico 24). En este sentido, es reseñable destacar que la mayoría de las personas (entre el 54% y el 91%) no ve ningún problema en convivir con personas transexuales, homosexuales o extranjeros; los únicos casos en los que aumenta el porcentaje de personas que intentarían impedir tener estos vecinos es cuando nos referimos a personas de etnia gitana o musulmanas.

El análisis por edades muestra diferencias reseñables. Así, entre las personas menores de 35 años disminuye significativamente la respuesta de que "molestaría algo" tener inmigrantes como vecinos (5,7% en menores de 25 años y 12% para los de 25-34 años), mientras que aumenta para los mayores de 65 años hasta un 33,9%. Los jóvenes se muestran también más abiertos que los mayores a convivir con personas musulmanas y gitanas. Por su parte, las mujeres se muestran más inclinadas que los hombres a responder que les daría igual y no es problema vivir junto a personas homosexuales o transexuales.

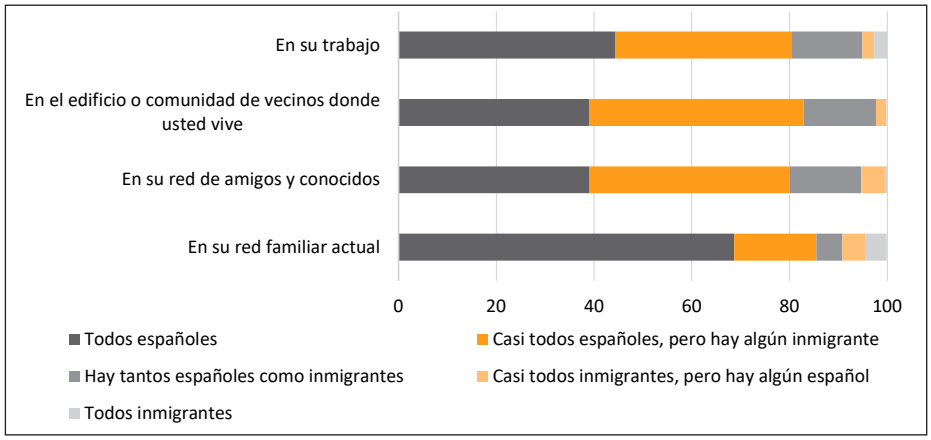
Gráfico 24 – Y pensando en las circunstancias de convivencia que se pueden dar en su edificio o comunidad de vecinos, ¿le molestaría algo, le daría igual o intentaría impedir que vivan…? En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Un segundo aspecto a tener en cuenta nos remite a las relaciones con personas inmigrantes en otros espacios de interacción y convivencia, como son la red familiar y de amigos, el trabajo, el vecindario y otras. En este sentido, refiriéndonos a la población en general, distinguiríamos tres ámbitos en los que se da una relación tan habitual con personas españolas como con inmigrantes: en el trabajo, en el vecindario y en la red de amistades. Por su parte, en el ámbito familiar, la presencia de personas españolas es claramente superior (gráfico 25).

Gráfico 25 – Y pensando en varios ámbitos de relaciones y convivencia, como por ejemplo serían su red familiar y de amigos, en cada uno por favor señale cuál sería la presencia de inmigrantes. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Un análisis más pormenorizado, nos revela que en el caso de los menores de 35 años disminuye significativamente la frecuencia de casos en los que la red familiar está integrada únicamente por españoles (57% para los menores de 25 años y 60,5% para los de 25-34 años), aumentando hasta el 22% los casos en que son "casi todos españoles, pero hay algún inmigrante".

Se observa un comportamiento similar en la red de amigos y conocidos: entre los menores de 25 años, casi uno de cada tres considera que entre sus amigos y conocidos hay tantos españoles como inmigrantes (30,3%) y hasta un 11,4% considera que son "casi todos inmigrantes".

Si observamos detalladamente las respuestas por nacionalidad (española o extranjera), casi la mitad de los extranjeros (49,5%) opina que "hay tantos españoles como inmigrantes" en su red de amigos y conocidos, mientras que solo el 10,4% de los españoles ofrece esta respuesta, siendo mayoría los que consideran que sus amigos son "casi todos españoles, pero hay algún inmigrante" (44,9%). Respecto a los vecinos, se observa que la mayor parte de los extranjeros tiene un entorno vecinal en el que hay tantos españoles como inmigrantes (39%), una situación que se repite en el entorno laboral: el 40% de los extranjeros responde que en su trabajo hay tantos españoles como inmigrantes y un 37% de los españoles dice que también hay algún inmigrante en su entorno de trabajo.

De alguna forma, los datos mencionados vienen a poner de manifiesto la interacción cotidiana (especialmente en los grupos de edad más jóvenes) entre población española e inmigrante, sin que se observe una tendencia a la "guetificación" o la búsqueda de relaciones exclusivamente "homogéneas" en este sentido.

3.3.4. Compromiso con lo público

Esta dimensión trata de recoger en qué medida la sociedad defiende y demanda políticas públicas para aquellos sectores sociales más vulnerables (mayores, jóvenes, inmigrantes, etc.) y en qué medida también mantiene unos niveles elevados de participación cívica y política. Para ello, se han tomado como indicadores la participación en alguna asociación, entidad o movimientos sociales, la participación electoral y en campañas de recogida de firmas o en manifestaciones.

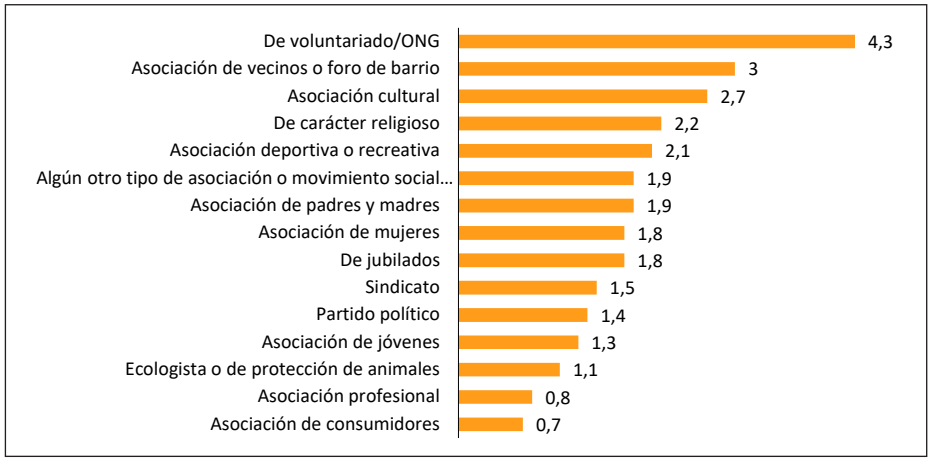
En términos generales, podemos considerar que la participación en asociaciones y organizaciones sociales es baja, pues solo una de cada cinco

personas lo ha hecho. Si bien no se dan diferencias significativas por género (en torno al 22%), sí encontramos un aumento paulatino con la edad: los mayores de 65 años y las personas con edades entre 35 y 44 años son quienes más participación demuestran (en ambos grupos se llega a más del 25%). Por su parte, entre los jóvenes se constata un descenso significativo, llegando al 6,7% en menores de 25 años y al 17,3% para los que tienen entre 25 y 34 años.

Entre la población extranjera la participación en estas entidades desciende significativamente, situándose en el 11% la proporción de los que lo hacen. Por su parte, el nivel de estudios se encuentra asociado a una mayor participación en el grupo de personas que tienen estudios universitarios, donde uno de cada tres (33,4%) señala participar en alguna de estas organizaciones sociales, de los cuales un 10% lo hace en ONG y casi un 5% en asociaciones culturales y de vecinos. El análisis según el tipo de entidad (gráfico 26) nos muestra que la participación más frecuente es el voluntariado en organizaciones no gubernamentales (4,3%), seguida de asociaciones de vecinos (3%) y de asociaciones culturales (2,7%).

Por su parte, los hombres (tabla 16) tienden más a participar en asociaciones deportivas (3,4%), mientras que las mujeres en asociaciones de padres y madres (2,9%) y de mujeres (3,3%).

Gráfico 26 – En los últimos 12 meses, ¿ha participado en alguna asociación, entidad o movimiento social? En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

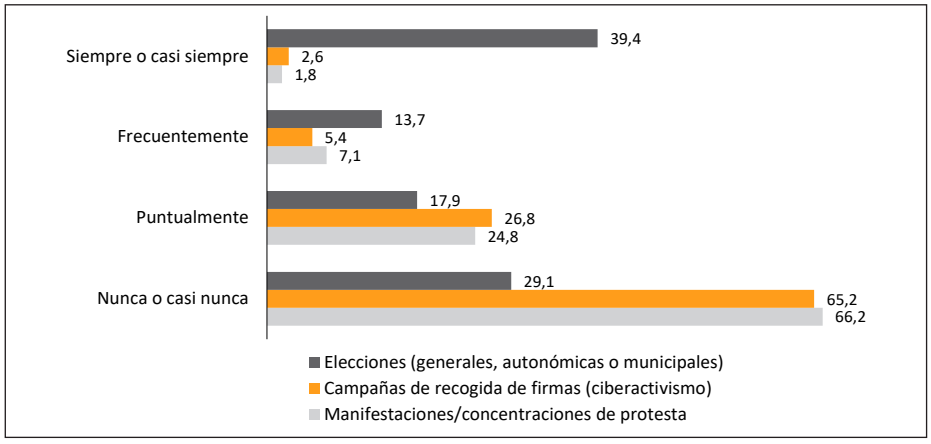
Tabla 16 – Participación como voluntario/a en asociaciones y organizaciones por sexo. En porcentaje

	Total	Hombre	Mujer
Asociación de vecinos o foro de barrio	3	2,5	3,3
Asociación deportiva o recreativa	2,1	3,4	0,9
Asociación cultural	2,7	2,9	2,6
De voluntariado/ ONG	4,3	3,3	5,1
Sindicato	1,5	1,6	1,4
Partido político	1,4	1,6	1,2
Asociación de consumidores	0,7	0,5	0,9
Asociación de padres y madres	1,9	0,7	2,9
De jubilados	1,8	1,8	1,7
Ecologista o de protección de animales	1,1	1,1	1
Asociación de mujeres	1,8	0,2	3,3
Asociación de jóvenes	1,3	1,2	1,3
Asociación profesional	0,8	1,1	0,5
De carácter religioso	2,2	2,2	2,2
Algún otro tipo de asociación o movimiento social	1,9	2,7	1,1
No ha participado en ninguna de las anteriores	78,5	78,6	78,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Un segundo aspecto ligado a esta dimensión es la participación electoral y cívica (participación electoral, en campañas de recogida de firmas y en manifestaciones). En este sentido, la participación tiende a ser también relativamente baja, ya que solo un 39,4% señala hacerlo siempre en las convocatorias electorales, y una mayoría (más del 65%) no ha participado nunca en campañas de recogida de firmas o manifestaciones o concentraciones de protesta (gráfico 27).

Gráfico 27 – Frecuencia de participación en elecciones, campañas y manifestaciones/concentraciones. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

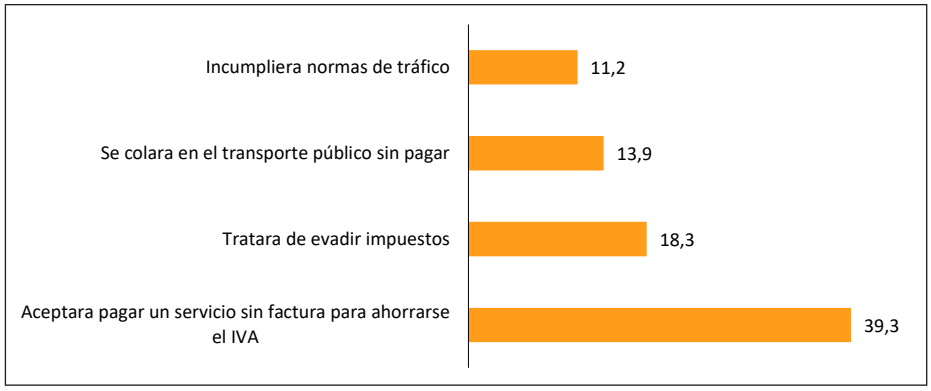
3.3.5. Honradez y lealtad

Si en el apartado vinculado a los valores que lleva este mismo nombre se hacía referencia a la confianza en los demás, en cuanto a prácticas se ha tratado de analizar algunas llevadas a cabo en este ámbito. Así, el análisis se centra en ver si se justificarían algunas conductas poco cívicas (como incumplir normas de tráfico, no pagar el billete en el transporte público, evadir impuestos y hacer algún pago sin la correspondiente factura…) por parte de las personas encuestadas.

El rechazo es unánime en lo que se refiere al incumplimiento de normas de tráfico o para usar el transporte público sin pagar billete, algo que justificaría solo entre el 11 y 14% de los entrevistados (gráfico 28). En cambio, en el caso de evadir impuestos, se acerca al 20% el número de casos en los que se ve como algo justificado si lo hace alguien del entorno cercano; y pagar sin factura para evadir el impuesto sobre el valor añadido es visto como algo justificable por cerca de un 40% de la población.

Los hombres resultan ser más tolerantes que las mujeres en todos los ámbitos mencionados: respecto al incumplimiento de normas de tráfico, un 15% lo justificaría frente al 8% de las mujeres; y en cuanto a los pagos sin factura, el 44% de los hombres y el 35% de las mujeres. De forma similar, en los jóvenes se da una mayor tasa de justificación de estos comportamientos.

Gráfico 28 – ¿Justificaría usted que alguien de su entorno cercano…? En porcentaje



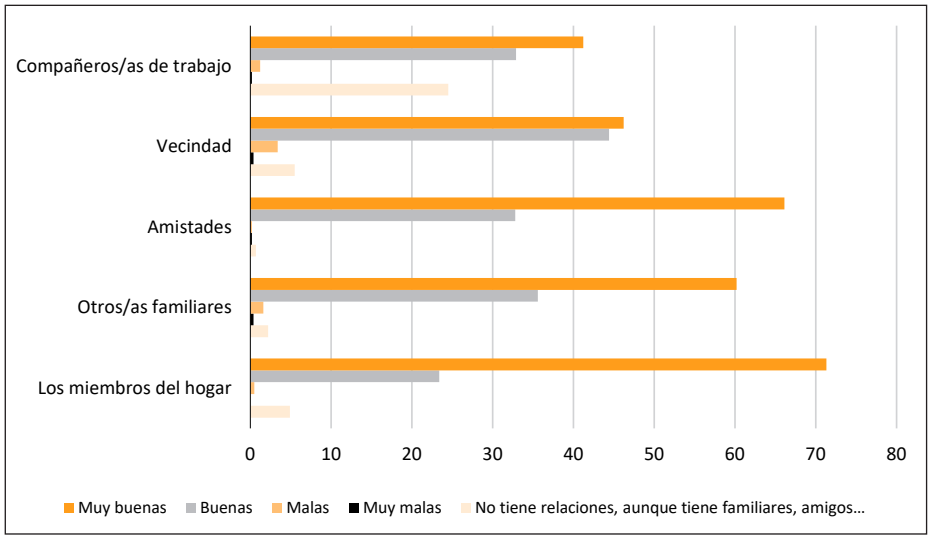
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

3.3.6. Vínculos sociales

La última dimensión analizada en relación con las prácticas, son los vínculos sociales. Los indicadores empleados para evaluar esta dimensión son cuatro: la valoración de la calidad de las relaciones personales en diferentes círculos o ámbitos sociales, la presencia de alguien a quien se pueda recurrir en caso de necesidad o de alguna persona a la que se esté ayudando de alguna forma cuando tiene problemas y el sentimiento de soledad.

La mayoría de las personas (el 60% o más) califican como muy buenas las relaciones con los miembros del hogar, con sus amistades y con otros familiares, mientras que algo menos del 50% consideran muy buenas las relaciones con sus vecinos o compañeros de trabajo (gráfico 29).

Gráfico 29 – ¿Cómo calificaría sus relaciones con…? En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

Cerca del 90% manifiesta tener a alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene problemas de tipo económico, de cuidado personal, apoyo emocional o para hacer gestiones, un porcentaje que aumenta de forma significativa entre los jóvenes, por tener como referencia a los padres, mientras que disminuye en las personas de mayor edad (tabla 17).

Tabla 17 – ¿Tiene a alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene problemas (por ejemplo, para prestarle dinero, cuidar de usted o de alguna persona dependiente a su cargo, apoyo emocional, gestiones…? En porcentaje de respuestas afirmativas

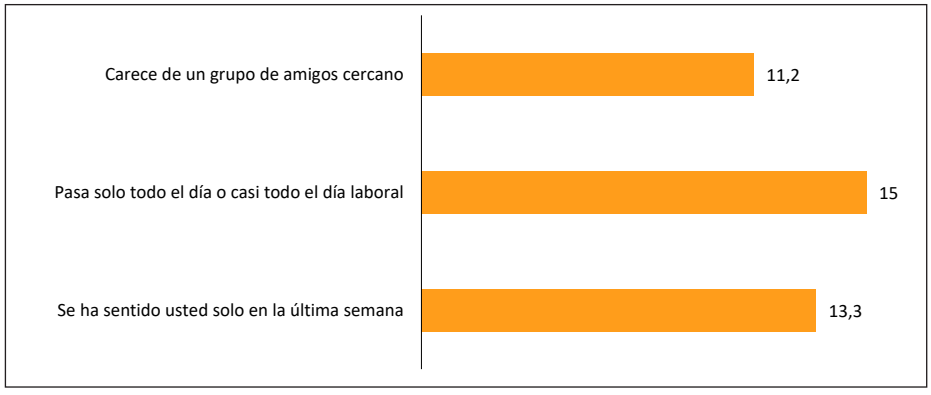
Total	<25 años	25-34 años	35-44 años	45-54 años	55-64 años	65 años y más
89,2	96,0	94,3	90,8	87	88,1	82,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

También se sitúa en el 90% el porcentaje de quienes tienen cerca alguna persona a la que ayuda o ha ayudado cuando tiene problemas, una proporción que se mantiene constante en los diferentes tramos de edad, con la excepción de los mayores de 65 años donde disminuye al 83%. En este sentido, no se dan diferencias relevantes en función del nivel de estudios, del género, o entre españoles y extranjeros, primando en este aspecto la regularidad.

Tomando en cuenta el sentimiento de soledad en tres contextos diferentes (gráfico 30), se observa que entre el 10% y el 15% de las personas se han sentido solas, siendo mayor cuando está referido a la jornada laboral. Ahora bien, este último dato debe ser interpretado con una cierta cautela, en la medida en la que los datos se han obtenido en un momento caracterizado por el incremento del teletrabajo en algunos sectores a consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

Gráfico 30 – Sentimiento de soledad. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

El análisis pormenorizado del indicador relativo a la sensación de soledad en la última semana permite señalar que esta aumenta en función del género y la edad, siendo mayor para las mujeres (16% frente al 10,4% de los hombres), y para los mayores de 65 años (25% respecto al 13% del conjunto de la población). Aumenta también entre quienes se sitúan en el tramo de clase social baja (22%) y quienes tienen estudios primarios o menos (18%).

3.4. Las condiciones estructurales para la cultura del encuentro

El tercer conjunto de indicadores tiene una arquitectura diferente a los dos anteriores. Para la construcción de una cultura del encuentro es necesario partir de unas ciertas condiciones de la realidad social y económica; ¿cuáles serían esas condiciones que refuerzan la convivencia y los vínculos comunitarios y cuáles las que dificultan los mismos?, ¿vivimos en un contexto social que facilita o dificulta la cultura del encuentro? Estos condicionantes estructurales de la convivencia tienen clara relación con la desigualdad social, que resulta de una sociedad jerarquizada por diferencias de clase social, género, raza o etnia y por una desigual distribución del acceso a recursos y derechos. Y se puede manifestar de formas diversas, en las diferencias en riqueza, patrimonio e ingresos, en un desigual acceso a la educación y a los recursos culturales, incluso por un desigual tratamiento por parte del sistema judicial. Desigualdad y estratificación social van de la mano, y se pueden analizar diversos elementos materiales y económicos que llevan a afirmar que la concentración del aumento de la riqueza en manos de unas minoría o élites no se autocorrige y aumenta la desigualdad económica (Piketty, 2015 y 2021). Incluso se ha llegado a afirmar que "la mayor desigualdad la produce el desempleo", que sería, entre estos elementos, uno de los más determinantes[28]. Por lo tanto, en el estudio de la desigualdad se puede distinguir entre desigualdad de condiciones y desigualdad de oportunidades. Sociológicamente la desigualdad social se estudia como un problema que presenta tres dimensiones: a) condiciones estructurales, b) elementos ideológicos o culturales y c) políticas y prácticas sociales (Crossman, 2021). Los indicadores de este elemento del índice apuntan a medir las del primer tipo.

Con este planteamiento se han elegido los indicadores de condiciones estructurales, confiriendo un peso algo mayor a este conjunto que al de los otros dos ejes, de forma que refleje que en el planteamiento teórico se ha considerado que son a la vez base conducente a una cultura del encuentro y un claro indicador del punto en el que se halla la sociedad en el *continuum* encuentro – desencuentro o descarte. De este modo, en el cómputo final del índice, el eje de los valores suma un 30% del resultado, esta misma proporción

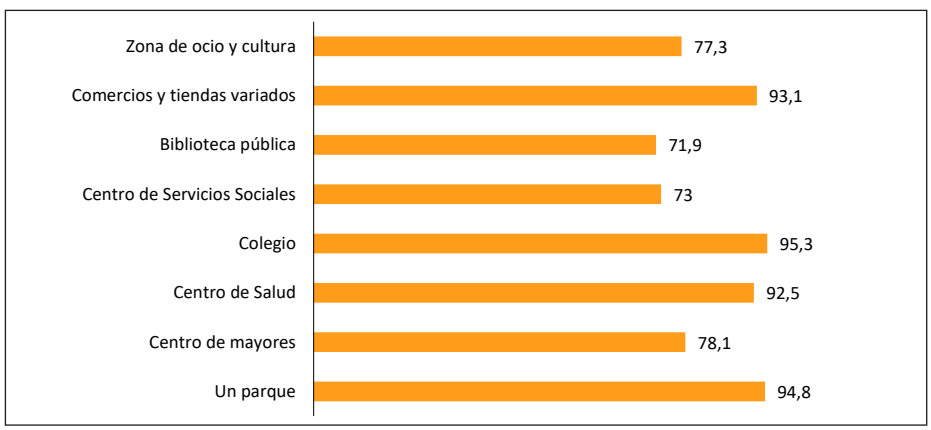
[28] Piketty, T., "La mayor desigualdad la provoca el desempleo". *El País*, 11 enero 2015. https://elpais.com/economia/2015/01/09/actualidad/1420836043_696183.html#?prm=copy_link

la aportan los indicadores de conductas/prácticas sociales, mientras que el indicador de condiciones estructurales aporta el 40% del resultado final. Por lo tanto, el planteamiento teórico sobre el que se desarrolla la metodología del índice lleva a darles más peso al entender que reflejan o informan de unas condiciones necesarias *a priori* para el desarrollo de los otros componentes.

El criterio seguido para elegir en este tercer bloque los indicadores es buscar que sean simples, descriptivos, que vengan de fuentes fiables (validadas internacionalmente), que se puedan seguir en el tiempo y que sean comparables. Los indicadores sobre valores y prácticas sociales, como se ha dicho antes, se desarrollan con preguntas incluidas en la encuesta; en cambio de los cinco indicadores que componen el eje condiciones estructurales, solo uno toma datos de la encuesta, el referido a la habitabilidad de las ciudades y el entorno urbano. Los restantes se obtienen de datos secundarios referidos a la calidad de vida, el desempleo, pobreza y desigualdad.

El indicador sobre entorno urbano recoge información acerca de la accesibilidad que tienen las personas en la cercanía de sus casas (1 km/15 minutos a pie) a diversos servicios y recursos, englobando desde una biblioteca hasta un parque, colegio o comercios y tiendas (gráfico 31). Entre los recursos propuestos, donde se percibe una presencia algo menor, si bien no deja de ser mayoritaria en todos (por encima del 50%), es en bibliotecas públicas (71,9%) y centro de servicios sociales (73%). Más del 90% de los entrevistados tienen cerca un centro de salud, parques o un colegio, así como comercios y tiendas variados. Sin duda, son datos que indican una elevada calidad de vida en este sentido.

Gráfico 31 – Y en el lugar en el que reside, dígame si en un radio de 1km o 15 minutos a pie de su domicilio tiene Ud. al alcance… En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre la Cultura del Encuentro 2021.

No hay diferencias destacables según sexo y edad; sí se aprecian por clase social (subjetiva) en tanto que el grupo que se sitúa en clase baja tiene menos acceso a centro de mayores (39% no tiene), centro de salud (21%) y centro de servicios sociales (46%). Al distinguir las respuestas por tipo de hábitat, rural o urbano, como cabe esperar en el entorno rural (poblaciones <10.000 habitantes) hay menos acceso cercano; por ejemplo, el 34,5% no tiene acceso a centro de mayores, aunque centro de salud sí tienen en el 88% de los casos, un 15% no tiene acceso cercano a comercios y tiendas y el 40% a zonas de ocio y cultura. También se aprecian algunas diferencias entre extranjeros y españoles, ya que un 31% no tiene acceso cercano a dichas zonas de ocio y cultura, frente al 22% de los españoles. Sin embargo, cuando se trata de colegios cercanos solo el 1,5% de los extranjeros no lo tiene, frente al 5% de los españoles. El tipo de vivienda, bloque de pisos, unifamiliar o pareado en urbanización abierta y unifamiliar en urbanización cerrada también se encuentra asociado a algunas diferencias en la cercanía de estos servicios y recursos.

Los siguientes indicadores se toman de fuentes secundarias y explicamos a continuación la elaboración que han tenido para poder agregarlos al ICE.

El indicador de calidad de vida toma los datos para España del *Better Life Index* (OCDE, 2020), escogiendo siete indicadores parciales (tabla 18), para agregarlos y calcular una media en base diez, como en los otros indicadores, resultando un valor de 6,04.

Tabla 18 – Puntuaciones de España en algunos indicadores parciales del *Better Life Index*. Puntuación sobre 10

Ámbitos	Valor
Vivienda	6,7
Comunidad (calidad de apoyo en el ámbito social)	7,7
Medio ambiente (calidad del medio ambiente en que se vive)	5,3
Salud	8,4
Educación	5,5
Ingresos	4
Empleo	4,7
Media:	**6,04**

Fuente: Elaboración propia.

El indicador de desempleo toma el valor de la tasa de paro media en 2021, que es 14,78% (INE, EPA 2021), transformando este valor a base diez en un intervalo en el que el límite superior estaría en el 30% (máximo histórico alcanzado en el 25,8% en 2012) y el límite inferior en el 3% (pleno empleo teórico). El valor resultante de esta transformación a base diez es 5,64.

Para la pobreza se ha tomado el valor en España de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social según la Encuesta de Calidad de Vida, que es del 21% (ECV, 2020). Y este valor se ha transformando a base diez tomando el intervalo con límite superior del 25% (peor dato registrado por OCDE de Rumanía 23,4% y Bulgaria 23,8%) y límite inferior del 10% (entre el 9,7% de Chequia y el 12% de Dinamarca o Noruega). El valor resultante de esta transformación a base diez es de 2,67[29].

Y para el indicador de desigualdad, partimos del coeficiente Gini de 0,321 (ECV 2020) y lo hemos transformado también a base diez tomando como límite inferior 0,15 (algo más bajo que los mejores datos para la OCDE (son 0,22 para Eslovaquia) y límite superior 0,5 (algo más que el peor dato registrado en la OCDE, que es 0,4 para Bulgaria). El valor resultante de esta transformación a base diez es de 5,11.

3.5. Principales hallazgos y conclusiones

Resultados del índice de cultura del encuentro (ICE)

El índice sintetiza en una escala decimal (1-10) la posición del conjunto de la población con respecto al conjunto de indicadores acerca de los valores, prácticas sociales y condiciones estructurales definitorias de la cultura del encuentro. Los resultados globales sitúan el ICE en un valor del 5,69 sobre la escala de diez puntos, lo que sería un mero aprobado y deja un amplio margen de mejora y cambio en los distintos elementos que conforman la cultura del encuentro.

Si comparamos los resultados que obtienen los diferentes indicadores, tomando la popular imagen del vaso "medio-lleno y medio-vacío", el vaso estaría más lleno en los valores relacionados con las relaciones intergeneracionales y el sector público, en las prácticas relativas a vínculos sociales y honestidad, así como en las condiciones estructurales referidas al contexto urbano. Y el vaso se encuentra más vacío en los valores sobre desarrollo sostenible, las prácticas solidarias y el compromiso con lo público, así como en cuanto a las condiciones estructurales de pobreza.

---

[29] La fuente tomada para los datos citados de la OCDE es https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm.

Podemos clasificar al conjunto de la población según su nivel de puntuación en el ICE en tres grupos: alrededor de la mitad de la población queda en el nivel medio (media en el índice de 5,75), un 20% en el nivel alto (media 6,39) y el 30% restante en el nivel bajo (media 5,09).

Comparando estos tres conjuntos, se observan algunas tendencias significativas:

- En el grupo de nivel alto en el ICE encontramos menos jóvenes menores de 25 años (6,3% cuando son el 8% los grupos de nivel medio y bajo), mientras que hay más personas con edades entre 35 y 44 años (22,3%) que en el conjunto de la muestra.

- El grupo de edad de 45 a 54 años se encuentra menos representados en el nivel medio de cultura del encuentro (17,7%), mientras que las personas de más de 54 años están algo más representadas en dicho grupo (38%).

- Un hallazgo muy relevante es que las diferencias entre hombres y mujeres son más significativas que por edades. En un contexto social de mayor igualdad educativa y cultural entre hombres y mujeres, puede sorprender el hecho de que las diferencias entre generaciones sean menores que entre hombres y mujeres:

  - ✓ En el grupo de personas con nivel alto en el ICE encontramos una proporción significativamente mayor de mujeres (57,6%).

  - ✓ Mientras que en el grupo de nivel bajo la proporción de mujeres es significativamente menor que la de hombres (44,%).

- Al comparar la presencia de la población de nacionalidad española y extranjera en los tres grupos de nivel de cultura del encuentro, comprobamos que no hay diferencias significativas. El hallazgo principal en este sentido es poder constatar la similitud entre inmigrantes y españoles, que daría muestras de una notable integración y alineamiento cultural de ambas poblaciones.

- Hay una variable de clasificación que destaca por encima de otras: el nivel de estudios. Los estudios se revelan como la categoría social más determinante para observar diferencias significativas en el ICE:

  - ✓ Es significativamente mayor el número de personas con estudios universitarios en el grupo de nivel alto (29,2%) y el doble que en el total de la muestra las personas con estudios de posgrado, Master o doctorado (12,6%).

  - ✓ Las diferencias en titulaciones desaparecen en el grupo de nivel medio del ICE, pero vuelven a influir al analizar los resultados

para el grupo de nivel bajo, donde aumentan las personas sin estudios (2,6%) y con estudios primarios (37,5%) y secundarios o de FP de grado medio (25%). La presencia de personas con estudios universitarios cae al 10,6% cuando suponen un 24,6% en el total de la muestra.

Resultados en los componentes parciales del índice

a) Valores sociales

El índice cuenta con diez indicadores que recogen los valores sobre diferentes ámbitos de convivencia y actividad social. Entre ellos, los que más influyen en el resultado final del ICE son los relacionados con la percepción de la diversidad, la reciprocidad, el desarrollo sostenible y la tolerancia y respeto.

Diversidad

Entendiendo que la diversidad cultural asociada a la llegada de inmigrantes da lugar a una multiculturalidad, analizamos valores éticos y cívicos que pueden ser interpretados y vividos de forma muy distinta por la ciudadanía.

- La mayoría de la población (52,2%) considera que la llegada de personas de otros países contribuye a que España sea un lugar mejor para vivir.

- Valorando las actitudes hacia las culturas diferentes el 70% de los entrevistados se muestra de acuerdo con que "la inmigración enriquece las culturas locales", los jóvenes significativamente más que los mayores con un porcentaje alrededor del 80% para los menores de 35 años.

- Al distinguir entre españoles y extranjeros, el 92% de estos últimos responde que la inmigración sí enriquece la cultura local, indicando una autoimagen positiva de la inmigración.

- En una valoración más negativa, uno de cada tres entrevistados opina que la cultura local "es superior a las otras" (33,8%), una respuesta que aumenta un tanto entre los españoles (35,4%) y desciende (21,5%) para los extranjeros, descendiendo también entre la población con estudios universitarios (27,5%).

- A medida que aumenta el nivel de estudios aumenta también el grado de acuerdo con que "es importante entender a las personas que son diferentes".

- Los más jóvenes y las personas con nivel educativo más alto tienden a tener una actitud más ecuánime respecto a la competencia de extranjeros y españoles en el mercado laboral.

Reciprocidad

La reciprocidad es un valor asociado a las relaciones interpersonales y sociales que tiene que ver con el equilibrio y la correspondencia entre lo que dos o más personas dan y reciben respectivamente. Una relación es recíproca cuando hay una devolución, compensación o restitución valoradas como "justas" o acordes a las expectativas de las personas que intercambian algo o entran en interacción.

- En una primera evaluación del grado de disposición que tienen las personas para ayudar a los demás, la mayoría se sitúa en el término medio entre los polos de egoísmo y solidaridad (5,9 en una escala de 0 a 10).

- Para interpretar esta valoración, es notable la homogeneidad de opiniones a lo largo de casi todo el espectro de tramos de edad, por género, origen español o extranjero.

- En cambio, se aprecian tendencias diferenciales al distinguir por situación laboral y nivel de estudios; los parados sienten más que ningún otro grupo que prima la no reciprocidad y el egoísmo (un 10,2% califica con un 0 en la escala frente al 5,1% en el total). Quienes completaron estudios secundarios y FP de grado medio aumentan significativamente la respuesta negativa, mientras que quienes cuentan con estudios universitarios disminuyen las respuestas negativas.

- Por otro lado, se está demandando más reciprocidad con los jóvenes, dándoles más oportunidades, y para las personas mayores, reconociendo lo que han aportado ya, al tiempo que la mayoría (62%) tiene valores de solidaridad para ayudar a quienes estén en situaciones de dificultad económica.

Desarrollo sostenible

Aunque el cambio climático y los problemas energéticos ocupan titulares en todos los medios de comunicación, los objetivos de sostenibilidad y equilibrio siguen sin estar muy presentes en el compromiso personal y la responsabilidad ecológica en el consumo.

- La mayoría de los entrevistados está en contra de pagar precios más elevados para proteger el medio ambiente (54%), en contra de pagar más impuestos (62%) y de aceptar recortes en su nivel de vida por esta misma causa (64%).

- La actitud favorable ante estas tres medidas aparece directamente relacionada con la edad: los jóvenes se muestran más a favor y, a medida que aumenta la edad, decrece el apoyo a estas medidas.

- Esta tendencia indica un cambio actitudinal y, quizás, de conciencia y valores respecto al llamado "problema medioambiental" vinculado a la edad, probablemente influenciado por la educación y circunstancias vitales.

- La población con estudios universitarios se inclina significativamente más del lado de la sostenibilidad que quienes tienen estudios medios, mientras que aquellos con estudios secundarios o primarios están significativamente más en contra.

- La población extranjera está más en contra que la española en pagar precios más elevados (23% muy en contra respecto al 16%) o en aceptar recortes en su nivel de vida (31,5% frente al 22%).

Tolerancia y respeto

Se trata de dos valores centrales para una "cultura del encuentro", cruciales para la convivencia y la cohesión social. La aproximación a los mismos se hace desde el diálogo y convivencia en situaciones de vida cotidiana, pero también con un análisis de la opinión sobre la existencia de prejuicios sobre diferentes aspectos.

- En la vida cotidiana con cierta frecuencia las personas se ven obligadas a conversar o interactuar con otras que opinan y piensan de forma diferente que ellos en cuestiones importantes: la mayoría de las personas responde que ante tal situación tiende a escuchar y dialogar (56,5%), casi un tercio señala que tiende a "no decir nada" y el 15,6% declara abiertamente que tiende "a discutir o a enfadarme".

- Entre los diferentes tipos de discriminación, en opinión de los entrevistados, los menos extendidos en España son los que puede haber en razón de la edad, por ser joven o mayor de 55 años, así como por creencias religiosas y por discapacidad, mientras que los más extendidos serían por origen étnico, por orientación sexual e identidad de género.

- Los extranjeros tienden más a opinar que hay poca discriminación por edad, discapacidad o género, pero que hay más por origen étnico y creencias religiosas.

- La mayor incidencia de discriminación se da por género (5,7%) y origen étnico (4,1%), quedando los otros tipos por debajo del 2% y 1%. Sumando todos, alrededor del 14% de la población ha sufrido alguna discriminación.

- La tolerancia y respeto hacia las personas con diferentes creencias religiosas prima entre casi la totalidad de la población. Prácticamente todos los entrevistados consideran que deben tener derecho a practicar su religión libremente; solo un 1,5% considera que "no debe permitirse que las practiquen". Y la mayoría piensa que deben poder practicar su religión "siempre que no molesten a los demás" (38%) y "siempre que no intente imponerlas" (36%).

- Concretamente, respecto a la convivencia con personas de fe musulmana, la mayor parte de la población está en desacuerdo con que las prácticas discriminatorias y excluyentes hacia los musulmanes estén justificadas, o que Europa esté "en riesgo de islamización".

Perspectiva de género

La desigualdad de género es un fenómeno social, jurídico y cultural que se viene teniendo en cuenta entre los indicadores de desarrollo de las sociedades actuales. La vigencia del análisis de género es indudable y sigue siendo necesario para mejorar las condiciones que la sociedad ofrece a la mujer en los distintos ámbitos de realización vital y ciudadana.

- En general las mujeres están más en desacuerdo con la superioridad de los hombres en los ámbitos político, educativo o profesional, y con la adscripción a las mujeres de los roles de cuidadoras y responsables del hogar.

- La mayor diferencia en la valoración de hombres y mujeres se encuentra en el ítem referido a la superioridad de los hombres como ejecutivos y empresarios.

- Y las menores en que las mujeres son mejores cuidadoras y que la conciliación laboral es más importante para ellas, donde se encuentra un mayor grado de acuerdo tanto en las respuestas de hombres como las de mujeres.

- Se aprecian algunas diferencias significativas al distinguir entre españoles y extranjeros, así como según situación laboral y nivel de estudios.

Confianza en personas e instituciones

La confianza en las personas es un pilar clave de las relaciones sociales, como también lo es la confianza en las instituciones.

- Al valorar la confianza y el trato con los demás, hay más desconfianza entre los hombres, sobre todo en el segmento con edades entre 45 y 54 años.

- No se observan diferencias entre españoles y extranjeros, siguiendo ambos grupos un mismo patrón de respuesta.

- Las personas que estudian y los que se encuentran trabajando tienden a dar una puntuación más alta en confianza en los demás, así como aquellos con un nivel de estudios más alto.

- La confianza en las personas es un pilar clave de las relaciones sociales, como también lo es la confianza en las instituciones. Ordenando las instituciones en función de la mayor o menor confianza, coincidiendo con otros estudios, ocupan los tres primeros lugares la policía y fuerzas armadas, las organizaciones humanitarias y asistenciales, seguidas de las instituciones judiciales.

- Cabe destacar también la baja posición que ocupan Internet y redes sociales, un fenómeno que se observaba también en otros estudios. Se demuestra más confianza en los medios de comunicación tradicionales, que cobran relieve ante la "desinformación" o "sobreinformación" que producen las redes sociales.

- Las mujeres tienden a tener más confianza en algunas instituciones, concretamente la Iglesia, los medios de comunicación tradicionales, los sindicatos y las ONG y organizaciones humanitarias.

- Y comparando españoles y extranjeros, los primeros confían algo más en policía y fuerzas armadas, mientras que los segundos lo hacen en Internet y redes sociales, algo más en sindicatos y bastante más que los españoles en ONG, organizaciones humanitarias e internacionales.

Valor de lo público

El valor de lo público es el valor que la ciudadanía da a los bienes y servicios recibidos del Estado, por lo tanto se refiere tanto a la percepción de la calidad de esos bienes y servicios, como a la necesidad sentida de tal prestación.

- La inversión pública se ha convertido en una de las principales herramientas políticas, o la principal, para incidir en el estado de cosas en una sociedad, así como en el equilibrio y cambios sociales.

- Ante la pregunta de si el Estado debería gastar más, menos o lo mismo que ahora en diversos apartados de estas políticas, la mayoría de la población pide que aumente al gasto público en todo (sanidad, pensiones, desempleo, ayudas a la vivienda, etc.), excepto en fuerzas armadas y defensa, y en arte y cultura, apartados en los que se prefiere que se gaste lo mismo o menos.

- Por otro lado, de forma mayoritaria (por encima del 85%) se considera que es responsabilidad del Gobierno "asegurar pensiones dignas", "promover la igualdad entre hombres y mujeres" y "ofrecer asistencia sanitaria para todos".

- Los extranjeros se muestran más de acuerdo con que debería reducir la desigualdad, las mujeres en que se facilite vivienda digna a las familias con pocos ingresos y, también, en promover la defensa del medio ambiente y la igualdad de género.

Honradez y lealtad

Estos dos conceptos se encuentran en conexión con la confianza en los demás y son también dimensiones fundamentales para el encuentro.

- Ante los extremos de una escala en la que 0 significa "la mayoría de la gente intentaría aprovecharse de mí" y 10 "la mayoría de la gente sería honrada conmigo", alrededor del 7% de la muestra se sitúa entre los valores 9 y 10, mientras que la percepción de menor honradez en el extremo 0 y 1 alcanza el 2,5%. Las mujeres tienden a calificar más alto que los hombres la honradez y los jóvenes de 25 a 34 años más a situarse en los valores intermedios (con un 20% en el 6).

- La valoración de la corrupción en España, en una escala también de 10 puntos, donde 0 significa "no hay corrupción en mi país" y 10 significa "hay corrupción abundante en mi país", describe una opinión pública más tendente a considerar que existe un nivel de corrupción medio-alto, con un 54% de las valoraciones entre el 7 y el 9, a las que se suma el 19,5% de los que responden con un 10 a la pregunta.

Seguridad

Para el índice se han escogido tres indicadores sobre seguridad: la victimización primaria, que deriva directamente del crimen; el grado de seguridad subjetiva, que sería la percibida en el entorno habitual de la persona; y, en tercer lugar, una valoración general del nivel de seguridad en el país.

- Según el indicador sobre victimización primaria utilizado, hay un 17,6% de los entrevistados que ha sido, ellos o algún miembro de su hogar, víctima de un robo o una agresión en los últimos 5 años:

  ✓ La juventud aparece asociada a una mayor victimización (26% de los menores de 25 años) y siendo los mayores de 65 años los menos victimizados (10,1%).

✓ También se aprecian diferencias significativas entre las personas extranjeras, arrojando un porcentaje más alto de victimización que los españoles, con un 25,5% y un 16,7% respectivamente.

• La percepción subjetiva de seguridad es alta: cerca de uno de cada diez ciudadanos se sienten muy seguros y el 65,5% seguros si caminan solos por su zona o barrio de noche.

✓ Entre quienes se declaran inseguros (14,5%) o muy inseguros (1,8%) hay una significativa diferencia de género, ya que las mujeres se sienten menos seguras que los hombres.

✓ Casi el 19% de las mujeres se sienten inseguras en esa situación y cerca del 3% muy inseguras.

• En la valoración general de la seguridad en España, en la escala que sitúa en el valor 0 el extremo de "España es un país muy poco seguro" y 10 significando "España es un país muy seguro", prevalece más la opinión positiva, con más valores por encima del 7 que por debajo:

✓ En cambio, las personas en paro tienden significativamente más a considerar el país muy poco seguro.

✓ En el otro extremo, los entrevistados que tienen estudios universitarios tienden más a situarse en los valores máximos de percepción de seguridad.

Valores intergeneracionales

Para que una sociedad exista es necesaria una interconexión, equilibrio y cooperación de las distintas generaciones que la componen. En el contexto demográfico y social actual cobran importancia la relación entre vejez y dependencia, envejecimiento activo y cuidados de las personas mayores, por un lado, pero también el pacto intergeneracional, el apoyo a los jóvenes para su empleo, la emancipación, el acceso a la vivienda. En este sentido, los indicadores empleados señalan que hay gran unanimidad en la valoración de las personas mayores y de las relaciones con los progenitores.

• Alrededor del 95% de los entrevistados ve a los mayores como necesitados de cuidados y atención, fuente de apoyo familiar y cargados de experiencia para aportar a la sociedad. Y en la misma proporción están en desacuerdo con que sean un estorbo o molestia.

• Los resultados señalan una fuerte conexión intergeneracional, en tanto que los mayores se sienten más como molestos y mientras que los jóvenes no los ven en absoluto de esta manera.

- Entre los indicadores acerca del tipo de relación con los padres destacan varios datos:

  ✓ Una de cada tres personas que sí tienen relación con sus padres únicamente se reúne con ellos "para celebrar días especiales (Navidad, cumpleaños, etc.)".

  ✓ A tres de cada cuatro "le ayudan o han ayudado con el cuidado de los hijos/as".

  ✓ Un 84% se reúne con los padres de forma habitual –al menos cada quince días– y más del 95% les ayuda o ayudaría en caso de necesidad para tareas domésticas o económicamente, y considera que serían ayudados por los padres en caso de necesitarlo.

b) La cultura del encuentro a través de las prácticas sociales

Se ha subdividido el componente de las conductas en seis dimensiones distintas, con indicadores a los que se da el mismo peso en la composición del índice. El análisis realizado permite distinguir que los más correlacionados con el índice son las prácticas de consumo responsable y movilidad, las conductas prosociales, las actitudes hacia otros grupos y la sostenibilidad del sector público.

Consumo responsable y movilidad

Los hábitos de consumo son también una forma de manifestar opciones personales de tipo cívico o ético.

- La mayor parte de la población, alrededor del 70%, hace su compra cotidiana en tiendas, mercados y supermercados de barrio.

- Es una tendencia que aumenta significativamente entre las mujeres (74%) y en las personas de 55 años y más, prefiriendo esta opción sobre la de grandes superficies, hipermercados y centros comerciales.

- A la hora de hacer la compra, los criterios que se tienen más en cuenta son que sean productos de elaboración local (58%) y las cuestiones medioambientales, ya que un 49% declara tener en cuenta este factor.

- En cambio, las cuestiones éticas, como los salarios, la no explotación y la igualdad, no son tenidas en cuenta en la mayoría de los casos (59%). Entre las personas con estudios universitarios se incrementa de forma muy significativa la respuesta afirmativa.

- Un segundo componente tenido en cuenta a la hora de analizar esta dimensión se basa en el análisis del patrón de desplazamientos a los lugares más habituales:

  - ✓ El medio de transporte más frecuente varía en función de los diferentes tipos de destinos: para ir a médicos y a la compra cotidiana, lo más habitual es ir a pie o bicicleta, mientras que para ir a trabajar o a actividades culturales o de ocio se diversifican más las respuestas, primando el vehículo propio.

Solidaridad

Para la medición de esta dimensión hemos considerado relevante el análisis de dos componentes concretos: la colaboración económica y la participación voluntaria en organizaciones sociales.

- El porcentaje de personas que ha colaborado económicamente con ONG en los anteriores 12 meses, ya sea de forma esporádica o habitual, es más del doble de las que lo hicieron solo como voluntarios (17,9% y 7,6%).

- La colaboración económica desciende significativamente entre los menores de 25 años y también entre la población extranjera.

- La participación como voluntario suele implicar un mayor grado de compromiso: el 5% de la población representada en la muestra colabora esporádicamente como voluntaria con este tipo de organizaciones, sólo un 2,6% lo hace habitualmente.

- No se aprecia tanta diferencia en la colaboración de jóvenes o extranjeros, pues se aproximan a los resultados en el conjunto de la muestra.

- Un hallazgo importante es que el nivel de estudios conlleva un aumento significativo de la participación, tanto económica como de voluntariado; un 13,5% de los universitarios ha hecho voluntariado en ese tiempo y un 29% aportó económicamente.

Aceptación de la diversidad

Analizamos las actitudes relacionadas con el trato directo y, por tanto, con el comportamiento respecto a esos grupos de personas considerados como "diferentes" a la mayoría.

- La mayoría de las personas (entre el 54% y el 78%) no ve ningún problema en convivir con personas transexuales, homosexuales o extranjeros, tendencia que aumenta entre la población de menos de 35 años, que se

muestran también más abiertos que los mayores a convivir con personas musulmanas y con gitanos.

- Las mujeres se muestran más inclinadas que los hombres a responder que les daría igual y no es problema vivir junto a personas homosexuales o transexuales.

- En las relaciones con personas inmigrantes en espacios de interacción y convivencia, como son la red familiar y de amigos, el trabajo, el vecindario y otras, distinguimos tres ámbitos en los que se da una relación tan habitual con personas españolas como inmigrantes: en el trabajo, en el vecindario y en la red de amistades.

- Casi la mitad de los extranjeros (49,5%) opina que "hay tantos españoles como inmigrantes" en su red de amigos y conocidos, mientras que solo el 10,4% de los españoles ofrece esta respuesta, siendo mayoría los que consideran que sus amigos son "casi todos españoles, pero hay algún inmigrante" (44,9%).

- La mayor parte de los extranjeros tiene un entorno vecinal en el que hay tantos españoles como inmigrantes (39%), una situación que se repite en el entorno laboral: el 40% de los extranjeros responde que en su trabajo hay tantos españoles como inmigrantes y un 37% de los españoles dice que también hay algún inmigrante en su entorno de trabajo.

Compromiso con lo público

Esta dimensión trata de recoger en qué medida la sociedad defiende y demanda unas políticas públicas dirigidas a aquellos sectores sociales más vulnerables (mayores, jóvenes, inmigrantes, etc.) y, en qué medida también mantiene unos niveles elevados de participación cívica y política.

- En términos generales podemos considerar que la participación en asociaciones y organizaciones sociales es baja, pues solo una de cada cinco personas lo hace.

- No se dan diferencias significativas por género, pero sí encontramos un aumento paulatino con la edad: los mayores de 65 años y las personas con edades entre 35 y 44 años son quienes más participación demuestran (en ambos grupos se llega a más del 25%).

- Por su parte, entre los jóvenes se constata un descenso significativo, llegando al 6,7% en menores de 25 años y al 17,3% para los que tienen entre 25 y 34 años.

- Entre la población extranjera la participación en estas entidades desciende significativamente, situándose en el 11% la proporción de los que lo hacen.

- El análisis según el tipo de entidad nos muestra que la participación más frecuente es el voluntariado en organizaciones no gubernamentales (4,3%), seguida de asociaciones de vecinos (3%) y asociaciones culturales (2,7%).

- Destaca también la mayor participación en el grupo de personas que tienen estudios universitarios: uno de cada tres (33,4%) señala participar en alguna de estas organizaciones sociales, de los cuales un 10% lo hace en ONG y casi un 5% en asociaciones culturales y de vecinos.

- La participación electoral y cívica tiende a ser también relativamente baja: solo un 39,4% participa siempre en las convocatorias electorales, y una mayoría (más del 65%) no ha participado nunca en campañas de recogida de firmas ni manifestaciones o concentraciones de protesta.

Vínculos sociales

Los indicadores empleados para evaluar esta dimensión son cuatro.

- La mayoría de las personas (el 60% o más) califican como muy buenas las relaciones con los miembros del hogar, con sus amistades y con otros familiares, mientras que algo menos del 50% consideran "muy buenas" las relaciones con sus vecinos o compañeros de trabajo.

- Cerca del 90% manifiesta tener a alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene problemas de tipo económico, de cuidado personal, apoyo emocional o para hacer gestiones, un porcentaje que aumenta de forma significativa entre los jóvenes, por tener como referencia a los padres, mientras que disminuye en las personas de mayor edad.

- También se sitúa en el 90% el porcentaje de personas que tiene cerca alguna persona a la que ayuda o ha ayudado cuando tiene problemas, una proporción que se mantiene constante en los diferentes tramos de edad, con la excepción de los mayores de 65 años, donde disminuye al 83%. No se dan diferencias relevantes en función del nivel de estudios, del género o entre españoles y extranjeros, primando en este aspecto la regularidad.

- Finalmente, tomando en cuenta el sentimiento de soledad en tres contextos diferentes, se observa que entre el 10% y 15% de las personas se han sentido solas, siendo el mayor cuando está referido a la jornada laboral, un dato que hay que interpretar como probablemente relacionado con el aumento del teletrabajo durante la pandemia de la COVID-19.

✓ La sensación de soledad aumenta en función del género y la edad, siendo mayor para las mujeres (16% frente al 10,4% de los hombres) y para los mayores de 65 años (25% respecto al 13% del conjunto de la población).

✓ Y aumenta también entre quienes se sitúan el tramo de clase social baja (22%) y quienes tienen estudios primarios o menos (18%).

c) Condiciones estructurales

Para la construcción de una cultura del encuentro, además de contar con ciertos valores y prácticas sociales, es necesario partir de unas determinadas condiciones de la realidad social y económica. Estas condiciones estructurales condicionantes de la convivencia tienen clara relación con la desigualdad social, que se puede manifestar de formas diversas: en las diferencias en riqueza, patrimonio e ingresos, en un desigual acceso a la educación y a los recursos culturales, incluso por un desigual tratamiento por parte del sistema judicial.

Con este planteamiento se han elegido cinco indicadores de condiciones estructurales:

- El indicador sobre entorno urbano que recoge información acerca de la accesibilidad que tienen las personas en la cercanía de sus casas (1 km./15 minutos a pie) a diversos servicios y recursos, englobando desde una biblioteca hasta un parque, colegio o comercios y tiendas. Este indicador toma los datos de la encuesta realizada.

- El indicador de calidad de vida, con datos del *Better Life Index* para España (OCDE, 2020), resulta en un valor de 6,04 tomando datos sobre vivienda, comunidad, medio ambiente, salud, educación, ingresos y empleo.

- El indicador de desempleo toma el valor de la tasa de paro media en 2021 que es 14,78% (INE, EPA 2021), y transformado a base diez resulta en un valor de 5,64.

- Para la pobreza se ha tomado el valor en España de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social y este valor se ha transformado a base diez, resultando en un 2,64.

- Y para el indicador de desigualdad, partimos del coeficiente de Gini de 0,321 (ECV 2020), que transformado también a base diez resulta un valor de 5,11.

Iniciamos con este capítulo un nuevo camino en pos de hacer del encuentro mucho más que una propedéutica o una herramienta. Definir, medir, analizar, seguir la evolución de la cultura del encuentro es para nosotros una forma más de construir sociedad y comunidad, porque ambas dimensiones son absolutamente necesarias para hacer frente a una realidad plagada de incertidumbres y riesgos cada vez mayores y hasta inesperados, pero también de oportunidades. La pandemia, la crisis de la globalización, la guerra, el cambio climático, las migraciones… nos sitúan ante una nueva "gran transformación" (Polanyi), que va a exigir de todas las sociedades y comunidades (ahora sí de todas) una verdadera cultura del encuentro que nos permita vivir en un contexto mundial pacificado en todos los sentidos y respetuoso con una "casa común" cuya explotación y maltrato empieza a manifestar efectos devastadores y cada vez más irreversibles que comprometen el presente y sobre todo el futuro ya no lejano sino inmediato.

Esperamos poder consolidar un proyecto que ofrecerá datos primarios de encuesta cada dos años y un índice de la evolución de la cultura del encuentro que nos permita, a modo de termómetro o sistema nervioso, tomar la temperatura y captar los cambios en lo que entendemos como una dimensión vital cuya evolución hay que monitorizar. Ofrecemos una propuesta que aspira, como nuestro informe, a convertirse en una perspectiva discutible y discutida, abierta a su propia reconsideración en diálogo con la academia y con los distintos actores de la sociedad civil y política en su sentido más genuino.

Bibliografía

Abellán, A., Pérez, J., Ayala, A., Pujol, R. y Sundström, G. (2017): "Dependencia y cuidados", en Blanco, A., Chueca, A. y López-Ruiz, J. A. *Informe España 2017*, pp. 169-232. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Cátedra Martín Patino.

Alonso, L. E. y Fernández, C. J. (2013): *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. Madrid: Siglo XXI.

Appleby, R. S. (2000): *The ambivalence of the sacred. Religion, violence and Reconciliaton*. Maryland: Rowman&Littlefield Publisher.

Bauman, Z. (2007): *Vida de consumo.* Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (2000): *Un nuevo mundo feliz*. Barcelona: Paidós.

Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. (2003): *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.

Becker, W., Saisana, M., Paruolo, P. y Vandecasteele, I. (2017): "Weights and importance in composite indicators: Closing the gap". *Ecological Indicators* 80, pp. 12-22.

Burawoy, M. (2005): "For a public sociology". *American Sociological Review,* (70), pp. 4-28.

Caro, R., Fernández, M. y Valbuena, C. (2020): "Racismo y xenofobia en una sociedad diversa", en Blanco, A., Chueca, A., López-Ruiz, J. A. y Mora, S. *Informe España 2020,* pp. 343-409. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Cátedra Martín Patino.

Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, CMMAD (1987): *Nuestro Futuro Común*. Asamblea General de Naciones Unidas: Documentos Oficiales de la Asamblea General, 42º período de sesiones, Suplemento nº 25 (A/42/25). CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf (uqam.ca)

Crossman, A. (2021): *The Sociology of Social Inequality*. https://thoughtco.com/sociology-of-social-inequality-3026287.

Demarchi, F. y Ellena, A. (1986): *Diccionario de Sociología*. Madrid: Ediciones Paulinas.

Etzioni, A. (2005): "Bookmarks for public sociologists". *The British Journal of Sociology*, vol. 56, pp. 373-378.

Francisco (2013): *Evangelii gaudium: Exhortación apostólica sobre el anuncio del evangelio en el mundo actual*. Roma: Libreria Editrice vaticana.

Francisco (2015): *Laudato si. Sobre el cuidado de la Casa común*. Roma: Libreria Editrice vaticana.

Francisco (2020): *Fratelli tutti. Sobre la fraternidad y la amistad social*. Roma: Libreria Editrice vaticana.

Fraser, N. (2008): *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

Gómez-Oliver, V. y Benítez, J. M. (2003): *31 jesuitas se confiesan*. Barcelona: Península/Atalaya.

Habermas, J. (1999): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.

Honneth, A. (1997): *La lucha por el reconocimiento*. Barcelona: Crítica.

Ibáñez, J. (1985): *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social.* Madrid: Siglo XXI Editores.

Inglehart, R. y Welzel, C. (2005): *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Joas, H. (2000): *The genesis of values*. Chicago: University of Chicago Press.

Lakoff, G. y Johnson, M. (1986): *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Cátedra.

Lévinas, E. (1977): *Totalidad e infinito. Ensayo sobre la exterioridad*. Salamanca: Sígueme.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018): *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.

MacIntyre, A. (1987): *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica.

Martín Patino, J. M. (2007): "La importancia de la estadística en la interpretación de la realidad. El Informe de la Fundación Encuentro", en AA.VV., *150 aniversario de la creación de la Comisión de Estadística General del Reino*. Madrid: INE.

Mèlich, J. C. (2010): *Ética de la compasión*. Barcelona: Herder.

Piketty, T. (2015): *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

Piketty, T. (2021): *Una breve historia de la desigualdad*. Barcelona: Deusto Ediciones.

Putnam, R. (2002): *Solo en la bolera: Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Putnam, R. (ed.) (2003): *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Rawls, J. (1979): *Teoría de la Justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Sachs, W. (2002): "Desarrollo sostenible", en Redclift, M. y Woodgate, G., *Sociología del Medio ambiente: una perspectiva internacional*, pp. 63-75. Madrid: McGraw Hill.

Sassen, S. (2009): "La ciudad global: introducción a un concepto", en AA.VV (ed.), *Las múltiples caras de la globalización,* pp. 50-63. Madrid: BBVA.

Sartori, G. (1992): *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.

Sewell, W. H. (2005): *Logics of History: social theory and social transformation*. Chicago: Chicago University Press.

Sodaro, M. (2010): *Política y Ciencia Política: una introducción*. Madrid: McGraw-Hill.

Subirats, J. (ed.) (1999): *¿Existe sociedad civil en España?* Madrid: Fundación Encuentro.

Taylor, C. (2003): *Multiculturalismo y la política del reconocimiento*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Walliser, A. y Sorando, D. (2019): "Las ciudades en España y el impacto de la globalización", en Blanco, A., Chueca, A., López-Ruiz, J. A. y Mora, S. *Informe España 2019,* pp. 225-269. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J. M. Martín Patino.

Wright Mills, C. (1961): *La imaginación sociológica* (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Young, I. M. (2011): *Responsabilidad por la justicia*. Madrid: Morata.

Parte Tercera

DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1
EL SISTEMA DE FORMACIÓN DE TRABAJADORES Y PARADOS EN EL PROCESO DE RECUALIFICACIÓN

Begoña Cueto
Paz Menéndez Sebastián
Universidad de Oviedo

Introducción

El mundo del trabajo se está enfrentando a cambios muy rápidos en los que la revolución digital juega un papel clave. En este marco, la formación se configura como una pieza fundamental para que las personas trabajadoras y las empresas puedan adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado laboral.

La automatización y la digitalización son procesos que afectan profundamente al mundo del trabajo tal y como lo conocemos, y son varias las iniciativas que tratan de entender cómo será ese mundo. Por ejemplo, en el marco del centenario de la Organización Internacional del Trabajo, se lanza la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, cuya misión es realizar un examen a fondo del futuro del trabajo, que sirva de base analítica para cumplir con el mandato en materia de justicia social en el siglo XXI. Pues bien, una de las áreas de actuación que se proponen se relaciona, precisamente, con la influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo, destacando la importancia de la educación y del desarrollo de competencias.

Cada revolución tecnológica ha estado asociada con procesos de destrucción de empleo en el corto plazo y la creación de otros empleos, nuevos y mejores (OIT, 2017). En el momento actual, diferentes autores tratan de estimar el efecto que la automatización y la digitalización tendrán sobre el empleo, con resultados muy diversos. Uno de los trabajos más citados es el de Frey y Osborne (2017), que estiman que en torno a la mitad del empleo en Estados Unidos (un 47%) tiene un riesgo elevado de sustitución tecnológica. Aplicando las probabilidades de automatización calculadas por estos autores al caso español, Doménech, García, Montañez y Neut (2018) señalan que el 36% de los puestos de trabajo tendrían un riesgo elevado de computerización. Un dato cuando menos inquietante, si bien es justo señalar que no todos los empleos tienen el mismo riesgo de automatización y, por tanto, no todos deben afrontar esta nueva realidad del mismo modo. Así, el riesgo es notablemente superior entre las personas con menor nivel educativo y menor disposición a participar en acciones formativas, lo que convierte en nudo gordiano de su futuro laboral cuanto atañe a la educación y la formación.

Paralelamente, ha de tomarse en consideración que las estimaciones realizadas no tienen en cuenta la posibilidad de que aparezcan nuevos empleos que reduzcan el impacto negativo del cambio tecnológico, pero anticipa y pone de relieve la importancia de estar preparados ante los cambios que estamos experimentando. Algunas estimaciones señalan que el 65% de los niños realizarán como adultos trabajos que aún no existen (World Economic Forum, 2016). Probablemente la cifra no sea exacta, pero da una idea bastante aproximada de la magnitud del cambio que estamos experimentando.

En definitiva, ya estamos viendo como algunas ocupaciones desaparecen, otras se transforman y otras se diluyen ante la disponibilidad de robots capaces de realizar tareas rutinarias que, previamente, solo podían realizar seres humanos. En este marco, la formación se configura como un aspecto clave. Tenemos que estar preparados para las transformaciones que se derivan de los cambios que se están experimentando en el mercado de trabajo, que afectan al contenido de las ocupaciones y, por tanto, a las competencias y habilidades que se demandan a la población trabajadora. La formación a lo largo de la vida es más relevante que nunca, y por ello el sistema educativo no puede asistir impasible a los cambios que estamos viviendo, sino que debe asumir con valentía la labor de transmitir la necesidad del cambio tanto a las empresas como a las personas trabajadoras (Hidalgo, 2018).

Además, la pandemia que comenzó en 2020 ha acelerado el proceso de cambio. El confinamiento inicial y la necesaria reducción de las interacciones sociales ha tenido un profundo impacto en el mundo del trabajo. Por una parte, ha precipitado la adopción de ciertas tecnologías en las empresas y, por otra, los necesarios fondos de recuperación se han vinculado a la transición verde y digital. El plan de recuperación para Europa Next Generation EU pone el acento en la transición climática y digital. De la misma manera, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno español (aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 27 de abril de 2021) se estructura en torno a cuatro ejes transversales, siendo dos de ellos la transición ecológica y la transformación digital.

A nadie se le escapa que la formación ha de asumir un papel protagonista en esas transformaciones. Más aún en un país como España, donde la tasa de paro es sustancialmente más alta que la media comunitaria, especialmente entre la juventud, y en el que la proporción de personas con baja cualificación es también muy elevada.

El objetivo con el que se plantea este capítulo es presentar un panorama de la formación para el empleo en España. Para ello, en primer lugar, se ofrece una perspectiva de la formación en el contexto europeo, atendiendo a distintos indicadores. El siguiente apartado analiza en detalle la formación para el empleo, con atención a los participantes en los distintos programas y a los cambios habidos en los últimos años. En el tercer apartado se explica

la contratación formativa en España, con especial énfasis en los cambios derivados de la reforma de 2021. Se finaliza con un apartado de conclusiones y recomendaciones.

1. El papel de la formación ante los retos del mercado de trabajo

En este apartado se analiza el papel de la formación ante las transformaciones que está experimentando el mercado de trabajo, muchas de ellas vinculadas a la revolución digital, como ya se ha indicado en la introducción.

Previamente, quizá sea importante señalar la relevancia de definir la formación desde una perspectiva amplia, que vaya más allá de la formación reglada que se adquiere en el sistema educativo. En este sentido, el Marco Europeo de Cualificaciones es un marco para todo tipo de cualificaciones, basado en los resultados de aprendizaje, que cubre todos los tipos y niveles de cualificación y que pone de manifiesto lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer. En el caso español, el marco de cualificaciones abarca desde los aprendizajes más básicos a los de mayor complejidad. Incluye tanto las cualificaciones obtenidas en el sistema educativo como las obtenidas fuera del sistema educativo. Por tanto, este marco trata de integrar la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo tanto los aprendizajes formales como los no formales e informales[1].

El diagnóstico de la situación de partida es una actividad previa necesaria para saber cuál es el papel que debe jugar la formación para que las personas tengan las competencias que se van a requerir en el mundo del trabajo, no ya en el futuro, sino en el presente.

En este sentido, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) ha recopilado una serie de indicadores clave sobre educación y formación profesional que aportan un panorama comparativo para los países de la Unión Europea y que nos permite analizar la posición de España en este contexto[2]. Se trata de 36 indicadores obtenidos a partir de distintas fuentes de información a nivel europeo.

---

[1] El aprendizaje formal hace referencia a aquel que se lleva a cabo en un proceso institucionalizado, intencionado y planificado, dentro del sistema educativo reglado y que concluye con un proceso de evaluación y certificación. En cambio, el aprendizaje no formal, aunque también resulta de un proceso institucionalizado, intencionado y planificado, se lleva a cabo fuera del sistema educativo reglado. Finalmente, el aprendizaje informal no está institucionalizado ni planificado y no se adquiere intencionalmente, sino mediante la experiencia en nuestra actividad diaria, en el trabajo, etc.

[2] Disponible en: https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/key-indicators-on-vet

En este apartado, nos centraremos en aquellos indicadores directamente relacionados con el sistema de formación para el empleo, haciendo referencia a las personas trabajadoras que participan en formación en el puesto de trabajo, a las empresas que imparten algún tipo de formación profesional a su personal y a las personas que han participado en actividades de aprendizaje a lo largo de la vida o en educación no formal.

Vaya por delante una advertencia: estas cifras tienen su origen en varias fuentes de información: la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo, la Encuesta de Formación Profesional Continua, la Encuesta de Educación a Adultos y la Encuesta de Población Activa. Así las cosas, en ocasiones, los datos obtenidos presentan diferencias que pueden explicarse por el diferente momento en que se lleva a cabo el trabajo de campo o la diferente formulación de la pregunta a partir de la que se obtiene el dato o la población de referencia.

Baste como ejemplo el hecho de que la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo tiene como objetivo proporcionar una visión global de las condiciones de trabajo en toda Europa y se dirige a personas trabajadoras[3]. En cambio, la Encuesta de Formación Profesional Continua se dirige a empresas, tomando como referencia el Fichero de Empresas Inscritas en la Seguridad Social[4]. En este caso, la formación se define como actividades formativas destinadas a las personas trabajadoras de la empresa, previamente planificadas por la empresa, financiadas por esta y organizadas e impulsadas con el objetivo del aprendizaje de la persona trabajadora. Huelga señalar que la interpretación de los resultados correspondientes exige la previa consideración de estos aspectos.

En el gráfico 1 se muestra el porcentaje de personas trabajadoras ocupadas que han participado en algún tipo de formación en el puesto de trabajo durante el último año. Se puede observar que la situación de España corresponde a uno de los países con menor proporción de personal que participa en formación. Así, se sitúa en un 23%, lejos de la media comunitaria (34%) y de varios países que alcanzan o superan el 50% (Finlandia, Reino Unido, Eslovaquia, Dinamarca, Estonia e Irlanda). No obstante, debemos tener en cuenta que se trata de datos correspondientes al año 2015, con lo que la situación podría variar de disponer de datos más actualizados[5].

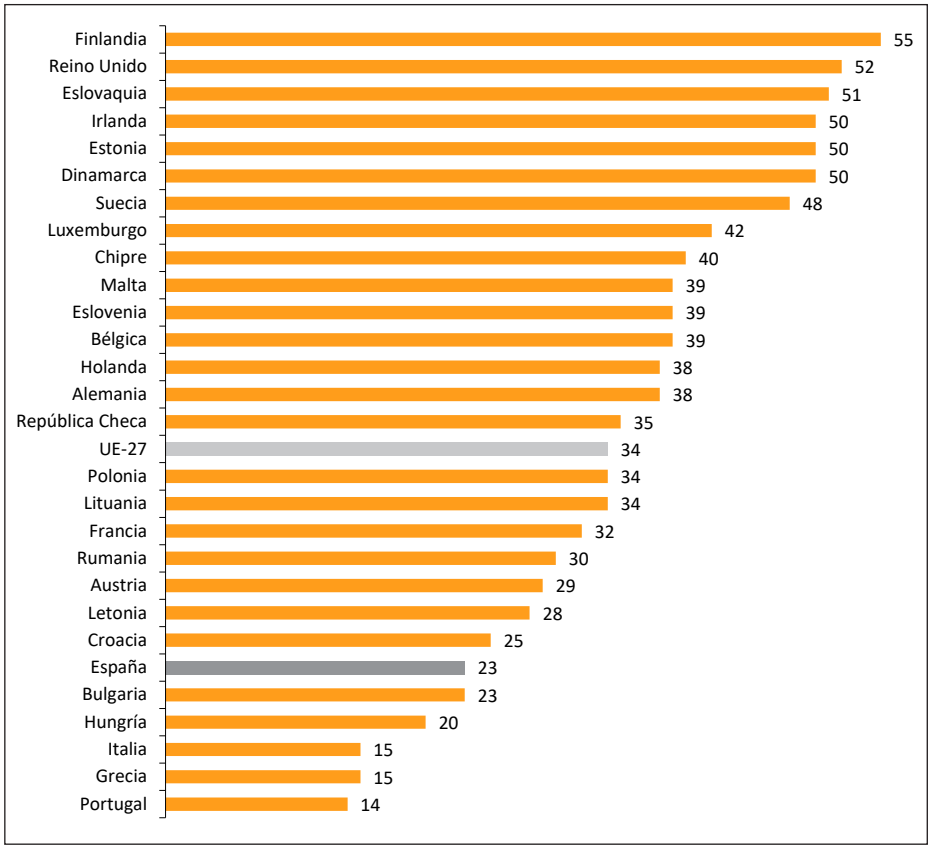
---

[3] Información disponible en: https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys-ewcs

[4] La información metodológica y los resultados de esta encuesta pueden consultarse en: https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/FP_medidas_apoyo_empleo/EFPC/index.htm.

[5] Desafortunadamente, la pandemia detuvo el trabajo de recogida de datos correspondiente a la edición que debería haberse realizado en 2020. En 2021, se ha llevado a cabo a través de entrevistas telefónicas, en lugar de personales (información disponible en: https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys-ewcs).

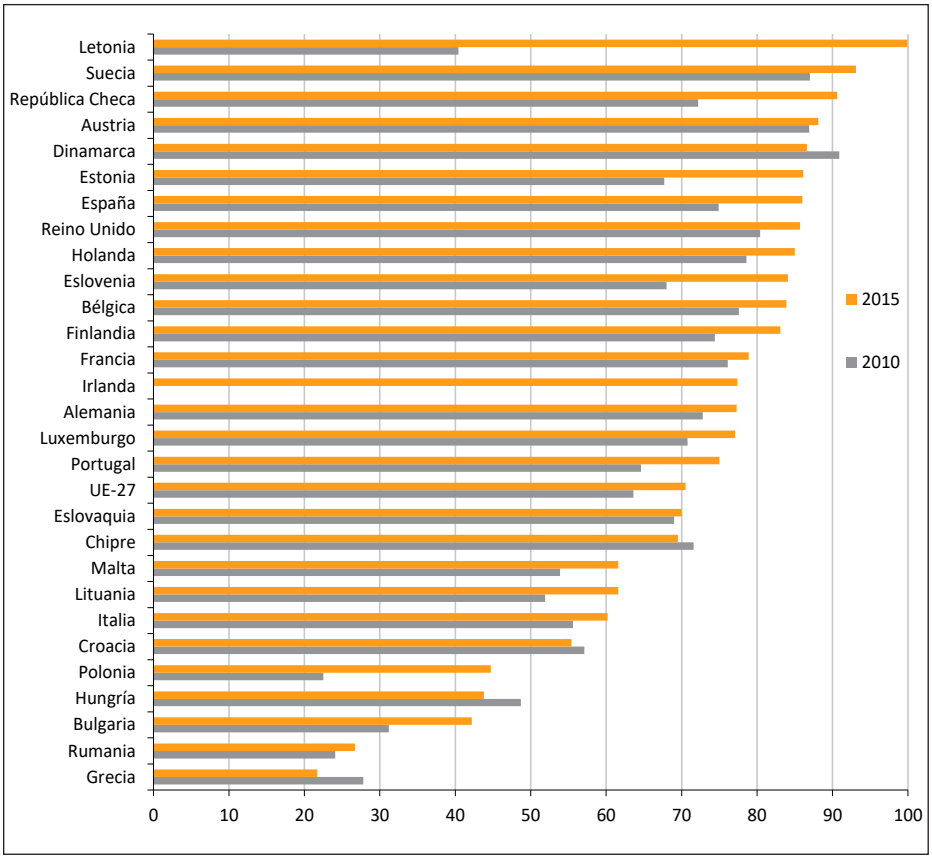
Gráfico 1 – Personas trabajadoras que participan en formación en el puesto de trabajo. En porcentaje de personas ocupadas. 2015



Fuente: Eurofound, *European Working Conditions Survey*.

En cambio, en términos de empresas que imparten algún tipo de formación profesional a su personal, España se encuentra en la parte alta del gráfico, tal y como se puede apreciar en el gráfico 2, con un sustancial incremento entre 2010 y 2015. Así, en este último año, un 86% de las empresas han realizado alguna formación para su personal, nueve puntos porcentuales más que en 2010. Estas cifras están por encima de la media de la Unión Europea, que se sitúa cerca del 70%. El gráfico muestra una realidad evidente: la brecha entre países es considerablemente inferior a la que resulta del anterior indicador. Así, más de la mitad presentan un indicador superior al 70% y en solo cinco Estados el porcentaje de empresas que realizan formación es inferior al 50%.

Gráfico 2 – Evolución del número de empresas que imparten algún tipo de formación profesional a sus trabajadores. En porcentaje. 2010-2015



Fuente: Eurostat, *Continuing Vocational Training Survey*.

Un análisis más profundo de estos datos revela circunstancias que conviene tomar en cuenta. Así, la proporción de empresas que realizan formación varía en función del tamaño de la empresa, de forma que las más pequeñas tienen una menor probabilidad de impartir formación a sus trabajadores. Esta característica es común a todos países, tal y como se puede apreciar en la tabla 1. La práctica totalidad de las empresas de más de 50 trabajadores/as –y, en particular, las de más de 250– realizan algún tipo de formación. Los países que se sitúan por debajo del 90% son pocos y casi todos ellos son países de la Europa Central y Oriental. En cambio, en el caso de las empresas que tienen entre 10 y 49 personas trabajadoras, el porcentaje que realiza formación es más bajo, situándose la media comunitaria en un 66,9%.

Tabla 1 – Empresas que imparten algún tipo de formación según el tamaño de la empresa. En porcentaje. 2015

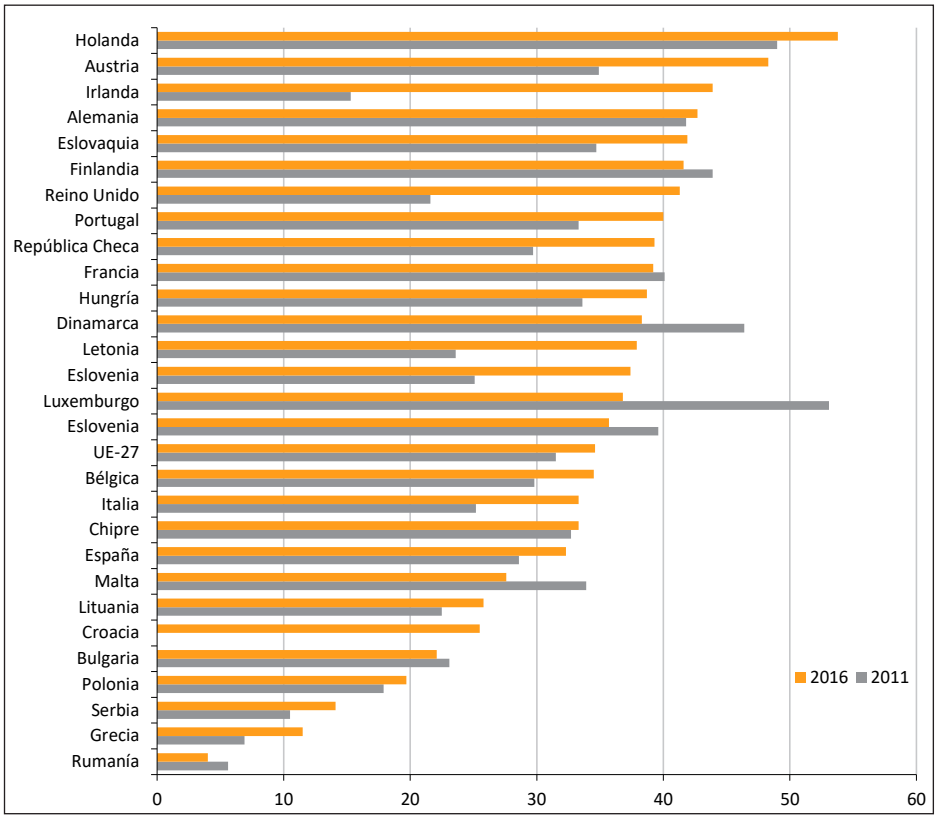
	Total	de 10 a 49	de 50 a 249	250 o más
Letonia	99,9	99,9	100,0	100,0
República Checa	90,6	89,0	95,4	99,6
Austria	88,1	86,6	94,8	98,7
Dinamarca	86,6	83,7	94,5	98,2
Estonia	86,1	84,5	92,2	98,7
España	**86,0**	**84,1**	**96,7**	**98,9**
Holanda	85,0	81,7	93,9	98,3
Eslovenia	84,1	81,3	95,1	99,5
Bélgica	83,9	81,3	94,0	99,7
Finlandia	83,1	80,0	95,4	98,1
Francia	78,9	75,3	97,5	99,7
Irlanda	77,4	74,8	89,0	94,9
Alemania	77,3	73,1	87,3	98,5
Luxemburgo	77,1	72,9	92,3	96,9
Portugal	75,0	71,7	92,6	98,6
UE-27	70,5	66,9	84,3	95,0
Eslovaquia	70,0	66,2	82,6	92,6
Chipre	69,5	65,8	87,5	100,0
Lituania	61,6	56,3	82,0	96,2
Malta	61,6	55,9	80,4	95,3
Italia	60,2	57,1	82,0	93,3
Croacia	55,4	50,8	71,3	88,3
Polonia	44,7	38,7	65,4	85,6
Hungría	43,8	38,0	64,7	90,9
Bulgaria	42,2	38,2	56,2	78,0
Rumania	26,7	21,7	38,0	67,4
Grecia	21,7	18,6	40,2	68,2

Fuente: Eurostat, *Continuing Vocational Training Survey*.

En nuestro caso, existe una diferencia acusada entre personas trabajadoras formadas y empresas que imparten formación, que, como veremos más adelante, está relacionada con la estructura empresarial española. No se olvide, en tal sentido, que el porcentaje de empresas grandes en España es muy pequeño, por lo que el número de personas trabajadoras que pueden tener acceso a formación en la empresa en la que trabajan disminuye

sustancialmente. Para analizar cualquier tipo de formación, independientemente de que sea ofrecida por la empresa o por otro tipo de entidades, podemos acudir a la Encuesta de Educación a Personas Adultas, que en España toma la denominación de Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje y cuyos últimos datos corresponden a 2016[6]. Nuestro país se encuentra ligeramente por debajo de la media comunitaria, con un 32,3% de personas que participaron en algún tipo de acción de aprendizaje no formal relacionado con el trabajo. Esta cifra es superior en casi cuatro puntos porcentuales a la registrada en 2011. El crecimiento en el periodo 2011-2016 contribuye a que nos hayamos acercado a la media comunitaria, aunque sigue existiendo una brecha relevante respecto a los países del norte y del centro de la Unión Europea.

Gráfico 3 – Evolución de las personas entre 25 y 64 años que han participado en educación no formal y formación por razones vinculadas al trabajo en los 12 meses previos a la encuesta. En porcentaje. 2011-2016



Fuente: Eurostat, *Adult Education Survey*.

[6] Para más información se puede consultar: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176759&menu=ultiDatos&idp=1254735573113

En la tabla 2 se muestra el porcentaje de personas desempleadas que han participado en alguna actividad de aprendizaje a lo largo de la vida (*lifelong learning*). Se observa que la media de la Unión Europea a lo largo de los últimos cinco años se ha situado en torno al 10%, con una ligera tendencia creciente (se ha incrementado en un punto porcentual entre 2015 y 2020). España se sitúa ligeramente por encima de esa media, también con una ligera tendencia ascendente que supone alcanzar un 13,1% en 2020.

Tabla 2 – Evolución de los desempleados que han participado en aprendizaje a lo largo de la vida. En porcentaje. 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Suecia	44,0	42,9	45,3	47,3	46,0	40,6
Luxemburgo	22,0	20,5	22,9	29,7	27,4	24,5
Finlandia	19,1	21,2	22,2	24,7	25,9	23,2
Dinamarca	29,4	33,9	28,1	28,6	28,7	23,1
Holanda	18,3	18,1	18,2	18,6	19,5	23,0
Estonia	9,9	10,2	14,9	20,1	22,3	20,5
Irlanda	7,4	8,4	11,7	16,0	17,1	17,6
Austria	16,6	16,3	17,4	16,3	19,3	15,9
Portugal	11,3	9,6	11,8	13,2	12,9	14,5
España	**11,2**	**11,0**	**11,4**	**12,8**	**12,8**	**13,1**
Francia	14,8	14,5	14,2	14,3	14,6	11,1
Alemania	6,2	6,9	8,4	8,4	8,2	11,0
UE-27	9,3	9,4	9,9	10,5	10,7	10,5
Bélgica	9,0	8,3	10,6	12,3	11,3	9,9
Eslovenia	13,1	11,1	11,4	12,0	9,7	8,6
Letonia	5,3	8,2	6,5	6,8	7,2	7,3
Malta	6,7	9,7	10	6,1	19,2	6,2
Chipre	5,8	5,6	5,6	5,7	4,5	4,9
Lituania	1,8	3,4	3,2	2,9	3,5	4,7
Italia	5,3	5,1	5,3	5,0	5,0	4,4
Grecia	2,7	3,3	3,7	3,9	4,3	4,2
República Checa	3,8	4,9	5,3	5,1	4,3	4,1
Polonia	3,4	3,3	3,7	4,9	4,1	4,0
Croacia	2,5	3,0	1,5	1,5	2,4	2,4
Hungría	2,3	1,9	1,8	2,7	2,4	1,9
Reino Unido	14,3	13,3	12,9	13,1	12,5	-

Fuente: Eurostat, *Encuesta de Población Activa*.

Los datos de la tabla permiten ver que hay diferencias sustanciales entre países, de manera que, en general, los países nórdicos tienen cifras muy superiores a la media comunitaria. Suecia se sitúa en cifras que multiplican por cuatro esta media, alcanzando más del 40% de personas desempleadas formadas. Finlandia y Dinamarca, junto con Luxemburgo y Holanda, superan el 20%.

En el extremo opuesto se encuentran los países del Este y del Sur de Europa. Salvo Estonia, que experimenta un crecimiento importante de este indicador a partir de 2017, los países del Este que se incorporaron a la Unión Europea en 2005 presentan cifras bajas, que, en varios casos, son inferiores al 5%. En este grupo también encontramos a Italia y Grecia.

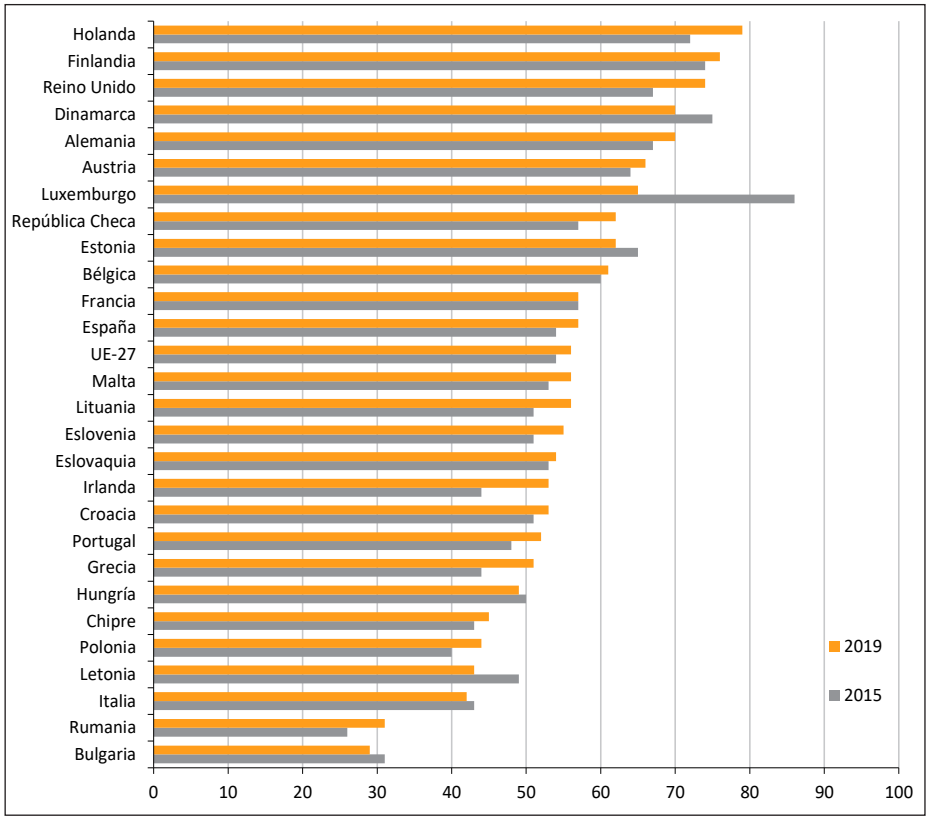
El último indicador que se presenta se corresponde con la proporción de personas que tienen, al menos, competencias digitales básicas. En el marco de transformación digital en el que nos encontramos, este tipo de competencias es especialmente importante, y no solo en el mundo del trabajo. El término "alfabetización digital" nos da idea de la relevancia de estas competencias, que en modo alguno es baladí toda vez que su ausencia puede situar a la persona en los márgenes de muchos servicios básicos, en tanto que la comunicación con empresas y Administraciones es a día de hoy casi por entero digital o telemática. Tal y como se expone en el informe de la Fundación FOESSA de 2022 (Ayala, Laparra y Rodríguez Cabrero, 2022), "la desconexión digital es el nuevo analfabetismo del siglo XXI". En el mundo del trabajo, la adquisición de competencias básicas ya es condición necesaria, aunque no suficiente para el acceso al empleo.

Los datos del gráfico 4 nos muestran que, aunque España se sitúa ligeramente por encima de la media comunitaria, más de un 40% de la población no tiene competencias digitales básicas. Además, el incremento entre 2015 y 2019 es de solo tres puntos porcentuales. La ordenación por países nos muestra, de nuevo, que los Estados del Norte y del Centro de la Unión Europea presentan las cifras más elevadas superando, en algunos casos, el 70%. En cambio, en el otro extremo del gráfico se encuentran los países del Este y del Sur de Europa.

El análisis de datos relacionados con la formación en el marco de la Unión Europea permite ver que existe una brecha entre el norte y el centro de la región frente al sur y el este. Los indicadores son mejores, tanto en términos de empresas formadoras como de personas participantes en formación, en los primeros. En cambio, en los segundos hay un amplio margen de mejora. Respecto a España, las cifras no dejan lugar a dudas sobre el camino que debemos recorrer para dar a la formación para el empleo el lugar que merece.

Si a ellos añadiésemos la distinción por sexo, obtendríamos otro dato altamente preocupante, relacionado con la incontestable brecha de género que presenta el nivel de conocimientos digitales básicos de la población en general. Lo que, huelga decirlo, condiciona el acceso a derechos y servicios, el nivel formativo a efectos laborales y, por ende, la competitividad personal para acceder, permanecer y promocionar en el mercado de empleo.

Gráfico 4 – Evolución de las personas entre 16 y 74 años con, al menos, competencias digitales básicas. En porcentaje. 2015-2019



Fuente: Eurostat, *EU Community survey on ICT usage in households and by individuals.*

2. El sistema de formación profesional para el empleo

La formación para el empleo es un aspecto fundamental en las políticas activas de mercado de trabajo y aparece, sistemáticamente, en las prioridades de las políticas de empleo. Así lo reconoce el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que incluye varios componentes relacionados con la formación. El primero de ellos relacionado con la adquisición de competencias digitales (componente 19), con el objetivo de "garantizar la formación e inclusión digital de la ciudadanía y los trabajadores"[7]. Cabe destacar la formación en competencias digitales, tanto de personas desempleadas como ocupadas, como una de las prioridades.

[7] Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia.

Asimismo, el componente 20 (Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional) tiene por objetivo el "desarrollo, reforma y modernización de la Formación Profesional, con el fin de ampliar las competencias de la población y aumentar su empleabilidad, adaptándolas a la realidad del mercado de trabajo y a las nuevas profesiones del futuro, y fomentar el reciclaje profesional y la optimización del desempeño". En este caso, se propone la integración de la formación profesional del sistema educativo y la formación profesional para el empleo, haciendo realidad la formación a lo largo de la vida. En este componente, se desarrolla la Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, cuyo objetivo es poner en marcha un nuevo modelo de formación profesional bajo los principios de formación a lo largo de la vida.

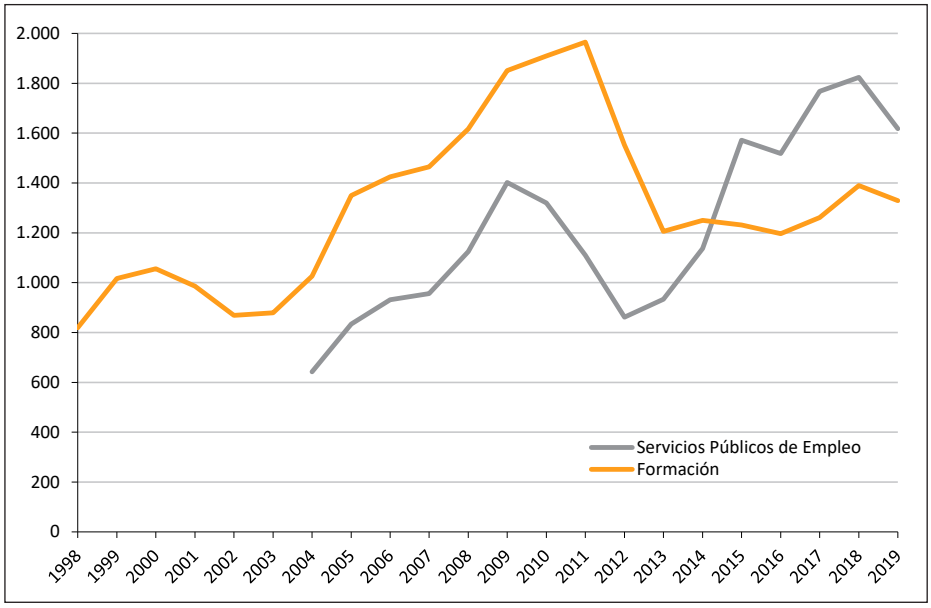
Finalmente, el componente 23 (Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente en inclusivo), incluye como objetivo el impulso a las políticas activas de empleo, para que puedan orientarse a la capacitación de los trabajadores.

Las políticas activas siempre son una de las políticas a impulsar cuando se habla de reformas en el mercado de trabajo. Sin embargo, no parece que hayan conseguido encontrar el lugar que por derecho les corresponde para ser consideradas prioritarias. De hecho, su gasto se encuentra en niveles inferiores a la media comunitaria, habiendo sido una de las acciones sometidas a mayor recorte a raíz de la crisis de 2008, precisamente cuando el reciclaje y la formación de la población desempleada se antojaba una prioridad irrenunciable (Cueto y Suárez, 2015). No en vano, ante la pérdida de volumen de empleo que conllevó la señalada crisis, sobre todo en el sector de la construcción, la formación de los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad debería haber sido un objetivo prioritario, aunque la realidad nos situase en las antípodas de este propósito.

El gráfico 5 muestra el gasto en formación y en servicios públicos de empleo en España desde 1998. Desde principios del siglo XXI, el esfuerzo realizado en acciones formativas aumenta de forma muy relevante, aunque sigue siendo inferior a la media comunitaria[8]. Sin embargo, con la llegada de la crisis, ese esfuerzo se detiene. En primer lugar, comienza a descender el gasto dedicado a los servicios públicos de empleo, que baja en más de 500 millones entre 2009 y 2012; y, en segundo lugar, disminuye el gasto en formación, cayendo en más de 700 millones entre 2011 y 2013.

[8] Véase la tabla A.1 en el Anexo.

Gráfico 5 – Evolución del gasto en formación y Servicios Públicos de Empleo. En millones de euros. 1998-2019



Fuente: Comisión Europea, *Labour market policies (LMP) database*.

En este punto, es necesario indicar la falta de evaluaciones sobre la eficacia de la formación. Existen estudios al respecto, aunque la evaluación en España dista de ser una actividad sistemática que se realice habitualmente por parte de los centros gestores o de los servicios públicos de empleo. En Malo y Cueto (2015) se lleva a cabo una meta-evaluación de los análisis de impacto realizados sobre políticas activas en España, concluyendo que la formación, en general, tiene efectos positivos, aunque de pequeña magnitud. En todo caso, es necesario mejorar la integración de los datos disponibles sobre este tipo de programas, de forma que sea posible saber qué tipo de programas tienen resultados positivos, para qué colectivos y bajo qué circunstancias son más favorables, por ejemplo. Así, en la evaluación realizada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal no se pudo llevar a cabo un análisis de los efectos de la formación debido a la insuficiencia de los datos (AIReF, 2019).

En diciembre de 2021 se publicó la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024[9], en la que la formación para el empleo constituye uno de los ejes vinculados a sus objetivos estructurales. Dichos objetivos estructurales son los que siguen:

[9] Real Decreto 1069/2021 (BOE de 7 de diciembre de 2021).

1. Ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo y a la mejora de la competitividad del tejido productivo, con especial atención a las competencias clave, digitales e idiomáticas.

2. Mejorar la información, seguimiento y evaluación de la oferta formativa y el conocimiento de las necesidades de capacidades en los diferentes sectores económicos y territorios.

3. Promover la formación modular acreditable y el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y vías no formales de formación.

4. Promover la formación vinculada a contratación y obtención de experiencia laboral.

5. Impulsar la formación en las empresas.

6. Ofrecer a los demandantes formación ajustada a sus itinerarios personales.

En dicha Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo se incluye como necesaria la reforma de la normativa de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, con el objetivo de flexibilizar los procesos de gestión y la incorporación de nuevos instrumentos jurídicos y de la dimensión digital en la formación.

El sistema español de formación profesional necesita desde hace décadas un cambio sustancial que garantice su eficacia y efectividad como instrumento educativo para la reintegración laboral. Con ese propósito se ha elaborado la Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, cuyo objetivo es la "constitución y ordenación de un sistema de formación profesional al servicio de un régimen de formación y acompañamiento profesionales que sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida".

Ahora bien, hasta su promulgación la formación profesional en España encontraba su base normativa en la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional, que a su vez constituía un método de formación profesional ligado al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, dividido en dos sistemas: la *formación profesional del sistema educativo o formación reglada*, con sus correspondientes ciclos formativos, y la *formación profesional para el empleo*, que incluye lo que tradicionalmente se conoce como formación ocupacional y lo que se había venido denominando formación continua, a través de los certificados de profesionalidad. Esta norma, obviamente, ha sido derogada por la nueva LO 3/2022 (disposición derogatoria única).

La formación para el empleo, por su parte, se regulaba en la Ley 30/2015, por la que se regía el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, ahora también derogada en aquellos aspectos que se opongan a lo regulado en la LO 3/2022, con previsión de que el Gobierno modifique las disposiciones de la Ley 30/2015 que se vean afectadas por esa derogación. Esta norma respondía a un doble propósito de acciones para la inserción y reinserción laboral de la población trabajadora (formación ocupacional) y de acciones para la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales que permitiesen desarrollar mejor la actividad laboral en los mismos o distintos trabajos, pero dentro del contrato laboral vigente (formación continua).

El esquema básico expuesto persiste en la nueva Ley Orgánica, que continúa distinguiendo entre la formación en aprendizaje o educación formal –proceso de formación estructurado conducente a una titulación, acreditación o certificación oficial– y el aprendizaje o educación no formal –proceso de formación estructurado que no conduce a una titulación, acreditación o certificación oficial–. Pero, ahora, procura mantener la continuidad de la formación a lo largo de la vida del sujeto, poniendo el foco en su persona para garantizar la coherencia y continuidad entre la formación inicial y la continua durante toda la trayectoria vital. Así, la formación inicial se entiende como el itinerario de formación realizada, dentro del sistema educativo, desde el inicio de la escolarización hasta la finalización de la permanencia en el mismo, para la incorporación al mundo laboral. Esta denominación no está asociada al tipo de oferta de formación, sino al momento en el itinerario formativo de cada persona, durante la formación inicial y previa a la incorporación a la vida laboral activa. Por su parte, la formación continua se considera cualquier tipo de formación realizada después de la formación inicial y de la incorporación a la vida activa, dentro o fuera del sistema educativo. Esta formación tiene como objetivo permitir a la persona adquirir, ampliar o actualizar sus conocimientos o competencias de cara a una adaptación, promoción profesional o reconversión de su itinerario de desarrollo personal o profesional. Por ello, no se asocia ahora al tipo de oferta de formación, sino al proceso de aprendizaje en el itinerario formativo de cada persona, que ha de ocupar toda su vida laboral activa. En el marco que se ha expuesto previamente, en el que se ha incidido en los cambios rápidos que están afectado al mercado de trabajo, la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, además de una opción, probablemente será, ya es, una necesidad.

En síntesis, el nuevo planteamiento normativo se enfoca al diseño de un itinerario formativo específico de cada persona, adaptado a sus necesidades y permanente, que dure todo el tiempo necesario, que se adapte y readapte a las sucesivas necesidades de formación del sujeto para garantizar su incorporación, reincorporación y permanencia en el mercado laboral, de forma eficaz y efectiva. Por tanto, el nuevo sistema pretende finiquitar el

modelo precedente de tratamiento distinto, segregado y no coordinado de una formación profesional educativa y una para el empleo, y sustituirlo por un sistema único flexible y accesible, en el que desde la perspectiva de la persona se facilite la conexión entre la formación inicial y la continua a lo largo de toda la vida activa. Dicho de otro modo, en el que el eje de intervención sea la persona y no las medidas formativas en sí mismas consideradas.

2.1. Formación para el empleo en España

En este apartado se analiza la formación para el empleo, a partir de los datos de empresas y personas formadas que ofrecen la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) y el Ministerio de Empleo y Economía Social.

Aunque se han producido cambios en la regulación, el esquema básico ha continuado siendo el mismo durante la última década. Así, podemos hablar de 3 tipos básicos de formación: formación de demanda, formación de oferta y formación en alternancia.

La formación de demanda consiste en acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación. Son las empresas quienes tienen la iniciativa para organizar la formación y se financia mediante un sistema de bonificación de las cuotas a la Seguridad Social que pagan trabajadores y empresas. El objetivo de esta formación es ayudar a las empresas a incrementar su competitividad y productividad, financiando las acciones parcial o totalmente con fondos públicos, con el fin de responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores.

La formación de oferta consiste en acciones formativas promovidas por las Administraciones Públicas, los agentes sociales o entidades sociales y privadas colaboradoras, y que son subvencionadas por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas. Incluyen los planes de formación dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas desempleadas con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo.

En cuanto a la formación en alternancia, se trata de acciones formativas de los contratos de formación y los programas públicos de formación y ocupación en los que las personas trabajadoras pueden compartir actividades formativas y práctica profesional en el puesto de trabajo. Son básicamente las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Ocupación. Aunque queda por ver, exactamente, cuál es el régimen jurídico de estos instrumentos tras la profunda reforma laboral de 2021.

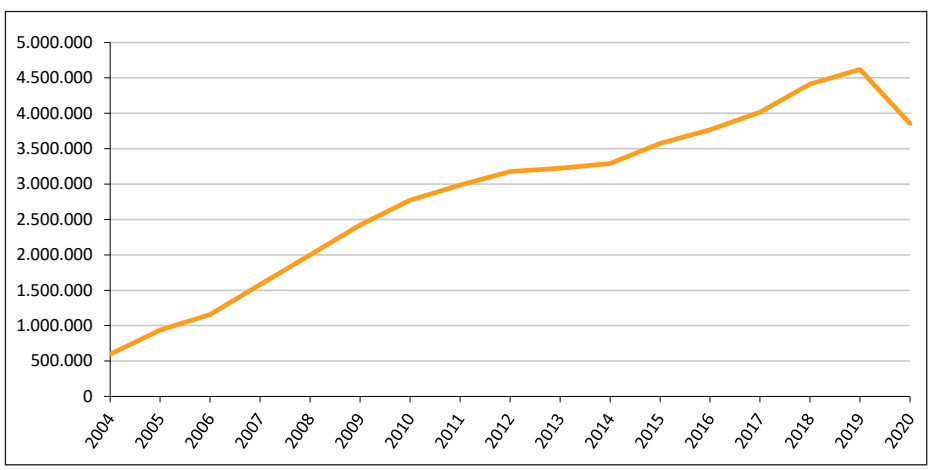
Formación de demanda

En este apartado se lleva a cabo un análisis de la formación realizada por las empresas para sus plantillas o formación de demanda. La formación en las empresas se financia a través de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de formación de su personal, así como estar relacionada con la actividad empresarial, pudiendo ser genérica o específica (es decir, aplicable directamente al puesto de trabajo).

De acuerdo con la Ley 30/2015, estas acciones formativas pueden tener una duración mínima de dos horas y pueden impartirse de forma presencial, mediante teleformación o en formato mixto (por el momento sin modificar). Por otra parte, puede estar organizada y gestionada por la propia empresa o encomendarla a una entidad externa.

En el gráfico 6 se muestra el número de personas formadas mediante este tipo de acciones formativas. Se puede observar la tendencia creciente durante el periodo considerado, de forma que, en 2019, se alcanza un máximo de 4,6 millones de personas. En 2020, se produce un descenso como consecuencia de las restricciones a la actividad que se tomaron durante varios meses debido a la COVID-19. No obstante, resulta reseñable que, a pesar de las circunstancias, recibieron formación 3,8 millones de personas. Una de las razones es el incremento del número de acciones de teleformación. Este tipo de formación ya tenía una tendencia ascendente en los últimos años, pero ha pasado de suponer un 22,8% en 2019 a un 46,4% en 2020.

Gráfico 6 – Evolución de las personas formadas en la empresa mediante formación bonificada. 2004-2020

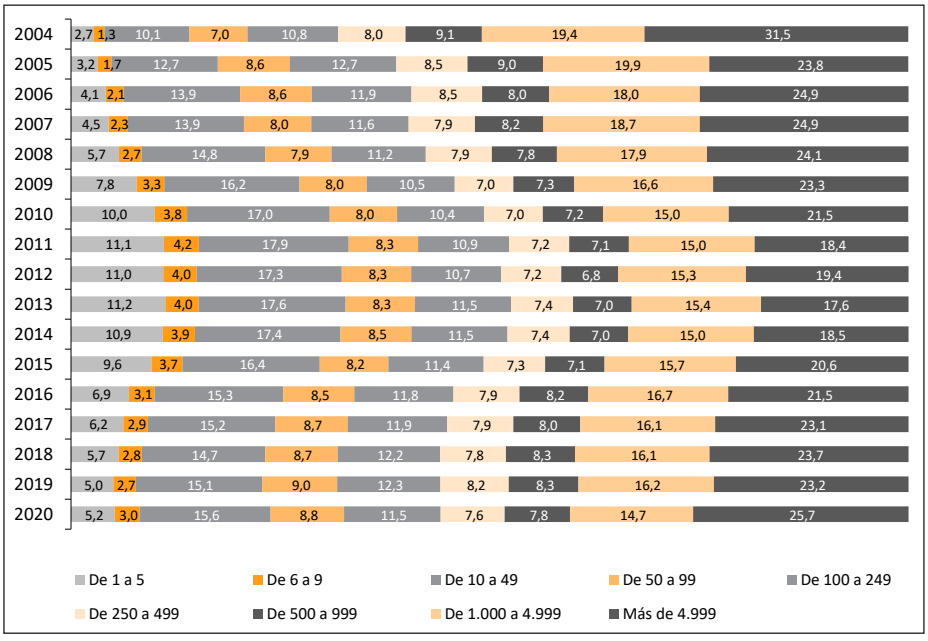


Fuente: FUNDAE.

En el apartado previo, ya se ha indicado que el tamaño de las empresas puede ser determinante a la hora de ofrecer formación. Tal y como se señaló, la proporción de empresas formadoras es mayor entre las empresas grandes, lo que hace que su personal tenga mayor probabilidad de formarse que quienes prestan servicios en empresas pequeñas. Por ello, en el gráfico 7 se refleja el porcentaje de personas formadas en función del tamaño de la empresa. Conforme a lo que se puede esperar, se observa que la mayor parte de los participantes en formación trabajan en empresas grandes. En 2020, una cuarta parte de las personas formadas trabajan en empresas de 5.000 o más trabajadores. Si añadimos los correspondientes a empresas de entre 1.000 y 5.000 personas, se supera el 40% del total. En cambio, las personas formadas en empresas de menos de 10 trabajadores no llegan al 10% del total.

Por otra parte, el gráfico también permite apreciar el mayor peso de las personas participantes en empresas pequeñas durante la crisis económica que durante la recuperación. Así, entre 2011 y 2014, llegaron a suponer en torno al 15% del total.

Gráfico 7 – Evolución de las personas formadas en la empresa mediante formación bonificada según el tamaño de la empresa. En porcentaje. 2004-2020

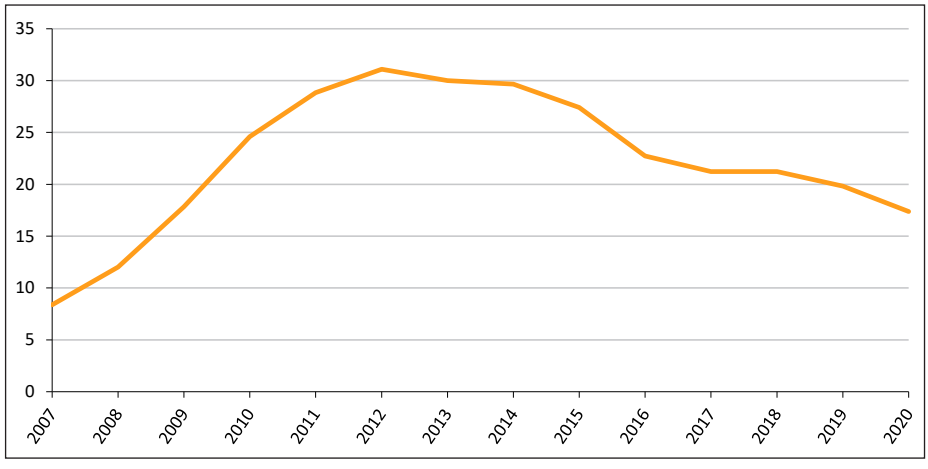


Fuente: FUNDAE.

El mayor peso de los/as trabajadores/as en empresas grandes se debe a dos razones. Por una parte, el número de personas trabajadoras en empresas grandes es superior al propio de empresas pequeñas, lo que supone que representen, en general, un mayor porcentaje del total. Pero, además, el porcentaje de empresas formadoras está directamente relacionado con el tamaño, tal y como se puede observar a continuación.

La tasa de cobertura se define como la proporción de empresas formadoras sobre empresas inscritas en la Seguridad Social y se muestra en el gráfico 8. La evolución de la tasa global muestra una tendencia creciente entre 2007 y 2012, año en el que se alcanza un máximo del 31,1%. Debemos tener en cuenta que esta evolución positiva puede deberse tanto al aumento del número de empresas formadoras como a la reducción del número total de empresas. En un entorno de crisis, como el correspondiente al periodo 2008-2012, se produjo una importante destrucción de empresas, lo que contribuye a que el indicador aumente[10]. No obstante, los datos de FUNDAE también indican un aumento del número de empresas formadoras, que pasaron de 380.548 en 2010 a un máximo de 478.621 en 2013, lo que supone un incremento del 27%.

Gráfico 8 – Evolución de la tasa de cobertura. 2007-2020



Se define la tasa de cobertura como la proporción de empresas formadoras sobre empresas inscritas en la Seguridad Social.

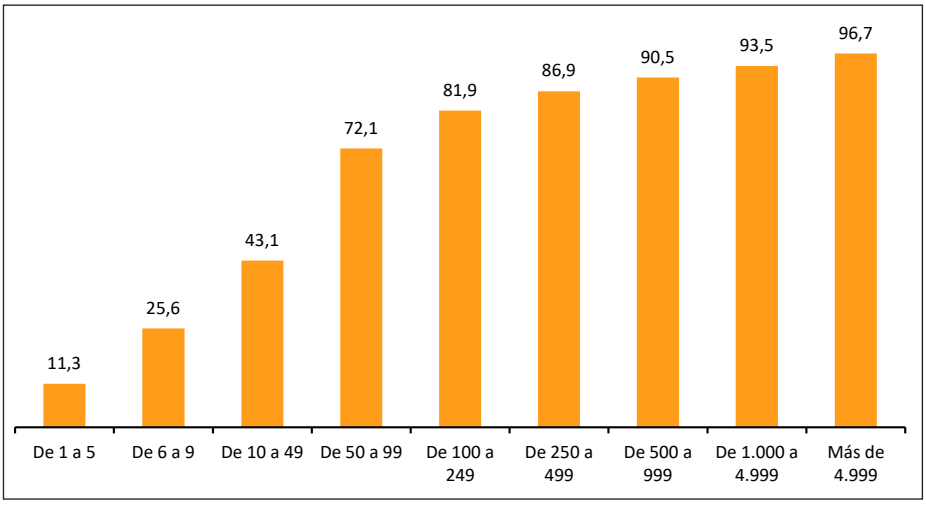
Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

[10] Según los datos del *Anuario de Estadísticas Laborales* del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en 2012 había 2.771.967 empresas inscritas en la Seguridad Social, 208.000 menos que en 2009.

Desde dicho año, se observa una tendencia descendente hasta situarse en el 17,4% en 2020. En este caso, también debemos considerar que el proceso de creación de empresas como consecuencia de la recuperación contribuye a que el indicador se reduzca. No obstante, también se ha producido una reducción del número de empresas formadoras en términos absolutos, que en 2020 no llega a 300.000 (299.727). Se puede interpretar la trayectoria de este indicador como una muestra de la importancia que otorgan las empresas a la formación según la coyuntura económica, de manera que parecen darle más relevancia durante las crisis. Es cierto que, en esos momentos, es más probable la disponibilidad de tiempo para formarse y urgente la toma de medidas que permitan enfrentar los riesgos asociados a una coyuntura económica desfavorable. Sin embargo, resulta preocupante que durante las épocas de expansión no se apoye la puesta en marcha de acciones formativas que podrían contribuir a prevenir y reducir los efectos negativos de futuras crisis.

Algunos autores vinculan la menor presencia de pequeñas empresas en la formación a partir de 2015 con la reforma que tuvo lugar en ese año. De acuerdo con Lope (2018), los cambios en la organización de la formación y en los costes de formación que podían financiarse, la supresión de la formación a distancia convencional y la reducción de la duración mínima de las acciones formativas hasta las 2 horas condujo a una menor presencia de microempresas en la formación y a una menor duración media de las acciones.

Gráfico 9 – Tasa de cobertura según el tamaño de la empresa. 2020



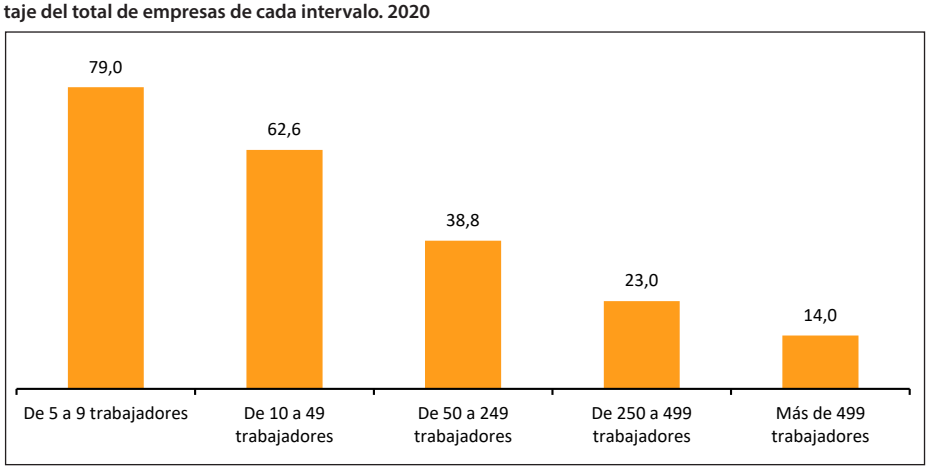
Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

Como se indicaba previamente, la proporción de empresas formadoras está directamente relacionada con su tamaño, tal y como se refleja en el gráfico 9. La tasa de cobertura asciende conforme el tamaño de la empresa es mayor. Así, en el caso de las empresas de más de 100 trabajadores, más del 90% son empresas formadoras. Aquellas con un tamaño de entre 50 y 99 personas tienen una tasa de cobertura en torno al 70%. Se produce un salto para las empresas con menos de 50 trabajadores, tramo en el que son formadoras menos de la mitad de ellas. Para aquellas con entre 6 y 9 trabajadores, la tasa de cobertura se sitúa por debajo del 30% en el último año considerado y solo en torno al 10% para las empresas con menos de 6 personas trabajadoras.

Teniendo en cuenta la estructura empresarial de España, en la que predominan las pequeñas empresas[11], es necesario apoyar la formación de la población ocupada por otras vías. Por ello, la formación de oferta, que ofrecen los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, tiene un papel clave.

Además, es necesario incidir en que el apoyo no es únicamente necesario en la realización de formación, sino también en la detección de necesidades formativas. Quizá uno de los datos que más puede sorprender en la Encuesta Anual Laboral es el elevado porcentaje de empresas que no detectan necesidades formativas en su personal, que, en 2020, ascendió a un 69,2%. Teniendo en cuenta el contexto en el que nos encontramos, con los retos de transición digital y verde a los que estamos haciendo frente, esta cifra resulta preocupante.

Gráfico 10 – Empresas que no detectaron necesidades formativas de su personal según tamaño. En porcentaje del total de empresas de cada intervalo. 2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Encuesta Anual Laboral*.

[11] De acuerdo con los datos del Directorio Central de Empresas, más del 90% de las empresas con asalariados tienen menos de 10 trabajadores/as.

Como cabe esperar, la proporción de empresas que no detectan necesidades formativas es menor conforme aumenta su tamaño (gráfico 10). Así, llega casi al 80% en el caso de las que tienen entre 5 y 9 personas trabajadoras, disminuyendo de forma relevante en las más grandes. De todas formas, aun en las que tienen plantillas de entre 250 y 499 personas, un 23% no ha detectado necesidades formativas; y entre las de 500 o más, un 14% se encuentra en esta situación.

Formación de oferta

La formación de oferta, ya sea para personas desempleadas u ocupadas, está organizada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo. Se diferencia en dos grandes tipos en función del colectivo destinatario: personas ocupadas o personas desempleadas.

La formación dirigida a personas prioritariamente ocupadas supone la firma de convenios de colaboración para la realización de distintos tipos de planes de formación:

- Intersectoriales, para la adquisición de competencias transversales a varios sectores económicos.

- Sectoriales, dirigidos a trabajadores de un sector productivo concreto y al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de otro sector en situación de crisis.

- Planes compuestos por acciones formativas vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad, que pueden corresponderse con módulos formativos o certificados de profesionalidad completos.

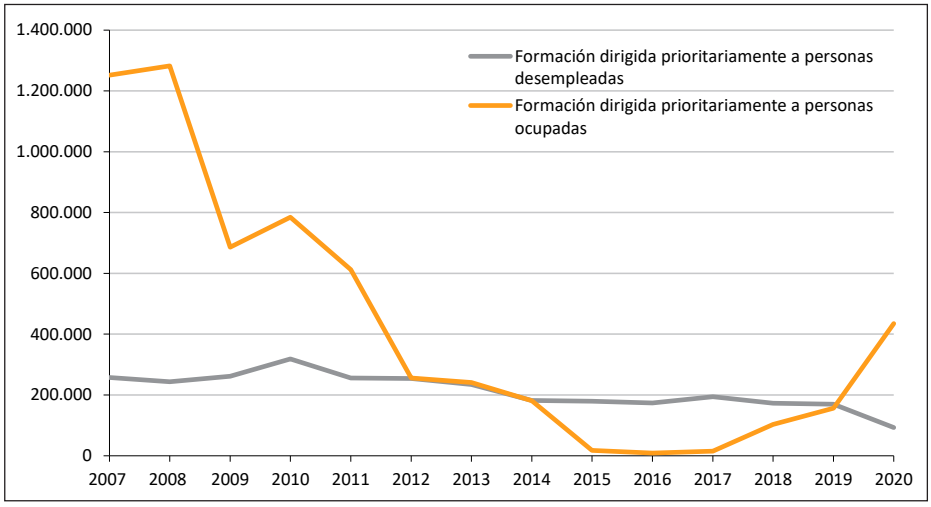
El objetivo de esta formación es complementar las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas para sus plantillas, lo que resulta especialmente importante en las pequeñas empresas, donde el porcentaje de empresas formadoras es bajo.

Respecto a las acciones formativas dirigidas a personas prioritariamente desempleadas, pueden realizarse a nivel estatal o autonómico. El Servicio Público de Empleo Estatal junto con la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo desarrollan las funciones de programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo de competencia estatal. En el ámbito autonómico, son los Servicios Públicos de Empleo autonómicos quienes realizan la misma función. El objetivo de estas acciones formativas es anticipar la formación al nuevo modelo productivo, apostando por los sectores más innovadores y por las ocupaciones y los sectores con mejores perspectivas de empleo. En general, suele incidirse en la necesidad de

priorizar las personas desempleadas de bajo nivel de cualificación, aunque, como veremos, las cifras no indican que se consiga este objetivo.

En el gráfico 11 se muestra el número de personas formadas en este tipo de acciones formativas. Se observan dos tendencias muy claras: mientras que el número de personas ocupadas formadas cayó entre los años 2008 y 2016, la reducción no ha sido tan drástica en el caso de las personas desempleadas.

Gráfico 11 – Evolución de la formación de oferta. Número de personas formadas. 2007-2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

Respecto a las personas ocupadas, debemos tener en cuenta los datos del apartado previo, en el que se observaba el incremento en el número de personas formadas en empresas. Por tanto, parece que esta parte de la formación de oferta se ha reducido en favor de la formación de demanda.

Destaca el escaso número de participantes en formación para personas ocupadas en los años 2015 a 2017. En este sentido, hay que señalar que la publicación en 2015 de la Ley 30/2015 cambiaba por completo el sistema de adjudicación de las acciones formativas. Se abría plenamente a la concurrencia competitiva, eliminando la reserva para sindicatos y patronal de una parte de la oferta formativa. El objetivo era dotar al sistema de mayor transparencia para evitar los casos de fraude que, desafortunadamente, habían aparecido en años anteriores. La primera convocatoria con el nuevo sistema se resolvió en 2017, lo que motivó que, durante dos años, no hubiera ningún tipo de acción para personas empleadas en este tipo de acciones.

El sistema ponía el acento en los medios proveedores de formación en lugar de en la persona a formar y, aunque en los años siguientes, se recuperaba el número de sujetos trabajadores formados, no parece que el cambio normativo haya tenido efecto en términos de mejora de la participación en formación de las personas trabajadoras ocupadas. Sin duda, el número de personas formadas ha aumentado, aunque sigue en niveles inferiores a los del periodo previo a la crisis de 2008.

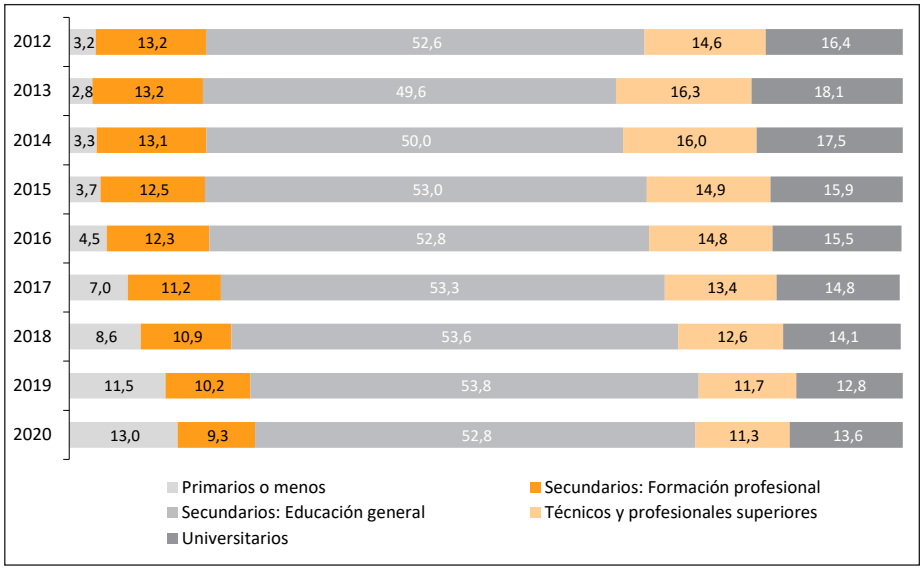
Respecto al número de personas desempleadas formadas, la tendencia también ha sido decreciente a lo largo del tiempo, de forma que si antes de 2013 el número superaba las 200.000 personas, después de esa fecha se reduce, sin que vuelva a superar esa cifra. La mejora de la situación económica, sin duda, reduce el número de personas que potencialmente se puede formar, pero, aun así, es una cifra baja teniendo en cuenta la tasa de desempleo en la economía española.

Como se ha indicado, además de llegar a un porcentaje amplio de personas desempleadas, la formación debería llegar a aquellas personas que necesitan mejorar o reciclar su nivel de cualificación. Por esta razón, la selección de quienes participan debería ser un tema central en la política formativa. Sin embargo, habitualmente participar en acciones formativas es voluntario, es decir, es la persona desempleada quien decide si participa o no, lo que tiene efectos sobre el perfil del/de la trabajador/a que se forma. A pesar del bajo nivel educativo de la mayor parte de las personas paradas en España, quienes se forman tienen principalmente un nivel educativo medio-alto (Cueto y Suárez, 2011).

En el gráfico 12 se muestra la distribución de la población que participa en formación dirigida a desempleados/as en función del nivel de estudios. Predominan quienes tienen estudios secundarios, lo que resulta coherente, puesto que la mayor parte de las personas desempleadas tienen este nivel educativo. Sin embargo, esta distribución no refleja la composición de quienes demandan empleo. Por ejemplo, en 2020 las personas paradas registradas en las oficinas de empleo con estudios post-secundarios (técnicos, profesionales superiores y universitarios) representaban un 15% del total. En cambio, en el gráfico, se puede observar que suponen casi una cuarta parte del total. De la misma forma, las personas paradas registradas con estudios primarios o menos en 2020 suponían un 24% del total mientras que únicamente son un 13% de quienes se forman.

En definitiva, la probabilidad de participar en formación aumenta con el nivel educativo, aunque la necesidad de formación se relaciona de forma inversa. El asesoramiento y la orientación laboral es clave en los grupos de sujetos desempleados con menor nivel educativo, con el fin de que dicha orientación contribuya a una estrategia de formación que ayude al aumento de la empleabilidad.

Gráfico 12 – Evolución de las personas formadas en la empresa mediante formación bonificada según el tamaño de la empresa. En porcentaje. 2004-2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

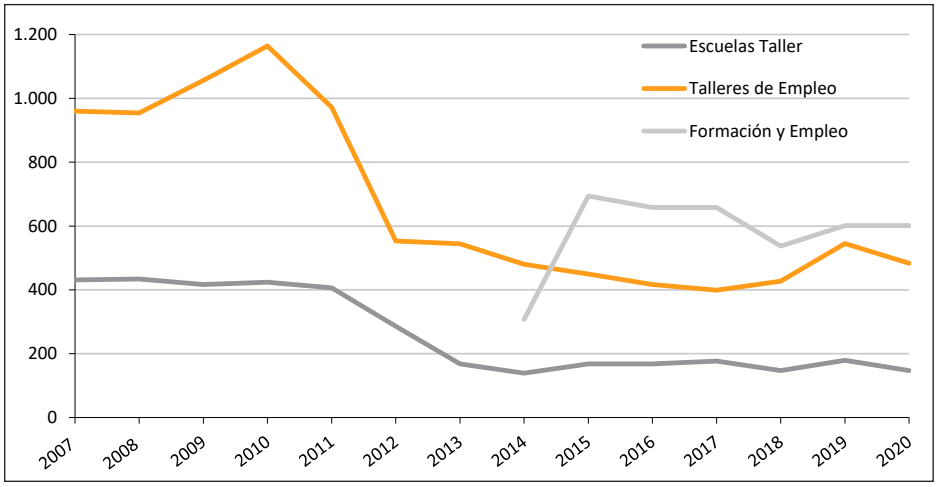
Programas públicos de empleo-formación

La tercera modalidad de formación para el empleo corresponde a las Escuelas Taller y las Casas de Oficios. Se trata de programas públicos de empleo-formación, cuyo objetivo es la inserción laboral de personas desempleadas menores de 25 años. La formación se realiza en alternancia con la práctica profesional y en ocupaciones muy específicas: relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, con la rehabilitación de entornos urbanos, la recuperación del medio ambiente o la mejora de las condiciones de vida de las ciudades.

En cuanto a los Talleres de Empleo, se trata de programas que combinan acciones de formación y empleo y van dirigidos a personas desempleadas mayores de 25 años y que, además, tienen dificultades específicas para la inserción laboral: parados de larga duración, trabajadores mayores de 45 años, mujeres, personas discapacitadas. Estos programas se desarrollan en áreas de empleo de interés general o social.

Aunque el número de participantes no es elevado (gráfico 13), son relevantes dado su público objetivo, formado por personas con dificultades específicas en términos de empleabilidad.

Gráfico 13 – Evolución de los participantes en programas de empleo-formación. 2007-2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

3. Instrumentos legales para la integración laboral de las personas trabajadoras mediante la formación

Desde hace varias décadas, la contratación formativa se ha utilizado como instrumento para favorecer la participación en el mercado de trabajo de las personas jóvenes. Hasta la actual reforma de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre), existían dos tipos principales de contratos formativos en España: el contrato en prácticas y el contrato en formación. Este apartado se dedica, en primer lugar, a analizar cómo ha sido el uso de estas dos modalidades de contratación y, en segundo lugar, a explicar los cambios de la reforma de 2021.

3.1. La contratación formativa hasta 2021

Como hemos señalado, hasta 2021 la contratación formativa tenía dos modalidades: el contrato en prácticas y el contrato de formación y aprendizaje –la tercera modalidad, el contrato de formación dual universitaria, prácticamente murió imberbe, pues se incorporó mediante la Ley 11/2020, pero no llegó a dotarse de contenido reglamentario que hiciese viable su uso–. La primera modalidad contractual estaba diseñada para jóvenes con algún título de Formación Profesional de Grado Medio o Superior o titulación universitaria, mientras que la segunda se dirigía a jóvenes con un nivel de estudios primarios (ESO) o inferior. En el caso de la modalidad de formación y aprendizaje, se pretende que el contrato sea una vía para

adquirir formación a través de la obtención de un certificado de profesionalidad o un título de Formación Profesional; mientras que, en el caso de la modalidad en prácticas, el contrato se ve como una oportunidad para que la persona joven obtenga una experiencia profesional adecuada a su nivel de estudios.

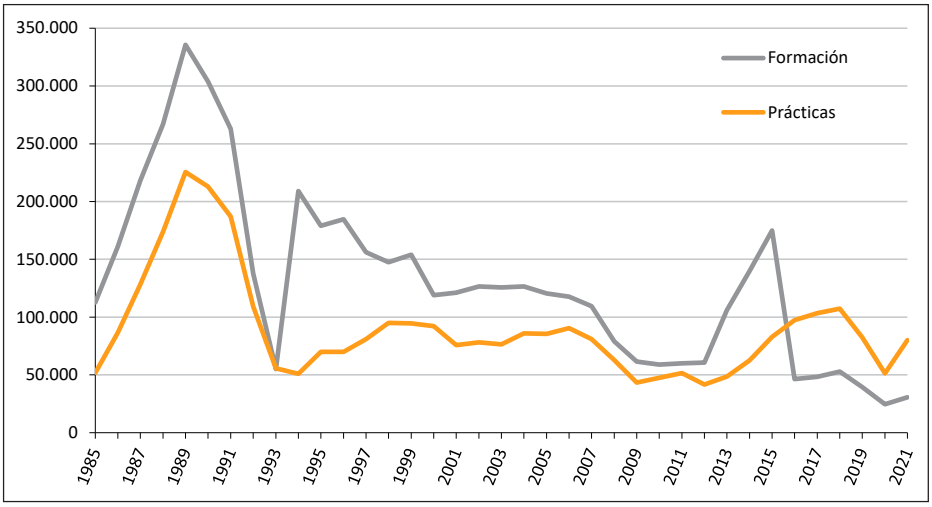
Por tanto, en el caso del contrato en formación, el componente formativo de esta modalidad contractual se configura como una forma de que las personas jóvenes mejoren su capital humano y, de esta manera, su empleabilidad. A la vez, los menores costes laborales asociados a este tipo de contratación también constituyen un atractivo para las empresas, que pueden capacitar a estas personas en las tareas propias de su actividad.

A lo largo de estas décadas, el contrato de formación y aprendizaje ha sufrido constantes idas y venidas, en las que el componente formativo y la lógica de la inserción laboral han ido ganando o perdiendo terreno, según la coyuntura del mercado laboral de cada momento. Así, a mayor desempleo más relevancia de la vertiente de inserción laboral (y, por tanto, formulación de condiciones laborales más atractivas para la empresa) y a menores tasas de desempleo juvenil mayor protagonismo de la faceta formativa del contrato. Esta realidad puede testarse incluso con los sucesivos y recurrentes cambios de denominación del propio contrato (de aprendizaje, de formación, de ambos).

Ahora bien, ninguna de las reformas ha conseguido mejorar sustancialmente el éxito de esta fórmula contractual, que sigue teniendo un uso porcentualmente irrisorio (Gómez-Millán, 2013).

En el gráfico 14 se muestra la evolución del uso de las modalidades de contratación formativa. Entre 1985 y 1989, se observa un incremento muy fuerte, tanto del número de contratos de formación firmados como de la contratación en prácticas, llegando a más de 335.000 y 225.000 contratos, respectivamente. Esas cifras marcan un máximo que no se vuelve a registrar desde entonces. De hecho, se producen caídas muy intensas que son difíciles de explicar si no es porque su empleo no acaba de resultar atractivo para las empresas, ni siquiera cuando se rebajan sustancialmente sus costes salariales y de Seguridad Social. En todo caso, la trayectoria desde la última década del siglo pasado muestra que este tipo de contratación no ha logrado tener el uso que se podía esperar de ella y quedará por ver en adelante si la trascendente reforma a la que se han sometido ahora, que incluye más exigencias legales para las empresas, contribuirá o no a mejorar su uso.

Gráfico 14 – Evolución de la contratación formativa. 1985-2021



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Pero veámoslo con datos concretos. Si focalizamos el análisis en el contrato de formación y aprendizaje, tras la abrupta caída entre 1991 y 1993 parece haber una recuperación que se relaciona con la reforma de 1994[12], en la que el componente formativo se reduce sustancialmente, priorizando el objetivo de la inserción laboral. Según Gil Plana (2014), la pérdida de peso de la finalidad formativa se hace patente, llegando a cuestionarse si el contrato de formación sigue manteniendo su finalidad formativa ante la prevalencia de aspectos que están desconectados de cualquier intencionalidad formativa, y que responden exclusivamente a una lógica de inserción laboral.

Posteriormente, con la Ley 63/1997[13], hay un "aparente" retorno de la actividad formativa, que vuelve a poner en esencia la finalidad formativa del contrato, aunque sin olvidar la de inserción laboral. Esta reorientación de la finalidad formativa se mantiene con las leyes 12/2001[14], 45/2002[15] y 43/2006[16] (Gil Plana, 2014). Sin embargo, a pesar de estas reformas, el contrato formativo sigue teniendo poco uso y su tendencia es claramente descendente, alcanzado una cifra en torno a los 107.000 contratos en 2007.

---

[12] Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación.

[13] Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida.

[14] Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

[15] Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

[16] Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

La crisis de 2008 agudiza la tendencia decreciente, llegando a un mínimo de poco más de 60.000 contratos en 2012. La caída en la contratación es generalizada ante una coyuntura económica desfavorable que causó una enorme destrucción de empleo. En ese contexto, la elevada tasa de paro[17] se convierte en uno de los mayores problemas para la sociedad española, siendo la juventud y las personas con baja cualificación dos de los colectivos más afectados.

Ante esta situación, se producen tres reformas laborales en los años 2010[18], 2011[19] y 2012[20], que afectan, entre otras muchas cuestiones, a los contratos formativos. Se modifican los límites de edad para su firma y la duración del contrato y se aplican condiciones económicas más favorables para las empresas a la hora de utilizar esta modalidad contractual, lo que se refleja en los incentivos a la contratación, que, en 2011, se incrementan notablemente gracias a las bonificaciones por conversión a indefinido; y en la caída de la retribución de las personas jóvenes, ya que, también en dicho año, su salario pasa a prorratearse conforme al tiempo de trabajo efectivo.

Otro aspecto a destacar es la desaparición de determinados límites legales que velaban por una correcta utilización del contrato, pero que podían reducir en cierta medida su uso. Esto se refleja en la aparición de las empresas de trabajo temporal como centros de formación e intermediación, en la posibilidad de prorrogar y encadenar contratos y en la supresión del límite de contratos a realizar por la empresa formativa.

De nuevo, sobre estas reformas, aparece el debate entre el objetivo de inserción laboral y la formación. Autores como Gutiérrez Colominas (2015) consideran que las modificaciones introducidas priorizan el interés empresarial sobre el propósito formativo, apuntando a una regulación pensada en clave de inserción laboral, inclinándose el legislador por favorecer la dimensión laboral en perjuicio del desarrollo del objeto del contrato de formación. Por tanto, los cambios se justificarían fundamentalmente desde la óptica empresarial y podrían no ser del todo positivos para los intereses de la persona joven.

La evolución de la contratación que se muestra en el gráfico 14 da fe de un incremento sustancial de esta modalidad entre 2013 y 2015, que está muy relacionada con los cambios en los límites de edad y de duración del contrato indicados previamente (Cueto y López, 2019). Además, hay dos

---

[17] En 2013, la tasa de desempleo en España supera el 26% y la correspondiente a la población entre 15 y 24 años, el 55%.

[18] Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

[19] Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.

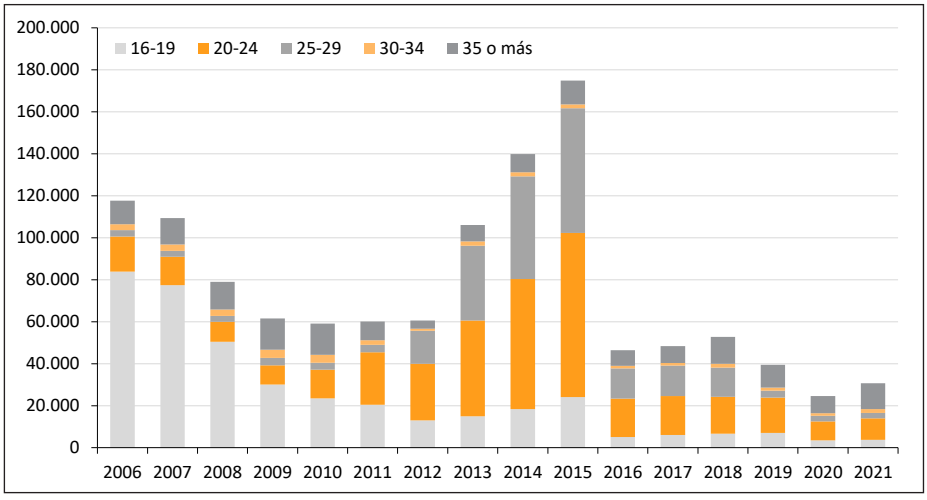
[20] Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

aspectos de gran importancia para el estudio del contrato de formación en España, que son los cambios en los límites de edad y de duración producidos en las últimas reformas. Así, podemos distinguir cuatro periodos: antes de septiembre de 2010, entre septiembre de 2010 y septiembre de 2011, entre septiembre de 2011 y febrero de 2012, y a partir de febrero de 2012.

Antes de septiembre de 2010, el límite de edad aplicable era de 21 años[21] y la duración legal del contrato oscilaba entre seis meses y dos años. Con la reforma del 2010, se eleva el límite de edad a los 25 años y se mantiene la anterior duración. El 31 de agosto de 2011 se vuelve a elevar el límite de edad a los 30 años y se amplía la duración mínima a un año. Finalmente, el 12 de febrero de 2012 se amplía la duración a tres años, aunque esta duración solo resultaba de aplicación si se preveía en el convenio colectivo.

De estos cuatro períodos, se concluye que los cambios que más relevancia tienen sobre la duración y el límite de edad se producen en la reforma de 2011, al ser cuando más se incrementan ambos. Uno de sus objetivos era, sin duda, el aumento del uso de esta modalidad contractual y, en efecto, se consiguió. En el gráfico 15 se muestra la evolución del número de contratos de formación realizados entre 2006 y 2021 según la edad de la persona contratada. El efecto más visible de las reformas es un aumento en el número de contratos, fundamentalmente a partir del año 2011, que pasa de 59.047 contratos en 2010 a 174.923 en 2015 (un aumento del 196%).

Gráfico 15 – Evolución de los contratos en formación por grupos de edad. 2006-2021



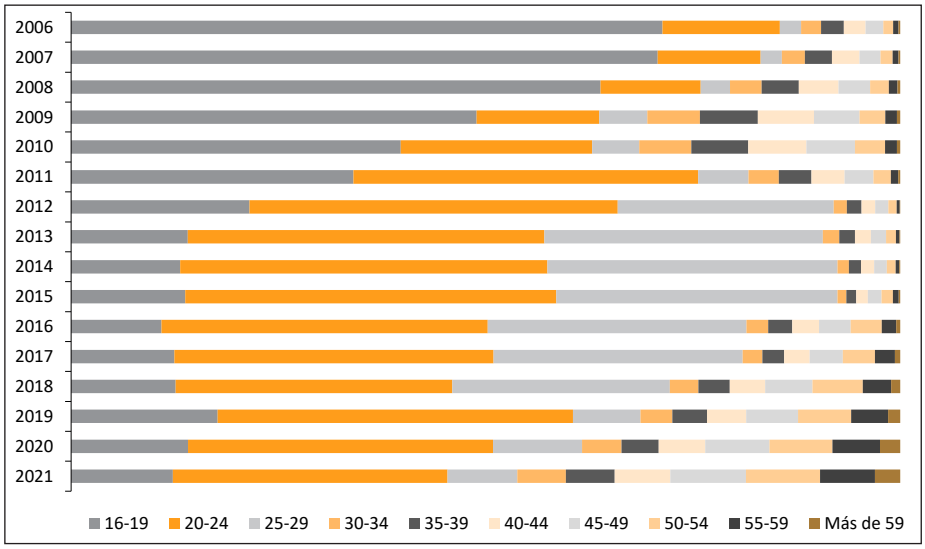
Fuente: SEPE.

[21] Es posible la contratación de personas mayores del límite de edad establecido, si se trata de personas con discapacidad, colectivos de exclusión social en empresas de inserción y alumnos de Escuelas Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo y Programas de Empleo-Formación.

Pero, además de esto, el gráfico ofrece otro dato significativo. El mayor incremento en el número de contratos realizados se produce en los tramos de edad de 20 a 24 años y de 25 a 29 años, tramos de edad modificados en las últimas reformas. Sin embargo, en el colectivo de edad al que tradicionalmente se dirigía el contrato, el de 16 a 21 años, no se produce un aumento de igual magnitud. De hecho, hasta 2012, el porcentaje de uso en esta franja de edad se redujo, de lo que cabe deducir que el aumento de estos contratos no se produjo porque se hubiese hecho más atractivo para las empresas, sino porque se amplió el abanico de personas contratable, al incrementar el límite de edad hasta los 30 años.

Este hecho se observa con mayor claridad en el gráfico 16, en el que se muestra la distribución porcentual de los contratos en formación según el rango de edad. En los años 2006 y 2007, los jóvenes menores de 20 años suponían más del 70%. Y si se añade a quienes tienen entre 20 y 24 años, se situaba en torno al 85%. A partir de 2008, se observa que dicho porcentaje empieza a reducirse, aumentando la proporción de quienes tienen entre 20 y 24 años. Desde 2012, el grupo con edades comprendidas entre los 25 y los 29 años se incrementa, llegando a suponer más de una tercera parte del total entre 2013 y 2015. Es posible que la razón que está detrás de estos datos sea que, a mayor edad de la persona contratada mayor confianza de la empresa en su buen hacer laboral, pero lo cierto es que, si esta es efectivamente la causa, el objetivo del contrato probablemente pase de ser la inserción a la reinserción laboral.

Gráfico 16 – Evolución de los contratos en formación por grupos de edad. En porcentaje. 2006-2021



Fuente: SEPE.

En todo caso, lo que sí parece incuestionable, en consonancia con lo ya indicado, es que a mayores exigencias legales –y, por tanto, a más controles para evitar el uso desviado de estos contratos– menos empleo de los mismos. Basta en este sentido con ver la enorme caída registrada en 2016 (casi un 75%). De acuerdo con la Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral que elabora el Consejo Económico y Social (CES, 2016, p. 289), la razón está vinculada a los cambios en la regulación de los aspectos formativos de este contrato, que aumentaron las dificultades para implantar teleformación y los problemas para registrar las acciones formativas con la autorización del Servicio Público de Empleo.

De nuevo, la conclusión es tan desoladora como evidente: este tipo de contratos no parecen ser utilizados con su fin formativo, sino como una forma de reducir los costes laborales en la contratación, es decir, como un instrumento de empleo *low cost*. De manera que, cuando la normativa es estricta respecto a los programas formativos asociados al contrato, el número de contratos firmados se reduce drásticamente.

La panorámica descrita no resulta, sin embargo, trasladable a los otros contratos formativos que aquí interesan. En efecto, el contrato en prácticas ha tenido mejor acogida por parte de nuestro tejido empresarial (aunque sin alcanzar cotas de éxito), sobre todo desde 2013, lo que coincide con el incremento del lapso temporal máximo que puede transcurrir desde el fin de los estudios hasta la contratación. La idea de establecer un límite máximo es evitar un uso abusivo del mismo, preservando su vinculación formativa. Con la reforma de 2010, dicho plazo se aumentó con carácter general de 4 a 5 años. No obstante, fue en 2013[22] cuando la ocasional supresión del requisito temporal señalado, que podría celebrarse aunque hubiese transcurrido más de cinco años desde la finalización de los estudios, mejoró sustancialmente el número de contratos. La mayor dificultad en el acceso al empleo durante la crisis de 2008 y las elevadas tasas de desempleo juvenil que se registraban en estos años justificaban el cambio legal, que se mantuvo hasta 2018[23]. De nuevo, al igual que en el caso del contrato en formación, prima la finalidad de inserción laboral frente al objetivo formativo (Valle Muñoz, 2016).

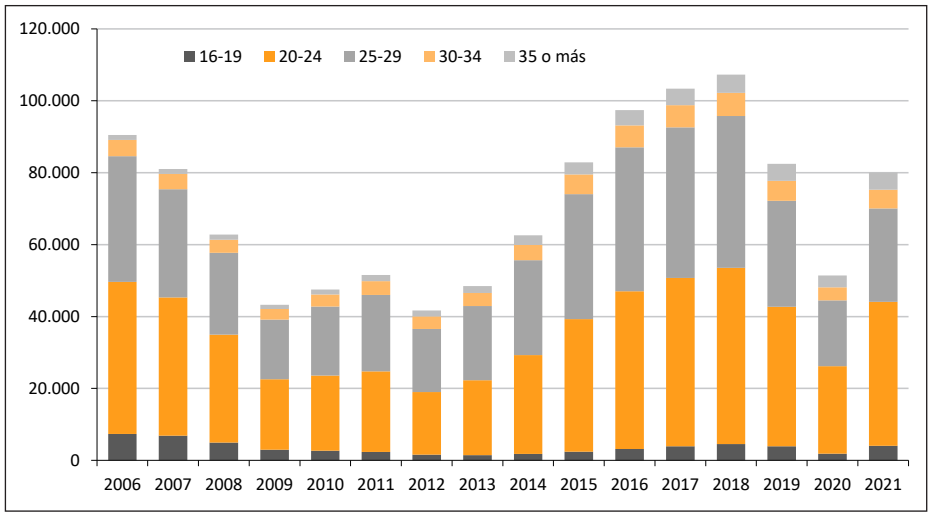
El efecto en términos de número de contratos firmados se observa con claridad en el gráfico 17. La crisis motivó una caída importante en dicho número, que pasa de unos 90.000 contratos en 2006 a un mínimo de poco más de 40.000 en 2012. A partir de 2013, se observa un incremento sustancial, que

[22] Art. 13 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

[23] El RD–Ley 28/2018, de 18 de diciembre, derogó el artículo 13 de la Ley 11/2013 y con él la excepcional posibilidad de desplazamiento de la regla ordinaria de tiempo máximo prevista en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores.

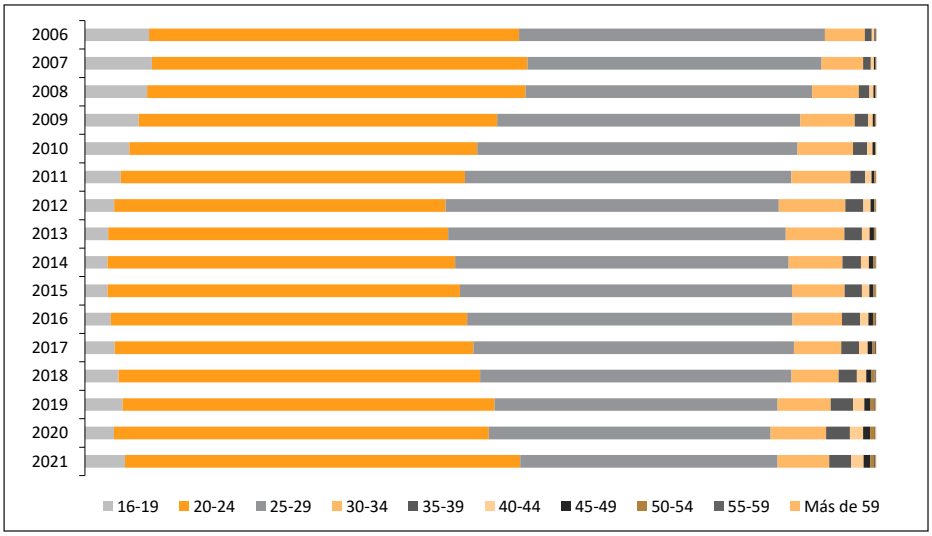
llega a superar los 100.000 contratos anuales en 2017 y 2018. En términos de distribución porcentual por grupos de edad, se producen pocos cambios, tal y como se puede observar en el gráfico 18.

Gráfico 17 – Evolución de los contratos en prácticas por grupos de edad. 2006-2021



Fuente: SEPE.

Gráfico 18 – Evolución de los contratos en prácticas por grupos de edad. En porcentaje. 2006-2021



Fuente: SEPE.

Dado el poco uso y las reformas realizadas de los contratos formativos, ya sea en formación o en prácticas, sorprende la escasa evaluación que se ha hecho del impacto de estas figuras contractuales en términos de su utilidad para contribuir a la empleabilidad y estabilidad laboral de los jóvenes.

Respecto al contrato en formación, Cueto y López (2019) evalúan su impacto en términos de probabilidades de acceso a un contrato estable. Los resultados demuestran que este contrato no mejora las posibilidades de las personas jóvenes de acceder a un contrato indefinido y, de hecho, disminuye tanto las posibilidades de acceso al empleo como el tiempo trabajado tras su extinción. Los resultados se mantienen sin cambios antes y después de la reforma de 2011. En términos de salarios, el efecto también es negativo, aunque se reduce con el tiempo.

En cuanto al contrato en prácticas, de la Rica, Gorjón y Lizarraga (2020) llevan a cabo un análisis de este contrato en términos de efectos sobre la estabilidad laboral de jóvenes contratados bajo esta modalidad. Sus resultados muestran que no contribuye a favorecer la permanencia en la empresa donde se realiza el contrato, sino que proporciona una experiencia temporal mientras que se busca un empleo con mejores condiciones laborales en otra empresa. Los autores sugieren que las empresas no realizan el esfuerzo formativo acorde a lo esperable con este tipo de contratos y que, por tanto, su elección responde a una búsqueda de, por una parte, la reducción de costes laborales a través de las bonificaciones asociadas o, por otra parte, el aumento de la flexibilidad en la contratación.

Martín Artiles, Lope Peña, Carrasquer y Molina (2019) también concluyen que este tipo de modalidades contractuales no contribuyen a la estabilidad de las trayectorias laborales de los jóvenes. De hecho, en el caso del contrato de aprendizaje y formación indican que la mayoría de los jóvenes ya tenían experiencia laboral previa, por la vía de contratos temporales. En definitiva, las empresas han venido utilizando estos contratos como un contrato temporal más –desvirtuando lo que debería ser un objetivo–, que además les merece escasa atención toda vez que, al menos hasta la reforma de 2021, disponían de una panoplia de contratos de duración determinada lo suficientemente amplia y flexible como para hacer innecesario acudir con más asiduidad a los contratos formativos, sujetos a mayores exigencias formales (nombramiento de tutores, formalización de convenios formativos con instituciones, etc.) y poco más económicos que la contratación temporal ordinaria.

Por tanto, la contratación formativa en España hasta la fecha no parece haber contribuido a mejorar la formación de las personas jóvenes. Es más, las reformas realizadas han primado el objetivo de inserción laboral debido, fundamentalmente, a los elevados índices de desempleo de nuestro

país, arrinconando el componente formativo del contrato. Pero tampoco han cosechado éxito en este afán, pues no han creado más oportunidades de empleo para la juventud, ni han contribuido a su estabilidad laboral; simplemente han convertido esta mano de obra en empleo barato para las empresas, de uso temporal, sin vocación de estabilización, frustrando con ello también la vertiente de inserción laboral, salvo que se dé por buena una integración en el mercado de trabajo equivalente a la que acontece con la contratación temporal al uso.

3.2. Cambios derivados de la reforma laboral de 2021

A la desoladora realidad descrita ha intentado poner coto la reforma laboral acometida por el Real Decreto-Ley 32/2021, que ha supuesto considerables cambios en los contratos formativos laborales, con el objetivo de ganar eficacia y acomodarse al nuevo enfoque de la formación y el empleo como punto de encuentro. Se trata de mejorar la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral, ya sea mediante contratos en alternancia con los estudios o bien contratos para la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios. Aunque el desarrollo reglamentario, que habrá de venir, está llamado a concretar buena parte de su contenido.

En efecto, la nueva regulación tiene por propósito un "cambio de modelo" de la contratación formativa, orientándola a la reducción del desempleo de los jóvenes, facilitando su efectiva integración laboral mediante este tipo de fórmulas contractuales, que sirven de pasarela entre la formación y el trabajo, pero sin desmerecer la carga formativa que les acompaña –de hecho, la vinculación al plan o programa formativo es absolutamente recurrente en la nueva norma–. Para ello el nuevo modelo se simplifica, de modo que las tres modalidades contractuales preexistentes –contrato en prácticas, contrato para la formación y el aprendizaje y contrato para la formación dual universitaria– se sustituyen por dos únicos tipos de contratos formativos: los de quienes no tienen aún completada su formación académica –contrato de formación en alternancia– y los de quienes teniendo la formación teórica carecen de la experiencia práctica profesional adecuada a sus niveles de estudios –antes denominados contratos en prácticas y ahora "contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios"–. Los primeros integran ahora los viejos contratos de formación y aprendizaje y los recientes contratos para la formación dual universitaria, que carecían, como se ha dicho, aún de desarrollo reglamentario, mientras que los segundos mantienen la esencia de su precedente, el contrato en prácticas, aunque, para garantizar que efectivamente sirvan de puente entre la formación y el mercado laboral, ahora se acompañan también de la figura del tutor, se acorta su duración y se mejora su regulación.

Contrato de formación en alternancia

Tras la promulgación de la reforma laboral (RD-Ley 32/2021), se consolida el sistema de formación en alternancia, en el que se combina la formación teórica en los centros formativos (de formación profesional o universitarios), con las prácticas y el desarrollo de actividad productiva en las empresas. Con ello, como se ha dicho, se pretende además de facilitar la formación teórico-práctica de jóvenes, favorecer su integración laboral, garantizando ya desde la fase de formación educativa el desarrollo de una actividad laboral retribuida en la empresa en tres variantes de compatibilidad: la universitaria, la formación profesional en sentido estricto y la compatibilidad en el marco de programas públicos o privados de formación en alternancia de empleo-formación, siempre que formen parte del Catálogo de Especialidades Formativas aprobadas por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Las dos primeras fórmulas de compatibilidad se integran en el contexto de la educación reglada, ya sea universitaria o profesional, y la tercera fuera de ella (educación no reglada). En todos los casos se trata de contratos orientados a preparar a las personas jóvenes para el empleo, formándolas teórica y prácticamente para el desarrollo de una profesión. Precisamente por ello, el supuesto necesario para su concertación es que la persona en cuestión carezca de la cualificación profesional reconocida por las titulaciones o certificados requeridos para concertar un contrato formativo para la obtención de práctica profesional, bien porque se encuentre en proceso de adquisición –contrato de formación dentro del sistema educativo–, bien porque carezca de ella.

No obstante, esta exigencia clásica sobre la que siempre se ha construido el contrato formativo, se matiza ahora para permitir su uso por quienes "posean otra titulación siempre que no hayan tenido otro contrato formativo previo en una formación del mismo nivel formativo o del mismo sector productivo". A la espera de lo que pueda concretarse reglamentariamente, de la fórmula reproducida parece deducirse que la nueva regulación abre también las puertas del contrato para la formación en alternancia a quienes ya han recibido una formación académica completa, incluida la universitaria, pero que ha resultado total o parcialmente infructuosa desde la perspectiva laboral siempre que el contrato en cuestión se vincule al nuevo proceso formativo[24].

[24] En el sistema normativo precedente esta posibilidad no existía, pues se entendía que, como el objetivo esencial del contrato de formación y aprendizaje era que la persona trabajadora aprendiese una profesión, su válida constitución venía condicionada a que esta careciese de cualificación que le permitiese celebrar un contrato en prácticas, considerándose contrato en fraude de ley en caso contrario.

Es decir, se diseña ahora una suerte de segunda oportunidad formativa, que desde luego supone una configuración particularmente flexible y dinámica del contrato para la formación, que se combina además con el hecho de que si bien en principio cada ciclo formativo, certificado de profesionalidad o itinerario solo puede derivar en *un* contrato de formación en alternancia, se admite también la posibilidad de formalizar este tipo de vínculo laboral con varias empresas en base al mismo proceso formativo, si tienen por objeto actividades distintas vinculadas al ciclo, al plan o al programa formativo, siempre con el límite temporal máximo absoluto de duración de dos años.

En efecto, en coherencia con esta vocación esencialmente formativa, la duración del contrato se vincula al correspondiente plan o programa formativo, extendiéndose el tiempo necesario para la obtención de la titulación o certificación, con un mínimo de tres meses y un máximo de dos años[25]. Aunque conviene aclarar que ello no significa que el contrato deba desarrollarse de forma continuada. La nueva normativa admite la posibilidad de que en el marco del mismo contrato la persona trabajadora preste servicios retribuidos de forma no continuada, a lo largo de diversos periodos anuales coincidentes con los estudios, de estar así previsto en el plan o programa formativo.

Paralelamente, la persona trabajadora tiene que estar en "edad formativa", aunque en este punto también se aprecia una más que considerable flexibilización del contrato, pues en principio está pensado para las personas menores de 30 años, pero este límite, según parece deducirse de la literalidad de la fórmula legal, solo funciona cuando el contrato se suscribe en el marco de certificados de profesionalidad de nivel 1 y 2 y programas públicos o privados de formación en alternancia de empleo-formación que formen parte del Catálogo de Especialidades Formativas del Sistema Nacional de Empleo. De lo que resulta *prima facie* que este límite de edad no resultará aplicable en el supuesto de que el contrato se suscriba en el marco de estudios universitarios, certificados de profesionalidad de nivel 3 o ciclos formativos y cursos de especialización de formación profesional, para los que no parece regir ahora límite máximo de edad, en línea también con lo dicho sobre la "segunda oportunidad formativa"[26].

---

[25] En caso de que el contrato se hubiera concertado por una duración inferior a la máxima legal establecida y no se hubiera obtenido el título asociado al contrato formativo, podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, hasta la obtención de dicho título, sin superar nunca la duración máxima de dos años. La duración total de esa formación dual oscilaba hasta el RD-Ley 32/2021 entre los dos y tres años, pudiendo implementarse mediante varias modalidades diferentes.

[26] Nótese que se incorpora a la Ley 3/2015 de Empleo una nueva disposición adicional, la novena, cuyo apartado 2 prevé expresamente que las personas trabajadoras mayores de 30 años podrán participar en programas públicos de empleo y formación mediante la suscripción de contratos de formación en alternancia del artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores.

Para estos contratos no está admitida la incorporación de periodos de prueba (artículo 11.2.l del Estatuto de los Trabajadores), pues el eje es la formación de la persona trabajadora, no que la empresa quede satisfecha con ella. Por ello, también se hace hincapié en la necesidad de que ese proceso de adquisición de conocimiento en la empresa se lleve a cabo con acompañamiento, en el sentido de supervisión. De hecho, la persona trabajadora contará con dos personas tutoras, una designada por el centro o entidad de formación y otra por la empresa. Esta última, que deberá contar con la formación o experiencia adecuadas para tales tareas, tendrá como función dar seguimiento al plan formativo individual en la empresa, según lo previsto en el acuerdo de cooperación concertado con el centro o entidad formativa. Dicho centro o entidad deberá, a su vez, garantizar la coordinación con la persona tutora en la empresa (artículo 11.2.d del Estatuto de los Trabajadores), a fin de que la formación empírica adquirida con la ejecución del trabajo se acompase debidamente con la formación teórica. Así, los centros de formación profesional y los centros universitarios, en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación, elaborarán con la participación de la empresa los planes formativos individuales donde se especifique el contenido de la formación, el calendario y las actividades y requisitos de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos.

Esta realidad que constituye la esencia misma de la relación contractual se traduce en el diseño de un régimen específico y particular de tiempo de trabajo, en el que necesariamente han de combinarse, en régimen de alternancia, intervalos de actividad productiva retribuida en la empresa con espacios temporales reservados a la actividad formativa.

Lo primero que conviene destacar es que ahora parece posible celebrar este tipo de contratos a tiempo completo o a tiempo parcial, mientras que antes únicamente admitían la celebración a tiempo completo.

El tiempo de trabajo efectivo, que habrá de ser compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas en el centro de formación, no podrá ser superior al 65% durante el primer año (en la regulación precedente el límite era un 75%), o al 85 % durante el segundo, de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo de aplicación en la empresa, o, en su defecto, de la jornada máxima legal. El resto de la jornada se dedicará a la formación teórica del trabajador. De este modo, en ningún caso, el tiempo de prestación efectiva de servicios sumado al de formación teórica podrá superar la jornada máxima de la empresa en cuestión.

Además, la actividad desempeñada por la persona trabajadora en la empresa deberá estar directamente relacionada con las actividades formativas que justifican la contratación laboral, coordinándose e integrándose en un programa de formación común, elaborado en el marco de los acuerdos

y convenios de cooperación suscritos por las autoridades laborales o educativas de formación profesional o universidades con empresas y entidades colaboradoras. Por tanto, ese tiempo de prestación efectiva de servicios habrá de dirigirse a la obtención por parte de la persona trabajadora de la cualificación práctica para el futuro ejercicio de la profesión en cuestión, lo que habrá de ser supervisado por la persona tutora, representando, por tanto, la mayor parte de la jornada efectiva de trabajo, sin perjuicio de las ocasionales y puntuales encomiendas de tareas diversas siempre que supongan una porción mínima de la jornada laboral.

En el contrato, que deberá formalizarse por escrito, se incluirá obligatoriamente el texto del plan formativo individual, en el que se especifiquen el contenido de la formación y las actividades de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos. Se pretende, con ello, reforzar y asegurar la parte formativa del contrato, que, como se vio, había quedado oscurecida en reformas precedentes.

En todo caso, siempre habrá de ser compatible el tiempo de trabajo en la empresa con el seguimiento y aprovechamiento de la formación teórica, ajustando la jornada diaria si fuera necesario para hacer efectiva esta compatibilidad. Precisamente porque la otra cara de la moneda de esta contratación es, obviamente, que una parte sustancial viene representada por la formación teórica dispensada por el centro o entidad de formación o en la propia empresa cuando así se establezca. Teniendo en cuenta la duración máxima del tiempo efectivo de trabajo, hay que entender que el tiempo dedicado a la actividad formativa no podrá ser inferior al 35% durante el primer año, o al 15% durante el segundo, de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo o, en su defecto, de la jornada máxima legal. Respetando ese límite mínimo, podrá acordarse un periodo superior de dedicación a la formación, fijándose la duración concreta en el acuerdo de formación anexo al contrato, en el que también habrá de constar la modalidad de impartición de la formación teórica.

La retribución de la persona trabajadora se fijará en proporción al tiempo de trabajo efectivo en la empresa y será la establecida para estos contratos en el convenio colectivo de aplicación. En defecto de previsión convencional, la retribución no podrá ser inferior al 65% el primer año, ni al 75% el segundo, respecto de la fijada en convenio para el grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas. En ningún caso la retribución podrá ser inferior al Salario Mínimo Interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo.

El contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios. Aproximación al sentido del viejo contrato en prácticas

Frente al contrato de formación analizado en las líneas precedentes, como puente entre las aulas y el mercado laboral, tradicionalmente la legislación ha previsto un instrumento alternativo de integración laboral de quienes teniendo formación académica suficiente carecen de los conocimientos prácticos que puede demandar el entorno empresarial, lo que obviamente dificulta la obtención de un empleo ajustado a ese nivel de estudios. Hasta la promulgación del RD-Ley 32/2021 este otro puente se venía denominando, como vimos en el apartado anterior, contrato en prácticas. Ahora, y a la espera de que se desarrolle reglamentariamente conforme a su nueva configuración, esta plataforma de acceso a un trabajo se ha bautizado con el nombre de "contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios" y, aunque mantiene su esencia, una porción relevante de su configuración jurídica ha sufrido una sustancial transformación, especialmente para aproximarlo más al contrato formativo y a su razón de ser.

En efecto, este contrato tiene como finalidad facilitar el ejercicio profesional, de modo que la persona trabajadora partiendo de los conocimientos adquiridos en la obtención del título habilitante, logre una formación completa mediante el ejercicio práctico, pues no se trata únicamente de adquirir experiencia en un trabajo determinado, sino también de que esta experiencia actúe sobre los estudios cursados. Para ello, la persona trabajadora puede ser asignada a un puesto de trabajo concreto o un grupo profesional determinado en la normativa convencional, pero siempre que el tiempo de actividad efectiva sirva realmente a los efectos de proporcionarle la formación práctica anudada a la titulación habilitante del contrato.

Titulación habilitante que, conforme a la nueva normativa, puede ser tanto un título universitario como un título de grado medio o superior, especialista, máster profesional o certificado del sistema de formación profesional o un título equivalente de enseñanzas artísticas o deportivas del sistema educativo que habiliten o capaciten para el ejercicio de la actividad laboral. Tras la obtención de una de las titulaciones reseñadas la persona trabajadora dispondrá de un tiempo máximo de tres años para celebrar un contrato para la obtención de práctica profesional. Pero siempre que esa persona necesite efectivamente ser ocupada mediante esta fórmula contractual para adquirir esos conocimientos prácticos, lo que supone descartar el uso de este tipo contractual si ya se ha obtenido experiencia profesional o realizado actividad formativa en la misma actividad dentro de la empresa por un tiempo superior a tres meses, sin que se computen a estos efectos los periodos de formación o prácticas que formen parte del currículo exigido para la obtención de la

titulación o certificado que habilita esta contratación (artículo 11.3.c del Estatuto de los Trabajadores). Es decir, a un contrato para la formación de los vistos en el apartado anterior puede seguir un contrato para la obtención de práctica profesional en la misma empresa, como colofón al proceso de adquisición plena de formación teórico-práctica.

Paralelamente, y teniendo en cuenta la finalidad del contrato en cuestión, la persona trabajadora solo podrá permanecer adquiriendo práctica profesional un tiempo razonable, que el legislador ha estimado pertinente situar entre los seis meses y el año (nótese la considerable reducción de la duración del contrato respecto de la normativa precedente, que permitía su extensión hasta los dos años). Conviene tener presente que, como no resulta posible con base en la misma titulación permanecer en prácticas más de un año para la misma o distinta empresa y el contrato tiene una duración mínima de seis meses, conforme a la nueva regulación, cada titulación o certificado profesional permitirá, como máximo, celebrar dos contratos en prácticas con la duración mínima establecida. Pues se entiende que un año es tiempo suficiente para adquirir esa práctica profesional, evitando de este modo el uso fraudulento de esta fórmula contractual –es decir, como contrato temporal *low cost*–. Es más, este tiempo máximo rige igualmente para los casos en los que la persona trabajadora obtiene una nueva titulación o certificado profesional respecto del puesto concreto que haya ocupado ya en la empresa, pues, obviamente, tal ocupación habrá permitido ya la adquisición de los conocimientos prácticos correspondientes, vaciando de sentido un nuevo contrato con el mismo fin.

Cuestión distinta será que, de obtener una nueva titulación, la persona trabajadora pueda suscribir un nuevo contrato formativo en la misma empresa, pero para distinto puesto de trabajo. Teniendo, en tal sentido, en cuenta que los títulos de grado, máster y doctorado correspondientes a los estudios universitarios no se considerarán la misma titulación, salvo que al ser contratado por primera vez mediante un contrato para la realización de práctica profesional la persona trabajadora estuviera ya en posesión del título superior de que se trate.

En todo caso y de forma paralela a lo dicho para el contrato para la formación en alternancia (aunque en este sí se admite la fijación de un periodo de prueba de hasta un mes si el convenio no dispone una duración diferente), la persona contratada con un contrato para la adquisición de práctica profesional habrá de ocupar un puesto adecuado para la adquisición de los conocimientos prácticos propios de la formación teórica ya cubierta, teniendo también en este caso la empresa la obligación de elaborar un plan formativo individual en el que se especifique el contenido de la práctica profesional (que luego será debidamente certificada) y asignar una persona tutora que cuente con la formación o experiencia adecuadas para el seguimiento

del plan y el correcto cumplimiento del objeto del contrato. Aunque queda pendiente de desarrollo reglamentario el alcance concreto de la formación a ejecutar en el marco de este tipo contractual, particularmente en el caso de acciones formativas específicas dirigidas a la digitalización, la innovación o la sostenibilidad, incluyendo la posibilidad de microacreditaciones de los sistemas de formación profesional o universitaria.

No es necesario que durante todo el tiempo la persona trabajadora desarrolle una actividad que le permita obtener la práctica profesional acomodada al nivel de estudios cursados, ni que se produzca una correspondencia absoluta entre la titulación y el contenido de las concretas tareas realizadas, pero sí es preciso que la prestación laboral permita el ejercicio de todas o de algunas de las enseñanzas teóricas acreditadas por la titulación del trabajador. Contribuyendo con ello de forma razonablemente eficaz al ejercicio de las enseñanzas teóricas recibidas.

Como el contrato que ahora nos ocupa no tiene tiempos destinados a formación teórica, todo el tiempo contratado lo será de tiempo efectivo de actividad laboral, lo que repercute necesariamente en su retribución, que será la fijada en el convenio colectivo aplicable en la empresa para estos contratos o en su defecto la del grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas, no pudiendo ser nunca inferior a la establecida para el contrato para la formación en alternancia, ni al Salario Mínimo Interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo, sin perder de vista que el contrato puede concertarse a tiempo parcial.

Lo dicho basta, sin duda, para sostener que formalmente se ha dado un giro copernicano a la regulación de la contratación formativa en nuestro país. Ahora queda por ver si con el cambio se obtiene el éxito pretendido o si, por el contrario, se hace realidad la regla de Lampedusa en *El Gatopardo*, todo tiene que cambiar para que nada cambie.

4. Conclusiones y propuestas

El objetivo de este capítulo ha sido poner de manifiesto la relevancia de la formación para el empleo en un momento en que el mercado de trabajo se enfrenta a transformaciones estructurales derivadas de la revolución digital en la que estamos inmersos. Las ocupaciones se transforman, algunas desaparecen y surgen otras nuevas, con necesidades formativas que pueden ser desconocidas en el momento actual, por lo que la formación a lo largo de la vida será una obligación, tanto para las empresas como para las personas trabajadoras. Es decir, la formación ya es una pieza clave en la competitividad de los trabajadores en el mercado laboral y de las empresas en los mercados

en los que desarrollan su actividad. No invertir en ella tiene consecuencias de medio plazo que pueden llevar a la exclusión laboral.

El sistema de formación profesional para el empleo ha sufrido varias reformas, sin que ninguna haya logrado un cambio sustancial en su eficacia y su efectividad para mejorar la integración laboral de la población trabajadora. El sistema actual está más enfocado hacia cómo o quién forma (el instrumento de formación) que hacia quién se forma (la persona formada). A pesar de la retórica sobre la importancia de la formación para el empleo, los recursos son insuficientes y el centro del sistema no es la persona. La Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional tiene por objetivo generar un nuevo sistema que forme y acompañe a la persona a lo largo de la vida, respondiendo a sus intereses, expectativas y aspiraciones. Este esquema de formación a lo largo de la vida es prioritario en un mundo como el actual, que cambia a gran velocidad y en el que el contenido de las ocupaciones se modifica para adaptarse a los procesos de automatización y digitalización. En este contexto, la flexibilidad y la capacidad de adaptación es condición necesaria para la participación en el mercado de trabajo. También lo es el compromiso de las empresas con la formación de su personal. Sorprende, y preocupa, el elevado número de empresas que no detecta necesidades formativas en su plantilla, pese a la revolución digital en la que estamos inmersos y a los múltiples indicadores que nos hablan del déficit de competencias en una gran parte de la población activa. Resulta, por tanto, un reto que se materialice la corresponsabilidad entre el centro de formación profesional y la empresa u organismo equiparado de la que habla la actual Ley Orgánica. Ambas entidades deben cooperar y corresponsabilizarse de la formación con el fin de mejorar la empleabilidad de la persona en formación. Ello exige encontrar el comprometido equilibrio entre la faz formativa y la de inserción, equilibrio sucesiva y reiteradamente quebrado en las reformas vividas hasta la fecha.

La información presentada nos indica que tenemos un largo camino que recorrer en términos de puesta en valor de la formación, tanto por parte de los trabajadores como de las empresas. Por una parte, la estructura empresarial, en la que predominan las pequeñas empresas, hace necesaria una mayor implicación de la iniciativa pública en la organización y gestión de acciones dirigidas al personal de estas empresas, que, difícilmente, pueden organizar por sí mismas este tipo de programas. Por otra parte, la capacidad de las personas trabajadoras para detectar las necesidades formativas necesita, en muchas ocasiones, de un servicio de asesoramiento y acompañamiento que valore de forma global su trayectoria en el empleo y en el desempleo. En este sentido, de nuevo, la iniciativa pública a través de los servicios públicos de empleo debería desempeñar un papel mucho más activo, sobre todo en el caso de los grupos con menores niveles de cualificación.

La actual Ley Orgánica pone a la persona en el centro del sistema, lo que puede resultar un cambio de paradigma, si efectivamente se acompaña de mecanismos coherentes con esa idea. Los actuales instrumentos siguen respondiendo al modelo anterior centrado en el proceso formativo y no en la persona a formar. Cambiar el sistema es un reto sin cuya superación no obtendremos un modelo formativo competitivo.

Por otra parte, la reforma laboral de 2021 plantea un cambio en el modelo de contratación del que disponíamos hasta la fecha. En lo que se refiere a la contratación formativa, el sistema se enfrenta a un doble reto: por una parte, diseñar mecanismos eficaces de tránsito entre la educación y el mercado de trabajo y, por otra, que esos instrumentos resulten lo suficientemente atractivos para que las empresas apuesten por su uso. En la consecución de este doble empeño la legislación laboral ha sido particularmente errática en lo que atañe al contrato para la formación/aprendizaje, pergeñando, a lo largo de los años, medidas que incidían en la faz formativa en unas ocasiones y en la de inserción en otras, como si se tratase de dos propósitos diversos y aparentemente irreconciliables.

Los esfuerzos, sin embargo, no han resultado exitosos hasta la fecha y los porcentajes de uso de esta contratación pudieron mejorar puntualmente, pero desde luego se han situado siempre muy lejos del objetivo pretendido. De la lectura de la nueva reforma parece deducirse que el propósito del legislador es hacer, por fin, conciliable la formación con la inserción, aunque está por ver si efectivamente las exigencias anudadas a la formación no se convierten en un obstáculo para que las empresas, aparentemente poco comprometidas con la formación de las personas jóvenes, vean en esta modalidad contractual un mecanismo sugerente de integración de personal para su formación y futura colocación estable, que ha de ser, en último término, el destino de este contrato puente, en lugar de su consideración como una forma barata de contratación temporal.

El viejo contrato en prácticas, por su parte, aunque no ha corrido tan desalentadora fortuna, tampoco ha obtenido tasas aceptables de éxito, funcionando también en buena medida como instrumento de contratación temporal económica de jóvenes formados, en ocasiones sobrecualificados, que tras su ejecución pueden haber obtenido formación práctica, pero rara vez obtienen un contrato estable.

En suma, un panorama nada halagüeño al que el legislador de diciembre de 2021 ha decidido enfrentarse dando un giro copernicano al modelo, apostando por la parte formativa de ambos contratos (también el de prácticas) con el anhelo de convertirlos, por fin, en puente útil entre las aulas y el trabajo, en sintonía, se presupone, con el cambio que ha de acontecer en breve en la parte estrictamente educativa de la formación profesional,

llamada a pivotar sobre la persona y su proceso formativo vital. Es de desear que el cambio no sea lampedusiano y, efectivamente, cambien las tasas de uso adecuado de estos contratos. Pues en un país como el nuestro, en el que, desafortunadamente, la proporción de jóvenes con bajo nivel educativo aún es muy relevante, el nivel de desempleo juveniles demasiado elevado y la precariedad laboral se dilata preocupantemente en el tiempo, el diseño de contratos formativos eficaces y eficientes, favorecedores de la inserción laboral de los jóvenes en el mercado laboral, con vocación duradera, se antoja absolutamente imprescindible e inaplazable. Pero, también hay que decirlo, la colaboración de las empresas y la valoración de la importancia de la formación resultan tanto o más imprescindibles que el diseño normativo de los contratos mismos.

Bibliografía

AIReF (2019): *Evaluación del gasto público 2018. Estudio Programa Políticas Activas de Empleo.* https://www.airef.es/es/politicas-activas/

Ayala, L., Laparra, M. y Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2022): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Madrid: Fundación FOESSA. https://www.caritas.es/producto/evolucion-de-la-cohesion-social-y-consecuencias-de-la-covid-19-en-espana/

CES (2016): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2015*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Cueto, B. y Suárez, P. (2011): "Formación para el empleo en España. ¿Quién se forma?". *Moneda y Crédito*, 233, pp. 73-105.

Cueto, B. y Suárez, P. (2015): "El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las Comunidades Autónomas". *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, vol. 87, pp. 282-309.

Cueto, B. y López, F. (2019): "The Apprenticeship Contract: An Evaluation". *Hacienda Pública Española*, 231(4), pp. 15-39. https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.19.4.1

Doménech Vilariño, R., García, J. R., Montañez Núñez, M. y Neut, A. (2018): "Afectados por la revolución digital". *Papeles de Economía Española* (Ejemplar dedicado a los problemas del mercado de trabajo y las reformas pendientes), 156, pp. 128-145.

Frey, C. B. y Osborne, M. A. (2017): "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?". *Technological Forecasting and Social Change*, 114, pp. 254-280. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019

Gil Plana, J. (2014): "Cualificación profesional e inserción laboral de los jóvenes a través del contrato para la formación y el aprendizaje". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 113, pp. 129-182.

Gómez-Millán, M. J. (2013): Aspectos novedosos del contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, vol. 119, pp. 119-155.

Gutiérrez Colominas, D. (2015): "El tratamiento de la actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje, el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa y el contrato de primer empleo joven. ¿Nuevas alternativas para la formación y el empleo?". *Documentación Laboral*, 105, pp. 37-58.

Hidalgo, M. A. (2018): *El empleo del futuro. Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Lope, A. (2018): "Limitaciones de la formación a las personas ocupadas para adecuar sus capacidades a los cambios en el empleo", en Miguélez, F. (coord.), *La revolución digital en España. Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar*, pp. 213-241. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/record/190326

Malo, M. A. y Cueto, B. (2015): "El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España". *Documentación Social*, 178, pp. 105-120.

Martín Artiles, A., Lope Peña, A., Carrasquer, P. y Molina, Ó. (2019): "Aprendizaje basado en el trabajo: trayectorias laborales discontinuas". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), pp. 203-229. https://doi.org/10.5209/crla.63826

OIT (2017): *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*.

Rica, S. de la, Gorjón, L. y Lizarraga, I. (2020): *El contrato en prácticas en España : crónica de un fracaso no anunciado*. Informe 2020/2. ISEAK. https://iseak.eu/documentos/el-contrato-en-practicas-en-espana-cronica-de-un-fracaso-no-anunciado-2/

Valle Muñoz, F. A. (2016): "El contrato en prácticas incentivado como mecanismo de inserción laboral". *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 42, pp. 110-142.

World Economic Forum (2016): *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

Anexo

Tabla A. 1 – Gasto en políticas activas de mercado de trabajo. En porcentaje del PIB

	SPE			Formación			PAMT		
	UE-27	Zona Euro	España	UE-27	Zona Euro	España	UE-27	Zona Euro	España
2005	0,19	nd	0,09	0,25	nd	0,15	0,62	nd	0,57
2006	0,18	0,19	0,09	0,23	0,24	0,14	0,58	0,57	0,62
2007	0,18	0,19	0,09	0,21	0,23	0,14	0,53	0,53	0,61
2008	0,18	0,19	0,10	0,21	0,22	0,15	0,51	0,52	0,59
2009	0,21	0,22	0,13	0,24	0,27	0,17	0,57	0,58	0,64
2010	0,23	0,23	0,12	0,23	0,24	0,18	0,58	0,57	0,71
2011	0,21	0,21	0,10	0,21	0,23	0,19	0,52	0,51	0,70
2012	0,20	0,20	0,08	0,20	0,21	0,15	0,49	0,46	0,57
2013	0,20	0,21	0,09	0,20	0,21	0,12	0,47	0,44	0,42
2014	0,21	0,22	0,11	0,20	0,21	0,12	0,48	0,45	0,45
2015	0,21	0,22	0,15	0,19	0,20	0,11	0,48	0,45	0,45
2016	nd	nd	0,14	nd	nd	0,11	nd	nd	0,43
2017	nd	nd	0,15	nd	nd	0,11	nd	nd	0,54
2018	0,22	0,23	0,15	0,16	0,17	0,12	0,42	0,40	0,56
2019	0,19	0,20	0,13	0,16	0,18	0,11	0,39	0,37	0,56

nd: dato no disponible.

SPE: gasto vinculado a los servicios y actividades que se llevan a cabo en los servicios públicos de empleo (gastos administrativos, orientación, asesoramiento, entre otros).

Formación: incluye las acciones formativas dirigidas a personas desempleadas y ocupadas, financiadas tanto desde la Administración nacional como desde las Administraciones autonómicas o entidades locales.

PAMT: incluye formación, incentivos al empleo, empleo con apoyo, creación directa de empleo e incentivos al autoempleo.

Fuente: *Labour market policies (LMP) database*.

Capítulo 2
LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA: EL DEBATE SOBRE SU SOSTENIBILIDAD

Pedro José Gómez Serrrano
Carlos Sánchez Mato
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

En 2020, la deuda global experimentó el mayor aumento en un año después de la Segunda Guerra Mundial. La pandemia la espoleó hasta alcanzar los 226 billones de dólares, es decir, el 256% del Producto Mundial Bruto según los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI)[1]. La deuda pública representó algo más de la mitad de este aumento. Un fenómeno tan acelerado como este no había ocurrido en el pasado salvo en episodios asociados a los conflictos bélicos.

Según los cálculos del FMI, 30 países superaron el 100% de deuda respecto a su PIB en 2020, debido a su respuesta a la pandemia. En cabeza de la lista está Japón, que ya era el país más endeudado, con una deuda pública del 238% del PIB. En 2021, la cifra ascendería casi 30 puntos más, al 266%, según ese organismo. También Sudán y Grecia tendrán deudas por encima del 200% de su PIB, de acuerdo con estas estimaciones. El país africano pasaría del 202% al 259% y el europeo del 181% al 205%. Completan el *ranking* de los 20 países más endeudados Eritrea, Líbano, Italia, Portugal, Cabo Verde, Belice, Barbados, Estados Unidos, Singapur, Baréin, España, Mozambique, Bután, Angola, Francia, Chipre y Bélgica.

No parece estar en duda, en la actualidad, que ese incremento de la deuda, especialmente la pública, ha sido una reacción necesaria y eficaz para mitigar la reducción sin precedentes de ingresos de familias y empresas. Sin embargo, más allá de los asuntos relacionados con la sostenibilidad de los pasivos –dado que se parte de niveles elevados de endeudamiento público–, es oportuno analizar el lastre que puedan suponer los niveles alcanzados para el crecimiento económico en las próximas décadas. Una condición básica para digerir el incremento abrupto de la deuda pública y evitar que suponga un obstáculo serio para el futuro, es que las economías recuperen el pulso con crecimientos sostenidos y, para eso, resulta fundamental que se produzca una actuación enérgica con estímulos suficientes para dinamizar la economía, adaptando la misma a las nuevas tecnologías y a los retos medioambientales, cuyo abordaje es ineludible.

---

[1] https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD

En particular, el incremento espectacular de la deuda pública española durante los últimos dos años, como consecuencia directa del impacto de la pandemia de la COVID-19, ha pasado a constituir una seria preocupación, no solo de los analistas económicos y de los líderes políticos, sino también de un amplio conjunto de ciudadanos.

Aún se encuentra reciente en la memoria colectiva el impacto negativo del endeudamiento generado por la crisis inmobiliario-financiera desencadenada a partir de 2008 y los fuertes recortes en el gasto público que el Gobierno tuvo que asumir durante casi una década. En esta ocasión, una recaída tan cercana en el tiempo podría tener un alto y dilatado coste tanto en términos de bienestar social –que quedaría deteriorado por la detracción de recursos orientados hacia el pago de la deuda– como en términos de estabilidad macroeconómica, lo que ocurriría si nuestro país volviera a tener que enfrentarse a una situación de riesgo soberano[2].

El precedente de la Gran Recesión aporta lecciones muy significativas de política económica que nos deberían ayudar a evitar los errores que, sin ninguna duda, agravaron la situación económica generada por la crisis inmobiliaria (Lapavitsas, 2012). Al mismo tiempo, conviene subrayar que el marco interpretativo, el contexto político y el conjunto de medidas de política económica adoptados entonces en la Unión Europea, en general, y en la eurozona, en particular, fueron profundamente diferentes a los que se han producido durante la pandemia y que, por consiguiente, las opciones con las que ha contado y cuenta el Gobierno actual para afrontar la emergencia sanitaria y sus consecuencias económicas han sido mayores.

Por otra parte, justo cuando se estaban redactando estas páginas, se ha producido la invasión de Ucrania por parte de Rusia, por una decisión de imprevisibles consecuencias de su presidente Vladimir Putin. Aunque el asesinato masivo de civiles, las numerosas víctimas entre los combatientes, la multiplicación de heridos y el éxodo de desplazados y refugiados constituyen el principal coste de la guerra, sus consecuencias económicas son también muy relevantes y van a ocasionar distorsiones de largo alcance en la economía mundial. Este nuevo *shock* externo –que se añade a tensiones subyacentes de medio y largo plazo– ya ha elevado en pocas semanas el precio de la energía, de los alimentos y de diversas materias primas en Europa, alterando bruscamente los flujos económicos de todo tipo –comerciales, financieros, productivos, tecnológicos y migratorios– y dislocando los mercados internacionales.

En nuestro propio país, que se encuentra todavía fuertemente afectado por la pandemia, las consecuencias de la conflagración ya se han traducido

[2] Se denomina riesgo soberano a la posibilidad de impago de una deuda por parte de un Estado, no de un agente privado.

en un aumento de la conflictividad social. La Comisión Europea y España trabajan contra reloj para minimizar los daños, pero algunos de ellos pueden crispar y polarizar el entorno político en unas circunstancias que reclaman, más bien, estabilidad y unidad. En cualquier caso, el nuevo escenario altera sustancialmente las previsiones respecto al déficit público para 2022 y, en consecuencia, al nivel de endeudamiento que alcanzaremos al finalizar el presente ejercicio. Al mismo tiempo, al incidir la guerra tan directamente en todo el continente europeo, resulta altamente probable que las autoridades comunitarias se vean obligadas a revisar en profundidad las exigencias regulatorias que afectan a las cuentas públicas y la orientación de la política monetaria de la eurozona.

Intentando sustraer del análisis fiscal y monetario la terrible coyuntura que acabamos de destacar, en el presente capítulo del *Informe España* se aborda la relación que puede darse entre el aumento del endeudamiento público y el devenir de las condiciones socioeconómicas de las nuevas generaciones, dado que se ha extendido la convicción de que los mayores, además de que disfrutaron de unos itinerarios profesionales más estables que los jóvenes mientras estuvieron en activo, también han podido mantener sus niveles de protección social al jubilarse (atención sanitaria, ayudas focalizadas a la dependencia, subvención de ciertos servicios, sistema de pensiones…), al tiempo que las cohortes más jóvenes de la población han sufrido fuertemente el desempleo, padecen una mayor precariedad laboral, sostienen con sus impuestos y cotizaciones el Estado de bienestar y podrían acabar no beneficiándose de muchos de sus elementos constitutivos por no reunir los requisitos exigibles para acceder a ellos o porque las prestaciones tuvieran que recortarse en el futuro.

Preocupa, en estos momentos, el riesgo de tensar demasiado el pacto intergeneracional, algo que está presente en el debate político en varios campos –por ejemplo, el de las pensiones– y que podría ocasionar una nueva fractura social. La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Tendrán que pagar la elevada factura de la pandemia las próximas generaciones? Esta preocupación ni es exclusivamente española, ni se manifiesta solo en este momento. En realidad, se ha convertido casi en un "mantra" entre los expertos en finanzas públicas desde hace décadas. Así lo expresaba, por ejemplo, Stephanie Kelton, a propósito de su crítica a los mitos sobre el déficit público de los países que poseen soberanía monetaria: "A los políticos les encanta echar mano de este mito de forma reiterada y proclamar que, cuando incurrimos en déficits, estamos arruinándoles la vida a nuestros hijos y nuestros nietos, y cargándolos con una deuda paralizante que algún día tendrán que saldar" (2021: 20).

Más concretamente, los ciudadanos se preguntan respecto a la diferenciada incidencia que un elevado endeudamiento tendría sobre las diversas partidas del gasto público cuando, previsiblemente, se regrese a la

persecución de una mayor disciplina presupuestaria dado que, cada una de ellas, posee unas inercias plurales y su modificación se enfrenta a distintos márgenes de maniobra. Lo ocurrido en el periodo 2010-2014 muestra claramente que no sufrieron recortes análogos todas las líneas presupuestarias y que no todos los sectores sociales padecieron sus consecuencias de un modo equitativo. El grado en que ciertas categorías de gasto se encuentran blindadas ante modificaciones severas del entorno económico es dispar y refleja, en último término, el estado en que se encuentran los distintos pactos sociales del país y el coste político de su potencial modificación.

Teniendo como punto de partida el inestable contexto que se acaba de describir y tomando en consideración la experiencia adquirida durante la crisis hipotecaria de la pasada década, el objetivo del presente capítulo consiste en contestar a las siguientes cuestiones:

1) ¿Qué evolución del endeudamiento público español resultaba previsible antes de que la agresión militar rusa a Ucrania rompiera todos los pronósticos de los organismos internacionales y del Gobierno?

2) ¿Qué restricciones tendrá que afrontar el Estado español para su financiación en los próximos años, cuando la situación macroeconómica se recupere de los *shocks* de la pandemia y de la guerra, si esta se detiene en un breve periodo de tiempo?

3) ¿Qué repercusiones podría tener sobre el gasto público a corto y medio plazo el brusco endeudamiento que se ha producido en los últimos dos años y que, previsiblemente, se ampliará este?

4) ¿Cómo podría afectar la gestión de la deuda pública por parte de las autoridades económicas a las generaciones más jóvenes de nuestro país si el horizonte de amortización se dilata en el tiempo o si, por el contrario, las autoridades europeas fuerzan su reducción en un breve lapso temporal?

De acuerdo con el objetivo y los interrogantes señalados, la estructura del capítulo se desarrolla como sigue. Tras estas consideraciones introductorias se aborda, de un modo sintético, el debate teórico respecto al tamaño adecuado de la deuda pública, sus posibilidades de financiación y sus potenciales repercusiones macroeconómicas. A continuación, se identifican las principales enseñanzas que la Gran Recesión ha proporcionado por lo que a la gestión del déficit y de la deuda del Estado respecta, con el fin de no volver a incurrir en los errores del pasado. En un cuarto momento, se analiza la evolución de estas macromagnitudes durante la pandemia y sus efectos en el conjunto del gasto público. Ello permitirá delimitar, en la sección siguiente, la potencial hipoteca de la deuda para la economía y para la sociedad. El penúltimo apartado ofrece un balance del análisis efectuado sobre el periodo de la crisis sanitaria y algunas propuestas de política económica orientadas a buscar una gestión del endeudamiento que sea solidaria desde el punto

de vista intergeneracional. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio.

Ni que decir tiene que la contestación a los interrogantes planteados en esta investigación está sometida en estos momentos a todo tipo de incertidumbres: la confirmación de la remisión paulatina de la COVID-19 (o, al menos, su tránsito de pandemia a endemia o enfermedad común no disruptiva), la pronta finalización de la guerra en Ucrania, el surgimiento de un pacto político en la Unión Europea que otorgue tiempo a los países para recuperar cierto equilibrio fiscal, la contención de la escalada inflacionista evitando su descontrol, el mantenimiento del actual Gobierno hasta el agotamiento de la legislatura, etc. Modificaciones sustanciales en cualquiera de estas variables harían casi imposible un análisis con finalidad prospectiva.

Resulta evidente que, mientras el conflicto armado no finalice y su alcance no quede claramente delimitado, realizar previsiones económicas de medio plazo –algo que siempre resulta muy arriesgado, incluso en contextos de relativa normalidad– se convierte en un verdadero ejercicio de ciencia ficción. Por ello, el análisis que se va a efectuar a lo largo del presente capítulo tendrá como referentes las tendencias observadas hasta el desencadenamiento de la ofensiva militar rusa. Los escenarios alternativos que puedan plantearse tomarán en consideración los hechos acaecidos hasta la entrega del texto y los datos estadísticos disponibles al finalizar el primer trimestre del presente año. Resulta obvio que los resultados del estudio quedarán fuertemente condicionados, al menos en su validez operativa o predictiva, por el desarrollo de los acontecimientos próximos.

1. El problema de la sostenibilidad del déficit público: una aproximación

A diferencia de lo que ocurre en muchos ámbitos económicos, en los que los Gobiernos solo pueden incidir de forma parcial o indirecta a través de estímulos que persiguen influir en el comportamiento del sector privado, en el terreno del endeudamiento público la competencia de los responsables políticos es completa dentro, naturalmente, de las limitaciones propias de la dinámica económica y social que condiciona siempre su margen de actuación. Como se mostrará más adelante, esa autonomía será mayor si los Estados pueden endeudarse en su propia moneda y no se ven obligados a hacerlo en una divisa extranjera.

Con todo, también conviene recordar que los déficits públicos –origen de la deuda– tienen un componente importante de automatismo, lo que reduce sensiblemente el grado de discrecionalidad de las autoridades económicas. Así, en los momentos de crisis, el comportamiento de la mayoría de los ingresos fiscales es procíclico, ya que la disminución de la actividad

económica conduce a que se desplomen los impuestos, las tasas y las contribuciones a la Seguridad Social. A cambio, el comportamiento del gasto público suele ser anticíclico, ya que se disparan las prestaciones por desempleo y las ayudas a sectores sociales o económicos vulnerables, al tiempo que otras partidas se mantienen estables por su propia inercia o por estar suficientemente protegidas, como es el caso de las pensiones.

Así como el aumento automático del gasto público corrige o, al menos aminora, los peores efectos de las recesiones –frenando la contracción de la demanda agregada–, tal dinámica, que va unida a la disminución de los ingresos tributarios, inevitablemente conduce al crecimiento del déficit público y, por ende, de la deuda de las Administraciones Públicas. Tal estado de cosas no tiene por qué ser particularmente problemático si las recesiones no son duraderas y la economía recupera su dinamismo en poco tiempo. Cuando esto ocurre, el comportamiento de las finanzas públicas cambia de signo: los ingresos públicos se recuperan y algunos de los gastos derivados de la crisis dejan de ser necesarios. En tales circunstancias, el déficit podría convertirse en superávit y el nivel agregado de deuda soberana reducirse. Bajo estas premisas, la alternancia de déficits y superávits en las cuentas de las Administraciones Públicas no plantea dificultades para un desenvolvimiento sano de la economía.

Como es sabido, la perspectiva keynesiana defiende, precisamente, la utilización anticíclica del déficit público. De esta manera, en épocas depresivas el sector público contrarresta la debilidad de la demanda del sector privado, evitando que las crisis lleguen a ser lo profundas que serían sin esta intervención. Superada la fase recesiva, el sector público podría moderar la demanda global –contrayendo el gasto o elevando los impuestos– para evitar una elevación de los precios, lo que, a su vez, corregiría el desequilibrio presupuestario.

De manera intuitiva, es decir, apelando a la experiencia personal, la mayor parte de los individuos considera que endeudarse es malo y que, en todo caso, hay que hacerlo con prudencia y cuando las ventajas compensen claramente los riesgos. El caso más claro de endeudamiento generalmente ventajoso es el que se produce para comprar la vivienda habitual, en especial cuando los alquileres son elevados. Dada la duración media de las viviendas, su elevado valor y la esperanza de vida de los seres humanos, esperar a ahorrar para poder adquirir una vivienda al contado supone retrasar su compra varias décadas y acceder a ella a una edad muy avanzada, habiendo gastado durante mucho tiempo considerables recursos en el pago de alquileres que no se materializan en ninguna propiedad. Por ello, la inversión inmobiliaria a través del crédito hipotecario –que al reducir el riesgo bancario permite acceder a menores tipos de interés– se encuentra ampliamente extendida.

Al solicitar un crédito, el prestatario tiene que prever anticipadamente si podrá pagarlo, lo que depende tanto de su cuantía, del plazo de amortización y de los intereses a abonar, como de la seguridad, estabilidad y nivel de sus propios ingresos personales (o familiares). Del mismo modo, los ciudadanos se preguntan si la deuda de su país podrá pagarse sin que resulte demasiado oneroso respecto al ingreso nacional, sin que implique tener que reducir gastos estratégicos o, en el extremo, sin que quiebre el Estado por no poder hacerlo. A esta preocupación, muy frecuente también en la literatura económica, nos referimos al hablar de la sostenibilidad de la deuda pública.

Existe una tendencia natural a concebir la deuda de las Administraciones Públicas de un modo análogo a la deuda privada, pero hay aspectos cruciales que impiden realizar esta equiparación. De entrada, la capacidad y solvencia de un Estado suele ser muy superior a la de cualquier otro actor económico que actúe en su seno. Por otra parte, la legislación ordinaria sobre quiebras y liquidaciones no se aplica a los Gobiernos. Además, los Estados con soberanía monetaria –esto es, que emiten en régimen de monopolio la moneda que se utiliza habitualmente en su territorio– pueden fabricar, en principio, tanta como decidan[3].

En este terreno, resulta crucial saber si la deuda pública está denominada en moneda nacional o extranjera. En el primer caso, el Estado siempre podrá pagar sus deudas, aunque un proceso de creación excesiva de dinero pueda generar problemas de inflación o de depreciación de su moneda en términos de otras divisas. Por el contrario, cuando la deuda pública de un país ha sido contraída en la de otro Estado, para atender a su servicio (intereses y amortizaciones) se verá obligado a obtener divisas a partir de cuatro únicas posibles fuentes: las reservas acumuladas, las exportaciones, las transferencias o nuevos créditos. Esta segunda situación condiciona de un modo mucho más claro la estabilidad macroeconómica del país endeudado.

A la hora de valorar el grado de sostenibilidad de la deuda pública de un país resulta preciso comenzar por reconocer que, en la actualidad, existen dos interpretaciones radicalmente distintas de su significado y, en consecuencia, respecto al modo más correcto de gestionarla. Por una parte, contamos con lo que podría denominarse la visión económica convencional sobre el endeudamiento público, que es compartida por los representantes de la mayoría de los Gobiernos y de los organismos económicos internacionales, y, por otra, la concepción emanada de la Teoría Monetaria Moderna (TMM), que está siendo defendida con un creciente éxito por académicos vinculados a instituciones norteamericanas como el Levy Economics Institute of Bard

[3] A este respecto, tanto da la creación de moneda física como la materializada en anotaciones contables electrónicas.

College (Nueva York) o el Center for Full Employment and Price Stability de la Universidad de Missouri (Kansas). Resumamos sus postulados, comenzando por la primera, que se encuentra mucho más extendida.

Según los principios clásicos de la contabilidad presupuestaria, el Estado, al igual que ocurre con cualquier familia, tiene que financiar los gastos públicos a partir de sus propios ingresos. En el caso de que no pueda hacerlo, por incurrir en déficit, para cubrir la diferencia tendrá que emplear el ahorro generado en ejercicios anteriores –si lo hubiera– o pedir prestado. Por la magnitud de los flujos económicos estatales, los países desarrollados raramente solicitan créditos a las instituciones bancarias, sino que emiten títulos de deuda (Bonos o Letras del Tesoro) que colocan en los mercados financieros.

Cuando la economía de un país es solvente y el endeudamiento moderado, los Gobiernos no tienen dificultad en que se compren todos los títulos emitidos a un tipo de interés bajo. No obstante, en la medida en que el desempeño económico del país se deteriore, el desequilibrio presupuestario se agudice y el volumen total de la deuda aumente, será cada vez más difícil que los inversores compren los bonos ofertados y, progresivamente, el país emisor tendrá que elevar la remuneración de los mismos, asumiendo una prima de riesgo, para poder colocar todos los títulos en los mercados financieros. Obviamente el riesgo será mayor si la deuda se ha contraído en una moneda extranjera, porque, para pagarla, tendrá que obtener las correspondientes divisas a través de operaciones económicas internacionales y porque, además, podrá verse encarecida por las variaciones en el tipo de cambio.

Entre los partidarios de la disciplina presupuestaria estatal, también es frecuente aducir que, más allá del problema de su sostenibilidad, un elevado nivel de deuda pública orienta la mayor parte del ahorro disponible hacia la financiación del Estado y, por ello, restringe los fondos disponibles para la inversión privada (y para el consumo a crédito de los hogares). Este efecto desplazamiento –o *crowding-out*– conduciría, según esta visión, a una elevación de los tipos de interés y, en definitiva, al encarecimiento del crédito y la ralentización de la actividad económica. Si a ello se añade la impresión dominante en muchos economistas conservadores respecto a que el sector público es menos eficiente que el sector privado, no es extraño que les resulte fácil llegar a la conclusión de que un alto nivel de endeudamiento estatal conllevará un lastre para impulsar el crecimiento económico y un más que probable empobrecimiento de la población.

Durante décadas, los especialistas han intentado identificar el nivel de endeudamiento seguro y el umbral a partir del cual los países entrarían en una pendiente de riesgo. Los estudios se han multiplicado sin arrojar resultados concluyentes. En uno de los más conocidos, Reinhart y Rogoff

(2009) indicaban que no existía evidencia de que el endeudamiento público limitara el crecimiento económico al menos hasta que el primero alcanzara el 90% del PIB, punto de inflexión a partir del cual la deceleración de la actividad económica sería casi inevitable. Aunque en el caso de los países en desarrollo dichos autores rebajaron ese umbral hasta el 60% del PIB. Sin embargo, poco después se descubrió que el registro y tratamiento de los datos de la investigación contenía serios errores, que, una vez corregidos, anulaban las conclusiones anteriores y, con ello, la recomendación normativa de no superar esas tasas de endeudamiento (Irons y Bivens, 2010), lo que fue confirmado por otros estudios más detallados (Herndon, Ash y Pollin, 2013). Los propios autores reconocieron con posterioridad sus errores de cálculo (Krugman, 2013).

En una línea similar, un estudio econométrico publicado por el Banco Mundial (Caner, Grennes y Koehler-Geib, 2010), que analizaba la evolución de 101 países desde 1980 a 2008, concluía que los países cuya deuda pública supera el 77% del PIB durante periodos de tiempo prolongados experimentaban deceleraciones relevantes del crecimiento económico y que, en el caso de las economías emergentes, a partir de una ratio del 64% cada punto de incremento de la deuda reducía el crecimiento anual un 2%.

No obstante, además de que las investigaciones referidas no dejaban claro el sentido de la causalidad (si el endeudamiento frenaba el crecimiento o el lento crecimiento conducía a un mayor endeudamiento), discrepaban sensiblemente en los umbrales de riesgo. Por ello, en estos momentos, parece haber cierto consenso en que el nivel de endeudamiento sostenible no tiene carácter universal y que depende intrínsecamente de las características estructurales de cada economía (nivel de desarrollo, tamaño, capacidad, capacidad exportadora, calidad de sus instituciones, grado de credibilidad internacional, moneda en la que está contraída la deuda, pertenencia a áreas económicas y monetarias más amplias, etc.), así como de la coyuntura económica internacional, cambiante e imposible de prever o controlar por parte de ningún país en particular (Hakura, 2020). Como ya ocurriera con la tristemente célebre crisis de la deuda externa latinoamericana de los años 80 del siglo pasado, un cambio radical en las macromagnitudes de la economía mundial (en particular de las tasas de interés, de los tipos de cambio, de la relación real de intercambio y del dinamismo del comercio internacional) puede convertir en insolvente a casi cualquier país, especialmente si se endeuda en una moneda extranjera.

Como se indicaba en la introducción, la experiencia histórica muestra que países con ratios muy elevadas de deuda pública/PIB –muy superiores, en cualquier caso, a las recomendadas por los expertos– no han tenido ningún problema para atender a sus obligaciones financieras o para mantener un ritmo de crecimiento significativo (por ejemplo, para 2021, algunas ratios

eran: Japón 257%, Italia 155%, EEUU 133% o Francia 116%[4]), mientras que países con ratios mucho más moderadas no solo han visto aminorar su crecimiento, sino que han entrado en *default* en distintas épocas. Sin ir más lejos, el nivel medio de endeudamiento público de América Latina cuando estalló la crisis de la deuda externa en 1982 era de solo del 45,9% del PIB y el de México, el primer país en declarar la suspensión de pagos, era incluso algo inferior, del 42% (Ocampo *et al*., 2014).

Por su parte, James Galbraith mostró que –más allá del incremento derivado de nuevos déficits– mientras la tasa de interés sea superior a la del crecimiento económico la deuda pública crecerá (como porcentaje del PIB) y lo contrario ocurrirá si la tasa de interés es inferior a la de crecimiento (Wray, 2015: 66), lo que tiene una importante consecuencia: las políticas que promueven un abrupto recorte del gasto público para reducir el endeudamiento pueden acabar consiguiendo el efecto opuesto si reducen de un modo aún más intenso el crecimiento económico.

De un modo relativamente análogo, la conocida regla según la cual el déficit público razonable no debería superar el 3% del PIB –norma vinculante en la Unión Europea desde finales del siglo XX– fue, en realidad, improvisada por sus artífices sin ningún tipo de reflexión teórica previa ni de un análisis empírico detallado, como reconoció uno de ellos –Guy Abeille– en una entrevista concedida en 2012. Su propósito era, simplemente, impedir que el gasto de los ministerios franceses se disparara (Garzón, 2021: 58). Sin embargo, su aplicación acrítica limita extraordinariamente la posibilidad de llevar a cabo una política fiscal activa cuando la situación económica lo haría aconsejable.

A pesar de la falta de consenso sobre los niveles de endeudamiento razonables, más allá del ámbito europeo también los organismos económicos internacionales –y, en particular, el Fondo Monetario Internacional– mantienen un discurso en el que sostienen la necesidad de que los países adopten reglas de disciplina fiscal de manera generalizada (Kumar *et al*., 2009). Los criterios de sostenibilidad establecidos por el FMI (2011) se han ido actualizando periódicamente. Esos criterios distinguen entre los países con fácil acceso a los mercados financieros internacionales y los que, por su menor nivel de desarrollo y solvencia, no lo tienen, que deberían adoptar una postura más prudente (Beddies, Le Manchec y Barkbu, 2009). La prescripción de alcanzar importantes superávits primarios[5] y reducir todo lo posible el nivel de endeudamiento se torna más contundente cuando parte de este es

[4] Datos tomados del *World Economic Outlook Report* (octubre 2021).

[5] Se entiende por superávit o déficit primario del Estado aquel que se produce comparando los ingresos y los gastos corrientes de un ejercicio, es decir, si excluimos de los gastos de la Administración los pagos de la deuda pública, que corresponden a desequilibrios producidos en años anteriores.

externo (Martner y Tromben, 2004). Sin duda, detrás de estas recomendaciones prudenciales se encuentra la dolorosa experiencia del elevado coste de pasadas crisis financieras para muchos países en desarrollo. Con todo, por los motivos señalados anteriormente, el análisis de sostenibilidad de la deuda del FMI ha sido fuertemente criticado en sus supuestos y conclusiones (Guzmán y Heymann, 2015).

Por último, los defensores del rigor presupuestario suelen advertir también del serio peligro de que los déficits públicos elevados acaben disparando la inflación, al generar un exceso de masa monetaria en circulación en relación con el nivel de actividad económica vigente. No obstante, además de que esa causalidad no está confirmada empíricamente de un modo generalizado –basta apelar a la reciente experiencia de la crisis inmobiliario-financiera, cuando el enorme aumento de la oferta monetaria ha sido compatible con un incremento de los precios ínfimo–, resulta oportuno señalar que el temor a la inflación quizá esté magnificado innecesariamente. Detengámonos un momento en esta cuestión desde el punto de vista teórico (Sampedro y Berzosa, 2012).

No cabe duda de que una inflación elevada y fuera de control –lo que llamamos hiperinflación[6]– puede tener repercusiones muy negativas sobre el funcionamiento de la actividad económica. En primer lugar, erosiona el valor de todas las formas de ahorro y de los activos financieros. En segundo lugar, empobrece a todos los agentes económicos que no puedan adaptar sus ingresos al incremento de precios (trabajadores y pensionistas especialmente), dando ventaja a los que sí pueden hacerlo (en especial a las empresas con dominio en los mercados y que afrontan una demanda inelástica). En tercer término y como consecuencia directa de lo que se acaba de indicar, la inflación siempre tiene un impacto muy negativo sobre la equidad. En cuarto lugar, se produce un aumento automático de la recaudación tributaria y, con frecuencia, de la presión fiscal al referirse los tipos impositivos a los valores nominales de los intercambios e ingresos económicos. En quinto lugar, dificulta extraordinariamente la contabilidad empresarial y, más aún, las previsiones de los inversores, que se enfrentan siempre a un mundo incierto pero que, en caso de hiperinflación, no pueden formular expectativas racionales y, en consecuencia, difícilmente podrán tomar decisiones de asignación de recursos medianamente sensatas. Por último, los procesos hiperinflacionistas tienden a realimentarse –dado que todos los agentes económicos intentan defenderse de la pérdida de poder adquisitivo de sus rentas, anticipando el aumento de los precios–,

[6] Aunque no existe una definición unánime de hiperinflación, es frecuente referirse a ella cuando los precios mensuales aumentan más de un 50%. Este fenómeno, completamente excepcional, se dio en Alemania durante la República de Weimar 1921-1923, en numerosos países de América Latina en el último cuarto del siglo XX, durante la descomposición de Yugoslavia (1993-1994) y en Zimbabue a partir del año 2000.

por lo que su resolución suele requerir la adopción de medidas radicales de política económica enormemente costosas en términos productivos y sociales, al tiempo que se agudiza la pugna distributiva entre las distintas clases sociales.

Sin embargo, los casos de hiperinflación son excepcionales y una inflación moderada, o incluso media[7], no presenta ni mucho menos los mismos desafíos. La mayoría de los países que han crecido fuertemente en el pasado lo hicieron con una inflación superior al 5% y sin que ello tuviera repercusiones particularmente negativas sobre la actividad económica. Más aún, una elevación de los precios modesta facilita la asignación más eficiente de los recursos en mayor medida que la estabilidad completa dado que, como ciertos precios son rígidos a la baja, si las actividades más demandadas o rentables y las ocupaciones más productivas aumentan de valor monetario, atraerán a los trabajadores y a las inversiones sin necesidad de ajustes traumáticos en los sectores y empleos en declive (cuyos precios crecerán menos). En el ámbito que nos ocupa, una inflación significativa –aunque no desbocada– beneficia a los deudores respecto a los acreedores, ya que el valor de lo que tienen que devolver disminuye. De ahí que la deuda pública sea más fácil de amortizar en contextos de crecimiento económico con moderada inflación.

Frente a la interpretación del endeudamiento público que hemos sintetizado en sus términos tradicionales, prestemos atención, brevemente, a la visión alternativa propuesta por la Teoría Monetaria Moderna (Garzón, 2021; Kelton, 2021; Wray, 2015) que, por el contrario, postula que el déficit público y la consiguiente deuda pública distan de constituir un grave problema en la mayor parte de las ocasiones.

El motivo de esta visión mucho menos severa de los déficits y del endeudamiento del Estado radica en considerar que, dado que este siempre puede emitir la moneda nacional sin restricciones intrínsecas –esto es, a no ser que él mismo se las imponga–, nunca hay peligro de que un Estado no pueda atender a sus compromisos financieros: podrá pagar siempre en su moneda. Desde este punto de vista, los ingresos tributarios no financian los gastos públicos, dado que estos pueden costearse al margen de los primeros. La existencia de déficit público implica, en realidad, que el Estado está inyectando dinero neto en la economía y alimentando la demanda efectiva. Por el contrario, un superávit presupuestario implica un drenaje de dinero que contrae la demanda. Esta visión considera los impuestos no como la fuente de financiación del gasto público, sino como una herramienta fundamental de la que disponen los Gobiernos para inducir la

[7] Así, por ejemplo, la inflación promedio en España entre 1961 y 2001 fue del 8,5% lo que no impidió que el crecimiento del PIB alcanzara el significativo nivel medio del 4,3%, según datos del Banco Mundial.

actividad económica (dado que los impuestos han de pagarse con ingresos monetarios), reducir la demanda agregada en fases de "recalentamiento económico", redistribuir la renta en el conjunto de la población, frenar actividades socialmente nocivas mediante su encarecimiento o potenciándolas mediante exenciones, etc.

En definitiva, para la TMM, el gasto público no se encontrará limitado por el nivel de la recaudación tributaria, sino por el hecho de que pueda originar una inflación significativa debido a que la capacidad productiva de la economía ya esté plenamente utilizada. Ciertamente, junto al riesgo de que un exceso de dinero active la inflación, existe también el de que la moneda nacional se deprecie respecto a otras divisas. Ello, en su caso, tendrá las lógicas repercusiones sobre el comercio y las finanzas internacionales. Las importaciones se encarecerán, así como el servicio de la deuda nominada en moneda extranjera y las exportaciones se harán más competitivas si la depreciación del tipo de cambio compensa el encarecimiento de los precios internos.

Con todo, la interpretación del déficit y el endeudamiento derivada de la TMM solo tendría aplicación para un país que disfrute de soberanía monetaria. Los que no la tienen, como es el caso de los miembros de la eurozona –España entre ellos–, sí que se ven sometidos a las restricciones financieras indicadas por el enfoque tradicional. A la postre, su margen de actuación dependerá de las normas vigentes en el área monetaria y de las repercusiones de la política llevada a cabo por el Banco Central Europeo. A los efectos del asunto que vamos a analizar, la situación del Gobierno de España es análoga al de cualquiera de las Administraciones de nivel inferior (comunidades autónomas o corporaciones locales) en el sentido de que necesitan recursos tributarios propios o fondos ajenos para costear sus gastos.

Por ello, terminamos este apartado refiriéndonos al marco regulatorio de la eurozona. El temor a un comportamiento "laxo" o "irresponsable" de los Gobiernos que quisieran participar en el proyecto condujo a adoptar unos criterios muy ortodoxos orientados a contener el déficit y el endeudamiento. Como estableció el Tratado de Maastricht en 1992, para poder incorporarse a la eurozona, los países tenían que mostrar durante los años previos a su implantación que mantenían un sólido equilibrio macroeconómico, reflejado en el cumplimiento de los cinco criterios de convergencia (estabilidad de precios, de los tipos de interés y del tipo de cambio, así como sostenibilidad presupuestaria: déficit inferior al 3% del PIB y deuda pública de hasta el 60% del mismo).

Estos dos últimos criterios –respecto al límite del déficit y al techo de endeudamiento– se mantuvieron posteriormente –aunque con motivo de situaciones extraordinarias como la de la Gran Recesión o la de la

reciente pandemia se relajaran temporalmente–, al tiempo que el Banco Central Europeo no estaba autorizado para prestar directamente a los Estados miembros ni, inicialmente, a comprar los títulos de deuda que estos pudieran emitir, lo cual reducía las posibilidades de la política monetaria y fiscal severamente respecto a la situación previa a la creación del euro[8].

Hay que tener en cuenta que el Banco Central Europeo tiene como mandato principal contener la inflación, que es independiente de los Gobiernos de los países miembros y que las necesidades de estos pueden ser muy distintas, e incluso contradictorias. Agrava la situación de los países con dificultades financieras el hecho de que en la eurozona no existe unión fiscal –como sí la hay monetaria–, por lo que, en principio, cada país tiene que afrontar en solitario sus desequilibrios presupuestarios o el servicio de la deuda sin poder acudir a una instancia superior o a un mecanismo de ayuda mutua.

El temor de algunos países –particularmente centroeuropeos– a que otros –quizá los meridionales– fueran demasiado permisivos en la gestión fiscal impulsó el endurecimiento de los criterios, hasta el punto de forzar cambios en las Constituciones nacionales para blindarlos jurídicamente. Su objetivo era evitar que la falta de rigor presupuestario de algunos países pudiera repercutir negativamente sobre aquellos que mantenían una mayor disciplina y facilitaban la estabilidad macroeconómica de la eurozona con bajos tipos de interés y niveles de precios reducidos.

Dos décadas después de la creación del euro, la Comisión Europea, utilizando el informe elaborado por el Consejo Fiscal Europeo, hacía un balance de la situación del marco normativo y su aplicación después de la crisis inmobiliario-financiera y del primer impacto de la sanitaria de la COVID-19. La Comisión constataba cierta insatisfacción con la gestión regulatoria de las finanzas públicas que había oscilado entre los excesos de rigidez y de flexibilidad, de acuerdo con las distintas coyunturas que había atravesado la economía europea durante el siglo XXI, al tiempo que la multiplicación de normas había vuelto demasiado compleja y poco clara su aplicación con la consiguiente pérdida de respaldo social y político. El cuadro 1 resume estas deficiencias.

La insatisfacción que se desprende del diagnóstico sintetizado en el cuadro, unida a la incertidumbre económica que afecta a la coyuntura actual permite augurar un nuevo proceso de reformas del marco regulatorio de la eurozona (Merino, 2013) cuyo resultado final dependerá tanto de la evolución económica comunitaria, como de la relación de fuerzas entre los distintos Gobiernos y del enfoque económico predominante en los partidos que gobiernen estos próximos años.

---

[8] No consideramos aquí las indudables ventajas de disponer de una moneda común en términos de facilitar el comercio europeo o de disfrutar de una divisa más sólida.

Cuadro 1 – Principales debilidades del marco europeo de normas fiscales

1. Contribución insuficiente a la sostenibilidad de la deuda pública

- Se observa una trayectoria descendente de la deuda solo en los últimos años, pero gracias a un contexto macroeconómico favorable, bajos tipos de interés e ingresos excepcionales, más que a ajustes fiscales estructurales.
- Las dinámicas de deuda han sido dispares y divergentes entre los Estados miembros por diferencias en el ritmo de saneamiento presupuestario, en las tasas de crecimiento y en el coste presupuestario de los rescates bancarios.
- Los esfuerzos de consolidación presupuestaria exigidos en el periodo de bajo crecimiento a los países más endeudados habrían agravado su dinámica de deuda.
- En consecuencia, en 2019 la deuda pública de la Unión Europea se situaba todavía en el 77,5% del PIB, y en 7 países superaba el 90% del PIB (España, Francia, Italia, Grecia, Portugal, Bélgica y Chipre).

2. Contribución negativa a la estabilización macroeconómica

- Las políticas fiscales han sido mayoritariamente procíclicas: expansivas en periodos de crecimiento (a partir de 2000) y contractivas en periodos recesivos (desde la crisis financiera).
- El marco fiscal se centra en la reducción del déficit y la deuda y no ha permitido exigir políticas de apoyo a la actividad económica a los países con superávit y menor endeudamiento.
- No ofrece herramientas para encauzar la orientación fiscal de la zona euro en su conjunto. La coordinación horizontal de las políticas fiscales no ha funcionado.
- La creación de una capacidad central de estabilización aumentaría la capacidad de la Unión Europea para responder ante perturbaciones importantes no inducidas por las políticas, y reforzaría las políticas fiscales nacionales y la política monetaria, reduciendo sus efectos adversos.

3. Contribución negativa al crecimiento sostenible

- Desde 2010, las medidas discrecionales de consolidación fiscal exigidas contrarrestaron el efecto de los estabilizadores automáticos. Eso explica los mediocres resultados en términos de crecimiento y empleo y que la recuperación costara tanto tiempo.
- Los ajustes fiscales exigidos se han focalizado de manera generalizada en la reducción de la inversión pública, hasta cotas históricamente bajas, lastrando el potencial de crecimiento de la economía europea y su capacidad para afrontar las transformaciones ecológica y digital.

4. Complejidad y falta de transparencia del sistema de gobernanza

- Las sucesivas reformas han generado una multiplicación de normas asociadas a distintos indicadores para medir el grado de cumplimiento, junto con diversas cláusulas que permiten desviaciones, lo que da lugar a conclusiones dispares y obliga a recurrir al juicio económico.
- El marco se apoya en variables que no son directamente observables y que se revisan frecuentemente, como la brecha de producción y el saldo estructural, lo que dificulta la emisión de orientaciones estables.
- Aunque la sofisticación del marco responde a la necesidad de adaptarse a los cambios en las condiciones económicas, también incrementa su complejidad, reduce su transparencia y dificulta la asimilación, la comunicación y el respaldo político por parte de los Estados miembros.
- Se ha puesto excesivo énfasis en el cumplimiento de objetivos anuales en detrimento de la planificación y los objetivos a medio plazo.
- El marco no permite una diferenciación suficiente entre Estados con situaciones presupuestarias, riesgo de sostenibilidad y otras vulnerabilidades marcadamente diferentes.
- La complejidad de las normas europeas ha generado discordancias con los marcos fiscales nacionales.

Fuente: Tomado de *Nuevo marco fiscal para el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad de la deuda pública,* Destacado CES (2022).

Por todo lo indicado, la gestión de la deuda española depende, a la postre, de dos factores distintos, aunque relacionados. En primer lugar, los criterios fiscales y la política monetaria de la eurozona generan un contexto que puede ser flexible o restrictivo para los países miembros. En segundo lugar, estos tienen que adoptar unas políticas económicas determinadas dentro de ese marco. La combinación de ambos planos da lugar a la resultante macroeconómica global. Pero aquí aparecen diversas disyuntivas. La eurozona sí es soberana desde un punto de vista monetario, pero sus miembros no. Por eso la actuación del Banco Central Europeo y de la Comisión condicionarán decisivamente lo que el Gobierno de España pueda hacer.

Podemos concluir esta sección constatando que, aunque los especialistas en finanzas públicas suelen coincidir en que altos niveles de déficit y de endeudamiento pueden ser preocupantes y generar problemas macroeconómicos y sociales serios, en particular en el caso de los países que no poseen soberanía monetaria, no existen pruebas científicas que indiquen con claridad los umbrales generales de riesgo. La experiencia de la Gran Recesión parece mostrar –como se analizará inmediatamente– que los peligros de la inflación se sobrevaloraron y que, en cambio, los del desempleo y la deceleración del crecimiento fueron subestimados. Para los miembros de la eurozona, las repercusiones del desajuste presupuestario dependen, de modo simultáneo, de la política económica del Gobierno y de las normas fiscales y medidas monetarias adoptadas por las autoridades comunitarias. En los próximos apartados analizaremos lo que ha ocurrido en nuestro país al respecto en los últimos años.

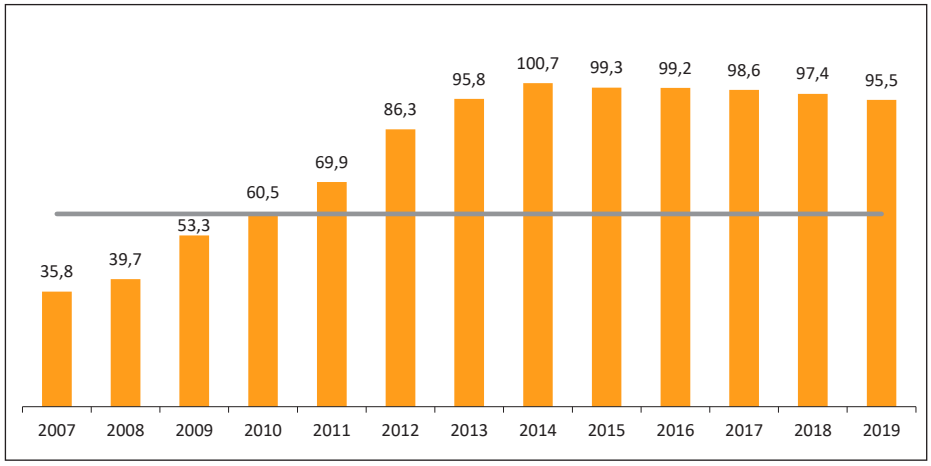
2. Principales enseñanzas de la Gran Recesión en la gestión del déficit y de la deuda pública

La forma de abordar la crisis que estalló a finales de 2007, y especialmente los ajustes implementados en la eurozona a partir del mes de mayo de 2010, coadyuvaron al frenazo en seco del crecimiento y a la profundización de los efectos contractivos. Como acertadamente indican Del Pozo y Martín (2013), supeditar las políticas económicas a la consolidación fiscal para reducir de forma acelerada los déficits públicos generados a raíz del rescate del sistema financiero pasaba por una mejora de la confianza de los mercados y una ganancia de competitividad exterior que se lograría mediante una intensa devaluación salarial.

El análisis que realizaron estos autores destaca que, si bien el déficit público se redujo en cuatro puntos a lo largo de cuatro años –hasta 2013–, también es cierto que la minoración excluye la repercusión de los 41.000 millones utilizados en esa primera fase del rescate financiero y que el ajuste se realizó esencialmente reduciendo el gasto y, sobre todo, las partidas básicas del Estado de bienestar. El proceso fue acompañado del incremento de los impuestos, lo

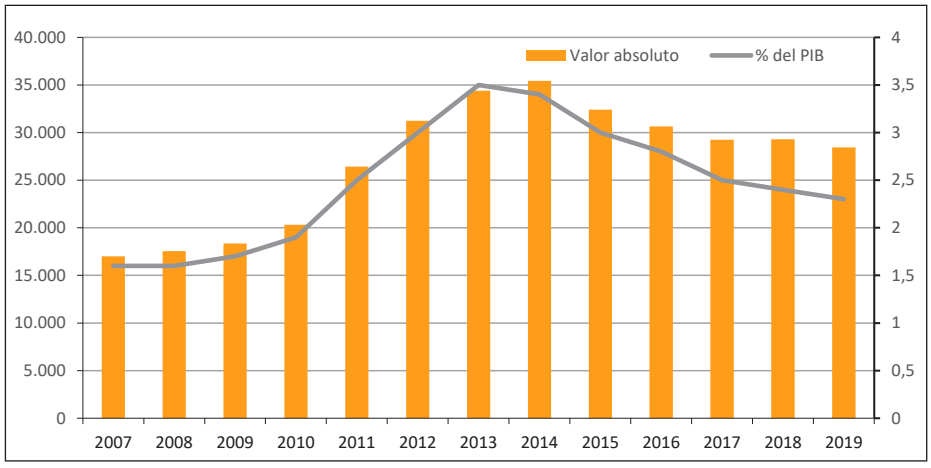
que permitió aumentar la recaudación, aunque no lo suficiente, dado que la crisis había producido una profunda contracción de las bases impositivas y alimentado el ya de por sí elevado nivel de fraude fiscal. Tal y como podemos apreciar en el gráfico 1, la deuda pública continuó aumentando, hasta superar el 100% del PIB en 2014 y el esfuerzo para abonar los gastos financieros derivados de la misma con respecto a la riqueza medida en términos de PIB, alcanzó el récord en 2013 con un 3,5% (gráfico 2).

Gráfico 1 – Evolución de la deuda pública en porcentaje del PIB. 2007-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, del Ministerio de Economía y del Banco de España.

Gráfico 2 – Evolución del gasto financiero soportado. En valor absoluto en millones de euros (escala izquierda) y porcentaje respecto al PIB (escala derecha)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE y previsiones del Ministerio de Economía.

Siguiendo lo publicado por Del Pozo y Martín (2013), se puede apreciar que la devaluación salarial fue muy intensa, por la rebaja de retribuciones de los empleados públicos y el impacto de la reforma laboral aprobada por el Gobierno de Rajoy en febrero de 2012, que permitió a los empresarios la modificación de las condiciones laborales abaratando y facilitando el despido. La caída de la remuneración real de asalariados en España fue del 14,8% en el período 2010-2012, la segunda mayor de la UE tras la sufrida por Grecia (-30,9%). El efecto global sobre el crecimiento, tal y como indican los autores, es, cuando menos, dudoso. Porque a las eventuales ganancias alcanzadas por el desplome de los costes laborales se contrapone el impacto restrictivo sobre la demanda de las políticas de ajuste y esos mismos recortes salariales. En los dos primeros años desde la entrada en vigor de la reforma laboral se destruyeron 610.000 puestos de trabajo –9 de cada 10 de ellos indefinidos–, se redujo el peso de la contratación indefinida sobre el total, se perdió empleo a tiempo completo y solo creció el de jornada parcial. Además, aumentó el paro de larga duración hasta el 58% del total. El impacto sobre el empleo fue evidente y se acompañó de una mayor precariedad. En 2009 la tasa de desempleo era del 18,6% y en 2013 se tocó techo con un 25,7%.

Como se ha indicado, el proceso fue acompañado de recortes de gasto que afectaron sustancialmente a partidas esenciales en el sostenimiento del Estado de bienestar. Del Pozo y Martín (2013) muestran como en sanidad, los Gobiernos regionales recortaron sus presupuestos un 13% de media y los cambios legales realizados eliminaron o redujeron la asistencia a inmigrantes irregulares, instauraron copagos y excluyeron medicamentos de su cobertura. En educación, se elevaron las tasas universitarias, se disminuyeron las becas, se elevó la carga lectiva del profesorado y se aumentó la ratio de número de alumnos por clase. En materia de pensiones, el sistema de cálculo de las pensiones supondría rebaja de las cuantías medias futuras, lo que, unido al nuevo sistema de revalorización anual, produciría significativas pérdidas de poder de compra. En lo que se refiere a las prestaciones por desempleo, el aumento del paro de larga duración y las medidas adoptadas en 2012 redujeron drásticamente su cobertura en casi 17 puntos porcentuales, pasando del 78,2% al 61,4%.

La disminución de los ingresos familiares y el recorte de las políticas sociales incrementaron los niveles de desigualdad. El índice de Gini pasó en España del 31,9% en 2007 al 35% en 2012, mientras la media de la UE no se incrementó en el mismo período temporal y continuó en el 30,6%. Además, el 50% de la población más pobre perdió dos puntos porcentuales de peso en la distribución de la renta disponible al tiempo que la mitad que más tiene acaparaba el 73,5%. Como consecuencia de todas estas políticas aumentó el porcentaje de personas en riesgo de exclusión en 3,8 puntos respecto al inicio de la crisis para alcanzar el 26,8% de la población, acompañado del crecimiento del riesgo de pobreza, que se situó también en máximos, en el

27%, con especial afectación a la infancia, que llegó a representar casi el 30% de la población en riesgo de pobreza.

Según el *VIII Informe FOESSA* de 2019[9], las políticas de austeridad implementadas entre 2007 y 2015, unidas al repunte del desempleo, hicieron "regresar" a los Estados de bienestar del sur de Europa a un diseño clásico, en el que, para preservar las pensiones y la protección por desempleo, se sacrificaron las políticas de vivienda, familia, exclusión social, sanidad y educación. De los cuatro países de la Europa del sur el único que sufrió un desplome sin paliativos del gasto social fue Grecia, con una reducción del 20,1% en el periodo. Italia redujo su gasto social en 3,4 puntos porcentuales mientras que Portugal y España (+3,7%) consiguieron mantener un nivel similar, con balance incluso ligeramente positivo. Pero la desagregación muestra que eso solamente pudo ser así por el mantenimiento de volúmenes considerables en el pago de pensiones y de las prestaciones por desempleo. España redujo su gasto público real per cápita entre 2007 y 2015 un 6,7% en salud, un 13,2% en educación, un 5,7% en políticas de familia e infancia, un 61,6% en vivienda y un 0,6% en exclusión social.

En contraposición a lo ocurrido en la Gran Recesión, a finales de 2021, ya se habían recuperado los niveles pre-COVID de empleo y la inversión en bienes de equipo ha alcanzado en el primer trimestre de 2022 cifras muy superiores al nivel pre-pandemia, lo que supone un factor clave para minimizar el daño estructural sobre el crecimiento potencial del futuro y permitir una recuperación intensa y más sostenible en el tiempo.

Si nos detenemos, más en concreto, en el análisis del comportamiento del empleo, se puede apreciar la enorme diferencia con lo ocurrido en anteriores crisis. En España lo habitual era que la actividad económica y la ocupación cayeran en paralelo en caso de recesión o depresión para, por el contrario, despegar la segunda con un retraso de hasta 2,5 puntos en las etapas de crecimiento. Sin embargo, la aplicación de medidas de protección del empleo como los ERTE[10], algunas restricciones al despido y actuaciones para dotar de liquidez a las empresas como la financiación avalada por el ICO, han revertido esa histórica tendencia de la economía española y han reducido el arrastre destructor de la caída del PIB sobre el empleo. Mantener un mayor nivel de ocupación, garantizar rentas a los trabajadores hibernados y facilitar la supervivencia de empresas está teniendo obvios efectos tanto en la actividad económica, al paliar la descomunal caída del consumo, como en las arcas públicas, por reducir su gasto y atenuar la merma de ingresos tributarios.

---

[9] https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/Informe-FOESSA-2019-capitulo-4.pdf

[10] Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

Lo habitual en épocas de recesión y depresión era que en España se perdiera un 1% del empleo por cada punto porcentual que caía el PIB, algo que, en términos absolutos, equivalía a casi 200.000 afiliados a la Seguridad Social a principios tanto de 2009 como de 2020. Como hemos señalado, en la anterior crisis fue mucho peor. Llegó a ser casi el triple la pérdida de ocupación que el retroceso del PIB y el efecto inicial de la reforma laboral de 2012 lo agudizó, haciendo que el empleo saliera peor parado que la propia actividad productiva de la que forma parte. Las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda incluidas en la actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024[11] indican que, en base a la relación histórica entre la evolución de la actividad económica y la tasa de paro, puede concluirse que ante una caída del PIB como la registrada en 2020 la tasa de paro habría aumentado cerca de 10 puntos porcentuales hasta el 23,9%, frente al aumento de apenas 1,48 puntos porcentuales observados, hasta el 15,5%. Eso hubiera supuesto la destrucción de casi 2 millones de puestos de trabajo. Según nuestras estimaciones (tabla 1 y gráfico 3), si no se hubiesen aplicado las medidas del escudo social y se hubiese destruido empleo a ritmo similar al de la crisis de 2007, la caída del PIB producida entre finales de 2019 y el segundo trimestre de 2021 habría arrojado una destrucción de empleo superior a lo estimado en el Programa de Estabilidad. Habría ascendido a los 2,9 millones de puestos de trabajo, frente a los casi 300.000 efectivamente perdidos, a los que habría que sumar casi 448.000 en situación de ERTE.

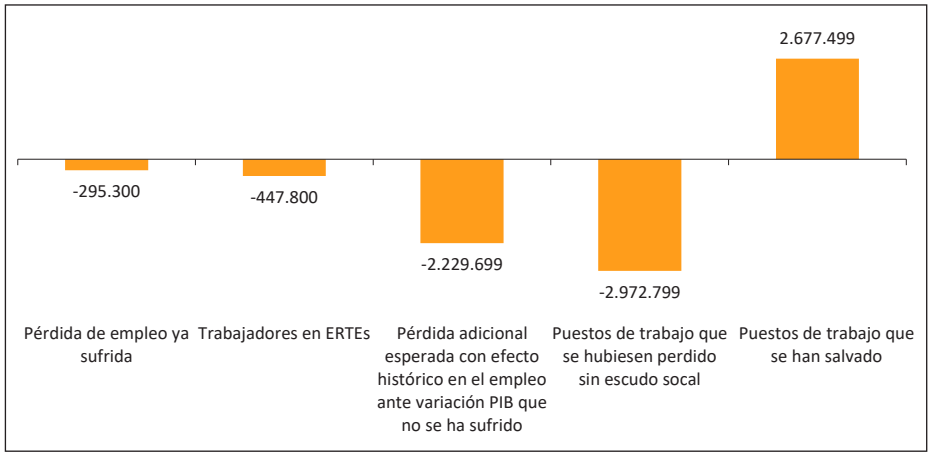
Tabla 1 – Variación del PIB y del empleo por períodos en España y estimación del impacto de la crisis COVID-19 sin y con medidas adoptadas

	PIB	Variación Ocupados	Impacto puestos de trabajo
Variación 2012-2007	-4,1%	-14,3%	-2.947.200
Variación 2013-2007	-5,1%	-16,7%	-3.440.900
Variación 2014-2007	-4,0%	-15,7%	-3.235.700
Variación 2T 2021 – 2019	-4,6%	-1,48%	-295.300
Variación 2T 2021 – 2019 (estimación sin medidas)	-4,6%	-14,89%	-2.972.799

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE y SEPE.

[11] https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/mensuales/Programa_Estabilidad.2021-2024.pdf

Gráfico 3 – Desglose del impacto en empleo de las medidas adoptadas en España ante la crisis hasta el 30 de junio de 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del SEPE.

Sin ninguna duda, la protección de las rentas salariales durante la pandemia ha facilitado la contención del desplome de los ingresos fiscales y su posterior recuperación, la reducción del desempleo estructural y también ha contribuido a la disminución del gasto cíclico en esta partida.

La reforma laboral, adoptada a finales de 2021 y, en concreto, el mecanismo RED[12], está contribuyendo ya de forma visible a mejorar la estabilidad y la calidad del empleo, ya que, según se indica en la actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025 remitido por el Ministerio de Economía a la Comisión Europea, se reducirá la elasticidad entre el PIB y el desempleo en 0,25 puntos porcentuales y el impacto fiscal durante las fases recesivas, lo que permitirá alcanzar ahorros estructurales de unos 0,3 puntos porcentuales del PIB. En definitiva, una recesión de la economía española que produjese una caída del PIB de un 1% anual, abordada con mecanismos como el RED, que es continuación y mejora del implementado en la pandemia para proteger el empleo, supondría un ahorro fiscal de aproximadamente 0,33 puntos porcentuales de PIB, por lo que refuerza las cuentas públicas y hace más sostenible la deuda pública para el futuro.

[12] El mecanismo RED es un mecanismo de flexibilidad y estabilización del empleo regulado por el Real Decreto 4/2022 y que tiene como origen la Reforma Laboral aprobada en 2021. Permite a las empresas la solicitud de medidas de reducción de jornada y suspensión de contratos de trabajo. Tiene 2 modalidades:

– Cíclica, que es aplicable cuando la coyuntura económica general lo aconseje (tiene una aplicación máxima de 1 año).

– Sectorial, que se pondrá en marcha cuando en un sector sean necesarios procesos de recualificación y transición profesional (tiene una duración máxima de 1 año con posibilidad de dos prórrogas de 6 meses cada una).

En definitiva, resulta innegable que las medidas desplegadas en España han tenido un impacto positivo sobre el empleo. Las previsiones indican que las políticas adoptadas han permitido consolidar una senda de descenso gradual de la tasa de paro que se situará por debajo del 13% en 2022 y continuará hasta alcanzar el 9,6% en 2025. La actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025 confirma que se ha producido una mejora de la ratio empleo/PIB con respecto al pasado y que esta tendencia se mantendrá durante los próximos cuatro años con la creación de 1,5 millones de empleos adicionales. El proceso ha ido acompañado por tasas positivas en la productividad por hora, lo que contiene el crecimiento de los costes laborales unitarios y minimiza, por tanto, posibles pérdidas de competitividad de las exportaciones españolas.

El resultado de esta pauta diferente facilitó ya en 2021 una corrección notable de los principales desequilibrios fiscales y económicos, específicamente significativa en relación con la deuda pública. El déficit público registró una reducción de 3,4 puntos con respecto al año anterior, cerrando 1,6 puntos por debajo del propio objetivo del Programa de Estabilidad y eso supone, en sí mismo, un cambio con respecto a lo ocurrido en crisis anteriores, porque la recuperación más rápida e intensa de la economía gracias a las medidas implementadas ha permitido una recuperación paralela de los ingresos públicos de forma mucho más veloz, de modo que resulta más sencillo el proceso de absorción de la deuda pública adicional emitida para responder a la pandemia. Además, el protagonismo del sector público a la hora de abordar la crisis ha incrementado sensiblemente los pasivos, pero también ha permitido moderar el endeudamiento del sector privado y, de esta forma, empresas y familias tendrán una base más sólida para asentar la recuperación del consumo y la inversión.

En este sentido, cabe señalar la fuerte concentración de las inversiones y reformas del Plan en el periodo 2021-2023, precisamente con el fin de maximizar su impacto contracíclico y lograr un impacto material sobre las palancas principales de crecimiento, impulsando el capital humano, tecnológico y cultural, la I+D, la inversión en tecnologías disruptivas, la digitalización de las empresas y las Administraciones Públicas, así como mejorando el Estado de bienestar y reduciendo las desigualdades.

La aplicación de políticas económicas diferentes a las implementadas en el período inicial de la crisis que explotó a partir de 2007 ha tenido como resultado una recuperación más rápida y con más solidez. Es evidente que la respuesta ha sido diferente en el conjunto de la Unión Europea, aunque no menos cierto es que España se ha beneficiado en mayor medida del cambio por la mayor afectación tradicional que el mercado laboral sufría ante las recesiones. Las enseñanzas de la Gran Recesión han contribuido a que se produzca una modificación de las recetas de política económica para abordar las consecuencias de la pandemia.

3. Evolución de la deuda en España durante la pandemia

Una cuestión sumamente relevante para el análisis económico y social del endeudamiento consiste en identificar las posibles relaciones entre el comportamiento de la deuda pública y la privada. Especialmente porque la opinión pública parece criticar con severidad la deuda pública dejando en el olvido la contraída por las empresas y los hogares, cuando, en muchos casos, la deuda privada es tanto o más importante cuantitativamente y sus prestatarios se encuentran con tanta o mayor dificultad para hacer frente a sus pagos que el Estado.

En realidad, lo público y lo privado no son realidades estancas sino, en cierta medida, vasos comunicantes. Así, en el pasado, hemos asistido a la asunción de deudas privadas por parte del Estado (en una suerte de socialización de pérdidas) o a la compra por parte de entidades privadas de una gran cantidad de títulos de deuda pública (lo que permitía financiar el gasto público, abriendo paso a un amplio mercado de inversiones financieras seguras). Si bien la deuda pública, en la medida en que financia un mayor gasto del Estado, es un elemento que alimenta la demanda agregada y, por tanto, estimula la actividad privada, también es percibida por algunos analistas como rival de las empresas en la captación del ahorro disponible para la inversión. Es el conocido, y ya mencionado, efecto *crowding-out*, que ha sido objeto de un vivo debate en las últimas décadas. En definitiva, estas relaciones cruzadas entre la deuda pública y la privada condicionan la actividad económica en distintos sentidos y configuran grupos de interés que pueden llegar a incidir decisivamente sobre la gestión macroeconómica de los Gobiernos.

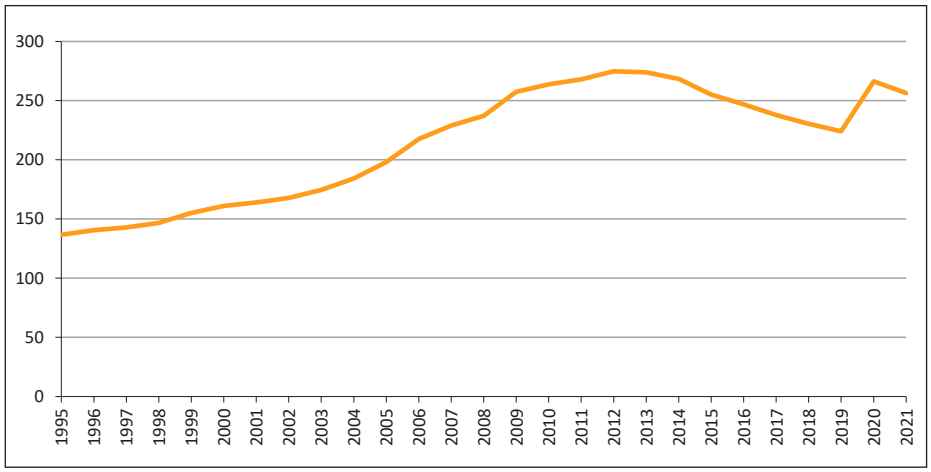
La suma de la deuda pública y privada superaba a finales de 2021 los 3,08 billones de euros, una cifra que, nominalmente, nunca había alcanzado la economía española[13]. Sin embargo, no estamos ante cifras récord, porque, tal y como se puede apreciar en el gráfico 4, el análisis en relación con la riqueza medida en términos de Producto Interior Bruto muestra que la ratio es del 256,4%, inferior a la que se soportaba hace una década: en el año 2012, la deuda total de los sectores no financieros llegó al 274,8% del PIB.

---

[13] Los datos de la deuda consolidada de sectores no financieros que publica el Banco de España no incluyen los de las instituciones financieras para evitar una doble contabilización (https://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/cf_2_3ab.pdf). A pesar de sus limitaciones, se trata del concepto más utilizado.

En el caso de la deuda de las Administraciones Públicas hemos optado por incorporar la "Deuda elaborada según el Protocolo de Déficit Excesivo -PDE-", que es el concepto utilizado a efectos comparativos por parte de la Unión Europea. Se diferencia principalmente del concepto de "Pasivos totales" en que no incluye las deudas que tienen unas Administraciones Públicas sobre otras, ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago. Además, en cuanto a los métodos de valoración, los valores representativos de deuda se computan por su valor nominal.

Gráfico 4 – Evolución de la deuda consolidada de los sectores no financieros. En porcentaje del PIB. 1995-2021

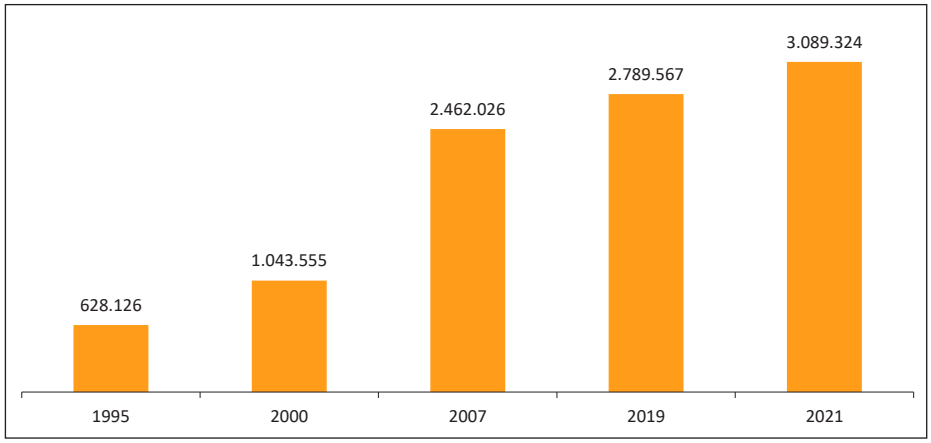


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

El repunte de la ratio de endeudamiento sobre PIB se debió, sobre todo el primer año, al abrupto desplome del PIB (denominador de la ratio) y, en menor medida, al aumento de la deuda (numerador de la ratio), ya que a finales de 2021 el PIB era todavía 39.000 millones de euros inferior al de 2019, es decir, un 3,2%.

El incremento de la deuda no ha sido homogéneo en este último período. Tanto en términos nominales (gráfico 5) como en relación con el PIB (gráfico 4), los efectos de la pandemia sobre la deuda han sido considerables con un crecimiento del 10,7% y del 14,4% respectivamente con respecto a 2019. Y, especialmente, el esfuerzo ha sido acometido por las Administraciones Públicas, dado que, tal y como se puede apreciar en el gráfico 6, su deuda ha pasado del 95,5% del PIB en 2019 al 118,9% en 2021, mientras que las empresas no financieras han escalado del 71,7% al 79,1% y las familias del 56,9% al 58,4%. Además, hay que tener en cuenta que, en los dos años, los avales y garantías proporcionados por el sector público al privado se han incrementado considerablemente, pasando del 7,3% del PIB en 2019 al 15,8% en 2021, por lo que puede colegirse claramente que el incremento de la deuda de las empresas a partir de la pandemia ha sido íntegramente afianzado por el Estado.

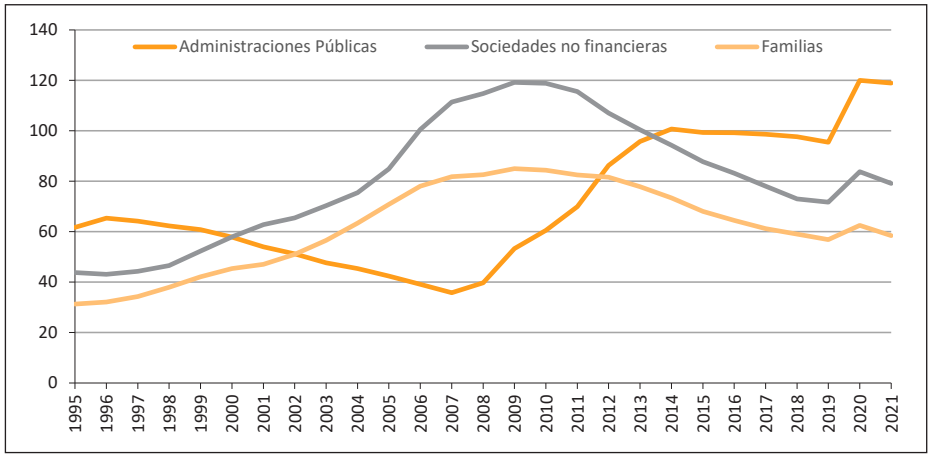
Gráfico 5 – Evolución de la deuda nominal de los sectores no financieros. En millones de euros. 1992-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

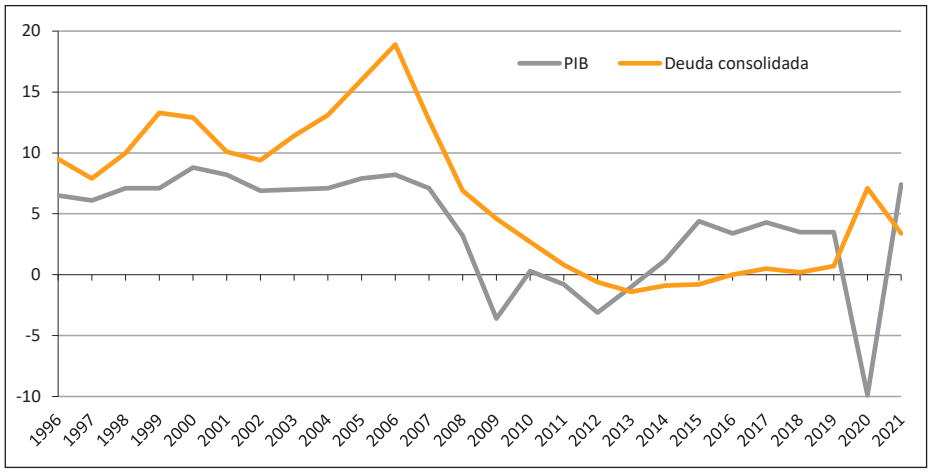
La evolución en las últimas décadas muestra la dinámica expansiva de la deuda como elemento esencial en el proceso de crecimiento económico de España. Como puede observarse en el gráfico 7, en el último cuarto de siglo la deuda consolidada ha necesitado crecer a un promedio anual del 6,5% para que la riqueza medida en términos de PIB lo haya hecho al 3,9%.

Gráfico 6 – Evolución de la deuda consolidada de los sectores no financieros por subsectores. En porcentaje del PIB. 1995-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Gráfico 7 – Evolución del PIB y de la deuda consolidada de los sectores no financieros. En porcentaje de variación interanual



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Con respecto al año previo, en 2020 la deuda consolidada de las Administraciones Públicas se incrementó en casi 157.000 millones de euros, la de las empresas no financieras aumentó en 48.500 millones, mientras que las familias aprovecharon para reducir su pasivo en 7.300 millones, según los datos publicados por el Banco de España. La suma de la deuda pública y privada se situó en 2,99 billones de euros. O, dicho de otro modo, la deuda de empresas y hogares aumentó un 2,6% en 2020, en pleno año de la pandemia, en contraste con el incremento de más del 13,2% que experimentó la deuda pública. Pero mientras las empresas asumieron un aumento del 5,4% de sus pasivos, las familias los redujeron en un 1%. Además, y dado que las garantías y avales proporcionados por el Estado pasaron del 7% del PIB al 16%, es evidente que el afianzamiento público realizado al sector empresarial no financiero excedió los incrementos de deuda para afrontar la disminución de ingresos fruto de la pandemia y consolidó una reestructuración de pasivos en la que la Administración Pública ha ejercido un necesario proceso de apuntalamiento de un debilitado sector privado que va más allá de las consecuencias económicas de la COVID-19. En 2021 la deuda pública ralentizó su ritmo de incremento a 86.400 millones, un 6,4% de variación, mientras que las empresas no financieras la aumentaron en 12.800 millones, es decir, un 1,4% más, y las familias en 2.300 millones, un 0,3% adicional.

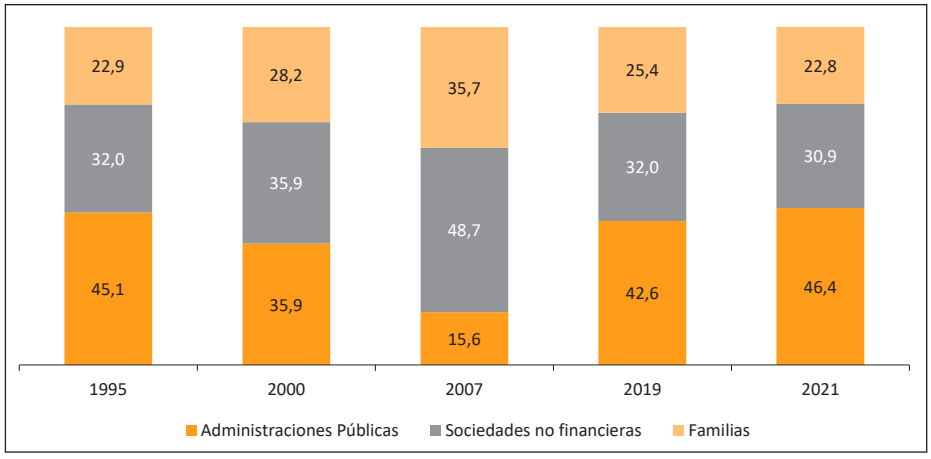
El resumen de los dos años arroja un crecimiento de la deuda pública consolidada de 243.000 millones de euros, el 20,5% más y casi 100.000 millones adicionales de garantías y avales sobre la deuda de empresas no financieras, un 111% superiores a los existentes en 2019. Las empresas no

financieras han incrementado en casi 61.300 millones la suya, un 6,9%, mientras que las familias han continuado su proceso de desendeudamiento con 5.000 millones adicionales de reducción, un 0,7%, para situarse en niveles similares en proporción al PIB a los que tenían en 2003.

La composición de la deuda ha experimentado variaciones muy significativas y especialmente a partir del estallido de la crisis en 2007. De hecho, se puede observar en el gráfico 8 que la deuda pública significa en la actualidad un 46,4% del total de la existente, ligeramente superior al porcentaje que suponía en 1995. A partir de esa fecha se redujo considerablemente hasta el 15,6% en 2007 para triplicar su importancia en 2021 con respecto a entonces. Las Administraciones Públicas han asumido en sus pasivos el proceso de desendeudamiento de otros subsectores de la economía española. De hecho, las familias y las instituciones sin fines de lucro, que llegaron a suponer en 2007 el 35,7% de la deuda consolidada, han pasado en 2021 al 22,8% y las sociedades no financieras, que acumulaban el 48,7% del total, han reducido su peso al 30,9%.

En la recomposición de los pasivos juega un papel importante una de las debilidades que actualmente tiene la economía española: la existencia de un elevado número de empresas denominadas "zombis" o vulnerables, que son aquellas en las que los beneficios no son capaces de afrontar los costes financieros, es decir, no es que únicamente no puedan devolver los préstamos que han contraído con anterioridad, sino que no generan los suficientes para cubrir los intereses de esas deudas. Esta ratio indica que dichas empresas sobreviven gracias a continuas refinanciaciones de sus deudas, lo que es

Gráfico 8 – Evolución de la distribución de la deuda consolidada de los sectores no financieros. En porcentaje. 1995-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

especialmente preocupante en un entorno de bajos tipos de interés. Lógicamente la existencia de estos "muertos vivientes" está ligada a la política expansiva del BCE, que ha mantenido los tipos de interés a ras del suelo –en el 0%–, facilitando la refinanciación de préstamos con un mantenimiento o reducción del servicio de la deuda, pero a las que repuntes incluso reducidos de los tipos de interés podrían llevar a la quiebra. El FMI indicaba en 2019 en su *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*[14] que la enorme deuda empresarial vulnerable que aquejaba a varios países, entre otros España, podría generar un grave riesgo a la estabilidad de la economía mundial. Aunque Menéndez y Mulino (2019), en un artículo publicado por el Banco de España, redujeron el impacto que a finales de 2018 tenían las empresas "zombis" –que ya solo representaban el 8% del total, es decir, la mitad de las que existían en 2013–, lo cierto es que un escenario de caída de beneficios o de subida de tipos de interés elevaría significativamente la vulnerabilidad de muchas corporaciones. El hecho de que, aunque el número de empresas "zombis" haya disminuido en términos totales[15], haya crecido entre empresas de gran tamaño convierte el riesgo en más peligroso y endémico. Es obvio que la pandemia y los efectos de la inflación que han acompañado la recuperación de la misma son dos ingredientes que deberían alertar de próximos problemas de solvencia.

En definitiva, resulta evidente que, en España, las Administraciones Públicas se han endeudado significativamente como consecuencia de la Gran Recesión y de la pandemia de la COVID-19, pero no es cierto que la deuda pública sea hoy el problema básico de la economía española.

3.1. Evolución de la deuda pública y comparación con otros países de la eurozona

La deuda pública española ha cerrado 2021 con una cifra récord en términos nominales: 1,43 billones de euros, un 20,5% más que la que existía a final de 2019. Supone un 118,4% en relación con el PIB, después de bajar ligeramente con respecto al año anterior, en el que se alcanzó el 120% sobre el PIB, que constituyó la cifra más alta desde 1902.

Esta no es una circunstancia exclusiva de España. El *shock* económico producido por la COVID-19 y la aplicación de potentes políticas de estímulo

---

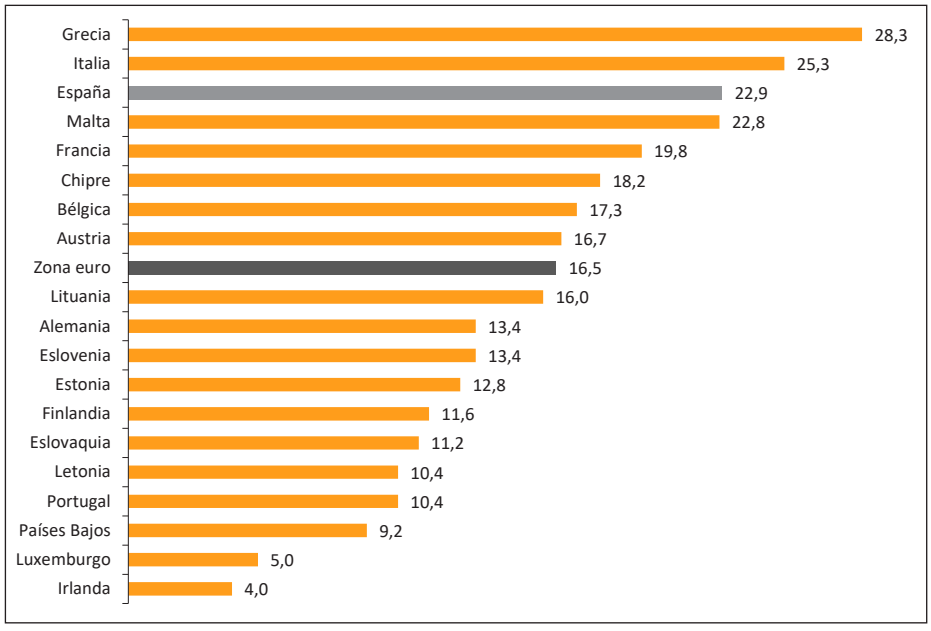
[14] https://www.imf.org/es/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019

[15] En la actualidad, según el INE, en el Estado español existen unas 3.360.000 empresas, por lo que el 8% que calcula el BdE supondría que antes de la pandemia existían 268.800 empresas "zombis" que, en caso de que subiesen los tipos de interés o se redujese su beneficio, podrían quebrar.

económico que han ido acompañadas de fuertes caídas en la recaudación tributaria ha provocado el crecimiento de la deuda pública a nivel mundial. Si nos centramos en los países de la eurozona, podemos apreciar en el gráfico 9 que el crecimiento medio de la deuda pública ha sido de 16,5 puntos porcentuales del PIB. La coyuntura es especialmente aguda en el caso de países que, como España, partían en 2019 de niveles de deuda muy elevados. Basta señalar los incrementos producidos en los casos de Grecia (28,3%), Italia (25,3%), España (22,9%), Francia (19,8%) o Bélgica (17,3%). Sin olvidar que otros países, con niveles de deuda pública relativamente inferiores, también muestran incrementos considerables aun por debajo de la media como Alemania (13,4%) o Países Bajos (9,2%).

En cualquier caso, el promedio de la eurozona registra máximos históricos de deuda pública con respecto al PIB alcanzando un 102,4% cuando en 2007 la ratio era de 65,9%.

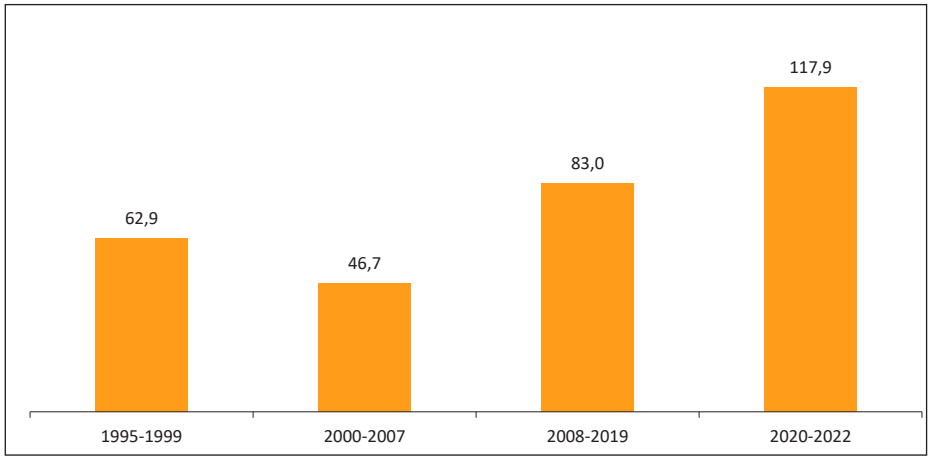
Gráfico 9 – Variación de la deuda pública PDE en los países de la eurozona. Media de puntos porcentuales sobre el PIB. 2019-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

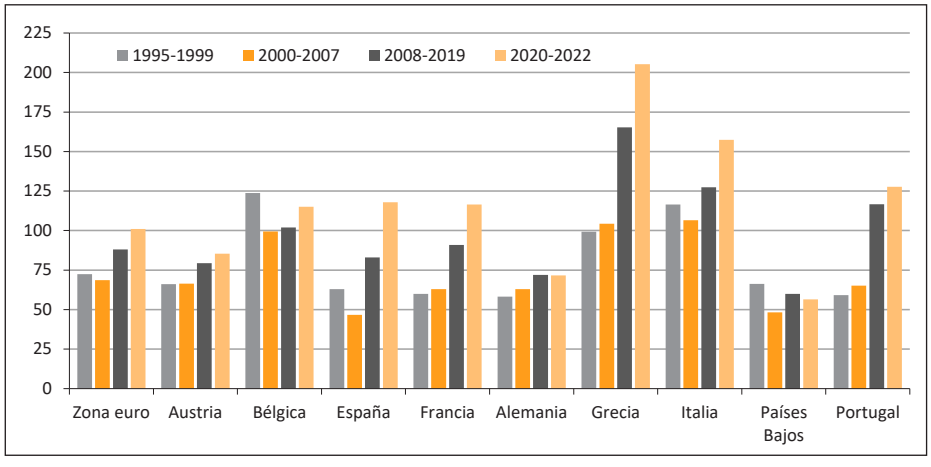
En el gráfico 10 se puede apreciar como el promedio de la deuda pública anual en relación con el PIB muestra que la ratio alcanzó el 62,9% en el periodo 1995-1999 para disminuir hasta el 46,7% en la etapa de auge que va de 2000 a 2007. La crisis la disparó hasta el 83% en promedio en los años que van de 2008 a 2019 y las consecuencias de la pandemia la han llevado en 2020-2022 al 117,9% del PIB en promedio. En el gráfico 11 se puede apreciar la evolución de la deuda pública en algunos países de la eurozona en los mismos periodos considerados en el gráfico anterior.

Gráfico 10 – Deuda pública promedio en cada periodo. En porcentaje respecto al PIB. 1995-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE y del Ministerio de Economía.

Gráfico 11 – Evolución de la deuda PDE en algunos países de la eurozona. En porcentaje promedio del periodo sobre el PIB. 1995-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Es pertinente desgranar la fuente que ha originado el incremento de la deuda pública (tabla 2). En concreto, el 58,8% de los más de 238.000 millones de euros de mayores pasivos en el que han incurrido las Administraciones Públicas españolas en el acumulado del período 2020-2021 tiene como origen el déficit primario, es decir, antes del pago de intereses, ya que ascendió en estos dos años al 7,4% y al 6,9% con respecto al PIB, respectivamente. Y dentro de este rubro ha habido gasto directamente imputable a la pandemia, que explica un tercio de la variación, y también déficit ocasionado por el impacto en variables económicas que ha tenido el conjunto del Estado, con caída de la actividad económica y menor recaudación fiscal como elementos más relevantes.

Tabla 2 – Descomposición del crecimiento de la deuda pública

Categorías	Total	% sobre crecimiento deuda pública
Gasto COVID	79.603	33,4
Resto déficit público	60.591	25,4
Gasto financiero	57.825	24,3
Sareb y otras reclasificaciones	40.377	16,9
TOTAL	**238.396**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025, Ministerio de Economía.

El análisis del gasto COVID-19 del conjunto de las Administraciones Públicas (tabla 3) muestra que en 2021 alcanzó los 35.728 millones, siendo un 19% inferior a los 43.875 millones que se realizaron en 2020. De ese total, el gasto COVID-19 asociado al Estado ha sido de 33.414 millones (94% del total) habiendo transferido a otras Administraciones Públicas un total de 27.232 millones. El gasto COVID-19 realizado por la Seguridad Social en 2021 ha ascendido a 10.496 millones euros, claramente inferior a los 27.831 millones ejecutados en 2020. Por el contrario, las comunidades autónomas incurrieron en 2021 en un gasto COVID-19 de 18.305 millones, superior a los 13.360 millones de 2020. Por último, las corporaciones locales han ejecutado 745 millones de gasto COVID-19 en 2021, inferior a los 1.254 millones de 2020.

Tabla 3 – Desglose del gasto público COVID por subsectores

Categorías	Total	% PIB acumulado	2020	2021	% PIB 2020	% PIB 2021
Administración Central	74.456	3,2	41.042	33.414	3,7	2,8
Seguridad Social	38.327	1,6	27.831	10.496	2,5	0,9
Comunidades Autónomas	31.665	1,4	13.360	18.305	1,2	1,5
Corporaciones Locales	1.999	0,1	1.254	745	0,1	0,1
Menos consolidación	-66.844	-2,9	-39.612	-27.232	-3,5	-2,3
TOTAL	**79.603**	**3,4**	**43.875**	**35.728**	**3,9**	**3,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025, Ministerio de Economía

En el resumen de ambos ejercicios y descontadas las transferencias internas entre Administraciones Públicas, el gasto COVID-19 ha ascendido a 79.603 millones de euros, equivalente a un 3,4% del PIB del periodo.

En la tabla 2 podemos apreciar que el gasto financiero explica el 24,3% de la deuda adicional acumulada y el ajuste déficit-deuda el 16,9% restante. Los 40.377 millones en este rubro se deben fundamentalmente al impacto que produce la reclasificación realizada por Eurostat, la Oficina Estadística de la Unión Europea, en relación con Sareb, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, conocida como "el banco malo", para situar a esta mercantil dentro del perímetro de las cuentas del sector público. Esto eleva la deuda pública de España en 2021 del 115,1% sobre el PIB en ausencia de este quebranto al 118,4% final.

En definitiva, no todo el considerable incremento de la deuda pública de los años 2020 y 2021 es el resultado de los efectos de la pandemia, ya que, en este periodo, se ha aprovechado para hacer aflorar parte de la gestión del rescate al sector bancario que debería haber formado parte de los pasivos públicos desde el año 2012.

El cierre de la vía de agua que más ha contribuido al incremento de la deuda pública se está llevando a cabo con la reducción del déficit público logrado en 2021 hasta 82.819 millones de euros, el 6,9% del PIB, por debajo del 8,4% comprometido con la Comisión Europea. El desequilibrio fiscal el año anterior había ascendido a 115.200 millones, por lo que el ajuste fue de 32.381 millones de euros, lo que supone 3,4 puntos de PIB. Hay que resaltar que la vía de reducción del déficit público ha sido la del incremento de recaudación tributaria, que ha compensado el gasto extraordinario que han supuesto los ERTE, las ayudas por cese de actividad a autónomos, el ingreso mínimo vital y el mayor gasto sanitario y educativo aplicado en la

pandemia y que ha sido cifrado por parte del Ministerio de Hacienda en 35.738 millones de euros.

Los ingresos tributarios ascendieron a 223.385 millones, un 15,1% más que el ejercicio precedente gracias a la subida de la recaudación del impuesto de sociedades (+67,9%), del IVA (+14,5%), de los impuestos especiales (5%) y del IRPF (+7,5%), que permitió cumplir las previsiones de ingresos de los Presupuestos correspondientes a 2021 asentadas en el crecimiento del 5,1% del PIB y en la superación de la barrera psicológica de los 20 millones de trabajadores ocupados.

Como hemos indicado también en relación con el gasto público COVID-19, el Estado central asumió el 87% del déficit de las Administraciones Públicas y sostuvo la práctica totalidad del gasto extraordinario originado por la pandemia, transfiriendo fondos tanto a las comunidades autónomas como a las corporaciones locales para que pudieran garantizar los servicios públicos esenciales en medio de la pandemia. De hecho, las comunidades autónomas tuvieron un mínimo déficit del 0,03% del PIB e incluso diez de ellas cerraron el año con superávit, incluyendo las transferencias de recursos realizadas desde la Administración central, algo paradójico, dado que, en el momento de máxima necesidad de impulso presupuestario, gastaron menos de lo que ingresaron.

En definitiva, el considerable crecimiento de la deuda pública ha tenido un impacto muy positivo en el corto plazo y lo ha hecho posible la Administración central mediante ejecución directa de gasto, pero también con transferencias a comunidades autónomas y corporaciones locales. El efecto, tanto en la recuperación del empleo como en la de la recaudación fiscal, ha sido considerablemente más rápido que en la crisis anterior.

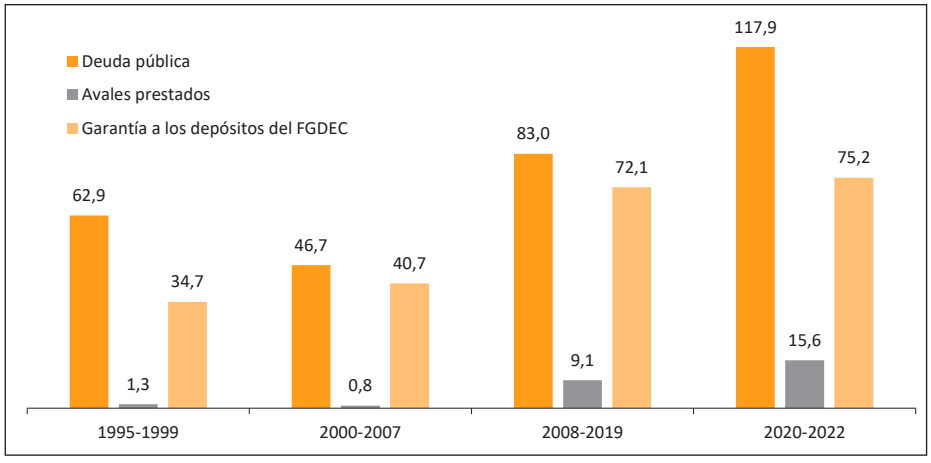
3.2. Pasivos contingentes

El análisis de la deuda pública debe completarse con los datos de los pasivos contingentes[16], que, de momento, no tienen coste, pero que podrían acabar teniendo que ser sufragados con emisiones adicionales. Como consecuencia de la prevención y contención de la pandemia que, a partir de marzo de 2020, obligaron al confinamiento de la población y a la paralización de gran parte de la actividad económica, generando en muchas empresas considerables problemas financieros y tensiones de liquidez y solvencia. En los meses posteriores, el deterioro de la situación sanitaria ha provocado nuevas restricciones en determinados sectores y servicios, con un impacto directo

[16] Los pasivos contingentes son obligaciones asumidas por las Administraciones Públicas que pueden convertirse en el futuro y bajo determinadas circunstancias en pagos a terceros. Cuando se avala a un determinado agente económico, si se produce la situación de impago por parte del mismo, quien lo garantiza tendrá que hacerse cargo del préstamo.

en su situación financiera. Para paliar las consecuencias y dentro del plan de estímulos, se han desplegado líneas de avales y garantías implementadas fundamentalmente a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) destinadas a incentivar la financiación bancaria al sector empresarial en las que el Estado garantiza hasta el 80% del riesgo de impagos. Como se puede apreciar en el gráfico 12, esa actuación ha elevado de forma considerable esta partida, que ha pasado de un 7,3% con respecto al PIB en 2019 al 16% en 2020 y al 15,8% en 2021. Los avales, sin embargo, no computan como coste real hasta que se ejecutan. En el caso de las líneas ICO, eso ocurrirá cuando las empresas que han sido financiadas con créditos garantizados por el Estado sean incapaces de hacer frente a sus pagos y los bancos reclamen la activación de las garantías en compensación. Solo con que el 25% de las garantías comprometidas fueran ejecutadas, la deuda se dispararía en unos 48.000 millones adicionales, lo que supone cuatro puntos de PIB adicionales[17].

Gráfico 12 – Evolución de la deuda pública de España y pasivos contingentes. En porcentaje promedio en cada periodo respecto al PIB. 1995-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

[17] La AIRef indica que "uno de los principales riesgos de la situación actual es que la crisis sanitaria produzca daños estructurales, de modo que en el futuro haya que hacer frente no solo a una ratio de deuda pública más elevada, sino también a un mayor y más persistente déficit estructural y una materialización de los pasivos contingentes de los préstamos avalados por el Estado". La autoridad fiscal calcula que solo la ejecución de entre un 15% y un 30% del primer tramo de 100.000 millones en garantías públicas asociadas al COVID-19 durante el próximo lustro "supondría un incremento adicional de la ratio de deuda de entre uno y dos puntos de PIB", pese a que el tamaño de este sería ya mayor que el actual por la recuperación económica. Aun sin ese riesgo la situación ya es preocupante y, si no se toman medidas de calado para remediarlo, "la ratio deuda sobre el PIB se puede estabilizar en el entorno del 120% en los próximos años" aun contando con que España vuelva a crecer por encima de su potencial para 2025.

Pero a esos nuevos avales debemos añadir la garantía explícita que proporciona el Estado a los depósitos bancarios hasta un máximo de 100.000 euros por titular y entidad, y que alcanzaron un 79,9% del PIB en 2020.

En resumen, la sucesión de crisis ha supuesto un notabilísimo incremento de los pasivos contingentes, ya que en 2007 ascendían a 426.000 millones de euros, el 39,7% del PIB y en 2019, antes del estallido de la pandemia, se habían multiplicado por dos en términos nominales y alcanzado el 74,5% del PIB. La crisis económica y sanitaria ocasionada por la COVID-19 ha llevado por encima del 90% del PIB estos avales y garantías que condicionan de manera considerable las políticas económicas a implementar en el futuro.

En total se han emitido 140.000 millones de euros de deuda pública adicional para hacer frente al gasto COVID y para el despliegue del escudo social con 28.000 millones para los ERTE[18], 10.000 millones para prestaciones de autónomos y 11.000 millones de euros en ayudas a la solvencia empresarial. Además se han movilizado otros 140.000 millones de euros para avales del ICO. Sin embargo, la reducción del gasto en prestación por desempleo, la rápida reincorporación de los trabajadores en ERTE y la recuperación de la recaudación han permitido la fuerte reducción del déficit público llevada a cabo en 2021 y el efecto consiguiente en la ratio de deuda pública, mucho más veloz que el logrado con la implementación de las políticas basadas en la austeridad a partir de 2007.

En definitiva, el volumen de recursos públicos movilizados, sin precedentes, y las moratorias en el pago de impuestos y cotizaciones han permitido sostener las rentas, mitigar el aumento del desempleo y permitir una rápida recuperación de la recaudación, minimizándose así el coste fiscal de la crisis.

4. Sostenibilidad de la deuda para la economía y posibles hipotecas para la sociedad

En 2022 se espera que la deuda continúe la tendencia descendente observada en 2021 y que la ratio se sitúe en el 115,2% del PIB debido al crecimiento del PIB nominal –que contribuirá anualmente con un promedio de cinco puntos porcentuales entre 2023 y 2025– y la reducción del déficit de las Administraciones Públicas. De hecho, la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2022-2025 prevé en 2025 que la deuda pública se sitúe en el 109,7% del PIB, lo que supondría una reducción de más de 9 puntos porcentuales en cuatro años.

[18] Esta suma incluye las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social en los años 2020, 2021 y 2022.

A pesar de ello, el fuerte incremento de los pasivos públicos está suscitando ya el debate de la sostenibilidad de la deuda pública y de la petición a los Gobiernos de que empiecen a recortar el gasto relacionado con la COVID-19 antes de que la creciente deuda genere un problema.

Como se indicaba anteriormente, no hay una ratio que pueda marcar límites para la sostenibilidad y para ello bastan experiencias históricas como la de Japón, que, con cifras de deuda pública superiores al 200% sobre el PIB, sigue financiándose a tipos de interés muy reducidos al tiempo que otros países con ratios muy inferiores como Argentina han incurrido en situaciones de impago. Importan, por tanto, factores como la capacidad de la economía que respalda esa deuda y que es la que otorga confianza o no en los inversores que la financian o la actuación de las instituciones. Y en esa ecuación, a la hora de valorar el impacto que puede tener el aumento de la deuda, es evidente que no debería ser la clave el monto nominal de la misma sino, más bien, la carga financiera que va asociada a la misma, es decir, los tipos de interés a abonar, los plazos en los que hay que satisfacerla y, sobre todo, el papel que adoptan los bancos centrales ante cada coyuntura.

En definitiva, el análisis clave a la hora de valorar la sostenibilidad es la carga o el servicio de la deuda definida como los pagos de intereses y del principal que vence como porcentaje del PIB y la capacidad de refinanciar el capital a amortizar. Y eso nos mostrará un riesgo muy inferior al que se desprende de un análisis superficial de los considerables incrementos de los valores nominales y de las ratios de deuda sobre PIB[19].

Por ello, abordaremos brevemente algunos de los riesgos asociados al incremento acelerado de la deuda pública vinculado a la pandemia.

4.1. Riesgo de subida de los tipos de interés

El tipo de interés es clave para el escenario macroeconómico y fiscal. Por una parte, tiene un efecto directo en las finanzas públicas al influir en

---

[19] La Comisión Europea define la sostenibilidad de las finanzas públicas de la siguiente forma: "la capacidad de un gobierno para financiar su deuda actual y los gastos esperados. Es un concepto de largo plazo y no existe una definición concisa. Una posición sostenible supondría un nivel de deuda que no implique unos pagos por intereses a los que no se pueda hacer frente. Por tanto, es la capacidad de un gobierno para pagar los costes de la deuda mediante futuros ingresos".

Stephen G. Cecchetti y Kermit L. Schoenholtz, profesores de Economía y expertos en política monetaria, explican en su blog como "hace casi 40 años, los economistas Thomas J. Sargent y Neil Wallace nos enseñaron que los gobiernos pueden emitir deuda pública hasta un cierto umbral, pero su fórmula no daba un número, simplemente demostraba que el endeudamiento tenía límites. Más allá de ese límite real, las consecuencias son un incumplimiento total o, si la deuda está emitida en la divisa nacional que el banco central puede crear, un incumplimiento parcial en forma de inflación". https://ideas.repec.org/a/fip/fedmqr/y1981ifallnv.5no.3.html

la carga financiera de la deuda. Por otra parte, tiene un efecto indirecto al afectar al crecimiento del PIB por su influencia en las decisiones de consumo e inversión de los agentes. La crisis del coronavirus llevó al BCE a seguir dando pasos para amortiguar el golpe que sufrió la economía y continuó la estrategia puesta en marcha durante la Gran Recesión que se inició en 2007, aunque sin llevar el tipo de interés oficial a terreno negativo. Las medidas han sido claves para evitar la deflación y estimular el crecimiento económico a través de la demanda y la inversión. Con crédito más barato para empresas y familias –cae el euríbor– se estimula la actividad y se lleva a la inflación a su objetivo, cercano al 2% anual. Dada la situación en el estallido de la pandemia, con deflación y recesión, el BCE podría haber seguido bajando tipos y, estando ya en el 0%, situarlos en negativo, pero eso podría haber tenido un efecto negativo: el denominado *reversal rate* (o tipo de reversión). Cuando el precio del dinero se encuentra en un nivel ya muy reducido y las entidades bancarias sufren en ese entorno para poder obtener la rentabilidad que precisan, una reducción de tipos adicional podría llevar a los bancos a adoptar una posición contraria y reducir el crédito en vez de incrementarlo, por lo que la medida tendría efecto contractivo en la economía[20]. Pero la recuperación económica que ya se inició en 2021, unida a las tensiones inflacionistas que se han exacerbado en 2022, plantea amenazas más bien en sentido contrario.

Como se ha indicado anteriormente, cualquier deuda genera un pago de intereses periódico, lo que se conoce como *el servicio de la deuda*. Con los excepcionalmente bajos tipos de interés de la actualidad, el servicio de la deuda no parece ser un problema para una economía como la española. En 2021 el gasto en intereses se ha reducido a una cifra ligeramente superior a los 26.000 millones de euros, frente a los más de 31.000 millones anuales dedicados a este concepto en 2020.

Pero, por otro lado, la sensibilidad a la subida de tipos es muy grande para economías tan endeudadas. De hecho, en los peores momentos de la crisis que comenzó en 2007, la prima de riesgo se convirtió en un concepto tristemente familiar para el conjunto de la ciudadanía. La inexistencia de la opción de devaluar o estimular la inflación de manera unilateral por parte de los Estados nación por su pertenencia a la Unión Monetaria y la carencia de un banco central propio, capaz de actuar como prestamista de última instancia en situaciones extremas, conduce a que la desconfianza de los inversores y las consiguientes ventas de activos de un país miembro puedan generar una crisis de liquidez. El consiguiente aumento del coste

[20] El tipo de interés que devendría en contractivo se conoce como *reversal rate* o tipo de reversión y se encuentra cerca del -1%, según Matthieu Darracq Pariès, Christoffer Kok y Matthias Rottner, economistas del BCE. https://www.ecb.europa.eu//pub/pdf/scpwps/ecb.wp2487~77052f3728.en.pdf

de financiación puede acabar convirtiendo en insolvente a un Estado que, *a priori*, no lo era.

En los últimos años, España ha aprovechado el escenario de bajos tipos de interés para reducir el coste de la deuda viva por debajo del 2% del PIB y elevar la vida media hasta superar el máximo histórico de 8 años. La estrategia de financiación del Tesoro Público[21] se rige por un principio de gestión prudente de la cartera, aprovechando las condiciones favorables para minimizar los riesgos de refinanciación a futuro y preparándose para una progresiva normalización de las condiciones monetarias y financieras. Las políticas del Tesoro Público, que desde 2012 ha ido alargando los plazos de vencimiento de la deuda y reorganizándola, aprovechando momentos en los que los mercados han sido especialmente receptivos a la compra de títulos públicos, ha contribuido a aminorar el peso del coste financiero de la deuda, que en 2021 ha supuesto el 2,2% del PIB frente al peso del 2,3% que tuvo este rubro en 2019 o al 3,5% de 2013, con montos nominales de deuda pública un 20% y un 46% inferiores, respectivamente. Es decir, a pesar del aumento de deuda pública ligado al deterioro del déficit por las medidas implementadas en el transcurso de la pandemia, se prevé un descenso del gasto en intereses como consecuencia de los nuevos tipos de emisión que están en valores mínimos, que benefician no solo a las nuevas emisiones sino a la refinanciación de la deuda en condiciones más ventajosas con la consiguiente rebaja de la carga de intereses.

Aun así, el gasto financiero de la deuda española podría incrementar su importancia tras la retirada de los estímulos del Banco Central Europeo, cosa que ocurrirá tarde o temprano. Es imposible saber cómo se van a comportar los tipos de interés en el futuro y tampoco la duración que va a tener la estrategia de la política monetaria del BCE, que con sus compras masivas de deuda está detrás de la existencia de estos tipos de interés tan reducidos. Sin embargo, a corto plazo incluso la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) prevé para 2022 una reducción del gasto en intereses superior a la contemplada en el Plan Presupuestario elaborado por el Gobierno[22].

Además de tener importancia para el coste de la deuda pública, el tipo de interés que el BCE contribuya a formar es clave para configurar el escenario macroeconómico y fiscal, ya que también influye indirectamente al condicionar el crecimiento del PIB por su influencia en las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos. Por estas razones, el primer análisis de sensibilidad presupone una eventual elevación de cierta importancia de los tipos de interés, pese a no ser un escenario probable a

[21] Estrategia de financiación del Tesoro 2022. https://www.tesoro.es/sites/default/files/estrategia/220110_estrategia_sp.pdf

[22] La AIReF prevé un gasto financiero del 1,8% del PIB frente al 2,0% del Gobierno.

corto plazo, dada la normalización de las primas de riesgo y la orientación de la política monetaria del Banco Central Europeo a mantener los tipos en niveles similares a los actuales.

La actualización del Programa de Estabilidad para el período 2021-2024[23] simula el impacto que supondría para la economía española el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de aumentar el tipo de interés en 120 puntos básicos en cuatro trimestres (30 puntos básicos cada trimestre) y mantenerlo en ese nivel durante los tres años siguientes del ejercicio de previsión, para retornar a su valor inicial, más allá del horizonte de previsión (con el mismo perfil que al aumentar). Según estos parámetros, el PIB podría caer alrededor de un 0,6% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección y aumentaría el déficit público por la menor recaudación fiscal y el mayor gasto en prestaciones sociales en un entorno donde la demanda interna y la creación de empleo se resentirían. Además, la elevación de tipos implica mayores pagos por intereses. De hecho, el modelo EREMS[24] usado sobreestima el efecto del tipo de interés sobre los pagos por intereses, porque considera que toda la deuda se refinancia cada año y realmente el vencimiento medio actual supera los siete años, por lo que ese aumento de 120 puntos básicos en los tipos de interés tardaría bastantes años en trasladarse totalmente al coste de financiación. Al final del periodo de previsión el déficit y la deuda públicos son superiores a los del escenario base en 0,4 y 1,8 puntos porcentuales de PIB, respectivamente (Boscá *et al.*, 2018) .

La AIReF publicó en sus previsiones que la deuda pública acabaría 2021 en el 116% del PIB por la recuperación del tamaño de la economía (ha quedado dos puntos porcentuales por encima) y pronosticó que acabará estancándose posteriormente en el 120%. A partir de ahí, alerta de una serie de riesgos que podrían agravar la situación, más allá de la ejecución de los avales públicos al sector empresarial y que tienen que ver con las condiciones

---

[23] https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/mensuales/Programa_Estabilidad.2021-2024.pdf

[24] Se trata de un proyecto de investigación y modelización macroeconómica y de políticas que ha sido desarrollado por los investigadores Javier Ferri, José Emilio Boscá y Rafael Doménech desde la Fundación Rafael del Pino y el BBVA y que cuenta con el apoyo de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad.

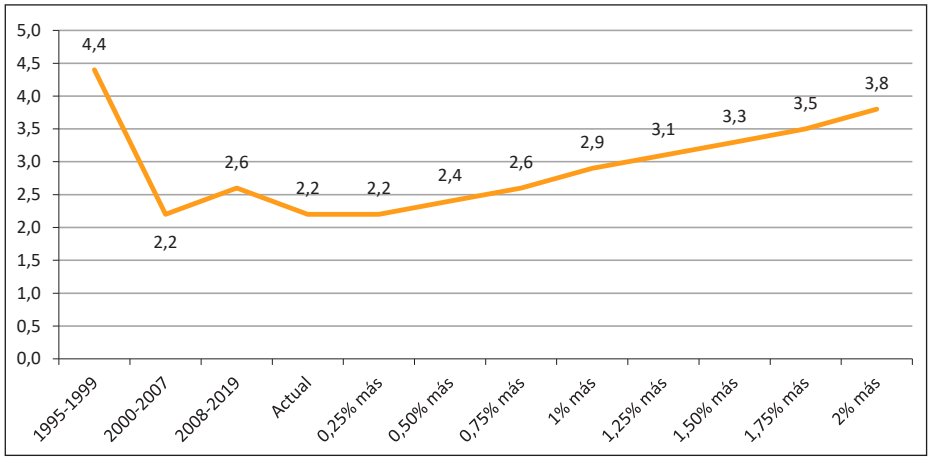
En la segunda fase de la investigación, se ha consolidado la base de datos y mejorado el modelo REMS –Rational Expectations Model for the Spanish Economy–, fraguando en un nuevo modelo mejorado, el modelo EREMS, que permite estudiar las consecuencias de un amplio abanico de medidas de política económica, permanentes o transitorias y realizadas o esperadas. Este modelo es especialmente apropiado para el estudio de los efectos de políticas fiscal y monetaria, la política energética, la política laboral y la política comercial.

Los trabajos realizados se han materializado en la creación del Observatorio del Ciclo Económico en España, un referente indiscutible en el estudio de la coyuntura económica española.

favorables de financiación, porque un alza de coste de 100 puntos básicos elevaría la deuda en seis puntos de PIB para 2030 con un coste de mantenerla del 2,8% del PIB frente al 2,2% históricamente mínimo soportado en 2021.

En el gráfico 13 se pueden ver las estimaciones de sensibilidad de la deuda pública a variaciones de tipos de interés que hemos realizado siguiendo criterios basados en los cálculos de la AIReF. Nos indicarían que un incremento de 200 puntos básicos en el tipo de interés soportado por la deuda pública –que actualmente tiene un coste medio del 1,8%– podría llevar el gasto financiero al 3,8% sobre el PIB, lo que supondría un esfuerzo más del doble del que actualmente se soporta. Con todo, sería similar al que las Administraciones Públicas españolas tuvieron en 2014, todavía inferior al 3,8% sobre el PIB de 2012 y muy por debajo del 4,4% de promedio anual del periodo 1995-1999.

Gráfico 13 – Estimación de la sensibilidad de la deuda pública a variaciones de tipos de interés. En porcentaje del gasto financiero con respecto al PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE y previsiones de FUNCAS.

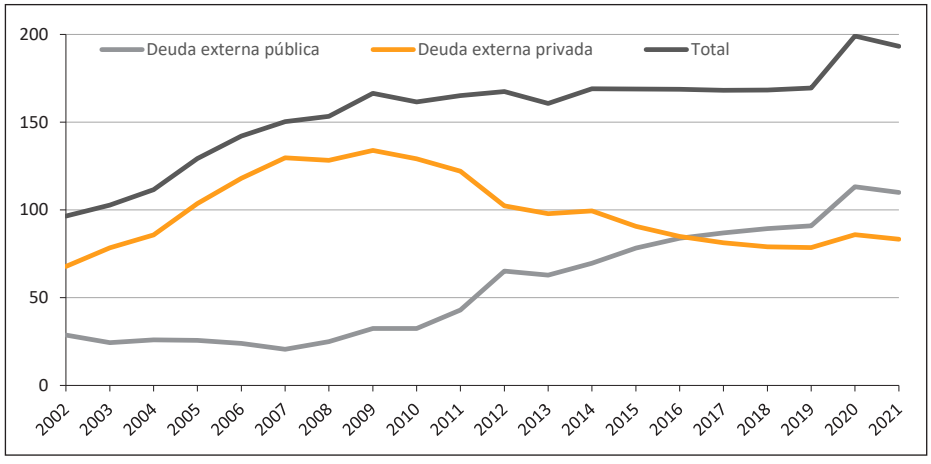
Con toda seguridad, el impacto en la rentabilidad empresarial de las sociedades no financieras y en el incremento de la morosidad tanto de corporaciones como de familias tendría un efecto superior y previo a las dificultades que afrontarían las Administraciones Públicas para satisfacer los intereses de la deuda.

4.2. Considerable importancia de la deuda externa

Una financiación creciente del exterior es un factor de inestabilidad y que puede comprometer su sostenibilidad, aunque también hay que tener en cuenta que el riesgo no es el mismo si los acreedores son privados o públicos, como es el caso del BCE.

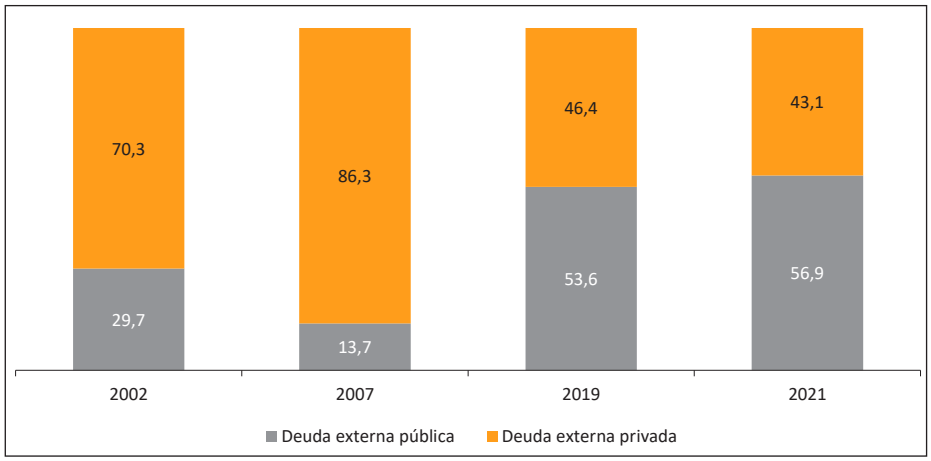
La deuda externa bruta de España con el exterior ha crecido en más de 218.000 millones de euros a final de 2021 con respecto a la existente antes de la pandemia, lo que ha supuesto llegar al 193,2% con respecto al PIB y habiendo subido 23,7 puntos porcentuales en dos años (gráfico 14). El 88% del incremento nominal de la deuda externa bruta corresponde al Banco de España y a las Administraciones Públicas y solo el 12% de ese aumento es deuda externa privada (gráfico 15). La pandemia ha vuelto a activar el papel fundamental del Banco Central Europeo a la hora de la financiación a las entidades bancarias privadas y también de la adquisición de títulos de deuda pública en el mercado secundario, que se canaliza toda como posición deudora del Banco de España con el Eurosistema. Durante esta crisis, como en la segunda parte de la anterior, ha sido el Estado quien ha acudido a los mercados internacionales para captar financiación que después ha repartido entre familias y empresas a través del gasto público.

Gráfico 14 – Evolución de la deuda externa pública y privada. En porcentaje del PIB. 2002-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Gráfico 15 – Evolución de la distribución de la deuda externa bruta por sectores. En porcentaje. 2002-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

4.3. Envejecimiento

La evolución de determinadas partidas del gasto público está determinada por el envejecimiento que experimentará la población española y es oportuno analizar su efecto en la sostenibilidad de la deuda pública. Las últimas proyecciones demográficas de Eurostat prevén que la población de España se mantendrá relativamente estable entre 2020 y 2070 al tiempo que experimentará un intenso proceso de envejecimiento[25]. Las proyecciones de Eurostat atribuyen a España en 2070 la segunda menor tasa de fertilidad de la UE (1,49 hijos por mujer frente a 1,27 en 2019) y la mayor esperanza de vida (87,1 años para hombres y 91,4 para mujeres frente a 81,2 y 86,8, respectivamente, en 2019), que resultan en un crecimiento vegetativo negativo para todo el periodo. Sin embargo, los flujos netos migratorios positivos (cerca de 200.000 personas por año) permitirían compensar el crecimiento vegetativo negativo entre 2020 y 2045, de manera que la población agregada se proyecta que crezca hasta los 49,5 millones. Posteriormente, la estabilización proyectada de los flujos migratorios en el entorno de las 175.000 personas por año y el incremento de los fallecimientos en una población más envejecida se espera que provoquen una caída de la población para volver en 2070 aproximadamente al nivel de población actual (47 millones). Sin embargo, tal y como se puede apreciar en la tabla 4, es evidente que

[25] Para un análisis detallado de las proyecciones demográficas de Eurostat, ver *The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies. Institucional Paper 142,* November 2020. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission.

las tendencias anteriores apuntadas supondrán un rápido proceso de envejecimiento de la población española en las próximas décadas, que llevará consigo un pico de gasto superior a 2,2 puntos porcentuales sobre el PIB en 2050 con respecto a 2019, para reducirse en 2070 a un porcentaje cuatro décimas inferior al de 2019.

Tabla 4 – Proyecciones del gasto asociado al envejecimiento como porcentaje del PIB. 2019-2070

	Incremento 2019-2070	2019	2030	2040	2050	2060	2070
GASTO TOTAL (1+2+3+4)	**-0,4**	**22,3**	**22,6**	**23,6**	**24,5**	**23,5**	**21,9**
1. Gasto en pensiones	-2,1	12,3	12,3	12,8	13,0	11,7	10,3
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada[(a)]	-0,9	9,0	9,4	10,2	10,6	9,3	8,1
Pensiones de incapacidad	-0,3	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Otras pensiones (viudedad y a favor de familiares)	-0,9	2,2	2,0	1,8	1,7	1,5	1,3
2. Gasto en sanidad	1,3	5,7	6,2	6,7	7,0	7,1	7,0
3. Gasto en cuidados de larga duración	0,8	0,7	0,9	1,0	1,3	1,5	1,5
4. Gasto en educación	-0,4	3,6	3,3	3,0	3,1	3,2	3,2
Pro memoria: Hipótesis del ejercicio							
Crecimiento PIB potencial[(b)]	1,4	1,7	1,6	1,4	1,4	1,5	1,3
Crecimiento de la productividad del trabajo[(b)]	1,5	0,6	1,1	1,8	1,7	1,6	1,5
Tasa de actividad hombres (20-64)	0,6	84,2	85,1	85,0	85,3	85,0	84,8
Tasa de actividad mujeres (20-64)	5,1	73,8	78,3	79,3	79,3	79,0	78,9
Tasa de actividad total (20-64)	2,8	79,0	81,7	82,2	82,3	82,0	81,8
Tasa de paro (15-64)	-7,2	14,2	14,2	10,6	7,2	7,0	7,0
Población mayor de 64/población 20-64	30,5	32,1	40,9	54,0	64,7	64,1	62,5

(a) Incluye pensiones mínimas y pensiones no contributivas.
(b) La columna "Incremento 2019-2070" proporciona la media aritmética en el crecimiento del periodo.

Fuente: *Ageing Report 2021*, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, OCDE, UOE, ESSPROSS.

El impacto en el gasto asociado al envejecimiento unido al de subida de tipos de interés de la deuda pública podría situar el esfuerzo público adicional hasta en cuatro puntos porcentuales con respecto al PIB, cifras considerables, pero asumibles.

4.4. Riesgo de inflación

La materialización de los riesgos inflacionistas dificultará poder seguir manteniendo los tipos de interés bajos y presionará al alza los tipos nominales, aumentando posiblemente el coste de la financiación. Si la deuda crece a un ritmo superior al de la economía, crecerá la ratio deuda sobre PIB (*cada vez debo más de lo que produzco*). Esto obliga a aumentar paulatinamente los recursos destinados al pago de la deuda (*tengo que reducir los fondos destinados a cubrir mis necesidades básicas para cumplir mis compromisos con mis acreedores*). Pero si la inflación despunta de manera permanente, más allá de efectos coyunturales derivados del conflicto bélico en Ucrania o de los cuellos de botella generados en el período posterior a la pandemia, los inversores no aceptarán rendimientos cero o negativos en los bonos, ya que perderían mucho dinero en términos reales y podría generar un aumento de los tipos de interés de la deuda pública cuyo efecto hemos analizado en un apartado anterior. Pero, al mismo tiempo, la inflación erosionaría el valor de la deuda pública, puesto que se usa el PIB nominal (crecimiento real más inflación) para analizar su sostenibilidad con la ratio deuda sobre PIB. En cualquier caso, más allá de la dificultad de hacer previsiones de la evolución a corto plazo de la contingencia que pueda suponer en el corto plazo para la deuda pública la inflación, no estimamos que pueda suponer un problema para la sostenibilidad de la misma.

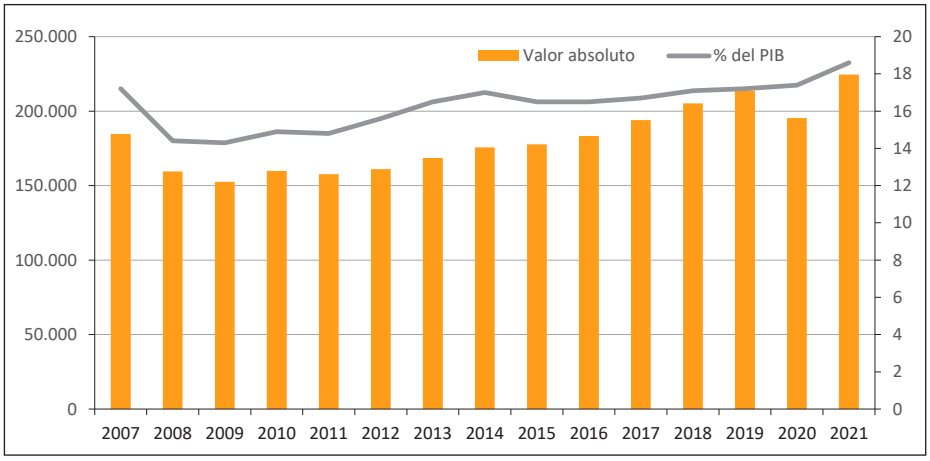
4.5. Insuficiente recaudación fiscal e impacto sobre la deuda pública

El último elemento a tener en cuenta es la enorme dificultad que existe para reducir los niveles de deuda una vez que estos se han disparado, y que obliga a mantener políticas de disciplina fiscal durante periodos muy largos. Sobre todo, porque no se plantea nunca para solucionarlo reducir drásticamente la diferencia de recaudación con respecto a la media de la eurozona.

Como puede observarse en el gráfico 16, en 2021 se han superado ya de forma clara los ingresos fiscales alcanzados en 2007 al conseguirse unos ingresos de 224.589 millones de euros, un 18,6% sobre el PIB frente al 17,2% obtenido en 2007[26]. Llegados a este punto surge la pregunta: ¿es mucho o es poco?

[26] https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/estadisticas-impuesto.html

Gráfico 16 – Evolución de la recaudación tributaria. En valor absoluto en millones de euros y porcentaje respecto al PIB. 2007-2021



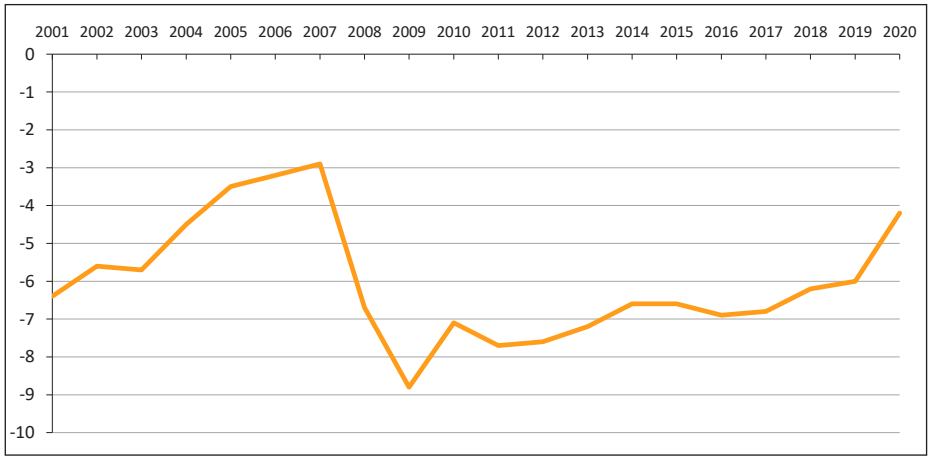
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

Pues para saberlo una forma útil es comparar la denominada presión fiscal en España con la de los países de nuestro entorno[27]. En 2020 la diferencia entre el conjunto de los impuestos y contribuciones sociales en relación con el PIB del Estado español con respecto al promedio de los países de la eurozona ascendió a un poco más de 4,2 puntos porcentuales. Frente al 41,8% de la eurozona, los datos de Eurostat muestran que España recaudó ese año un 37,5% sobre el PIB. La fortísima caída del PIB sufrida en 2020 (superior a la del promedio de la eurozona por la determinante influencia en el mismo de sectores como el turístico especialmente dañados por la pandemia) es lo único que explica el acortamiento de distancia.

Sin embargo, como puede verse en el gráfico 17, el promedio de los últimos veinte años muestra que hay 6,1 puntos porcentuales de diferencia promedio en presión fiscal desde 2001 a 2020 con respecto a la eurozona. Si España hubiese recaudado durante este período el 40,5% del PIB como la media de la eurozona, se habrían obtenido 1,23 billones de euros adicionales, un 18% más. Si comparamos con los 1,34 billones de euros de deuda pública existentes a final de 2020, podríamos determinar que la existencia de pasivos está ligada indefectiblemente a una recaudación en nuestro país crónicamente inferior a la media de la eurozona.

[27] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en

Gráfico 17 – Evolución de la diferencia de presión fiscal entre España y la eurozona. En porcentaje. 2001-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

5. Balance final y propuestas de política económica en relación con la deuda pública

Los resultados del cambio de la forma de actuar por parte del BCE desde 2012 han sido evidentes. Las ventajas de los programas implementados para la adquisición de deuda fueron indudables, incluso desde el primer momento. Tal y como describieron autores como Calvo (2015), la compra masiva de bonos del BCE provocó inicialmente una bajada en la rentabilidad de los títulos de deuda más seguros, incrementando al mismo tiempo la liquidez de los bancos. Los títulos de deuda pública son siempre más seguros en comparación con la deuda privada. Pero para que ello ocurra, la Unión Europea debía ejercer la capacidad de acción a través del BCE de sostener el área euro. La "no actuación" del BCE hasta que Draghi modificó las políticas penalizaba a los bonos de deuda pública de países de la periferia por encima de títulos privados. Las entidades financieras lograron beneficios en la operación, ya que habían comprado esos bonos, en muchos casos, con dinero prestado por el propio BCE, a un precio inferior y eso generaba incentivos para prestar a empresas y familias. Además, se relajó la presión sobre el ajuste presupuestario por la menor carga financiera de los intereses de la deuda pública, incrementándose el consumo por la mayor facilidad crediticia y por el aumento de la renta disponible, al elevarse el empleo y aumentar igualmente la inversión, generándose con ello mayores expectativas de crecimiento.

En el caso de España, el coste medio de la deuda de las Administraciones Públicas pasó del 4,97% en el período anterior a la crisis al 4,01% de 2007 a 2012, para situarse a continuación en el 1,8% en 2021[28].

Es la actuación del BCE, aunque sea mediante el subterfugio de la actuación desde los mercados secundarios[29], lo que está permitiendo que la deuda pública de los países que más tensiones sufrieron en los años centrales de la crisis de 2007 sea sostenible. De hecho, ese coste medio inferior ha permitido mitigar el esfuerzo en gasto financiero con respecto al PIB, que ha pasado del 1,6% antes del estallido de la crisis a un 2,2% en 2021. Con el 95,8% de deuda pública sobre el PIB en 2013, España registró un 3,5% de gasto financiero sobre el PIB; en 2021, con el 118,4% de deuda, necesitó dedicar 1,3 puntos porcentuales menos con respecto al PIB en concepto de pago de intereses.

Como hemos visto anteriormente, la forma de tratar la deuda pública tiene consecuencias en términos de coste. Pero el éxito en cuanto al abaratamiento del coste financiero de la implementación de programas de adquisición de deuda pública por parte del BCE no debe ocultar que podría haberse actuado de forma más adecuada para la sostenibilidad de la misma. En concreto, si España hubiera acudido durante los últimos 20 años a la financiación en idénticos términos concesionales que otorga el BCE a las entidades bancarias, el ahorro anual promedio en intereses hubiera ascendido al 1,72% del PIB. Ese sería el resultado de haber tenido un coste medio de nuestra deuda del 1,9% en vez del 3,9% que efectivamente se ha tenido. En los doce últimos años se acumula el 95% del sobrecoste, que ha supuesto un 2,40% del PIB anual para las arcas públicas, como se puede ver en el gráfico 18.

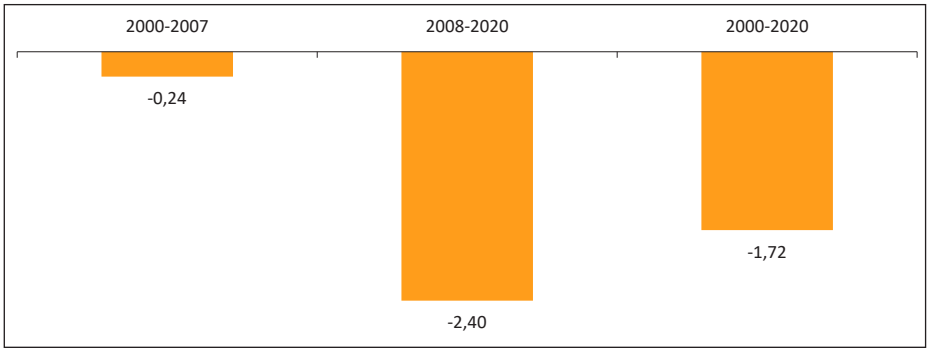
Más de 361.000 millones de euros de sobrecoste financiero tuvo España en el periodo 2000-2020, de los cuales casi 280.000 millones se concentraron en los años en los que se sufrieron más tensiones en cuanto a déficit público. Los programas de compra de deuda aliviaron la situación, pero en ningún caso pueden ocultar que se pudo y se debió actuar con más y mejores instrumentos para no deteriorar las cuentas públicas.

---

[28] Coste medio de la deuda pública: gasto financiero de las Administraciones Públicas dividido entre deuda media del ejercicio. La significativa reducción del coste medio de la deuda pública a partir de 2012 está directamente relacionada con las nuevas políticas implementadas por parte del BCE.

[29] En los mercados secundarios se transfiere la propiedad de títulos de deuda pública que previamente se colocaron en el mercado primario, es decir, el inicial en el que los países colocan sus títulos ofreciéndolos a los inversores. El objetivo de los mercados secundarios es brindar mayor liquidez a quienes han adquirido bonos de deuda pública. Vendría a ser como el "mercado de segunda mano" de los títulos de deuda.

Gráfico 18 – Sobrecoste financiero de la deuda pública de España por no recibir financiación directa del BCE en idénticas condiciones a la banca privada. En porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tesoro Público, IGAE y BCE.

El Programa de Estabilidad para el periodo 2022-2025 enviado a la Comisión Europea en abril de 2022 incorpora una senda de consolidación fiscal a medio plazo que permitirá que España reduzca sus ratios de déficit por debajo del 3% del PIB y de deuda pública ligeramente por debajo del 110% del PIB al final de periodo de previsión.

Para que España (y países tan importantes en la eurozona como Francia, Italia, Bélgica, Portugal o Grecia) vuelva a la senda marcada por la Unión Monetaria de tener un nivel de deuda inferior al 60% del PIB, se precisaría de varias décadas con escenarios de disciplina fiscal (reducción del gasto público) que solo se produjeron en la economía española en la época del *boom* inmobiliario. Si nos planteamos un análisis de escenarios tomando como referencia el ejercicio realizado por García y Morrón (2020) para Italia y Alemania, vemos que se necesitaría un crecimiento sostenido en el tiempo del 1,5% (correspondiente al crecimiento estructural de España y muy cercano al 1,2% medio mostrado entre 2000 y 2020), una inflación media del 2% (es decir, un crecimiento económico nominal del 3,5%), unos tipos de interés nominales del 2,3% (que corresponde al interés medio de la deuda española antes de la crisis de la COVID-19) –que alcanzan el 0,3% si se ajusta el efecto inflación– y un superávit primario del 1,9% del PIB. Con estos datos se lograría alcanzar el 60% de la deuda pública con respecto al PIB en el año 2040. Escenarios más agresivos en la consecución de un superávit primario más elevado, por ejemplo, del 3,5% sobre el PIB, adelantarían siete años el objetivo. Pero si el coste financiero se elevase al que tenía España en 2012 (4%), solamente se podría alcanzar el 60% del PIB en el año 2058. Pero incluso alcanzar ese objetivo en dos o tres décadas sería a costa de un esfuerzo fiscal considerable, que, dada la experiencia previa de alcanzar ese objetivo con reducción del gasto social, haría recaer el ajuste en la población con rentas más bajas.

¿Hay otras alternativas? Analizamos a continuación cómo una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y un programa de monetización de la deuda realizado por parte del BCE podrían conseguir resultados óptimos sin los costes asociados al ajuste. Las dos propuestas consideradas no son, ni las únicas posibles, ni siquiera aquellas con las que nos identificamos. Se formulan, a modo de ejemplo, para ilustrar con cierto grado de detenimiento el hecho de que hay alternativas múltiples a las presiones causadas por el endeudamiento que están siendo debatidas en los ámbitos académico y político. De hecho, postergar la aplicación de los requisitos referidos a los límites de déficit y endeudamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento –tal y como acaba de asumir la Comisión Europea– o expresar que el Banco Central Europeo "hará lo que sea necesario" para evitar un ascenso de la prima de riesgo de los Estados de la eurozona, son manifestaciones claras de que cabe adoptar una posición mucho más flexible en este terreno. Desde una perspectiva mucho más ambiciosa, los economistas norteamericanos Paul Krugman y Joseph Stiglitz han insistido en numerosas ocasiones en la necesidad de que la Unión Monetaria Europea sea completada con un mecanismo de solidaridad fiscal –como existe en Estados Unidos– para evitar la inestabilidad macroeconómica de la eurozona. Compartiendo este punto de vista, pensamos que su materialización requeriría un acuerdo político de gran calado que, en estos momentos, no se encuentra en el horizonte cercano.

5.1. Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Las normas ancladas en el Tratado de la UE y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento pretendían reforzar la confianza en la moneda única y las reglas fiscales funcionaban como complemento de los mercados como un dispositivo disciplinario, pero han demostrado de forma sobrada su efectividad limitada cuando las economías de la eurozona se han tenido que enfrentar a mayores necesidades de gasto y no únicamente ante crisis de enorme magnitud como la derivada de la pandemia. Los mecanismos de aplicación fracasaron cuando se enfrentaron a altos déficits fiscales de Francia y Alemania en 2002 y cuando las bruscas oscilaciones del mercado tras la gran crisis que comenzó en 2007 se trasladaron a la deuda soberana obligando a una intervención masiva tanto desde el BCE como desde organismos o instituciones como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)[30], creado para evitar la implosión de la propia Unión Europea.

[30] El MEDE se creó a finales de 2012 y es una organización sometida al derecho público internacional con sede en Luxemburgo. Forma parte de la estrategia de la UE diseñada para garantizar la estabilidad financiera en la zona del euro. Sus accionistas son países de la zona del euro. El MEDE emite títulos de deuda para financiar préstamos y otras formas de ayuda financiera. Ocupó el lugar de su predecesor, el Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEEF), creado en 2010.

El Tratado contiene dos disposiciones clave cuyo fin es evitar la excesiva acumulación de deuda a nivel nacional y proteger la independencia del BCE: la cláusula de no corresponsabilidad financiera (artículo 125) y la prohibición de la financiación monetaria (artículo 123), disposiciones que prohíben las transferencias y la monetización de la deuda pública en caso de crisis de deuda de un Estado miembro[31].

Sin embargo, la crisis actual ha puesto de manifiesto las deficiencias tanto en el diseño como en la aplicación de este marco institucional. Hasta 2010 se habían observado 97 casos (países y año) de déficit por encima del 3%, de los que menos de un tercio coincidieron con recesiones nacionales considerables. Los Estados miembros siempre se mostraron dispuestos a reinterpretar y redefinir el acuerdo, para hacer las condiciones menos exigentes, en particular en aquellos países con una capacidad de negociación elevada. El Pacto preveía sanciones para la violación de los criterios de déficit, como colocar un 0,2% del PIB en un depósito sin intereses, que se convertiría en multa si el déficit persistía más de dos años. Hasta hoy no se ha impuesto ninguna sanción a ningún país de la UE. La Unión Económica y Monetaria (UEM) tampoco contaba, ni cuenta, con las herramientas de gestión adecuadas para hacer frente a la prevención y resolución de crisis de deuda pública. Simplemente no se contemplaba esta posibilidad. La crisis de la pandemia golpeó duramente a las economías de la zona del euro, expandiendo la deuda pública a niveles récord. La intervención del Gobierno nacional amortiguó la recesión y mitigó las dificultades sociales, y el apoyo institucional de la UE ayudó a mantener bajos los costes de endeudamiento. La cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se activó para ayudar a los Estados miembros de la UE a responder adecuadamente a la crisis y estabilizar sus economías. Ahora la nueva realidad económica requiere una nueva mirada a las reglas fiscales europeas.

Los dos valores de referencia podrían modificarse sin un cambio en el Tratado o una ratificación nacional. Los criterios del 3% y el 60% que se definen en el artículo 126, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y se cuantifican en el protocolo n.º 12 podrían ser modificados por un Reglamento de la UE basado en el artículo 126, apartado 14, del TFUE. Esto requeriría unanimidad en el Consejo Europeo, pero no estaría sujeto a ratificación nacional.

En el futuro previsible, con un menor crecimiento y un entorno de bajos tipos de interés, el límite de déficit del 3% sería coherente con un ancla de deuda al 100% del PIB y con la no inclusión en los rubros de cálculo del

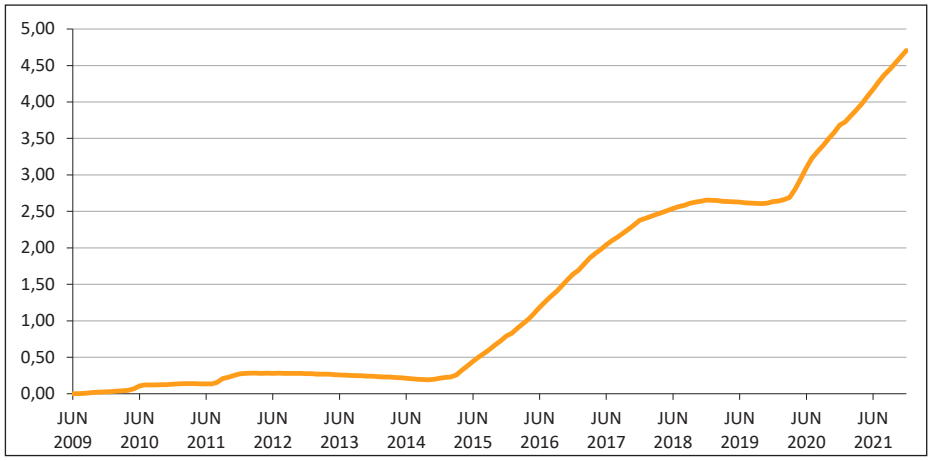
[31] La monetización de la deuda pública consiste en que el banco central, en este caso el BCE, compra la deuda pública de uno o varios Gobiernos con moneda de nueva creación, por lo que aumenta la cantidad de dinero en dicha economía.

gasto e inversión social o del necesario para la transición ecológica justa. Además, sería imprescindible incorporar la financiación directa de los déficits públicos en el marco de las operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO) otorgadas a la banca, cuya extensión es imprescindible para asegurar que la política monetaria llegue a las personas también a través del gasto público en idénticas condiciones de las concedidas a las entidades bancarias.

5.2. Programa de actuación ante el sobreendeudamiento

A finales de 2020, el BCE había adquirido deuda pública por valor del 27% del Producto Interior Bruto (PIB) de la zona euro, casi 3,2 billones de euros[32] (gráfico 19). El programa de emergencia implementado durante la pandemia permitió la compra por parte del supervisor de 651.810 millones de euros en deuda de países de la zona euro, a lo que hay que añadir 2,5 billones de euros adicionales adquiridos en el marco del programa ordinario de compra de deuda soberana que se puso en funcionamiento en marzo de 2015. En lo referente a España, la deuda pública ya adquirida por parte del BCE ascendía a 77.128 millones de euros a través de su programa de compras de emergencia, a lo que hay que añadir 292.880 millones adicionales que adquirió en el marco del habitual programa de compra de deuda soberana[33].

Gráfico 19 – Programas de compra de activos implementado por el Banco Central Europeo. En billones de euros. 2009-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE.

[32] https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.es.html
[33] https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a0199.pdf

Pero las compras de deuda pública por parte del BCE en el mercado secundario no resuelven la actual situación, ni minoran de forma suficiente el coste para las Haciendas Públicas de la utilización de intermediarios para la financiación pública de los sobreesfuerzos de la crisis iniciada en 2008 y de la que estalló en 2020. Por eso sería muy pertinente valorar la implementación de un programa de reestructuración de la deuda siguiendo las tesis de Pâris y Wyplosz (2014), que en el programa denominado "PADRE" proponían la monetización de la deuda adquirida por el BCE. En las actuales condiciones, incluso tras las tensiones en la variación de precios que han aflorado en la fase final de la pandemia y tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia, es muy poco probable que sea inflacionario, ya que los aumentos de la cantidad de dinero para adquirir la deuda pública no se traducen en aumentos del dinero en manos de los agentes económicos, por lo que el multiplicador del dinero es muy cercano a cero, es decir, no se incrementaría[34]. Incluso en el caso en el que se produjeran tensiones por esa vía, habría múltiples opciones para esterilizar en el futuro parte o todo el importe utilizado en la operación. Las ventajas de una actuación en esa línea son indudables.

Una reestructuración de la deuda lo suficientemente profunda debería llevarla al menos al 60% del PIB, y hacerlo por la vía que proponen los autores evitaría que se produjesen tensiones adicionales en las entidades bancarias, poseedoras de un porcentaje considerable de títulos públicos. La operación de reestructuración debería superar de manera definitiva la forma de financiar los déficits públicos utilizada en el pasado[35].

Los elementos negativos relacionados con el riesgo moral[36] se resolverían con exigencias de condicionalidad en materia fiscal, para que los flujos adicionales originados por la reestructuración fueran destinados a mejorar

---

[34] El multiplicador monetario, o multiplicador del dinero, es el proceso que permite a las entidades bancarias multiplicar el dinero partiendo de una cantidad de dinero inicial dado que los bancos solo están obligados a mantener en sus reservas un nivel mínimo de dinero. Este mínimo se denomina el coeficiente de caja y es determinado por cada banco central. Este proceso es el que facilita la creación de dinero y que fluya el crédito facilitando el crecimiento económico. Pero si el proceso es muy rápido, puede producirse un recalentamiento y crearse burbujas.

[35] Lo que significa separar la financiación de los déficits públicos de la operativa de agentes privados como las entidades bancarias. El deterioro de la solvencia de la deuda pública soberana puede arrastrar a los bancos que tienen en sus balances estos títulos adquiridos. Y eso puede llevar a los mismos a una situación de rescate que tendría que ser implementada precisamente por los Estados que tenían dificultades para financiar sus déficits. Hay que romper ese círculo vicioso.

[36] Una actuación para reducir la deuda pública hasta el 60% del PIB beneficiaría más a los países que habían tenido una actuación menos diligente en relación con los déficits públicos en el pasado, bien por haber realizado políticas públicas de gasto menos cuidadosas, bien por no haber desplegado políticas fiscales adecuadas para su financiación. Para evitarlo, es necesario que se minimice el riesgo moral con instrumentos de condicionalidad como los que se apuntan a continuación.

la cohesión social y los indicadores de bienestar de la población y a impulsar políticas de desarrollo sostenible. La financiación de los programas de gasto público y la búsqueda del pleno empleo deben formar parte de los objetivos del BCE, como ya lo son de la Reserva Federal de Estados Unidos y de buen número de bancos centrales en todo el mundo.

La adquisición por parte del BCE de activos como deuda pública, valores emitidos por instituciones europeas supranacionales, bonos corporativos, bonos de titulización de activos y bonos garantizados, ha influido de forma positiva en el crecimiento económico y en la inflación. Al aumentar la demanda de activos por la intervención del Banco Central, los precios han subido y los rendimientos se han reducido, incluso en el caso de los activos no incluidos directamente en el programa de compras del BCE. Esto ha dado lugar a una disminución del tipo de interés efectivo del mercado tanto para las Administraciones Públicas como para las empresas que tratan de obtener financiación en los mercados de capitales, lo que supone un estímulo para la inversión y el consumo. Es lógico, dado que la existencia de programas de compra de activos por parte del BCE supone que en el mercado secundario sube el precio de esos bonos por la demanda adicional generada y se reduce el tipo de interés y la rentabilidad de esos bonos (que va en sentido opuesto al precio). Bonos públicos más "apetitosos" son más caros en el mercado secundario y el tipo de interés es menor, por lo que se "desinfla" la prima de riesgo. El efecto se ha trasladado incluso a bonos no susceptibles de ser comprados directamente por el BCE, porque hay dinero de otros inversores que puede trasladarse a otros títulos de deuda. El resultado final es tipos de interés más bajos también en el mercado primario. Es decir, cuando el Tesoro Público de España vende sus bonos, podrá ofrecer un tipo de interés más reducido para colocarlos a los inversores, porque estos saben que en el mercado secundario se los pueden vender al BCE.

Como podemos ver en la tabla 5, a finales de 2020, la deuda pública de los países de la Unión Europea ascendía a 12,3 billones de euros y el BCE a través de su programa de adquisición de activos poseía una cuarta parte de la misma. En definitiva, 3,15 billones de euros de bonos soberanos de los países de la UE estaban en poder del BCE, lo que suponía un 86% de los activos en su poder en ese momento. Si analizamos la situación por países, casi un 40% de la deuda pública de Países Bajos estaba en poder del BCE, un tercio de la de Alemania, un 27% de la de España y casi un 21% de la de Francia.

Tabla 5 – Deuda pública de los países de la UE y estimación de bonos en manos del BCE. Diciembre 2020

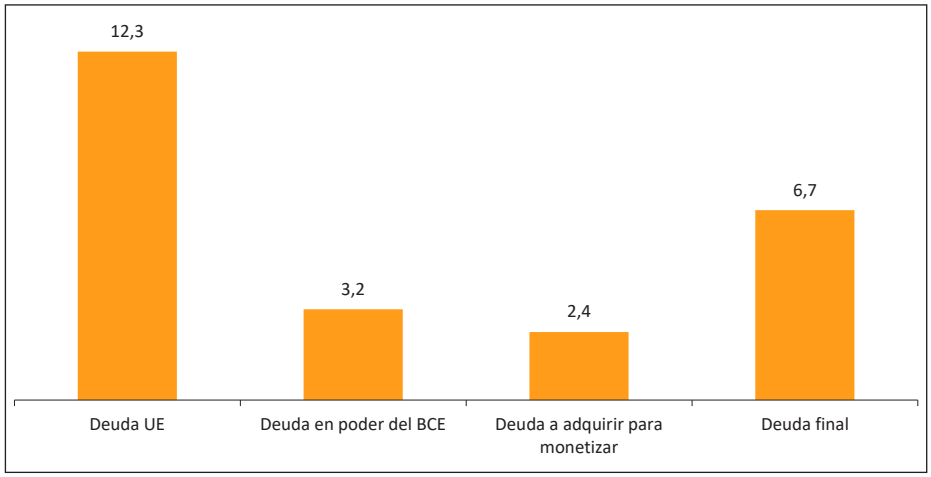
Países	Deuda total Millones €	Deuda (% PIB)	% Deuda adquirida sobre total en balance BCE	Estimación deuda en poder de BCE	% Deuda en balance BCE sobre total de deuda del país
Italia	2.573.468	155,60%	17,75%	559.446	21,74%
Francia	2.649.261	115,00%	17,39%	548.100	20,69%
España	1.345.784	120,00%	11,74%	370.010	27,49%
Alemania	2.314.330	68,70%	24,57%	774.400	33,46%
Grecia	341.086	206,30%	2,47%	77.850	22,82%
Bélgica	515.238	112,80%	3,40%	107.162	20,80%
Polonia	293.124	57,40%	1,00%	31.518	10,75%
Portugal	270.491	135,20%	2,25%	70.916	26,22%
Países Bajos	434.795	54,30%	5,46%	172.089	39,58%
Austria	315.644	83,20%	2,69%	84.784	26,86%
Suecia	196.988	39,70%	1,50%	47.277	24,00%
Rumania	102.678	47,40%	1,00%	31.518	30,70%
República Checa	81.907	37,70%	1,00%	31.518	38,48%
Dinamarca	131.813	42,10%	0,50%	15.759	11,96%
Hungría	105.575	80,10%	1,00%	31.518	29,85%
Finlandia	164.183	69,50%	1,71%	53.896	32,83%
Irlanda	217.881	58,40%	1,58%	49.799	22,86%
Bulgaria	15.136	24,70%	0,39%	12.292	81,21%
Eslovaquia	55.010	59,70%	0,70%	22.063	40,11%
Croacia	43.728	87,30%	0,66%	20.802	47,57%
Chipre	24.852	115,30%	0,22%	6.934	27,90%
Lituania	23.062	46,60%	0,20%	6.304	27,33%
Eslovenia	37.423	79,80%	0,47%	14.814	39,58%
Letonia	12.754	43,20%	0,12%	3.782	29,65%
Luxemburgo	15.895	24,80%	0,17%	5.358	33,71%
Estonia	5.098	19,00%	0,03%	946	18,55%
Malta	6.978	53,40%	0,03%	946	13,55%
TOTAL	**12.294.182**	**91,7%**	**100%**	**3.151.797**	**25,64%**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE.

A finales de 2020, el BCE se había convertido en el mayor acreedor de los Estados miembros, con tenencias de bonos soberanos superiores al 23,5% del PIB de la UE, lo que representaba aproximadamente el 26% de la deuda pública de los países de la UE. Además, los pasivos públicos del conjunto de los países de la UE ascendían al 91,7% del PIB, superando de forma clara el 60% de límite existente. Catorce de los veintisiete países superaban el indicador. Pero las compras de deuda pública por parte del BCE en el mercado secundario, aunque han abaratado considerablemente el coste para las Haciendas Públicas, no resuelven la actual situación y tampoco minoran de forma suficiente el coste para los países.

¿Qué consecuencias tendría la implementación de un programa de monetización y qué alcance debería tener para que fuese útil? Como se puede ver en el gráfico 20, para lograr ese objetivo, el BCE debería adquirir 2,4 billones de euros adicionales desde los niveles de finales de 2020, un 75% más de bonos de los que tenía en balance un año después del estallido de la pandemia.

Gráfico 20 – Programa de reducción de deuda pública con adquisición de títulos adicionales por el BCE. En billones de euros. Diciembre 2020

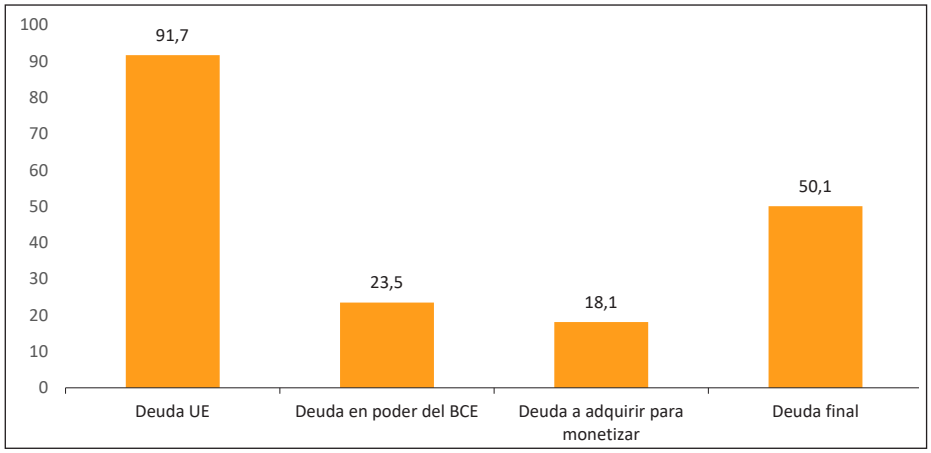


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE y Eurostat.

De hecho, hay dos programas en activo que permiten operar en esa dirección. El Programa Expandido de Compra de Activos[37] (Expanded Asset Purchase Programme-APP, en inglés) es un programa sin fecha de caducidad, ni tamaño concreto, que adquiere bonos a un ritmo de 20.000 millones mensuales. Hasta la fecha suma 2,947 billones de euros en compras acumuladas. El Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) caduca en marzo de 2022, pero todavía se pueden usar unos 850.000 millones de euros de los 1,85 billones con los que ha sido dotado. Ha sido diseñado para combatir la crisis de la COVID-19 y tiene más flexibilidad para alterar la cantidad de compras mensuales y el tipo de bonos a comprar[38].

De usarse el paquete completo de herramientas en vigor, el balance del BCE alcanzará el 70% del PIB de la eurozona, muy cerca del 75% necesario para el programa de monetización propuesto. Estaría todavía a mucha distancia del porcentaje alcanzado por el Banco de Japón, que superaba el 131% de su PIB a final de 2020. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 21, el resultado final del programa arrojaría una deuda pública conjunta del 50,1% del PIB de los países de la Unión Europea.

Gráfico 21 – Resultados del programa de reducción de deuda pública. En porcentaje sobre el PIB. Diciembre 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE y Eurostat.

[37] El Programa APP tiene los siguientes instrumentos:1) Covered Bond Purchase Programme-CBPP3 para la compra de Cédulas Hipotecarias o Programa de adquisiciones de bonos garantizados. 2) Asset-Backed Securities Purchase Programme-ABSPP para la compra de deuda respaldada por préstamos concedidos por las entidades financieras. 3) Public Sector Purchase Programme-PSPP para la compra de deuda pública de la eurozona. 4) Corporate Sector Purchase Programme-CSPP para la compra de deuda corporativa de empresas no-financieras.

[38] De hecho, a 31 de diciembre de 2021 los bonos adquiridos por el BCE en el marco de los diversos programas se habían incrementado en 1,14 billones de euros con respecto al año anterior, por lo que, según nuestras estimaciones, los bonos soberanos de países de la UE habrían aumentado en casi un billón de euros en 2021 con respecto a 2020.

Para que fuese útil y duradera en el tiempo, la operación de reestructuración debería superar de manera definitiva la forma de financiar los déficits públicos utilizada en el pasado.

El Banco Central ya es, de hecho, el prestamista de última instancia, es decir, es quien actúa como tal cuando las entidades bancarias precisan de crédito urgentemente para sus actividades diarias y se han agotado todas las demás opciones. Suele ocurrir en mayor medida en periodos de crisis financieras, en las que los bancos son reacios a prestarse entre sí y muchos clientes podrían decidir repentinamente retirar el dinero depositado en sus cuentas bancarias. En estas situaciones en las que prima la desconfianza acerca de la solvencia de las entidades bancarias, el Banco Central actúa de prestamista de última instancia para asegurar el buen funcionamiento de los mercados financieros y la estabilidad del sistema financiero. De esta forma protegen a ciudadanos y a empresas de las consecuencias que podrían sufrir si los bancos tienen problemas. De Grauwe (2011) indicaba que la razón fundamental de que la crisis de la deuda en los años anteriores se haya circunscrito a la zona euro es que los mercados no creían que el BCE estaba dispuesto a respaldar la deuda pública. Y eso ya ha cambiado. El éxito del programa de compras ilimitadas de deuda pública (Outright Monetary Transactions, OMT) del BCE hasta el momento, a pesar de su carácter condicional, muestra el papel que un banco central puede jugar cuando se mueve en la dirección de aceptar su papel de prestamista de última instancia. Pero la estabilización de los diferenciales no es más que un recurso provisional temporal, que no tendrá toda la utilidad posible por dos razones:

- En primer lugar, cada país debe pagar los intereses de sus bonos, incluyendo aquellos en poder del Banco Central. Estos pagos irían en beneficio del BCE al ser pagados a sus accionistas, es decir, a todos los países miembros. Como se muestra por De Grauwe y Ji (2013), esto sería una transferencia "en la dirección equivocada".

- En segundo lugar, cuando la deuda vence, el país tendrá que pagar el capital. Y aunque así no fuese, una modificación en el futuro de la política del BCE obligaría a captar en los mercados de capitales compradores para los títulos de deuda pública con los que se refinanciarían los bonos en su poder.

Para lograr la máxima utilidad de los programas de compras, es imprescindible la monetización de la deuda una vez adquirida por el BCE. Por ello, tras la compra de los bonos por valor de 5,6 billones de euros, se intercambiarían estos bonos por un préstamo perpetuo, sin intereses del mismo importe. El préstamo se mantendría indefinidamente como un activo en el BCE, pero nunca será devuelto, a menos que se liquide el BCE. La contrapartida de esta operación aparecerá en el pasivo del balance del BCE

como un aumento de 5,6 billones de euros en la base monetaria. Este sería el costo de la monetización de la deuda.

El resultado de la operación reducirá los beneficios del BCE y consolida una transferencia de recursos "en la dirección correcta", compartiendo los países miembros la pérdida inherente a la reestructuración de la deuda.

6. Conclusiones

Comenzábamos esta investigación preguntándonos si el fuerte endeudamiento del Estado supondría una grave hipoteca para las generaciones más jóvenes de nuestro país en los próximos años. Tras el análisis efectuado en las páginas anteriores podemos intentar contestar a ese interrogante.

De entrada, no existe un nivel de deuda pública que, de una manera general, pueda ser considerado insostenible. Al contrario, son muchos los factores específicos que influyen en su sostenibilidad y en las potenciales repercusiones sociales y económicas de su gestión. Entre ellos, destacan los siguientes:

- La potencial exigencia de una reducción drástica de los déficits públicos y del nivel global de endeudamiento por parte de la Unión Europea a los miembros de la eurozona. De producirse, España se vería obligada a contener el gasto público o elevar los tributos en un contexto adverso.

- La evolución de los tipos de interés y de la prima de riesgo, dependientes, en buena medida, de la política monetaria que adopte el Banco Central Europeo en los próximos años. No parece que este vaya a adoptar un cambio drástico de orientación, pero puede ir modificando paulatinamente su estrategia.

- La recuperación, más o menos intensa, de la actividad económica, que, según las previsiones de la mayoría de los organismos internacionales, será alta en nuestro país dentro del contexto europeo, pero que se ha visto atenuada en las últimas proyecciones.

- El comportamiento de la inflación, que se encuentra en estos momentos en niveles cercanos a los dos dígitos y que puede favorecer un aumento de los tipos de interés, aunque tomando en cuenta la inflación subyacente –que excluye el comportamiento de la energía y los alimentos frescos– el problema es menor.

- La posibilidad de que ciertos gastos productivos o sociales se vean recortados por la necesidad de reducir el déficit primario, lo que, además de reducir la demanda agregada, perjudicaría en mayor medida a quienes más dependen de los fondos públicos.

- La eventual subida de los ingresos fiscales debido a la recuperación del crecimiento, a la misma inflación, a un aumento de los tipos impositivos, a mejoras en la capacidad recaudatoria y a la reducción del fraude. No parece que los últimos factores vayan a modificarse a corto plazo

Nadie puede prever con exactitud la evolución de estas variables a corto plazo, pero sí resulta posible hacer varias afirmaciones sustentadas en el análisis efectuado en las páginas anteriores. En primer lugar, la perspectiva histórica de las últimas décadas permite sostener que la deuda pública –en sí misma– no ha constituido un obstáculo significativo para el normal funcionamiento de la economía española. En segundo lugar, la gestión de la crisis pandémica ha resultado, globalmente, mucho más sensata (y mucho menos costosa en términos de empleo, empobrecimiento de la población y destrucción de capacidad productiva) que la acaecida durante la crisis inmobiliario-financiera, cuando la política económica de la Unión Europea agravó la recesión en lugar de suavizarla. En tercer lugar, con una ratio deuda/PIB muy superior al pasado, el coste financiero de la misma ha resultado en los últimos años sensiblemente más bajo que en periodos anteriores caracterizados por un nivel mucho más bajo de endeudamiento. De este modo, la reactivación económica permitiría una sostenibilidad mucho más razonable del endeudamiento que el peligroso recorte del gasto o el difícil aumento de la presión fiscal forzados, en su caso, por una política de disciplina presupuestaria exigida por Bruselas. En cuarto lugar, cabe llevar a cabo estrategias –en el trabajo se han sugerido dos: la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y un posible programa de monetización de la deuda por parte del BCE– para reducir o diluir el impacto potencialmente negativo del endeudamiento excesivo, que reclamarían un consenso político de los miembros de la eurozona no fácil pero tampoco imposible. En quinto lugar, resulta incuestionable que sobre las finanzas del Estado penden tres "espadas de Damocles": el previsible aumento de los tipos de interés inducido por el sensible incremento de los precios que se ha producido el último año, la materialización de una parte de los pasivos contingentes del Estado (que se produciría, fácilmente, en un escenario de encarecimiento del crédito y de deceleración productiva) y el endurecimiento fiscal y monetario en la eurozona causado por un intento de regresar al canon regulatorio previo a la crisis sanitaria.

Todo lo indicado implica que la gestión de la crisis económica actual, en lo que depende de la actuación de nuestras autoridades, ha resultado razonable, si se toma en consideración el extraordinario e imprevisto *shock* causado por la pandemia. Lo que ocurra en el inmediato futuro dependerá, fundamentalmente, de las decisiones que se adopten globalmente en la Unión Europea. A este respecto habrá que tener en cuenta dos cuestiones. En primer lugar, si los responsables económicos comunitarios dan una prioridad absoluta a la contención de la inflación y a recuperar el equilibrio presupuestario –a costa de la recuperación de la actividad económica y el empleo–,

con el consiguiente aumento de los tipos de interés, o, por el contrario, si contienen su ascenso para no ahogar a los agentes endeudados (empresas, Administraciones Públicas y hogares).

En segundo lugar, y esta es una cuestión crucial, resultará decisivo que los problemas financieros de España sean parecidos a los del resto de las grandes economías europeas, porque, en este caso, es previsible que las autoridades comunitarias adopten medidas que nos resulten favorables. Es decir, si la mayoría de los miembros de la eurozona tiene amplios déficits, alto endeudamiento y un crecimiento lento, las políticas fiscales y monetarias europeas serán más expansivas. Por el contrario, si la coyuntura española se separa demasiado del promedio, podría ocurrir que desde las instancias comunitarias se endurecieran las medidas regulatorias, obligando al Gobierno español a adoptar medidas drásticas de ajuste presupuestario o a asumir un coste financiero extraordinario por su endeudamiento. Lo que sería aún más grave si la generosa política del Banco Central Europeo en la compra de deuda soberana se revirtiera[39]. Este escenario, lógicamente, tendría un elevado coste económico y social, aunque en este momento no es el que tiene mayor probabilidad de hacerse realidad.

Un par de cuestiones adicionales merecen una consideración particular. En primer lugar, resulta demagógico sostener que el endeudamiento público de las últimas décadas se debe, prioritariamente, a un problema de despilfarro de recursos o a un exceso de gasto. Tanto en la presente emergencia sanitaria como en la precedente crisis inmobiliario-financiera, el comportamiento tendencial de las cuentas públicas era positivo y los bruscos ascensos de los déficits públicos se generaron por un desplome insólito de los ingresos –causado por el hundimiento de la actividad productiva– y por el no menos repentino ascenso de algunos gastos en modo alguno buscados por los Gobiernos respectivos: aumento del coste de las prestaciones por desempleo, rescates de entidades financieras, incremento de las primas de riesgo derivadas de una gestión ultraconservadora del Banco Central Europeo, envejecimiento de la población o, más recientemente, el coste económico de la pandemia o la incorporación contable de las pérdidas de la Sareb. En realidad, el gasto público y, especialmente, la presión fiscal españolas son inferiores a la media de la Unión Europea. De haberse aproximado a ellas, el endeudamiento sería mucho menor.

---

[39] En el análisis no hemos explorado la moderada pero relevante actuación de la Unión Europea durante la pandemia proporcionando recursos a fondo perdido o en condiciones crediticias muy ventajosas para superar la crisis y facilitar las transiciones digital y energética. Los Fondos Next Generation –dotados con unos 750.000 millones de euros– se dirigen prioritariamente a los países más afectados por la pandemia y constituyen un modo embrionario de solidaridad fiscal, elemento imprescindible para complementar la unión monetaria, especialmente en periodos de turbulencia económica.

Por lo que se refiere al potencial conflicto intergeneracional derivado del endeudamiento, puede afirmarse, por una parte, que su coste no ha resultado muy elevado en los últimos años para la economía española y que, si se mantuvieran los parámetros macroeconómicos básicos sin grandes variaciones, seguiría sin serlo. Como muestra la historia, la reactivación económica podría reducir progresivamente las ratios de endeudamiento a niveles poco preocupantes.

Por otra parte, los recortes en el gasto público originados en los primeros años de la Gran Recesión fueron ocasionados por una restricción autoimpuesta por las autoridades económicas europeas que resultaba perfectamente evitable. Ella representó, hasta la llegada de Mario Draghi a la dirección del BCE, el triunfo de una visión fundamentalista de la disciplina presupuestaria. Si una visión económica de esa naturaleza volviera a imponerse en la Unión Europea, el Gobierno español tendría que discernir cómo alcanzar un mayor equilibrio presupuestario. No parece razonable que sobre los mayores –que han sostenido la economía y las familias españolas durante décadas, al tiempo que se encuentran en una etapa vital particularmente necesitada de cuidados–, recaiga el peso mayor del ajuste. Pero tampoco que se reduzcan los esfuerzos para mejorar la formación de las generaciones más jóvenes y para superar su precaria ubicación en el mercado de trabajo. Una salida justa a este dilema pasará por repartir los costes de la manera más equitativa posible, por focalizar los apoyos públicos hacia los sectores más vulnerables y por reformar el sistema tributario para incrementar su progresividad y aproximar la presión fiscal a la media europea, al tiempo que se favorece una transformación del sistema productivo para elevar su productividad, equidad y sostenibilidad. Solo esto último podrá hacer posible la paulatina sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

Bibliografía

AIReF (2020): "Nota de prensa de presentación del Observatorio de la Deuda". *Boletín Estadístico*. Madrid: Banco de España.

Beddies, C. H., Le Manchec, M. H. y Barkbu, B. (2009): "The Debt Sustainability Framework for Low Income Countries". *Occasional Paper*, 266, FMI.

Boscá, J. E., Doménech, R., Ferri, J., Méndez, R. y Rubio-Ramírez, J. (2018): "Financial and Fiscal Shocks in the Great Recession and Recovery of the Spanish Economy". *Working Paper 18/08 BBVA Research*. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2018/06/WP_Financial_and_Fiscal_Shocks_in_the_Great_Recession_and_Recovery_of_the_Spanish_Economy_WB_.pdf

Calvo, J. (2015): "El nuevo programa Public Sector Purchase Programme del BCE y su incidencia en los mercados financieros europeos". *Cuadernos de Información Económica*, 246, pp. 1-10. https://www.funcas.es/articulos/el-nuevo-programa-public-sector-purchase-programme-del-bce-y-su-incidencia-en-los-mercados-financieros-europeos/

Caner, M., Grennes, Th. y Koehler-Geib, F. (2010): "Finding the Tipping Point–When Sovereign Debt Turns Bad". *Policy Research Working Paper*, 5391, World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-5391

Comisión Europea. AMECO (2021): *Datos de deuda pública de países de la eurozona.* https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en

Comité Económico y Social (2021): *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*. Madrid: CES. https://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0321.pdf

Comité Económico y Social (2022): *Nuevo marco fiscal para el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad de la deuda pública*. Madrid: CES. https://www.ces.es/documents/10180/5271159/Destacado_Marco-fiscal_v2.pdf

Darrak, M., Kok, C. y Rottner, M. (2020): "Reversal interest rate and macroprudential policy". *Working Paper Series*. Frankfurt am Main: Banco Central Europeo. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2487~77052f3728.en.pdf

De Grauwe, P. (2011): "The Governance of a Fragile Eurozone". CEPS Working Document. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2011/05/WD%20346%20De%20Grauwe%20on%20Eurozone%20Governance.pdf

De Grauwe, P. y Ji, Y. (2013): "Self-fulfilling crises in the Eurozone: An empirical test". *Journal of International Money and Finance*, 34, pp. 15-36.

Del Pozo, A. y Martín J. M. (2013): *Social Cohesion and the State in Times of Austerity Country Case Study: Spain*. Fundación Friedrich Ebert. http://library.fes.de/pdf-files/id/10453.pdf

Eurostat (2020): *The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies.* Comisión Europea. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip142_en.pdf

Fernández, F. (dir.) (2013): "La arquitectura institucional de la refundación del euro". *Papeles de la Fundación*, 49. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.. https://www.ieaf.es/p/item/242-la-arquitectura-institucional-de-la-refundacion-del-euro

FOESSA (2019): "El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis", en FOESSA: *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, pp. 303-390. Madrid: Fundación FOESSA.

Fondo Monetario Internacional (2011): *Modernizing the Framework for Fiscal and Public Debt Sustainability Analysis*. https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf

Fondo Monetario Internacional (2019): *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*. https://www.imf.org/es/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019

Fondo Monetario Internacional (2022): *Base de datos de deuda global.* https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD

García, A. y Morrón, A. (2020): *La deuda pública europea a medio plazo: sostenibilidad y retos*. Barcelona: Caixabank Research. https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/mercados-financieros/deuda-publica-europea-medio-plazo-sostenibilidad-y-retos

Garzón, E. (2021): *La otra economía que no nos quieren contar. Teoría monetaria moderna para principiantes.* Madrid: Akal.

Guzmán, M. y Heymann, D. (2015): "The IMF Debt Sustainability Analysis: Issues and Problems". *Journal of Globalization and Development*, 6(2), pp. 387-404.

Hakura, D. (2020): "¿Qué es la sostenibilidad de la deuda?". *Finanzas & Desarrollo,* pp. 1-2. Fondo Monetario Internacional,. https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2020/09/pdf/que-es-sostenibilidad-deuda-esencial.pdf

Herndon, T., Michael, A. y Pollin, R. (2013): "Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogof". *Working Papers Series,* 322. Political Economy Research Institute.

Irons, J. y Bivens, J. (2010): "Government Debt and Economic Growth. Overreaching Claims of Debt 'Threshold' Suffer from Theoretical and Empirical Flaws". *Briefing Paper 271*, Economic Policy Institute (EPI).

Kelton, S. (2021): *El mito del déficit. La teoría monetaria moderna y el nacimiento de la economía de la gente.* Madrid: Taurus.

Krugman, P. (2013): "La depresión del Excel". *El País*, 21 de abril de 2013. https://elpais.com/economia/2013/04/19/actualidad/1366398440_370422.html

Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Cáceres, C., Kim, D., Debrun, X., Escolano, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I. y Zymek, R. (2009): "Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances". *IMF Staff Paper*. Washington, DC: International Monetary Fund. http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf

Lapavitsas, C. (2012): *Crisis en la eurozona*. Madrid: Capitán Swing.

Martner, R. y Tromben, V. (2004): "La sostenibilidad de la deuda pública". *Revista de la CEPAL*, 84*,* pp. 99-115.

Menéndez, A. y Mulino M. (2020): "Resultados de las empresas no financieras en 2018 y hasta el tercer trimestre de 2019". *Boletín Económico del Banco de España*. https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/10114/1/be1904-art36.pdf

Merino, P. A. (2013): "Reglas fiscales y mecanismos de estabilidad", en Fernández, F. (dir.): *La arquitectura institucional de la refundación del euro*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros. https://www.ieaf.es/p/item/242-la-arquitectura-institucional-de-la-refundacion-del-euro

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2021): *Actualización del programa de estabilidad del Reino de España 2021-2024*. https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/mensuales/Programa_Estabilidad.2021-2024.pdf

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2022): *Actualización del programa de estabilidad del Reino de España 2022-2025*. https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa-de-Estabilidad-2022-2025.pdf

Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H. y Frenkel, R. (2014): *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL.

Pâris, P. y Wyplosz, C. (2014): *Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone*. Informe Especial sobre la Economía Mundial 3. Ginebra: ICMB y CEPR. https://cepr.org/sites/default/files/geneva_reports/GenevaP252.pdf

Reinhart, C. M. y Rogoff, K. (2010): "Growth in a time of debt". *Working Paper 15639*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15639/w15639.pdf

Sampedro, J. L. y Berzosa, C. (2012): *La inflación (al alcance de los ministros)*. Madrid: Debate.

Tesoro Público (2021): *Estrategia de financiación del Tesoro 2022*. https://www.tesoro.es/sites/default/files/estrategia/220110_estrategia_sp.pdf

Thomas, J., Sargent, T. y Wallace, N. (1981): "Alguna aritmética monetarista desagradable". *Quarterly Review*, vol. 5. Banco de la Reserva Federal de Minneapolis.

Wray, L. R. (2015): *Teoría Monetaria Moderna*. Berlín: Lola Books GbR.

Capítulo 3
BRECHAS DE GÉNERO EN TIEMPOS DE PANDEMIA: EMPLEO, TRABAJO DOMÉSTICO Y CUIDADOS

Marta Domínguez-Folgueras
Instituto de Estudios Políticos (Sciencies Po), París

M. José González
Universitat Pompeu Fabra

Irene Lapuerta
Universidad Pública de Navarra

Introducción[1]

La pandemia de la COVID-19 supuso un punto de inflexión importante en todos los niveles de la sociedad. La interrupción de muchas actividades económicas, el cierre de servicios públicos y las medidas de distanciamiento social tuvieron un gran impacto en la vida de las familias. La actividad laboral de la mayoría de la población se modificó o cesó por completo, creando nuevos patrones de uso del tiempo. El cierre de los colegios y centros educativos conllevó también nuevas necesidades de cuidado para las familias con menores. Las medidas de distanciamiento social y el cierre de servicios dificultaron la externalización de tareas y cuidados, creando a su vez necesidades nuevas que deben gestionarse dentro del hogar. Así, diversos autores han descrito el confinamiento como un "experimento natural", en el que un *shock* externo cambia las condiciones de vida y nos permite observar la reacción de la población (Islam *et al*., 2020; Yang *et al*., 2022). Aunque todos los países del mundo han sufrido la pandemia, los efectos de esta dependen del contexto específico y de las medidas políticas y sanitarias adoptadas para combatir la difusión del virus.

Este capítulo tiene por objetivo analizar, para el caso de España, los efectos de la pandemia en la articulación de la vida laboral y familiar y sus repercusiones en las desigualdades de género. Los estudios realizados en diferentes países apuntan a dos hipótesis contradictorias. En primer lugar, la pandemia podría tener un efecto positivo sobre la igualdad de género, si los hombres aumentan su implicación en el trabajo doméstico y de cuidado durante los periodos de confinamiento o de pérdida de empleo y si esta implicación se mantiene en el tiempo. En segundo lugar, la pandemia podría reforzar las desigualdades ya existentes, si las mujeres asumen el incremento de tareas y de cuidados generados en este periodo. Para investigar estas hipótesis, este capítulo discutirá la literatura existente y presentará también

[1] Esta investigación ha recibido el apoyo de la Agencia Estatal de Investigaciones (AEI) a través del proyecto PID2020-119339GB-C22 /MICIN/AEI/10.13039/501100011033. Las autoras también agradecen el apoyo de Rosenthal Research (https://www.rosenthal-research.com/) en la realización de la "Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia" en julio de 2020.

evidencias empíricas sobre mercado laboral y división de las tareas domésticas y de cuidado, utilizando datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y de la *Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia*, realizada en julio de 2020, después del confinamiento.

La estructura de este capítulo es la siguiente. En el primer apartado discutiremos las investigaciones que se han realizado en varios países sobre este mismo tema, aplicando la perspectiva de género y centrándonos sobre todo en los efectos que la pandemia ha tenido en el empleo y en el trabajo doméstico y de cuidados. En el segundo apartado presentaremos la situación de las medidas de conciliación existentes en España y su evolución para hacer frente a la pandemia, de forma comparada con otros países europeos. Los apartados 3 y 4 estudian de manera empírica los efectos de la pandemia en el mercado laboral y en la división de tareas de cuidado y articulación de la vida laboral y familiar respectivamente. El capítulo cierra con las conclusiones principales y una reflexión sobre sus implicaciones en el diseño actual de nuestras políticas de conciliación.

1. Efectos de la COVID-19 en el empleo femenino y la división del trabajo: evidencias empíricas

Las medidas sanitarias para combatir la epidemia, y en particular los confinamientos, alteraron las condiciones de vida y trabajo de las familias. Los estudios realizados en varios países apuntan a que la pandemia ha profundizado las desigualdades de género, especialmente en el ámbito del trabajo remunerado. Las mujeres presentan, en casi todos los países, una mayor probabilidad de haber perdido el empleo de forma transitoria o definitiva, o de trabajar menos horas que antes de la pandemia (Collins *et al.*, 2021; Hipp y Bünning, 2021). Para el caso de España, Farré *et al.* (2020) revelan que las mujeres tienen una probabilidad ligeramente mayor que los hombres de haber perdido temporalmente el empleo durante la primera ola de la pandemia y que, en caso de haberlo mantenido, es más habitual que trabajen a distancia. Blázquez *et al.* (2021) constatan que el descenso del número de horas efectivamente trabajadas ha sido mayor para las madres con criaturas menores de 4 años que para los padres. Un dato que contrasta con la tendencia general, ya que este fenómeno se manifestó con mayor intensidad entre los hombres, produciendo en términos agregados una pequeña reducción de la brecha de género en este indicador. Farré y González (2021) añaden, además, que esta brecha difiere en función del reparto de tareas previo a la pandemia. En las familias en las que el cuidado de los menores de 13 años era mayoritariamente asumido por las mujeres antes de marzo 2020, la brecha ha aumentado en 6 horas, mientras que se ha reducido en 1 hora en las familias en que se repartía de forma más igualitaria. Todos estos

resultados estarían apuntando a un mayor impacto negativo de la pandemia sobre las oportunidades laborales de las mujeres que asumen la mayor parte de las tareas del hogar.

Por su parte, los estudios realizados sobre el impacto de la pandemia en la división de tareas muestran que tanto los hombres como las mujeres aumentaron el tiempo dedicado a las tareas domésticas y de cuidado durante los confinamientos en todos los países (Craig y Churchill, 2021a; Kreyenfeld y Zinn, 2021; Raibel y Verbakel, 2021; Sevilla y Smith, 2020). Sin embargo, estos aumentos no se registran en todas las tareas por igual. Cuando se dispone de información detallada sobre tareas específicas, los datos muestran que los hombres han aumentado sobre todo su dedicación a las tareas de cuidado (Fodor *et al*., 2021; Mangiavacchi *et al*., 2021; Del Boca *et al*., 2020), consolidando la tendencia que se detectaba ya antes de la pandemia (Altintas y Sullivan, 2016). En algunos casos se ha observado también que los hombres se ocuparon más de la compra durante este periodo (Biroli *et al*., 2021; Pasqualini *et al.*, 2022). Este resultado se atribuye a las características de la compra durante los periodos de confinamiento, ya que esta actividad permitía salir del hogar y podía ser considerada como "peligrosa".

Cabe señalar que estos incrementos de tiempo absolutos no se traducen siempre en repartos más igualitarios entre los miembros de la pareja. En los primeros estudios publicados en Estados Unidos (Carlson *et al.*, 2020), Canadá (Shafer *et al.*, 2020) y Australia (Craig y Churchill, 2021b), los autores encontraron una reducción en las desigualdades de género en las tareas domésticas. Sin embargo, en el caso de Europa, diferentes investigaciones han mostrado que las desigualdades de género se mantuvieron o aumentaron (Sevilla y Smith, 2020; Zhou *et al.*, 2020). Lo mismo ocurre en España (Farré *et al*., 2020), aunque algunas parejas con niveles altos de estudios y repartos igualitarios previos a la pandemia sí consiguieron mantener repartos igualitarios durante el confinamiento (Seiz, 2021).

La mayoría de los estudios realizados sobre el periodo de la pandemia consideran que el tiempo disponible y las condiciones de trabajo son factores clave para entender los cambios en la realización de tareas domésticas y cuidados. En general, no trabajar durante la pandemia, y en menor medida trabajar desde casa, se asocian con más tiempo disponible durante la jornada y con una mayor dedicación a las tareas, aunque la relación entre tiempo disponible y tareas es más fuerte para las mujeres que para los hombres (Andrew *et al.*, 2020; Biroli *et al.*, 2021; Carlson *et al*., 2020; Craig y Churchill, 2021a; Domínguez-Folgueras, 2021; Hank y Steinbach, 2021; Pasqualini *et al.*, 2022; Sevilla y Smith, 2020; Zamberlan *et al.*, 2021). Es decir, las mujeres utilizan más que los hombres este nuevo tiempo "libre" para hacer tareas domésticas o cuidar. Además, algunos estudios han mostrado que la situación laboral de la mujer también es importante para entender

el comportamiento de sus parejas, ya que los hombres se dedican más al ámbito doméstico cuando sus compañeras tienen una menor disponibilidad temporal (Adams-Prassl *et al.*, 2020; Domínguez-Folgueras, 2021; Sönmez, 2021). Así, esta literatura revela que la relación entre la mayor disponibilidad temporal, debido al aumento del teletrabajo o el desempleo durante la pandemia, y la implicación en las tareas domésticas y de cuidados no es neutra en términos de género.

En esta línea, también, resulta de especial interés la creciente discusión sobre los efectos del teletrabajo en la consecución de repartos corresponsables. El recurso al teletrabajo es una de las medidas de contención de la pandemia que muchos países han adoptado. Desde una lectura positiva, el trabajo a distancia posibilitaría a los progenitores hacer frente a este contexto adverso, permitiéndoles combinar en mejores condiciones el cuidado de los menores con el trabajo remunerado y facilitando una mayor implicación de los hombres en las tareas. Algunas investigaciones han apuntado, además, que el trabajo a distancia permite reducir el número de desplazamientos al puesto de trabajo, los encuentros informales y las reuniones de trabajo, liberándose así más tiempo para el propio trabajo y/o el cuidado de las criaturas (Moreno y Borrás, 2021). Estudios previos también han demostrado que el teletrabajo puede permitir a las mujeres trabajar más horas de las que habrían trabajado tras el parto (Chung y Vander Horst, 2018) y permanecer en ocupaciones más demandantes de tiempo, pero mejor remuneradas (Fuller y Hirsh, 2018). Igualmente, numerosas investigaciones corroboran que el teletrabajo, al igual que otros mecanismos de flexibilidad laboral, reduce la percepción de conflicto entre las responsabilidades familiares y laborales, especialmente cuando el tiempo se convierte en un bien escaso debido al incremento de las demandas de cuidado tras el nacimiento de las criaturas (Clark, 2000; Erickson *et al.*, 2010). Desde esta perspectiva, el teletrabajo redundaría favorablemente en un mayor bienestar de los trabajadores, hombres y mujeres.

Sin embargo, otros estudios, matizan esta afirmación mostrando resultados dispares en función de la situación familiar de los trabajadores. Por ejemplo, Ten Brummelhuis y Van der Lippe (2010) muestran que el trabajo a distancia mejora la conciliación de la vida laboral, familiar y personal solo en el caso de las personas sin responsabilidades familiares (sin pareja y sin hijos/as), pero no entre aquellas con pareja, ya sea con hijos o sin ellos. En cambio, otras investigaciones muestran que el trabajo a distancia puede generar un mayor conflicto entre las distintas esferas. Los mecanismos que subrayan son diversos. El más importante pone en evidencia las implicaciones en términos de género del teletrabajo antes señaladas (Lewis *et al.*, 2007). Desde esta lectura negativa, el teletrabajo no puede interpretarse al margen de los roles y normas sociales prescritos para hombres y mujeres en las distintas sociedades. El teletrabajo permitiría, así, reforzar los mandatos de género

(West y Zimmerman, 1987), especialmente entre las madres con mayores niveles educativos, al ser todavía ellas las principales encargadas del trabajo no remunerado y poder hacer uso, en mayor proporción, de esta medida.

De hecho, algunos estudios cualitativos ponen de manifiesto expectativas diferenciadas en función del género sobre los resultados del teletrabajo. Cuando son las mujeres las que adoptan esta forma de trabajo, los que las rodean (empresarios, compañeros de trabajo y la propia familia) esperan que ellas realicen las tareas domésticas y de cuidados mientras trabajan. Por el contrario, en el caso de los hombres la expectativa es que se centren en el trabajo (Moreno y Borrás, 2021). En consecuencia, esto determina la forma en que las personas se comportan y experimentan el teletrabajo y, por ende, la forma en que socialmente se recompensa o estigmatiza su uso en función del género. En el caso de ellos, desde una posición de mayor disponibilidad de tiempo, en el de ellas desde la obligación de la multitarea. Esta permeabilidad del teletrabajo a la reproducción de los mandatos de género es, además, consustancial a sus propias características: la frontera entre el ámbito laboral y familiar se desdibuja, ya que se eliminan los límites físicos de ambos espacios. En consecuencia, especialmente en el caso de las mujeres, el teletrabajo puede aumentar la sobrecarga, dificultando la consecución del equilibrio entre las distintas esferas y ensanchando, todavía más, la brecha de género en el reparto de tareas domésticas y cuidados.

Por último, la literatura también subraya la importancia del contexto institucional para entender las desigualdades de género (Gornick y Meyers, 2003). Las políticas de conciliación de vida laboral, familiar y personal desplegadas por los poderes públicos son fundamentales para favorecer la participación laboral de las mujeres (Thevenon, 2013; Keck y Saraceno, 2013) y facilitar un reparto equitativo de las tareas domésticas y de cuidados (Sullivan *et al.*, 2009; Altintas y Sullivan, 2017). En el siguiente apartado se describen las políticas de conciliación en España y se comparan con las implementadas en los países de nuestro entorno europeo para entender el contexto en el que irrumpió la COVID-19 y sus efectos posteriores sobre la igualdad de género.

2. Políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal antes y durante la pandemia de la COVID-19: el caso de España en perspectiva comparada

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de nuestro modelo de conciliación, caracterizado por delegar en las familias –y en especial en las mujeres– la atención de sus miembros menores y adultos dependientes (León, 2016). Este fuerte "familismo" está vinculado con la ausencia de una intervención pública fuerte y estable en el tiempo, que tiene su

principal reflejo en los bajos niveles de inversión en las familias y la infancia. De hecho, el porcentaje del producto interior bruto dedicado a las familias se situó en el año 2017 –último dato disponible– en el 1,2%, muy lejos del 2,1% de la media de la OCDE y todavía mucho más del 3,4% de Suecia, el 3,2% de Reino Unido y el 2,3% de Alemania (OCDE, 2022a). Este indicador se ha reducido, además, desde 2010 –año en el que alcanzó su máximo histórico, situándose en el 1,4%–, como consecuencia de los recortes introducidos en el contexto de la crisis económica de 2008-2014. Los programas de austeridad implementados frenaron, cuando no revirtieron, los tímidos avances conseguidos hasta esa fecha en materia de conciliación, dejando de lado la igualdad de género como un objetivo a perseguir (León y Pavolini, 2014; Gálvez y Rodríguez-Modroño, 2016; Távora y Rodríguez-Modroño, 2018).

Es en este contexto de debilidad de nuestras políticas de conciliación en el que irrumpe la crisis de la COVID-19. En este apartado se abordan sus principales lagunas, poniendo el foco de atención en la protección de las familias biparentales con menores a cargo. Se analizan, también, las medidas implementadas para afrontar los cuidados de la infancia durante la pandemia, comparándolas con las adoptadas por algunos países de la Unión Europea, equiparables a España en términos de desarrollo económico. El objetivo es doble. Por un lado, entender el escenario previo a la llegada de la COVID-19, marcado por un frágil apoyo del sector público a las familias con criaturas y un escaso compromiso por garantizar una conciliación corresponsable. Por el otro, analizar hasta qué punto las medidas adoptadas durante la pandemia han facilitado la implicación de los hombres en los cuidados y las tareas domésticas o si, por el contrario, han puesto las bases para una "retradicionalización" (mayor especialización de los roles de género en la pareja), fomentando que sean las mujeres sus principales proveedoras.

2.1. El punto de partida: las carencias estructurales de las políticas de conciliación

Numerosos estudios señalan las debilidades de las políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal en España (Meil, 1995; OCDE, 2022b) y de los distintos instrumentos utilizados: dinero, tiempo y servicios (Espinosa, 2019; Marí-Klose *et al.*, 2019; Meil *et al.*, 2020). Entre ellas destaca, en primer lugar, la debilidad de nuestro sistema de prestaciones económicas. Su principal objetivo consiste en garantizar la capacidad económica de las familias para realizar adecuadamente las tareas de cuidado, estando frecuentemente asociadas a situaciones de especial necesidad, debido al nacimiento y crianza de los menores o por la eventual escasez de recursos en esta etapa vital (León y Salido, 2013). Sin embargo, la limitada protección desplegada por este instrumento se observa en el bajo número de familias con menores que reciben prestaciones familiares. El porcentaje de padres y madres en

edad de trabajar que vivían en un hogar que recibía este tipo de ayudas en España fue el segundo más bajo entre los países de la OCDE para los que se disponía de información en el año 2019; dato que sitúa a nuestro país solo por delante de Corea del Sur y por detrás de países como Turquía, Chile o Estados Unidos (OCDE, 2022b). Esta realidad contrasta con la de la gran mayoría de países europeos, que, entre su batería de ayudas directas, suelen contemplar una prestación familiar por menor a cargo. La ayuda consiste en una asignación económica mensual, habitualmente de carácter universal, hasta que el niño o la niña alcanza la mayoría de edad o finaliza los estudios. La cuantía media de esta prestación en el año 2018 en la UE-15 rondaba los 114 euros mensuales por menor y podía alcanzar hasta un máximo de 200 euros (Alto Comisionado, 2019). Algunos países modulan, además, la cuantía en función de distintas circunstancias, tales como el número y edad de las criaturas, el tipo de familia, los ingresos, la discapacidad de alguno de los miembros de la unidad familiar o la situación laboral de los progenitores.

En España esta prestación solo se reconocía a los hogares con ingresos muy bajos, por debajo incluso de los umbrales de pobreza (Marí-Klose *et al*., 2019). La cuantía era, además, muy reducida, situándose en la última actualización realizada en el año 2019 en 28,4 euros por hijo e hija para los hogares de bajos ingresos y en 49 euros para los hogares en situación de pobreza severa. Sin embargo, la introducción del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en mayo del 2020 supuso la supresión de esta prestación en España. A partir de ese año, la titularidad de esta prestación quedó vinculada exclusivamente a las familias con hijos e hijas afectados por una discapacidad igual o superior al 33%, línea que ya se contemplaba anteriormente con cuantías más generosas. La ausencia de una prestación familiar por menor a cargo, sumada a la retirada del cheque bebé en el año 2011 –consistente en un pago único universal de 2.500 euros en el momento del nacimiento–, dibuja un escenario de ayudas económicas directas para las familias con menores muy deficiente y excepcional en el contexto europeo. Las pocas ayudas existentes en la actualidad cubren de forma insuficiente situaciones familiares muy concretas (monoparentalidad, familias numerosas, discapacidad de los progenitores y partos múltiples) y su acceso está condicionado, en la gran mayoría de los casos, por requisitos de renta muy restrictivos.

La protección económica indirecta –vía fiscal, a través de reducciones o desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta de las personas físicas (IRPF)– tiene un mayor peso y desarrollo en España (Obiol, 2006; León, 2016). Sin embargo, la literatura señala que estas deducciones son claramente regresivas, debido a que los hogares con ingresos bajos que están excluidos de realizar la declaración de la renta no se benefician de ellas y porque, si son aplicadas sobre la base imponible, favorecen más a las rentas más altas, al reducir en mayor medida su presión fiscal (Pazos, 2013). Tal y como muestran Marí-Klose *et al.* (2019), el volumen de ingresos procedentes

de transferencias públicas (tanto directas como indirectas) que reciben en España los hogares con rentas más elevadas es mayor que el de los hogares más desfavorecidos. Este resultado muestra la escasa capacidad redistributiva de nuestro sistema de protección económica. El resultado es unos elevados índices de pobreza infantil. De hecho, España es el tercer país de la UE –solo por detrás de Rumania y Bulgaria– donde los hogares con menores tienen un mayor riesgo de pobreza, que alcanzaba en el 2020 al 31,8% de los hogares con menores, muy por encima del 24,2% de media en la UE (Save the Children, 2021).

La incidencia de la pobreza infantil es especialmente acuciante en los hogares monoparentales encabezados por mujeres y entre las familias numerosas, afectando aproximadamente a una de cada dos (OCDE, 2022b). Además, la reducción de la pobreza se debe más a las prestaciones de carácter general, dirigidas a preservar otro tipo de riesgos (por ejemplo, el desempleo o la jubilación), que al efecto de las prestaciones monetarias específicamente diseñadas para proteger a las familias con menores, cuyo impacto es prácticamente nulo (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012; Cantó y Ayala, 2014; OCDE, 2022b). Estos hogares son, además, los que afrontan un mayor riesgo de cronificación de esta situación (Ayala y Cantó, 2022).

La puesta en marcha del IMV tampoco ha compensado este déficit estructural, dejando inicialmente sin protección a los hogares con menores que no cumplían sus umbrales de renta, pero que tampoco llegaban al mínimo de ingresos exigido para tener la obligación de declarar y poder beneficiarse de las deducciones fiscales[2]. Las numerosas dificultades que han surgido a raíz de la implementación del IMV han producido, en muy poco tiempo, sucesivas reformas con el ánimo de ampliar su cobertura e intensidad protectora, especialmente entre los hogares con criaturas, cuyos efectos están todavía por evaluarse (Aguilar y Arriba, 2021).

La segunda laguna de nuestras políticas de conciliación es un sistema de permisos de cuidado que facilita muy poco tiempo retribuido más allá de los primeros meses de vida del menor para afrontar las sucesivas etapas de la crianza. La reforma del permiso por nacimiento y cuidado del menor ha supuesto la equiparación efectiva del permiso de maternidad y paternidad con el objetivo de promover la igualdad de género e implicar a los hombres en el cuidado de su descendencia. Así, desde enero del 2021, los padres (o el otro progenitor o progenitora) en el caso de las familias biparentales disponen, al igual que las madres, de 16 semanas de permiso que –excepto las seis

[2] Por ejemplo, en el momento de la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) una familia compuesta por dos adultos y un menor no podía beneficiarse de esta prestación cuando sus ingresos fuesen superiores a 8.860,80 euros anuales, pero tampoco podría acceder a las deducciones fiscales si sus ingresos eran inferiores a los 22.000 euros, mínimo exigido para tener la obligación de declarar IRPF.

primeras, que tienen que disfrutar obligatoriamente a tiempo completo tras el nacimiento y de forma simultánea a la madre– pueden utilizar de manera flexible a lo largo del primer año de vida del menor. Ambos permisos constituyen derechos individuales que no se pueden transferir al otro progenitor y están plenamente retribuidos. No obstante, algunas organizaciones civiles denuncian que la necesidad de acuerdo con la parte empleadora para fijar cómo se disfruta del permiso (a tiempo completo o tiempo parcial), sumada a la inercia institucional, que establece que las mujeres lo utilicen de manera consecutiva y a tiempo completo tras el nacimiento del bebé, estarían limitando el efecto igualador de la reforma. Desde este punto de vista, estos condicionantes dificultan que los padres utilicen todas las semanas de permiso o, si lo hacen, las usen de forma simultánea a la madre, reforzando su papel de "ayudantes" en la provisión de cuidados y otras tareas e impidiendo su plena implicación (Meil *et al.*, 2020; Meil *et al*., 2021).

Sin embargo, esta modificación del permiso de nacimiento y cuidado se ha producido sin revisar el sistema de licencias en su conjunto, caracterizado por proveer periodos muy largos de licencia parental –bien a tiempo completo, a través de la excedencia por cuidado hasta los 3 años del menor; bien a tiempo parcial, gracias al derecho a reducir la jornada hasta que cumple los 12–, pero sin compensación económica. Numerosos estudios constatan que este diseño reproduce las desigualdades de género. Menos de un 1% de los padres (varones) disfrutan de una excedencia o una reducción de jornada, frente al 20% de las madres que se acogen a alguno de estos recursos (Meil *et al.*, 2021). Se ha constatado un efecto negativo del uso de estas licencias en los salarios de las mujeres, mayor en el caso de la excedencia que en la reducción de jornada a igual tiempo de permiso, pero que en la práctica tienden a equipararse debido a que las reducciones de jornada suelen tener duraciones más largas (Fernández-Kranz *et al.*, 2013; Domíngez-Folgueras *et al.*, 2022). Igualmente, Romero-Balsas *et al.* (2022) muestran que el uso de la excedencia tradicionaliza el reparto del cuidado de los hijos en la pareja, pero solo cuando su duración es superior a un año. En cambio, no se observa este efecto en el caso de la reducción de jornada. La asociación negativa entre el uso de las licencias no retribuidas y la implicación paterna solo afecta al cuidado de los menores, ya que las demás tareas domésticas siguen repartiéndose de forma muy tradicional (Romero-Balsas *et al*., 2022).

Cabe señalar, no obstante, que nuestro sistema de licencias parentales no solo reproduce las desigualdades de género, también las de clase social: son las mujeres con niveles educativos altos, responsabilidades intermedias, trabajadoras del sector público y contratos laborales fijos las que mayoritariamente usan los permisos no retribuidos (Lapuerta *et al*., 2011; Fernández-Kranz, 2018; Bueno y Grau-Grau, 2020). Este sesgo reafirma, nuevamente, la exclusión de los hogares más vulnerables de las licencias no retribuidas debido, fundamentalmente, a su necesidad de garantizar ingresos

suficientes para afrontar los gastos de esta etapa vital, entre los que destaca por su importancia, además del propio mantenimiento de los niños y niñas, el pago de la vivienda.

En perspectiva comparada, nuestro permiso de paternidad dobla la duración media de los países de la OCDE, situada en 8 semanas, lo que coloca a España en la vanguardia del reconocimiento de este derecho. En cambio, el permiso de maternidad es seis semanas más corto que el promedio de los países de la UE-28. Si además se tiene en cuenta que en los países de nuestro entorno las licencias parentales complementarias suelen reconocer algún tipo de compensación económica, la brecha se amplía hasta las 38 semanas (OCDE, 2022b). A ello hay que añadir que el sistema de licencias parentales en España tampoco facilita el cuidado ante situaciones sobrevenidas derivadas de la crianza. El permiso de cuidado por enfermedad del menor concede 2 días (4 en caso de desplazamiento), lo que nos sitúa lejos de otros países con diseños más flexibles y generosos que han permitido afrontar mejor el nuevo escenario generado por la pandemia. Este es el caso, por ejemplo, de Suecia, que reconoce un permiso de cuidado del menor de 120 días por criatura hasta que cumple 12 años, con un 77,6% de sustitución salarial, y de Alemania, que concede 10 días de permiso al año por hijo a cada uno de los progenitores, hasta un máximo de 25 días, para atender estas mismas circunstancias, con una sustitución salarial que puede alcanzar hasta el 90% del salario neto (Koslowski *et al.*, 2021).

La legislación laboral española también contempla otras medidas de conciliación y flexibilidad laboral, como la adaptación de los horarios o el teletrabajo. Sin embargo, la mayoría de los estudios señalan que estas medidas rara vez se incluyen en la negociación colectiva y, en caso de hacerlo, son consideradas derechos "blandos" que suelen ser cercenados, cuando no directamente suprimidos, en los contextos de recesión económica (Meil *et al.*, 2019; Barrios, 2019). Según la OCDE (2016a), menos de una de cada cuatro personas empleadas por cuenta ajena en España señalan controlar algo o totalmente sus horarios laborales, mientras que la media europea alcanza a una de cada tres. Tampoco se observan diferencias significativas en estos porcentajes en función del sexo o la presencia de hijos en el hogar. España es, además, uno de los países europeos con mayor incidencia de la jornada partida, lo que tiene consecuencias negativas en el tiempo de dedicación a los menores y en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo (Gracia y Kalmijn, 2016). La percepción de las dificultades de conciliación entre las personas trabajadoras con hijos e hijas es también mucho más acentuada en España que en la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2016b).

El tercer déficit estructural de la protección de las familias en España es el marcado sesgo de acceso a los servicios de atención a la infancia en función de la situación socioeconómica de las familias. Pese a que la

escolarización de los niños y niñas de 0 a 2 años presenta niveles superiores a los países europeos (46,3% frente a 35,7% de la UE, según datos de EU-SILC para el año 2017), la cobertura de este ciclo se caracteriza por las enormes diferencias territoriales y el elevado peso del sector privado, que oferta más de la mitad de las plazas (OCDE, 2022b). Además, el acceso a la educación infantil pública en el ciclo 0-2 años está fuertemente condicionado por la situación laboral de los progenitores. Ello es debido, en gran parte, a que sus baremos de ingreso priman que ambos progenitores estén trabajando, frente a otras circunstancias familiares como, por ejemplo, la situación económica o la composición del hogar (Felgueroso, 2012; Espinosa, 2018). El motivo radica en su concepción, todavía imperante, como servicios dirigidos a facilitar la conciliación de las personas trabajadoras, más que como servicios educativos que fomentan la igualdad de oportunidades desde la temprana infancia (León, 2016). El resultado es un fuerte sesgo de acceso al tramo de 0-2 años, favorable a las familias de doble ingreso y nivel educativo más alto; precisamente las familias que, *a priori*, cuentan con una mejor situación en el mercado de trabajo (Felgueroso, 2012; León, 2016). Esta situación contrasta con la del ciclo de 3-5 años, gratuito y plenamente integrado dentro del sistema educativo. Pese a su carácter no obligatorio, la cobertura es prácticamente universal, con porcentajes superiores al 98%, 10 puntos por encima de la media de la OCDE (OCDE, 2022b).

Existe, por lo tanto, una brecha de protección desde la finalización de los permisos retribuidos –que alcanzan aproximadamente los 8-9 meses de vida del bebé, si ambos progenitores los disfrutan consecutivamente–, hasta el inicio del ciclo educativo de 3 a 5 años. Una laguna especialmente preocupante teniendo en cuenta que las investigaciones recientes apuntan a que la escolarización temprana está relacionada con multitud de efectos positivos en las criaturas, visibles en el medio y largo plazo. Entre ellos cabe destacar un mejor desempeño educativo en las etapas posteriores, mayores logros laborales, mejores condiciones de salud o, incluso, la reducción de la criminalidad (Cebolla-Boado *et al*., 2014; Elango *et al*., 2015). Igualmente, los niveles de cobertura del ciclo de 0-2 años están relacionados en la literatura con una mayor participación laboral de las mujeres (Baizán y González, 2007).

Mención específica merecen también las actividades extraescolares, que han ido adquiriendo un protagonismo creciente como estrategia de conciliación de las familias y mecanismo de refuerzo del capital cultural de la infancia. Moreno (2022) señala, a partir del análisis de la Encuesta de Presupuestos Familiares, que el gasto de los hogares con hijos entre 6 y 18 años destinado a las clases particulares se ha triplicado en España entre 2006 y 2019. Esta tendencia contrasta con la contención o incluso reducción del gasto familiar en otros conceptos esenciales (por ejemplo, alimentación o vestido) en el contexto de la crisis económica. El porcentaje de los hogares que gastaba en clases particulares también se duplicó en este periodo,

alcanzando al 23%, pese a que el peso de este mercado en España es todavía bajo en comparación con otros países. Del mismo modo, este autor destaca que los hogares ricos dedican hasta cinco veces más de presupuesto que los hogares más pobres a estas actividades. Sin embargo, este fenómeno no es exclusivo de las clases altas: los hogares de ingresos medios y bajos invierten en estas actividades una parte cada vez más considerable de su gasto, siendo estos últimos los que mayor esfuerzo presupuestario realizan respecto al total de sus ingresos (Moreno, 2022).

En la medida en que en los últimos años se ha producido un proceso creciente de implantación de la jornada continua en los centros escolares, acelerado en el contexto de la pandemia (Ferrero *et al*., 2022), es previsible que las actividades extraescolares constituyan, cada vez más, un elemento clave en la reproducción de las desigualdades sociales entre los hogares. Las familias con mayor poder adquisitivo podrán acceder a más y mejores actividades extraescolares, mientras que aquellas con bajos recursos, o bien no podrán acceder o lo harán a aquellas gratuitas o de menor coste, para no asfixiar, todavía más, sus limitados ingresos. Esta dinámica de segregación acaba repercutiendo negativamente en la calidad de las actividades extraescolares a las que pueden acceder los y las menores con menos posibilidades económicas, ya que las investigaciones han constatado que los recursos a los que acceden mayoritariamente pobres acaban convirtiéndose, también, en recursos pobres (Wilkinson y Pickett, 2019). También tiene consecuencias sobre las desigualdades de género, ya que cuando los centros escolares reducen sus horarios se refuerzan los mandatos sociales de maternidad intensiva (Obiol, 2021) y acaban siendo ellas quienes reducen su dedicación al empleo para poder cuidar (Ferrero *et al.*, 2022).

De la descripción realizada hasta aquí se derivan dos conclusiones fundamentales. La primera de ellas es que nuestro escenario de políticas de conciliación previo a la pandemia no protegía a todos los hogares con menores por igual. Aquellos con mayores ingresos contaban con un abanico más amplio de opciones para compaginar el empleo con las responsabilidades familiares; bien externalizando parte de los cuidados a través de la adquisición en el mercado de servicios de calidad, bien utilizando permisos de cuidado más extensos que les permitían proveerlos directamente. En cambio, las familias más vulnerables han resuelto habitualmente la atención y el cuidado de los menores a través de arreglos informales y recursos no dirigidos específicamente a la conciliación. De hecho, algunos estudios de carácter cualitativo apuntan que los hogares con mayor inestabilidad en el empleo estarían utilizando la prestación por desempleo como una medida de conciliación ante la imposibilidad de acceder a los permisos no retribuidos (Flaquer y Escobedo, 2020). También resulta importante el papel de los abuelos y las redes de apoyo. Pese a la creencia popular, España no destaca en perspectiva comparada por el elevado porcentaje de abuelos que cuidan

a sus nietos, superior en otros países del norte y centro de Europa, sino porque la intensidad de los cuidados prestados es mucho mayor, especialmente cuando las criaturas son pequeñas (Igel y Szydlik, 2011). Los estudios señalan que, a menor inversión de los Estados en políticas de conciliación y apoyo a la familia, mayor es la intensidad de la participación de los abuelos y otras redes de apoyo en el cuidado de la infancia, especialmente entre las familias de bajos ingresos (Meil y Rogero-García, 2014).

La segunda conclusión es que el diseño de nuestras políticas de conciliación era –y continúa siendo– ciego al género. En consecuencia, la mayoría de las estrategias de conciliación articuladas por los hogares se alejaba de la corresponsabilidad e implicaban costes mayores para las mujeres a todos los niveles. Son ellas las que utilizaban los permisos no retribuidos, reducían la intensidad del empleo o las que se veían abocadas a abandonar temporalmente el mercado de trabajo para cuidar, en un contexto caracterizado por la escasa implicación paterna y pocos apoyos a la conciliación, tanto por parte del Estado como de las empresas.

En el siguiente apartado, examinamos hasta qué punto las medidas introducidas en el contexto de la crisis sociosanitaria de la COVID-19 contribuyeron a reafirmar ambas tendencias o, por el contrario, abrieron un nuevo escenario de oportunidad para la corresponsabilidad dentro de la familia (hombres y mujeres) y fuera de ella (Estado-empresas-comunidad). Para ello, se examinan las medidas adoptadas en España en comparación con otros países de nuestro entorno europeo.

2.2. La respuesta institucional durante la crisis sociosanitaria de la COVID-19 para apoyar a las familias con criaturas

Frente a la crisis económica de 2008-2014, en la que se aplicaron políticas drásticas de austeridad y de contención del gasto social, la respuesta a la crisis de la COVID-19 se ha basado en una política fiscal de carácter expansivo, dirigida a paliar sus consecuencias sobre el empleo. España no ha sido una excepción en este sentido. Los expedientes de regulación de empleo temporal (también conocidos como ERTE), junto a otras medidas de compensación económica desplegadas por el Estado (por ejemplo, créditos y ayudas directas a las empresas), han sido el principal instrumento utilizado para facilitar el ajuste temporal de la actividad laboral y evitar los despidos. Los estudios coinciden en señalar la eficacia de su protección, especialmente entre las personas trabajadoras con menor nivel de estudios, de origen inmigrante y mujeres (Ayala *et al.*, 2022).

Junto a esta línea de actuación, el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto

económico y social de la COVID-19 también contempló medidas extraordinarias dirigidas a proteger a la población en riesgo de pobreza y exclusión social. Entre ellas cabe señalar, por ejemplo, la garantía del suministro de agua y energía, el mantenimiento de los servicios de comunicaciones y la conectividad de banda ancha o la moratoria de ejecución de deudas hipotecarias. Posteriormente, en mayo de 2020, se aprobó el Ingreso Mínimo Vital, tal y como se ha comentado en el apartado anterior, en un intento de configurar una protección de ingresos mínimos equiparable en todo el Estado.

Sin embargo, la protección de las familias con menores y, por extensión, la conciliación corresponsable no ha centrado el foco de atención de la acción gubernamental, en un contexto de fuerte incremento de la demanda de cuidados dentro del hogar. El cierre de los centros escolares y su posterior reapertura, en la mayoría de los casos, con jornadas continuas y estrictos protocolos de seguridad, que implicaban una oferta limitada de actividades extraescolares y una enorme incertidumbre ante la posibilidad de cuarentenas en las aulas, han supuesto una merma de la ya debilitada capacidad de las familias para compaginar el empleo con la atención de las criaturas. Igualmente, las continuas llamadas al distanciamiento social, especialmente entre las personas mayores, más vulnerables a la COVID-19, han limitado –cuando no impedido– el acceso a las redes familiares de apoyo.

La acción gubernamental en este ámbito se ha limitado a la aprobación del Plan MECUIDA, prorrogado en numerosas ocasiones y vigente hasta el 30 de junio de 2022. Dicho plan incluye la ampliación, muy limitada, de dos medidas de conciliación previamente contempladas en la legislación laboral. La primera de ellas es la adaptación de jornada, que permite modificar las condiciones de trabajo y flexibilizar la jornada laboral para garantizar el ejercicio efectivo de cuidado en el contexto de la pandemia. En realidad, esta medida complementa el abanico de opciones ya previstas en el Real Decreto 6/2019, que aprobó el derecho de las personas trabajadoras con hijos o hijas de hasta 12 años (u otras necesidades de conciliación no especificadas) a solicitar en su lugar de trabajo adaptaciones de la duración y distribución de la jornada "razonables y proporcionadas" en relación con sus propias necesidades y las necesidades productivas de la empresa. Por lo tanto, a la posibilidad de un cambio de turno, la alteración de los horarios, la adopción de un horario flexible, el paso a jornada continua (o partida) o la modificación de la forma de prestación de trabajo (por ejemplo, a través del trabajo a distancia) se añade la posibilidad de cambiar de centro de trabajo o de funciones laborales. La nueva regulación refuerza la potestad de la persona trabajadora para concretar su uso, obligando a ambas partes a llegar a un acuerdo y reduciendo la posibilidad de que la empresa emita una respuesta negativa.

La segunda medida es la modificación del derecho a reducir la jornada laboral, restringido hasta entonces a un mínimo de un octavo y un máximo de la mitad de la jornada y que ahora se eleva hasta el 100%. No obstante, la reducción de jornada mantiene su carácter no retribuido. Se preservan también las garantías asociadas a su uso (protección frente al despido, el cómputo de toda la jornada a efectos de antigüedad laboral y en el mantenimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social por un periodo de dos años) y se reduce el periodo de preaviso de 15 días a 24 horas.

Esta tímida respuesta aleja a España de la protección ofrecida por otros países de nuestro entorno europeo, bien porque ya contaban de antemano con políticas de conciliación mucho más generosas que les permitieron afrontar con mayor solvencia el escenario abierto por la COVID-19, bien porque –sin ser *a priori* tan generosos– adoptaron medidas específicas para ello[3]. Entre este segundo grupo de países destacan, por ejemplo, Alemania y Austria. Ambos países aprobaron permisos especiales para atender el cuidado de los menores hasta los 12 y 14 años respectivamente, o menores con discapacidad sin límite de edad, ante el cierre de los centros educativos. En el caso de Austria este permiso se implementó en dos periodos con una duración de hasta 3 y 4 semanas cada uno de ellos y una sustitución salarial del 100%, abonada por el empleador, que posteriormente podía reclamar un tercio de los costes resultantes. Alemania, por su parte, sustituyó el 67% de los ingresos, hasta un importe máximo de 2.016 euros al mes. La duración máxima del permiso fue de 10 semanas por persona empleada o 20 en el caso de las familias monoparentales.

Ambos países introdujeron, además, complementos monetarios para las familias con menores como parte de sus paquetes de estímulo económico. Alemania concedió un pago único de 300 euros por menor en junio de 2020 y otro de 150 euros en 2021, que se sumaron a la prestación económica por hijo a cargo, que reconoce 219 euros al mes por el primer hijo y la misma cantidad por el segundo, 225 por el tercero y 250 por el cuarto y sucesivos. Austria reconoció una prestación adicional en un pago único de 360 euros por hijo en septiembre de 2020 y de 200 en el 2021[4]. También puso en marcha una compensación especial de hasta 1.200 euros al mes durante tres meses como máximo para las familias con dificultades económicas. En este caso, la cuantía variaba en función de los ingresos y del tipo de dificultad. Junto a estos países, también Finlandia, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Portugal

[3] La información que a continuación se presenta está extraída de la sección COVID-19 de los anuarios sobre licencias parentales 2020 y 2021 (Koslowski *et al.*, 2020 y 2021).

[4] Esta ayuda se sumó a la prestación económica por hijo a cargo, que reconoce 114 euros al mes por criatura hasta los 2 años, 121,90 euros desde los 3 hasta los 9 años, 141,50 euros desde los 10 hasta los 18 años y 165,10 desde los 19 años hasta que finaliza los estudios. Esta prestación prevé complementos para familias numerosas, partos múltiples e hijos e hijas con discapacidad.

y Grecia introdujeron permisos de cuidado especiales en el contexto de la pandemia, de carácter retribuido, aunque con duraciones y criterios de protección dispares.

También en España algunas comunidades autónomas introdujeron compensaciones económicas para hacer efectivo el derecho de reducción de jornada durante la COVID-19. Castilla-La Mancha reconoció en 2021 una ayuda económica de carácter mensual para reducciones de jornada o excedencias relacionadas con el cuidado de niños menores de 12 años, menores de 18 años con una discapacidad superior al 33% o personas adultas dependientes, cuya duración mínima fuese de un mes. Su cuantía osciló desde los 500 euros mensuales para excedencias y reducciones de jornada del 100% e ingresos familiares per cápita de 904 euros hasta los 200 euros al mes por reducciones de jornada entre el 25% y el 50% e ingresos familiares per cápita entre 1.358 y 2.261 euros. En Castilla y León también pusieron en marcha un complemento específico de 150 euros a su ayuda por excedencia, vigente con anterioridad a la pandemia, lo que situaba la cuantía en un máximo de 400 euros al mes, hasta un tope máximo de 1.500 euros (2.500 euros en el caso de familias numerosas, monoparentales o en situación de acogimiento) por excedencias o reducciones de jornada del 100%. La cuantía disminuía proporcionalmente en función del porcentaje de reducción. Por último, Comunidad Valencia y Cantabria introdujeron ayudas, pero, en ambos casos y a diferencia de las dos comunidades anteriores, la cuantía fue un pago único que osciló entre los 300 y 600 euros en función del porcentaje de reducción. Otras comunidades, en cambio, introdujeron ayudas por la contratación de servicios de cuidado. Este es el caso, por ejemplo, de Navarra o el Principado de Asturias.

La disparidad de las ayudas contempladas es, por lo tanto, enorme en el contexto español ante la ausencia de una normativa estatal realmente protectora, que compense la pérdida de ingresos de los hogares por el uso de licencias no retribuidas. Estudios previos sobre los complementos introducidos por las comunidades autónomas han alertado, además, de que este tipo de ayudas son poco efectivas, al reproducir los sesgos que caracterizan el acceso a este tipo de permisos (Lapuerta, 2013). Al estar habitualmente configuradas como un derecho familiar y reconocer cuantías inferiores al 70% de los ingresos –límite mínimo en el que las investigaciones sitúan el porcentaje de sustitución salarial para incentivar la implicación paterna–, son mayoritariamente las mujeres quienes ejercen estos derechos. Estas ayudas tampoco sirven para reducir el sesgo de clase social que, tal y como hemos adelantado en el apartado anterior, también caracteriza su uso. Ello es debido a que las madres con nivel educativo más bajo y posiciones más precarias en el mercado de trabajo evitan la utilización de estos permisos para intentar mantener su vínculo con el empleo y garantizar la renovación de sus contratos (Lapuerta *et al.*, 2011). Esta tendencia puede acentuarse

todavía más en contextos de incertidumbre y recesión económica como el actual.

De la descripción realizada hasta aquí se desprende que España ha mantenido una línea continuista en sus políticas de conciliación de vida laboral, familiar y personal, que no ha supuesto grandes cambios respecto a las medidas legales ya disponibles y que no ha corregido los sesgos estructurales de género y clase social que las caracterizan. De hecho, los estudios disponibles apuntan a un impacto muy limitado de las medidas adoptadas para proteger a las familias con criaturas. González y Lapuerta (2022), a partir de datos de la encuesta elaborada por FOESSA para medir las consecuencias de la pandemia, señalan un uso muy limitado de la reducción de jornada, que no alcanza porcentajes del 5% en el caso de las madres y del 1% en el de los padres, frente a otros recursos de conciliación informales y no previstos específicamente para ellos que fueron mayoritarios en el contexto de la pandemia. De hecho, el 32% de las madres y el 21% de los padres indicaban no estar trabajando debido a un ERTE o el desempleo como el principal mecanismo para poder cuidar. Jurado-Guerrero *et al.* (2021) constatan los sesgos de género y clase social en el uso de las medidas de adaptación de jornada. Las mujeres hacen mayor uso de las medidas que los hombres, con independencia de su nivel educativo, excepto en dos: la flexibilidad horaria y el teletrabajo, que son más utilizados por mujeres con estudios universitarios (Jurado-Guerrero *et al.*, 2021). Las investigaciones también alertan sobre las posibles consecuencias de esta falta de compromiso institucional en el incremento de la brecha de empleo y de cuidados entre mujeres y hombres (Farré y González, 2021). Este capítulo pretende aportar más luz sobre estos dos últimos aspectos en los apartados que siguen a continuación, profundizando en las tendencias del mercado de trabajo y en la división de las tareas domésticas y de cuidados en el contexto de la pandemia.

3. Desigualdades de género en el mercado de trabajo

El propósito de este apartado es analizar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las desigualdades de género en el mercado de trabajo. El análisis se centra en el grupo de edad 25-45 años, que se corresponde a grandes rasgos con el periodo de crianza y de mayor dificultad de madres y padres para conciliar vida laboral, familiar y personal. La crianza es un momento crítico en las trayectorias vitales, porque, como muestran varios estudios (Grunow y Evertsson, 2016; Silke Aisenbrey *et al.*, 2009), genera una mayor especialización en los roles de género y dificulta la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Las crisis económicas tienen en general un fuerte impacto de género, es decir, que afectan de manera específica a mujeres y a hombres. El impacto

de la crisis en las mujeres puede ser directo, por el aumento de la precariedad laboral femenina o la escasez de empleos en general, o indirecto, fruto de las políticas de austeridad y recortes presupuestarios que se aplican a raíz de la crisis (Kantola y Lombardo, 2017; Karamessini y Rubery, 2013; Perrons, 2021; Walby, 2015). En la crisis financiera de 2008, que coincidió con el final de la explosión de la burbuja inmobiliaria y la crisis bancaria, los hombres fueron los grandes damnificados por la destrucción de empleo directo que sufrieron en sectores altamente masculinizados como la construcción. En el caso de las mujeres, en cambio, durante la crisis se produjo un aumento de la oferta de trabajo para compensar la pérdida de ingresos de los hogares. Eso explica que las tasas de empleo femeninas se mantuviesen bastante estables durante la crisis (Cebrián y Moreno, 2018). Sin embargo, los recortes posteriores a la crisis económica en políticas de igualdad de género y en empleo público de sectores altamente feminizados tuvieron el efecto adverso de aumentar el trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar como medida para compensar la pérdida de poder adquisitivo de la unidad familiar. Finalmente, la crisis de 2008 comportó un retroceso en derechos sociales y condiciones de vida de las mujeres (Salido, 2016; Gálvez y Rodríguez-Modroño, 2016; Gálvez Muñoz y Rodríguez-Modroño, 2011; Poza, 2014).

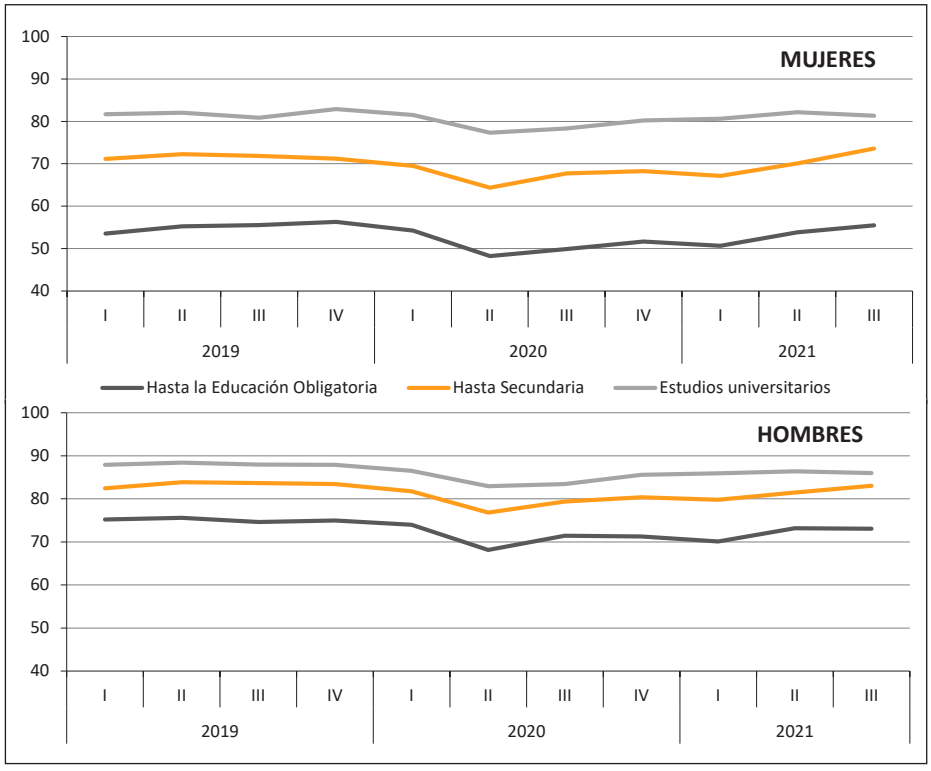
La crisis sociosanitaria de la COVID-19 también ha tenido un claro impacto de género en el mercado de trabajo. Como se indicó en el apartado anterior, los estudios internacionales muestran que su impacto ha sido muy desigual en función de las políticas públicas aplicadas para contener la propagación del virus y paliar los efectos socioeconómicos. En el caso específico de España, el impacto de la pandemia en términos de empleo ha sido de muy corta duración –las tasas de empleo se han recuperado rápidamente– y la brecha de género en el empleo ha sido relativamente reducida, aunque las desigualdades de género han emergido en otras dimensiones del mercado laboral (González y Lapuerta, 2022). A continuación, se analizan diferentes indicadores del mercado de trabajo en el período pre y post confinamiento (2019-2021).

3.1. Logro educativo y participación laboral

En este apartado se analiza la relación entre ocupación y niveles educativos para mujeres y hombres de 25 a 45 años durante la pandemia. Esta relación se ilustra en el gráfico 1, a partir del cual se identifican tres pautas principales. En primer lugar, el nivel educativo parece ser mucho más decisivo para el empleo de las mujeres que para el de los hombres. Dicho de otra forma, las mujeres con estudios universitarios tienen tasas de ocupación bastante más altas que las mujeres con Educación Secundaria u Obligatoria. En pleno confinamiento (2º trimestre del 2020), la tasa de ocupación de las mujeres de 25 a 45 años) fue del 48% para aquellas que tenían hasta Educación Obligatoria, 64% para las de Educación Secundaria y 77% para las universitarias.

En segundo lugar, los hombres alcanzan tasas de ocupación sistemáticamente más altas que las mujeres en todos los niveles educativos. Esto se puede ver con el indicador de la brecha de género en el empleo (diferencias entre las tasas de ocupación de mujeres y hombres) situada en 20 puntos porcentuales de diferencia en Educación Obligatoria, 12 puntos en Secundaria y 6 puntos en estudios universitarios; una brecha mucho menor cuando las mujeres alcanzan estudios superiores. En tercer y último lugar, la caída de las tasas de empleo como consecuencia del confinamiento es mucho más aguda entre la población de menor nivel educativo; hecho que confirma el aspecto protector de la cualificación en momentos de crisis económica. Cabe señalar que la recuperación del empleo, tras las estrictas medidas de confinamiento (cuarentena nacional) vigentes entre marzo y junio del 2020 (inicio del desconfinamiento) fue muy rápida y se produjo antes entre la población universitaria.

Gráfico 1 – Evolución de la tasa de ocupación de la población de 25 a 45 años por sexo y nivel de estudios. 2019-2021



Fuente: Microdatos de la Encuesta de Población Activa (datos ponderados).

En la interpretación de las tasas de ocupación es necesario tener en cuenta el efecto de políticas como los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), que han desempeñado un papel clave para mantener los niveles de ocupación y la renta de los hogares durante los meses más duros del confinamiento (Ruesga y Viñas, 2021). Las personas suspendidas de empleo (ERTE) son "ocupadas" según la Encuesta de Población Activa, ya que existe la garantía de reincorporación al puesto de trabajo, y el gráfico 1 no permite ver su incidencia en el mercado laboral. Sin embargo, otras fuentes indican que las mujeres tuvieron una probabilidad ligeramente más alta que los hombres de estar en ERTE, no tanto por las cargas familiares sino por el impacto del confinamiento en sectores altamente feminizados como la hostelería y el comercio (Hupkau y García-Guzmán, 2022).

3.2. Relación entre maternidad/paternidad y empleo

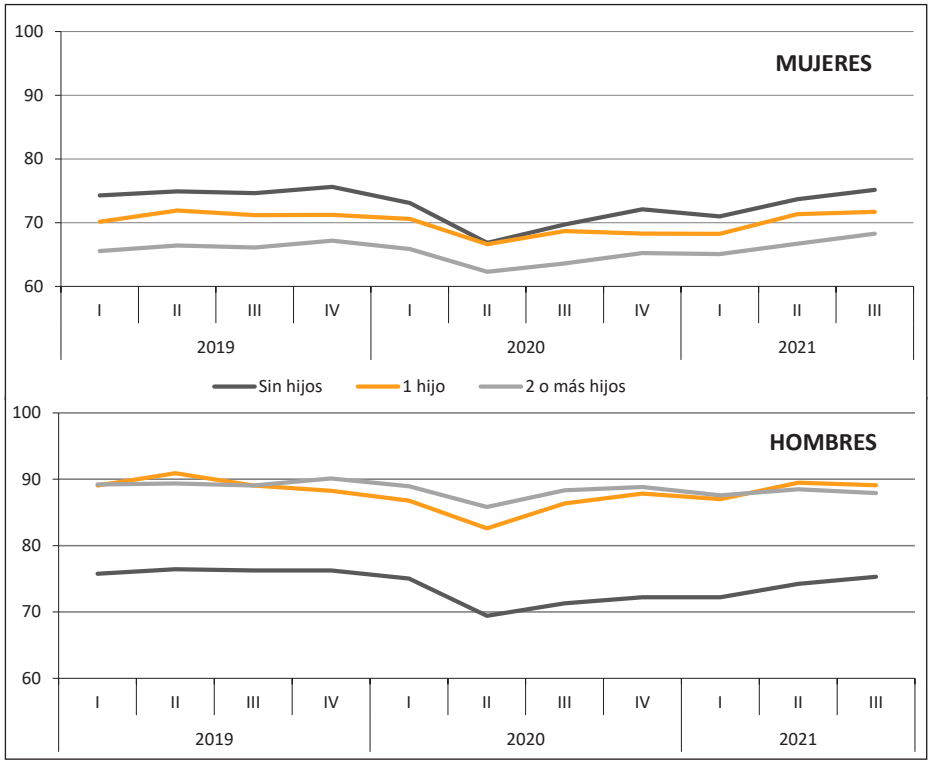
En segundo lugar, analizamos el impacto de los hijos/as en el empleo de sus progenitores. Como pauta general, se detecta que la brecha de género en el empleo –la diferencia entre el porcentaje de mujeres y hombres ocupados– aumenta según el número de hijos (gráfico 2). La "penalización de la maternidad" en el empleo es un elemento típico del mercado laboral en España. En el tercer trimestre de 2021, hombres y mujeres de 25 a 45 años sin hijos tenían tasas de ocupación muy parecidas (75%). En cambio, la brecha de género en el empleo fue de 17 puntos entre las personas con un hijo/a y 20 puntos entre las que tenían 2 o más hijos/as; es decir, a mayor número de hijos mayor es la distancia entre mujeres y hombres con respecto al empleo.

Si analizamos las tasas de ocupación durante el confinamiento (segundo trimestre de 2020), las personas sin hijos/as en el hogar fueron las que más redujeron las tasas de empleo (véase la reducción de las tasas de ocupación en el segundo trimestre de 2020, gráfico 2). Esto quizá se explique por un efecto de selección, dado que las personas sin hijos de 25 a 45 años podrían tener características laborales diferentes a las personas con hijos, como, por ejemplo, empleos más inestables o precarios.

3.3. Las tasas de inactividad durante el confinamiento

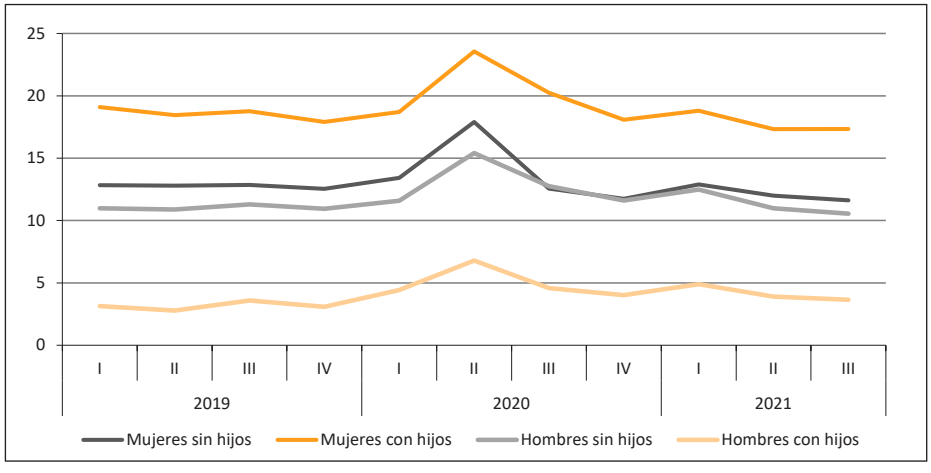
En tercer lugar, analizamos el impacto de la pandemia en la inactividad. Los datos indican que las mujeres con hijos/as estuvieron sobrerrepresentadas entre la población inactiva durante el confinamiento. Tal y como se observa en el gráfico 3, la inactividad (personas que ni tienen empleo, ni lo están buscando) es sistemáticamente más alta entre las madres que entre los padres o personas sin hijos en todo el período analizado (2019-2021), aunque se dispara especialmente durante los meses más duros del confinamiento.

Gráfico 2 – Evolución de la tasa de ocupación de la población de 25 a 45 años por sexo y número de hijos. 2019-2021



Fuente: Microdatos de la Encuesta de Población Activa (datos ponderados).

Gráfico 3 – Evolución de las personas de 25 a 45 años inactivas según sexo y si tienen hijos o no. En porcentaje. 2019-2021



Fuente: Microdatos de la Encuesta de Población Activa (datos ponderados).

En el segundo trimestre del 2020, el porcentaje de inactividad de las madres fue del 24% en comparación con el 7% de inactividad de los padres en el mismo grupo de edad. Según autores como González y Lapuerta (2022) o Hupkau y García-Guzmán (2022), las mujeres con empleos remunerados fueron más propensas a sufrir un expediente de regulación de empleo (ERE) o despido, por lo que es probable que, ante esa situación, asumiesen las tareas domésticas y el cuidado de las criaturas en mayor medida que sus parejas durante el confinamiento. Recordemos que el confinamiento comportó el cierre de centros escolares y la aplicación de estrictas medidas de distanciamiento social, que, además, desaconsejaban recurrir a las personas mayores –abuelas y abuelos– como alternativa de cuidado para los menores.

3.4. El teletrabajo como alternativa laboral durante la pandemia

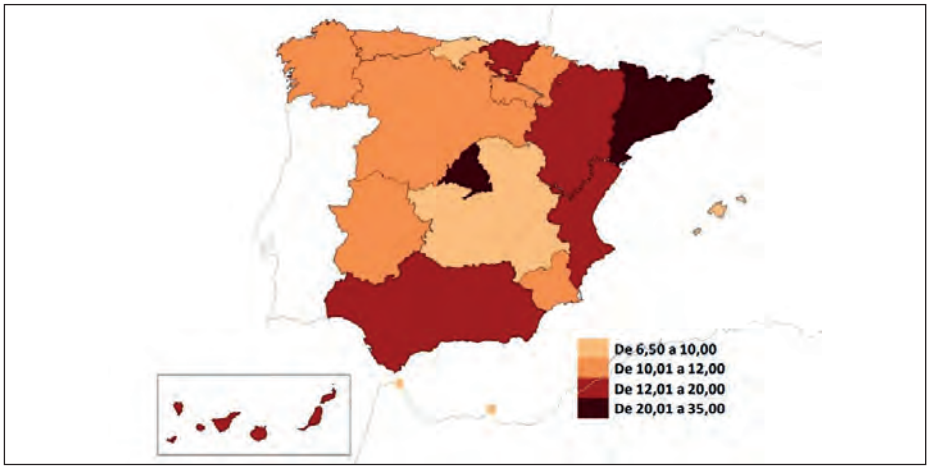
En cuarto lugar, analizamos el uso del teletrabajo como alternativa laboral durante la pandemia. Esta modalidad laboral experimentó un aumento sin precedentes a raíz del confinamiento. En el año 2019, período prepandemia, tan solo un 4,8% de la población ocupada trabajaba desde casa normalmente (o más de la mitad de los días); en pleno confinamiento esta cifra aumentó al 16,2% (segundo trimestre de 2020) y en el segundo trimestre de 2021 –período postconfinamiento– se situó en un 9,4%, el equivalente a 1.849.600 de trabajadoras/res (INE, 2021). Las cifras de teletrabajo, sin embargo, varían mucho según grupos de edad, ocupación, niveles educativos o regiones.

Según los datos de 2021 (gráfico 4), la Comunidad de Madrid (34,5%) y Cataluña (23,4%) encabezaban los *rankings* de teletrabajo, mientras el resto de las comunidades no superaban el 20% y Cantabria aparece con la cifra más reducida (6,6%). Las diferencias regionales probablemente se deban a las características del tejido productivo y, en concreto, al peso de las ocupaciones más cualificadas y terciarias, que generalmente ofrecen más posibilidades de trabajo remoto.

Los datos disponibles también indican diferencias de género en el uso del teletrabajo. Según la EPA, un 20% de las mujeres y un 14% de los hombres de 25 a 45 años trabajó en su domicilio más de la mitad de los días de la semana en el segundo trimestre del 2020. Por lo tanto, en pleno confinamiento las mujeres teletrabajaron en mayor medida que los hombres. Tras el confinamiento, en cambio, la pauta cambió sustancialmente y ambos se situaron en niveles de teletrabajo por debajo del 10%.

La flexibilidad que *a priori* se le presupone al teletrabajo haría esperar que fuese mucho más frecuente entre las personas empleadas con hijos. Sin embargo, los datos no avalan esta tendencia. La incidencia del teletrabajo es

Gráfico 4 – Incidencia del teletrabajo por comunidades autónomas. En porcentaje de las personas de 16 a 74 años. 2021



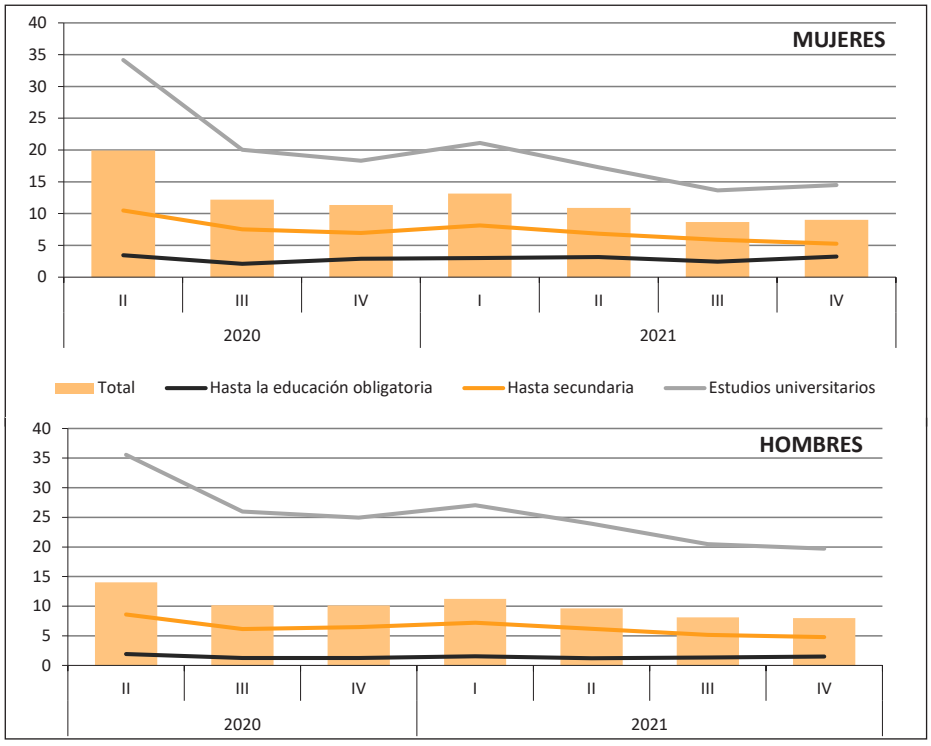
Fuente: Datos de la "Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, 2021", INE.

muy similar entre padres y no padres (González y Lapuerta, 2022). La principal variable asociada al teletrabajo es la cualificación de los trabajadores (gráfico 5). El sesgo educativo del teletrabajo es un hecho bastante generalizado. En el estudio europeo realizado por López-Igual y Rodríguez-Modroño (2020) en período prepandemia, los principales determinantes del teletrabajo fueron la autoocupación, el nivel educativo y las ocupaciones no manuales, especialmente las de alta cualificación. Otro estudio realizado en Estados Unidos por Lyttelton *et al.* (2022) durante la pandemia indica que el teletrabajo fue mucho más común entre trabajadores y trabajadoras directivas y profesionales con salarios altos y de mayor nivel educativo.

La alta cualificación de las personas que teletrabajan plantea un elemento muy interesante respecto a las consecuencias que esta modalidad laboral pueda tener en el reparto de las tareas domésticas y de cuidados en la pareja, ya que el nivel educativo se asocia normalmente a valores de género más igualitarios (Pampel, 2011). Según la "Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, 2021", el teletrabajo se percibe como una modalidad laboral que comporta grandes ventajas: se evitan desplazamientos y se facilita la conciliación con la vida familiar/personal[5]. Otro aspecto positivo del teletrabajo, como señalan Chung y van der Horst (2018) para el caso británico, es que las madres con horarios flexibles y acceso al teletrabajo tienen una probabilidad menor de reducir su jornada laboral tras el nacimiento de los hijos/as. Sin

[5] Datos disponibles *online* referidos a personas 16 a 74 años que teletrabajaron en el año 2021. https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?tpx=50072

Gráfico 5 – Evolución de la población ocupada de 25 a 45 años que trabajó en su domicilio más de la mitad de los días de la semana según sexo y niveles educativos. En porcentaje. 2020-2021



Fuente: Microdatos de la Encuesta de Población Activa (datos ponderados).

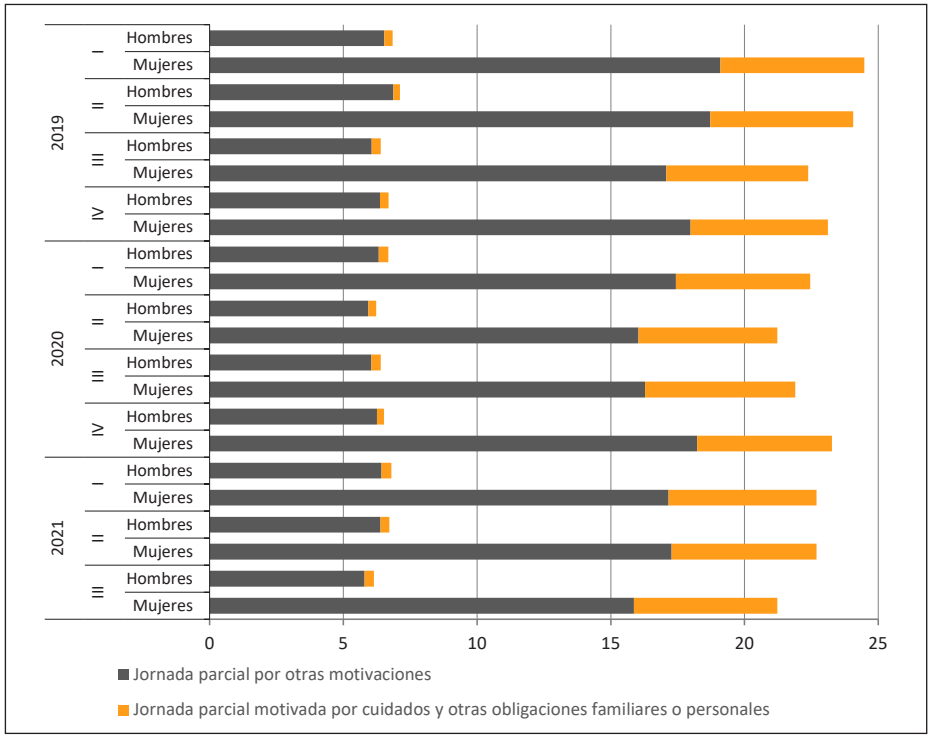
embargo, las supuestas ventajas para la conciliación atribuidas al teletrabajo han sido bastante cuestionadas, tal y como hemos discutido en el segundo apartado de este capítulo y de hecho varios autores plantean que esta modalidad laboral puede exacerbar las desigualdades de género en las parejas (Anderson y Kelliher, 2020; Lyttelton *et al.*, 2022; Offer y Schneider, 2011; Van der Lippe y Lippényi, 2020).

En el confinamiento, las mujeres que han trabajado a domicilio también han sido más propensas que los hombres a aprovechar el tiempo ahorrado en desplazamientos para dedicarlo a las tareas del hogar. Este hecho finalmente aumentó la carga global de responsabilidades en las mujeres. Van der Lippe y Lippényi (2020) además señalan que los conflictos trabajo-familia son más frecuentes en personas que teletrabajan por las dificultades de desconectar (uso continuado de móviles y ordenadores) y la necesidad de mantener un vínculo fuerte con la empresa para demostrar su compromiso como trabajadora, especialmente en períodos de incertidumbre laboral como la pandemia.

3.5. El empleo a tiempo parcial

En quinto lugar, se analiza la incidencia del empleo a tiempo parcial. En España, como en muchos otros países europeos, las mujeres están sobrerrepresentadas en el trabajo a tiempo parcial y la pandemia no ha modificado esta tendencia (gráfico 6). Un tercio de las mujeres ocupadas (30%) trabajaron a tiempo parcial en la Unión Europea en 2018, casi cuatro veces la tasa de los hombres (8%)[6]. En pleno confinamiento (segundo trimestre de 2020), un 21% de las mujeres de 25 a 45 años trabajó a tiempo parcial en España, de las cuales un 5% lo hizo motivada por la necesidad de atender cuidados y otras obligaciones familiares, mientras que tan solo un 6% de los hombres trabajó a tiempo parcial en ese trimestre y ninguno de ellos lo hizo motivado por responsabilidades familiares. Superado el período de confinamiento, las pautas de empleo a tiempo parcial según género han continuado igual que en el período prepandemia. La sobrerrepresentación de las mujeres en los

Gráfico 6 – Evolución de las mujeres y hombres de 25 a 45 años ocupados a tiempo parcial según motivación. En porcentaje. 2019-2021



Fuente: Microdatos de la Encuesta de Población Activa (datos ponderados).

[6] Datos extraídos de Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00159/default/table?lang=en, consultados el 1/5/2020.

trabajos a tiempo parcial es un claro indicador de desigualdad de género. El trabajo a tiempo parcial se asocia a peores condiciones laborales y sueldos más bajos con respecto a los trabajadores a tiempo completo. Esto explicaría que gran parte del empleo a tiempo parcial en España sea de carácter involuntario (Fernández-Kranz y Rodríguez-Planas, 2011).

3.6. Origen migratorio y vulnerabilidad laboral

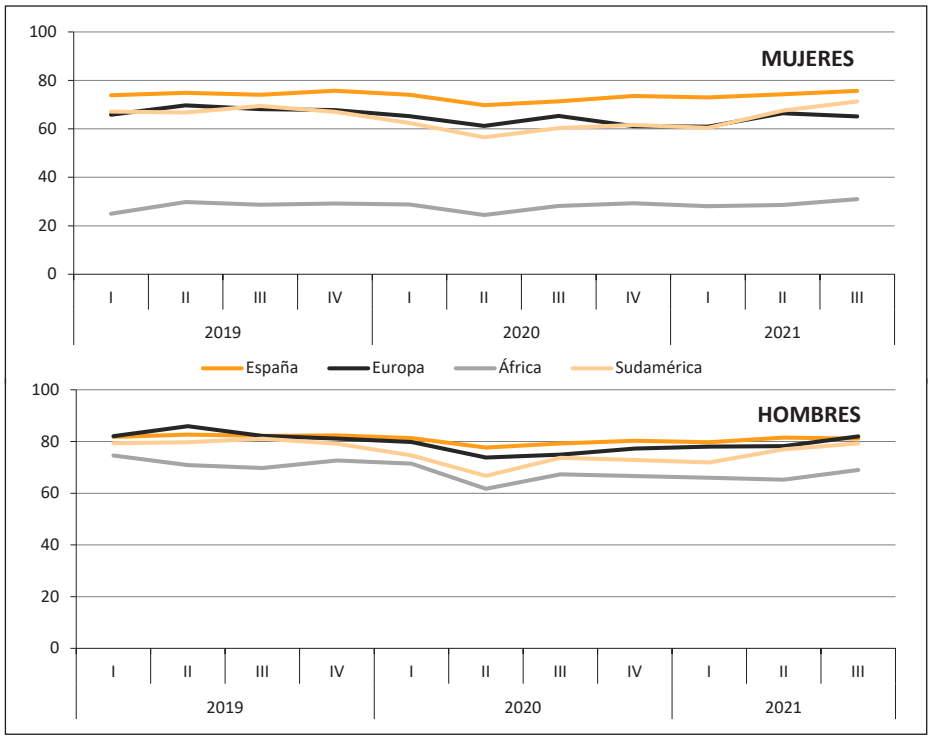
En sexto lugar, se analiza el impacto de la pandemia en el empleo de la población extranjera y, en particular, en las mujeres extracomunitarias (gráfico 7). La destrucción de empleo durante el confinamiento fue mucho más alta entre la población extranjera, ya de por sí en una situación de mayor vulnerabilidad económica. Según datos de 2020 (referidos a la situación del año anterior), el riesgo de pobreza en personas de 16 y más años de la población de nacionalidad española fue del 22,6%, mientras que el de la población extranjera (no comunitaria) fue del 58%[7]. El impacto de la pandemia en el empleo fue especialmente duro para la población extranjera por su mayor presencia en la economía informal y en los sectores más precarizados, que, por ende, están más expuestos a las crisis económicas (Mahía, 2021).

Merece una mención especial el sector de las trabajadoras y los trabajadores domésticos, sector compuesto en su mayoría de población extranjera y altamente feminizada, que sufrió una reducción drástica del empleo durante el confinamiento. Según un informe de Oxfam Intermón (2021), el 36% del trabajo del hogar está en la economía sumergida y la mitad de los trabajadores se encuentra en situación administrativa irregular. Estas circunstancias excluyen a gran parte de las trabajadoras y trabajadores domésticos del sistema de protección social y los exponen a mayores riesgos de explotación laboral y de vulnerabilidad social y económica en el contexto de la pandemia.

Por último, a modo de resumen de este apartado, se presentan las tasas de riesgo de pobreza relativa según género y nivel educativo entre 2008 y 2020 (gráfico 8). Las tasas de pobreza encapsulan las múltiples discriminaciones y obstáculos que afrontan las mujeres para participar en el mercado de trabajo en pie de igualdad con los hombres. Como se ha mostrado anteriormente, la maternidad penaliza el empleo de las mujeres y tiene

[7] Datos de la Encuesta de Condiciones de Vida obtenidas del INE (https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10009). Persona en riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) es aquella que está en alguna de estas situaciones: en riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo); en carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9); en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

Gráfico 7 – Evolución de la tasa de ocupación por sexo y nacionalidad. Población de 25 a 45 años. 2019-2021

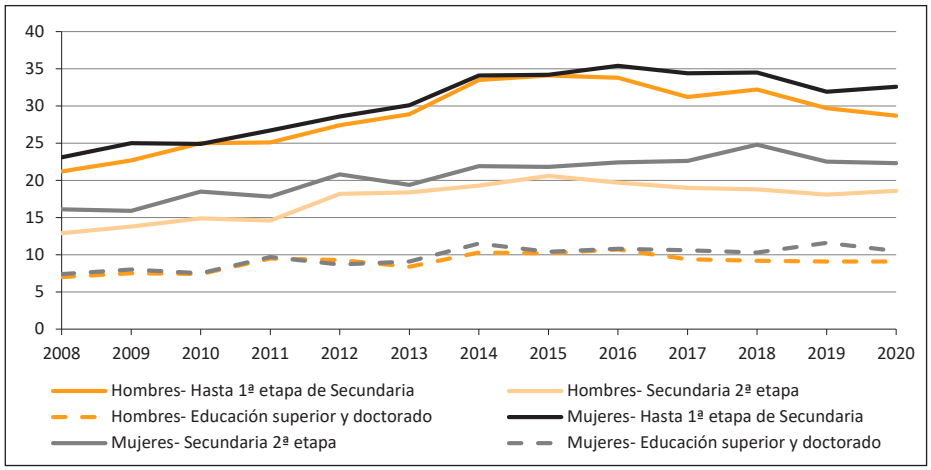


Fuente: Microdatos de la Encuesta de Población Activa (datos ponderados).

prácticamente un efecto nulo en el empleo de los hombres. Esto se explica principalmente por la pervivencia de valores tradicionales de género, que imponen mayores expectativas de implicación de las mujeres en las tareas domésticas y de cuidados y mayores expectativas de implicación de los hombres en el mercado laboral, en calidad de proveedores económicos de la familia.

La brecha de género en el empleo y las diferentes pautas de trabajo según género (sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo a tiempo parcial, en las reducciones de jornada o segregación ocupacional según género) se traducen en salarios más bajos para las madres (Domínguez-Folgueras *et al.*, 2022) y en mayores riesgos de pobreza femenina. Tal y como ilustra el gráfico 8, las mujeres tienen mayores riesgos de pobreza que los hombres en todos los niveles educativos, aunque la adquisición de educación formal les protege significativamente ante los riesgos de pobreza. En el año 2020, el riesgo de pobreza de las mujeres de 16 años y más fue del 10,5% para las que contaban con Educación Superior y doctorado, del 22,3% para las de Secundaria de 2ª etapa (nivel 3-4) y del 32,6% las de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria de 1ª etapa (nivel 0-2).

Gráfico 8 – Evolución de la población de 18 a 64 años en riesgo de pobreza según sexo y nivel educativo. 2008-2020



Nota: la población en riesgo de pobreza relativa (tasa de riesgo de pobreza) es el porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente anual está por debajo del umbral de pobreza. Los ingresos corresponden al año anterior al de la entrevista.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

En el siguiente apartado se analiza la organización de la vida familiar y laboral de las parejas durante la pandemia y, en particular, el impacto de los súbitos cambios laborales, como el aumento de la inactividad o el teletrabajo, en los roles de género.

4. El impacto de la pandemia en la división del trabajo doméstico y de cuidados

A pesar de los avances en la reducción de desigualdades de género en los países industrializados, los datos disponibles muestran que las mujeres todavía realizan un mayor volumen de tareas domésticas y de cuidado que los hombres. La diferencia se ha reducido durante los últimos cincuenta años, pero en el período más reciente el cambio parece estancado (Altintas y Sullivan, 2017). La reducción de la desigualdad se ha debido a un aumento del tiempo que los hombres dedican a las tareas domésticas y sobre todo de los cuidados, pero principalmente a la reducción importante del tiempo invertido por las mujeres.

Los datos que se consideran más fiables para analizar el trabajo no remunerado (Lee y Waite, 2005) son los que extraemos de las encuestas de uso del tiempo. En España, el Instituto Nacional de Estadística realizó este tipo de encuestas en 2002-2003 y 2009-2010. Los resultados muestran, para

el caso de España, que los hombres aumentaron el tiempo dedicado a tareas domésticas y cuidados entre 2002 y 2010, pasando de una media de 1 hora y media a 1 hora y 50 minutos. En cambio, las mujeres redujeron el tiempo de 4 horas y 24 minutos en 2002 a 4 horas y 4 minutos en 2010. A pesar del cambio producido en estos 10 años, el tiempo que las mujeres destinaban a estas actividades duplicaba el de los hombres.

Las diferencias de género no se refieren solo a la cantidad de tiempo dedicado a las tareas, también están presentes en el tipo de tareas realizadas. Las mujeres destinan más tiempo a las tareas domésticas que la literatura denomina "rutinarias", tareas que se desempeñan dentro del hogar, con frecuencia elevada, y que son consideradas normalmente como una carga: limpiar, lavar la ropa, planchar, cocinar. Los hombres invierten más tiempo en tareas ocasionales, que son más cercanas al ocio, y que se desarrollan con más frecuencia en el exterior: bricolaje, cuidado de animales y jardín, mantenimiento de vehículos. La compra es una tarea que se reparte de manera relativamente igualitaria. Ellas asumen también la mayor parte de la carga mental del trabajo, que es aquella que tiene que ver con la anticipación y organización de las necesidades familiares (Daminger, 2019). El caso de los cuidados ofrece un contrapunto interesante, porque, si bien las mujeres realizan la mayoría de las tareas de cuidado, la implicación de los hombres en este tipo de trabajo no remunerado ha aumentado de manera significativa en los últimos años. Esta especialización de tareas en función del género se observa en los datos españoles, pero también a nivel internacional (Altintas y Sullivan, 2017).

La pandemia de la COVID-19 y los confinamientos que la mayoría de los países implementaron para contener la difusión del virus podrían tener un impacto importante en la división de las tareas domésticas y de cuidados entre las parejas. Las restricciones a la movilidad, el cierre de las escuelas, la generalización del teletrabajo y la paralización de algunas actividades económicas tienen consecuencias importantes sobre las actividades de la vida diaria. El tiempo en el hogar aumenta, el volumen de tareas domésticas y de cuidado también, y las posibilidades de externalizar dichas tareas o cuidados disminuyen radicalmente. Estos cambios podrían llevar a un reparto más igualitario del trabajo no remunerado, o bien consolidar las desigualdades existentes. En el apartado anterior hemos visto que las mujeres redujeron su actividad laboral en mayor medida durante la pandemia, lo que puede producir un efecto de sustitución: el tiempo que no se dedica al trabajo remunerado se dedicaría a cuidados y tareas domésticas.

Los estudios que se han realizado en diferentes países muestran que en general la pandemia no ha tenido un efecto igualitario. Por una parte, en varios países se observa que tanto los hombres como las mujeres han aumentado el tiempo que dedican a las tareas y los cuidados durante los confinamientos o los periodos en que las escuelas estaban cerradas (Andrew *et al.*,

2020; Biroli *et al.*, 2021; Carlson *et al.*, 2020; Craig y Churchill, 2021a; Farré *et al.*, 2020; Fodor *et al.*, 2021; Hank y Steinbach, 2021; Hipp y Bünning, 2021; Kreyenfeld y Zinn, 2021; Safi *et al.*, 2020; Seiz, 2021; Sevilla y Smith, 2020; Zamberlan *et al.*, 2021). Por otra parte, en muchos casos estos incrementos no se traducen necesariamente en una modificación de las contribuciones relativas de hombres y mujeres. Además, estos cambios detectados durante los periodos de confinamiento pueden permanecer en el tiempo, o podrían desaparecer con el retorno a la normalidad.

En esta sección exploraremos la división del trabajo doméstico después del periodo de confinamiento en España. Trataremos, en primer lugar, la distribución de las tareas domésticas; en segundo lugar, las tareas de cuidado; y, finalmente, los malestares relacionados con el reparto y las dificultades de conciliación. Para ello utilizaremos los datos de la "Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia", una encuesta representativa de la población, realizada en junio de 2020, que incluía preguntas retrospectivas sobre el periodo anterior al confinamiento y también sobre el periodo posterior[8]. La encuesta nos proporciona información sobre la situación laboral y familiar, tiempo dedicado a las tareas domésticas y cuidado, reparto de dichas tareas y percepción de desacuerdos y dificultades relacionados con la vida familiar y laboral.

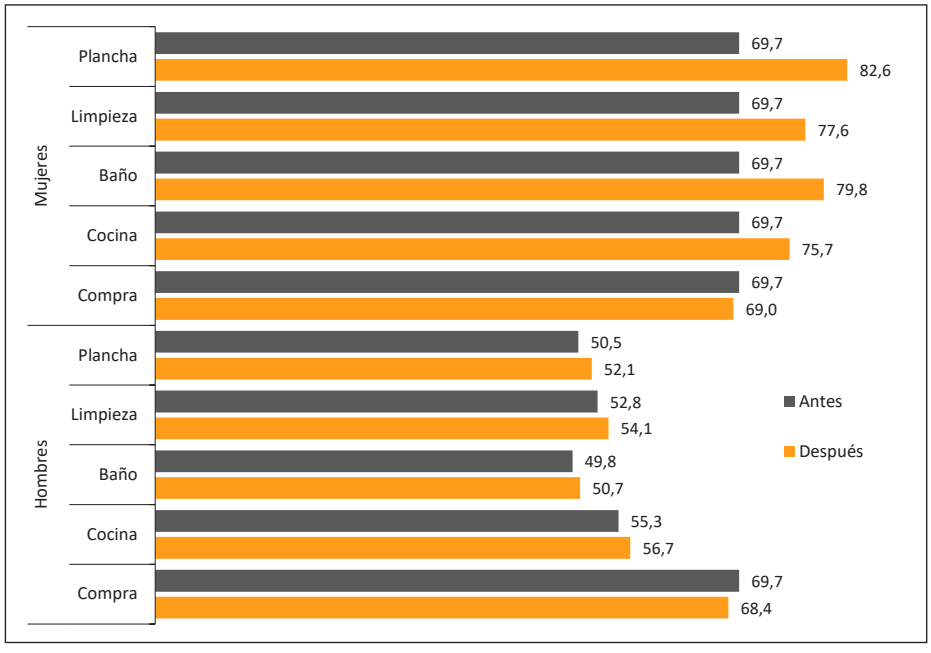
4.1. División del trabajo doméstico

En este apartado presentaremos la división del trabajo doméstico rutinario, que incluye tareas como hacer la compra, limpiar la casa, lavar la ropa, planchar y cocinar. La encuesta que utilizamos no incluye información sobre las tareas ocasionales que realizan más frecuentemente los hombres. Cuando se pregunta a los entrevistados cuánto tiempo dedican a realizar tareas domésticas rutinarias, nuestros resultados muestran que tanto los hombres como las mujeres han aumentado el tiempo dedicado a estas actividades en el periodo posterior al confinamiento, aunque estos incrementos son muy pequeños en términos de horas. Las mujeres estimaban destinar una media de 12,3 horas a la semana al trabajo doméstico antes del confinamiento y 12,9 horas en el momento de la encuesta. En el caso de los hombres, estimaban invertir 10,2 horas antes del confinamiento y 10,9 después. Los incrementos son relativamente pequeños, pero tanto los hombres como las mujeres consideran que dedican más tiempo a estas actividades después del confinamiento, aunque la brecha de género se mantiene en niveles similares en términos absolutos en ambos periodos.

[8] La encuesta se realizó por encargo a la empresa Rosenthal Research con una muestra de 1.700 personas representativa para hogares monoparentales y parejas con o sin hijos de 25 a 50 años en España.

Si observamos de manera más detallada las tareas, la encuesta incluye preguntas sobre el reparto de una serie de tareas diferentes. El gráfico 9 muestra el porcentaje de cada tarea que las mujeres y los hombres estimaban realizar antes y después del confinamiento. En el gráfico podemos ver que las mujeres calculan realizar proporciones más importantes de las tareas que los hombres, puesto que sitúan su contribución a cada una de ellas en torno al 70% antes del confinamiento. Los hombres valoran su participación antes del confinamiento en torno al 50% de las tareas, un poco más en el caso de la cocina y un 70% en el caso de la compra. Dado que la encuesta es representativa de la población, podemos concluir que hombres y mujeres tienen percepciones diferentes de sus contribuciones –los hombres las sobreestiman–, un fenómeno establecido ya en la literatura sobre trabajo doméstico (Lee y Waite, 2005). Tanto los hombres como las mujeres perciben realizar proporciones más elevadas de las tareas en el periodo posterior al confinamiento, con la excepción de la compra, aunque estos incrementos son más importantes para las mujeres, que declaran asumir proporciones más importantes de las tareas.

Gráfico 9 – Reparto de tareas domésticas antes y después del confinamiento según sexo y tipo de tareas. En porcentaje

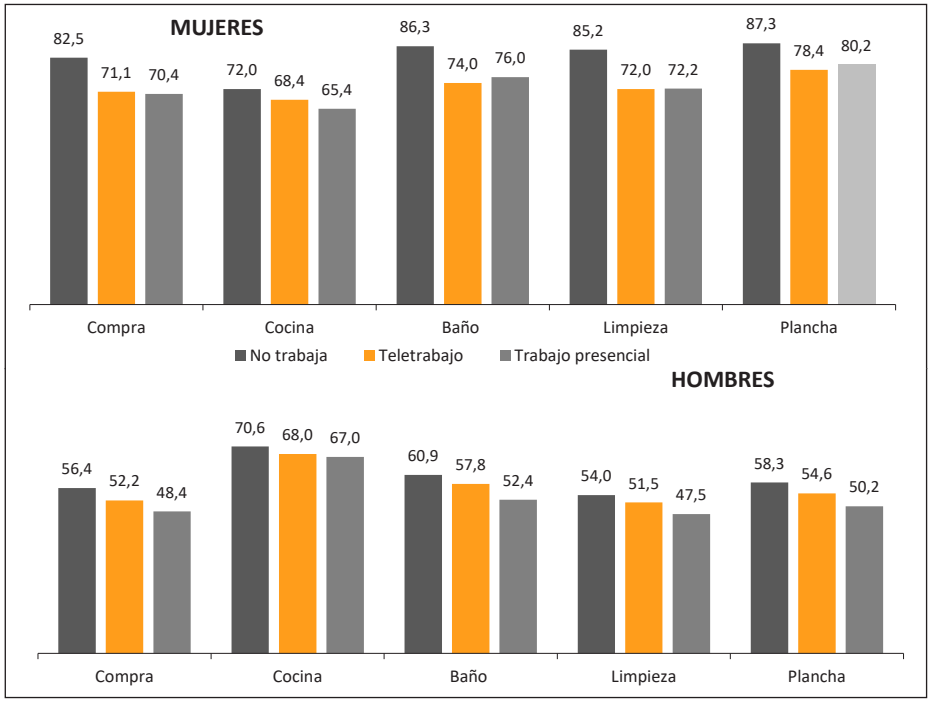


Fuente: Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia.

Estas diferencias pueden estar relacionadas con el tiempo disponible y los patrones de actividad laboral. Para analizar esto, hemos tenido en cuenta la proporción de tareas que declaran realizar las mujeres en función de su situación de empleo. Así, consideramos si estaban trabajando de manera presencial, en teletrabajo al menos parte del tiempo, o si no estaban trabajando. El gráfico 10 muestra que la contribución que los hombres estiman realizar se relaciona positivamente con el tiempo en el hogar. Así, los hombres que no trabajan realizan proporciones más elevadas de todas las tareas, seguidos por los que teletrabajan y finalmente los hombres que trabajan fuera de casa, que contribuirían menos. Las diferencias son menos importantes en la cocina que en las demás tareas. Para las mujeres, en cambio, la relación entre tiempo en el hogar y tareas no es tan lineal: encontramos que efectivamente las que no trabajan contribuyen en mayor medida a las tareas, pero las diferencias entre las mujeres que teletrabajan y las que trabajan fuera de casa son mucho más pequeñas que entre los hombres, y en algunos casos inexistentes.

Los hogares en los que encontramos los repartos más igualitarios son aquellos en los que los dos miembros de la pareja teletrabajan, seguidos de los casos en los que uno no trabaja y el otro teletrabaja. Las mujeres

Gráfico 10 – Contribución a las tareas domésticas según sexo, tipo de tarea y situación en el empleo. En porcentaje



Fuente: Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia.

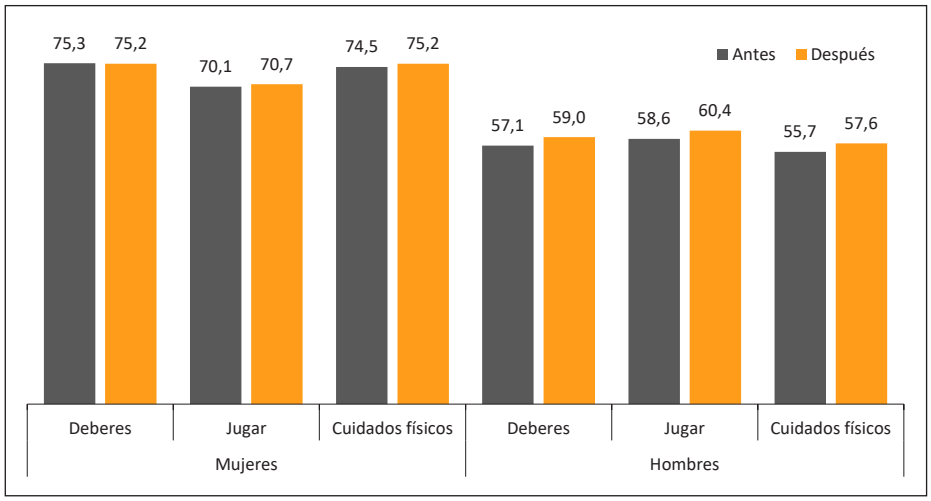
perciben un reparto menos igualitario cuando ninguno de los dos trabaja o cuando ellas teletrabajan y sus parejas trabajan fuera del hogar. El último resultado es interesante, porque, cuando el hombre trabaja fuera de casa, las mujeres que teletrabajan declaran contribuir más a las tareas que aquellas que no trabajan. Es importante tener en cuenta que nuestros datos no miden el tiempo dedicado a las tareas, sino la estimación que las personas hacen sobre ese tiempo; por lo tanto, es posible que para el cálculo de la contribución a las tareas se tengan en cuenta factores subjetivos, como la percepción de justicia del reparto o el sentimiento de falta de tiempo. En todo caso, los resultados difieren dependiendo de la tarea concreta, pero siguen una tendencia similar.

4.2. División del trabajo de cuidado

En lo que se refiere a los cuidados, nuestra encuesta incluye información sobre el tiempo dedicado a cuidar a los hijos e hijas que residen en el hogar, así como la división de algunas tareas de cuidado específicas. En este apartado tendremos en cuenta solo a las personas que conviven con menores de 16 años. Como ocurría con las tareas, tanto los hombres como las mujeres declaran destinar más tiempo a este tipo de actividades en el periodo posterior al confinamiento que antes, aunque es importante recordar aquí que, en el momento posterior, cuando se realizó la encuesta, las escuelas y centros infantiles estaban cerradas. Los hombres calculan dedicar 8,7 horas semanales a los cuidados antes del confinamiento y 10 horas en el momento de la encuesta. Las mujeres estiman invertir 13,4 horas antes y 16,4 después. El incremento en términos absolutos es mayor para las mujeres que para los hombres, aunque la proporción es similar. Estos incrementos también son más importantes que los estimados para las tareas rutinarias que hemos presentado antes y confirman un aumento de la brecha de cuidados durante la pandemia.

De manera más específica, podemos analizar las diferencias por tipo de tareas de cuidado. Disponemos de información sobre tres tareas: proporcionar cuidados físicos (para los hogares con niños menores de 3 años), jugar y ayudar con los deberes. El gráfico 11 presenta la proporción que hombres y mujeres perciben realizar antes del confinamiento y después, para cada una de estas tareas. De nuevo observamos que las mujeres se encargan en mayor proporción de los cuidados, estimando su contribución siempre por encima del 70%, siendo el juego la actividad que se reparte de manera más igualitaria. Los hombres estiman realizar más de la mitad de las tareas, especialmente en el caso del juego. A diferencia de las tareas domésticas, las mujeres no perciben cambios significativos en el reparto de este tipo de actividades antes y después del confinamiento, mientras que los hombres sí

Gráfico 11 – Reparto de los cuidados antes y después del confinamiento según sexo y tipo de tarea. En porcentaje

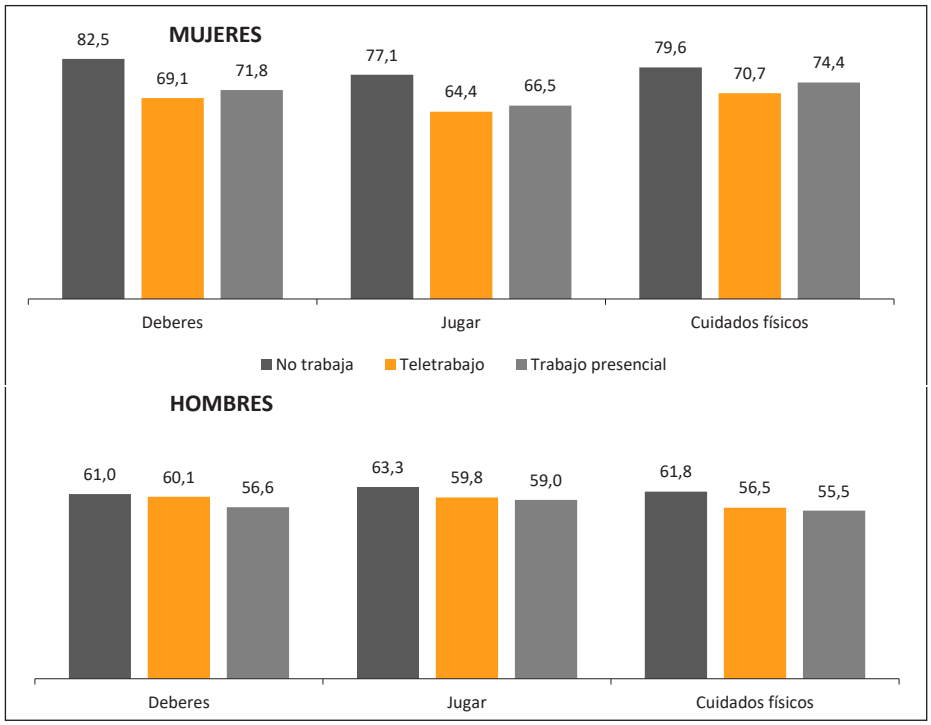


Fuente: Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia.

valoran un ligero aumento de su contribución, que es mucho menor que el incremento percibido en las tareas domésticas.

Como en el apartado anterior, podemos ver si la situación laboral de los miembros de la pareja se asocia a repartos diferentes de los cuidados. El gráfico 12 presenta la división de actividades de cuidado percibida por las mujeres y los hombres por tipo de actividad y de trabajo, utilizando las mismas categorías que en el gráfico 11. De la misma manera que con las tareas rutinarias, la participación de los hombres en el cuidado tiene una relación directa con el tiempo pasado en el hogar, y los hombres que no trabajan son los que contribuyen más a los diferentes cuidados, seguidos por los que teletrabajan y, por último, los que trabajan fuera de casa. Esta relación es muy clara en el caso de la ayuda con los deberes, pero menos clara para los juegos y cuidados físicos, donde las contribuciones de los teletrabajadores y de aquellos que trabajan fuera de casa son muy similares. En cuanto a las mujeres, las que no trabajan realizan mayores contribuciones al cuidado, pero las diferencias son relativamente pequeñas con las mujeres que sí tienen un trabajo remunerado. El trabajo fuera de casa implica realizar proporciones un poco más elevadas de cuidados que el teletrabajo, pero las diferencias son mínimas.

Gráfico 12 – Contribución a los cuidados según sexo, tipo de cuidado y situación en el empleo. En porcentaje



Fuente: Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia.

4.3. Impacto subjetivo: malestar y dificultades de conciliación

El incremento de tiempo pasado en el hogar y el consiguiente aumento de las tareas domésticas a realizar implican reajustes importantes que pueden influir en las posibilidades de conciliación, pero también en la relación de pareja y la satisfacción con la vida diaria. Nuestra encuesta incluye algunas preguntas interesantes a este respecto. En primer lugar, podemos ver si los desacuerdos relativos a las tareas domésticas han aumentado o no después del confinamiento. En segundo lugar, analizaremos las dificultades de conciliación percibidas en el momento de realizarse la encuesta.

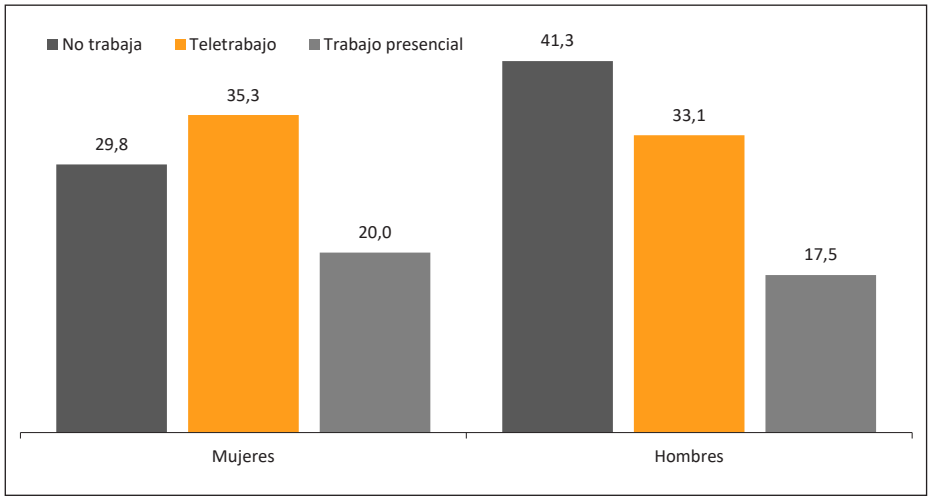
Hombres y mujeres tienen una percepción muy similar de la evolución de los desacuerdos sobre trabajo doméstico después del confinamiento. Un 11,3% declara que los conflictos han disminuido, un 59,6% que siguen igual y un 29,1% que han aumentado. Las diferencias entre hombres y mujeres son de un punto o menos. Si bien la mayoría de las personas que respondieron a la encuesta no percibía cambios significativos sobre los desacuerdos, una tercera parte considera que estos han aumentado. Entre los teletrabajadores,

el porcentaje que percibe un aumento de los desacuerdos es más elevado que para la media de la población encuestada, un 34%, lo que parece indicar que el teletrabajo no se asocia a una gestión más fácil de las tareas del hogar. Esta dificultad de gestión puede deberse también al periodo en que se recogieron los datos, cuando los centros escolares estaban cerrados.

Centrándonos en las personas que perciben un aumento de los desacuerdos, el gráfico 13 presenta el porcentaje de personas que declaran que los desacuerdos sobre tareas domésticas han aumentado durante el periodo, por sexo y tipo de trabajo. Observamos que los hombres que trabajan fuera de casa declaran menos aumentos de desacuerdos que aquellos que teletrabajan o no trabajan, siendo los que no trabajan los que declaran un nivel más elevado. Para las mujeres, en cambio, el teletrabajo es la situación que más se asocia a un aumento de los desacuerdos, aunque como en el caso de los hombres parece que la mejor situación es la de trabajo presencial.

Para controlar diferentes factores, hemos realizado un análisis de regresión sobre la evolución de los desacuerdos sobre el trabajo doméstico, controlando por el sexo de la persona que respondió a la encuesta, el nivel educativo, la presencia de menores de 16 años en el hogar y la situación de empleo de la persona y su pareja. Los resultados muestran que la situación de desempleo, inactividad o teletrabajo se asocian con mayores niveles de desacuerdo, comparados con la situación en la que ambos trabajan fuera de casa. El teletrabajo del otro miembro de la pareja también se asocia positivamente al incremento de desacuerdos.

Gráfico 13 – Personas que declaran un aumento de los desacuerdos sobre las tareas, según sexo y situación en el empleo. En porcentaje

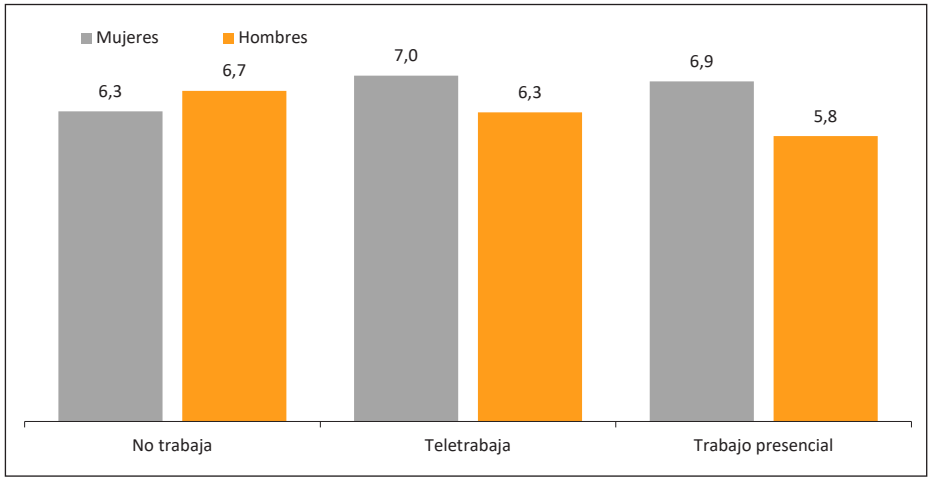


Fuente: Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia.

Las personas con hijos no declaran niveles de desacuerdo significativamente más elevados que la media, pero esto no implica que no encuentren dificultades para conciliar la vida laboral y familiar. En nuestra encuesta, preguntamos hasta qué punto les resultaba difícil conciliar todas las obligaciones, en una escala de 0 (nada difícil) a 10 (muy difícil). Las mujeres encuentran más difícil conciliar (una media de 6,2) que los hombres (5,9), aunque la diferencia es pequeña. Las personas con hijos encuentran más difícil conciliar todas sus obligaciones: la media de dificultad en este caso es de 6,7 según las mujeres y 6,2 según los hombres. Es importante recordar una vez más que en el momento de la encuesta los colegios estaban cerrados. Por lo tanto, la conciliación de las obligaciones laborales y familiares adquiere aquí un significado diferente respecto a los periodos en que las familias pueden contar con las escuelas o centros infantiles.

La dificultad para conciliar depende de la situación laboral. El gráfico 14 muestra el grado de dificultad para conciliar percibido por hombres y mujeres según su situación en el empleo, para aquellas personas que conviven con menores de 16 años. En principio, esperaríamos encontrar que las personas que no tienen trabajo estiman más fácil conciliar que aquellas que trabajan fuera de casa, con el teletrabajo como situación intermedia. Sin embargo, encontramos resultados contraintuitivos y diferentes para hombres y mujeres. Como esperábamos, las mujeres perciben que es más fácil conciliar cuando no trabajan, pero entre trabajar desde casa o fuera de casa no hay diferencias importantes y, de hecho, las teletrabajadoras declaran un nivel ligeramente superior de dificultad para conciliar. Para los hombres, observamos una dirección contraria a la esperada: conciliar les resulta más

Gráfico 14 – Dificultades para conciliar todas las obligaciones según sexo y situación en el empleo. Escala de 0 (nada difícil) a 10 (muy difícil)



Fuente: Encuesta sobre las consecuencias de la COVID-19 en las familias y la infancia.

fácil cuando trabajan fuera de casa, un poco más difícil cuando teletrabajan y más difícil cuando no trabajan.

Es probable que la dificultad más elevada declarada por los teletrabajadores se deba a que pasan más tiempo ocupándose de los cuidados que los trabajadores que acuden a su centro de trabajo, para los que es necesario poder externalizar el cuidado o turnarse con la pareja. Los datos de nuestra encuesta muestran que, durante este periodo en particular, el teletrabajo puede haber sido una solución para permitir que muchas personas continuaran trabajando, pero la articulación de la vida familiar y laboral no fue necesariamente fácil. En cuanto a la dificultad que los hombres perciben cuando no trabajan, puede deberse al efecto del desempleo y a la necesidad de realizar otras tareas relacionadas con esa situación: búsqueda de empleo, entrevistas, formación. Si las mujeres no experimentan esta dificultad cuando no trabajan puede ser porque las normas sociales asignan la responsabilidad del cuidado a las mujeres y esto hace que en los periodos sin empleo estas asuman de manera automática las tareas del hogar y el cuidado (Aguiar *et al.*, 2013; Berik y Congar, 2013).

Para controlar a la vez estos factores, hemos realizado un análisis de regresión lineal sobre la dificultad de conciliar para las personas que conviven con menores de 16 años, controlando por sexo, nivel educativo, situación de empleo propia y de la pareja. Los resultados muestran que las mujeres encuentran más dificultades para conciliar, lo que nos lleva a realizar el mismo análisis de manera separada para hombres y mujeres. Los resultados confirman que para las mujeres el teletrabajo se asocia a una mayor dificultad para conciliar, mientras que para los hombres es la falta de trabajo y el teletrabajo de su pareja.

En el periodo estudiado, las familias utilizaron también otros recursos para conciliar. En la encuesta se incluían preguntas sobre las medidas utilizadas y los resultados muestran que la medida más frecuentemente utilizada es turnarse con la pareja: el 31,5% de las personas con hijos menores de 16 años declara haber seguido esta estrategia. La reducción de jornada es la segunda medida más frecuente (16,5%), seguida por la flexibilidad horaria de entrada y salida del trabajo (13,6%). Las excedencias se utilizaron con menor frecuencia (8,2%) y en algunos casos se recurrió a días de vacaciones (5,4%).

5. Conclusiones

El objetivo de este capítulo era examinar los impactos de la pandemia de la COVID-19 en la articulación de la vida laboral y familiar, aplicando una perspectiva de género. La pandemia implicó cambios en la situación laboral de muchas personas. También supuso un incremento del tiempo

disponible en el hogar y un aumento del trabajo doméstico y de cuidados, especialmente entre las familias con menores. En estas nuevas condiciones se plantearon dos escenarios posibles. La pandemia podría conllevar una mayor implicación de los hombres en la esfera doméstica, teniendo así un efecto igualitario o, por el contrario, podría reforzar o mantener las desigualdades existentes, si son las mujeres las que asumen en mayor medida el trabajo doméstico y de cuidado. Las investigaciones existentes en otros países muestran que tanto los hombres como las mujeres dedicaron más tiempo a la esfera doméstica durante los confinamientos, pero esto no se tradujo necesariamente en repartos más igualitarios.

En el caso español los datos sobre trabajo doméstico y de cuidado muestran que tanto los hombres como las mujeres aumentaron su dedicación a las tareas domésticas y especialmente a las tareas de cuidado, pero esto no implicó una mayor igualdad en el reparto de estas tareas, como se ha constatado en otros países europeos. De hecho, la brecha de género en el tiempo de dedicación a las tareas domésticas se mantuvo en 2 horas semanales, mientras que la de cuidados aumentó, pasando de 4,7 horas antes de la pandemia a 6,4 horas durante la misma. La disponibilidad de tiempo es un factor clave para entender la variación en la implicación de los hombres, que participan más en las tareas si no trabajan y menos si trabajan fuera del hogar. En cambio, no lo es tanto en el caso de las mujeres.

Los datos relativos al mercado laboral muestran que las mujeres han mantenido durante la pandemia la situación de desventaja de la que partían con respecto a los hombres en términos de niveles de actividad y calidad de empleo. El confinamiento supuso un claro freno para la economía, pero las tasas de empleo se recuperaron rápidamente. Los resultados de este capítulo constatan que, para las mujeres, el nivel de inactividad aumentó durante los confinamientos y que también teletrabajaron más durante ese periodo, pero con carácter general las brechas de género existentes en el mercado laboral se mantuvieron. Es importante recordar aquí que existen importantes diferencias entre las mujeres: las que tienen un nivel educativo más alto se encuentran en una situación más protegida, mientras que las mujeres con niveles educativos bajos y aquellas de origen migrante se encuentran con más frecuencia en situaciones vulnerables.

Una de las modalidades laborales que experimentó un mayor incremento durante el confinamiento fue el teletrabajo. Nuestros datos muestran que el teletrabajo se asocia a una mayor dedicación a las tareas domésticas y de cuidado en el caso de los hombres, aunque para las mujeres las diferencias entre las que trabajan fuera de casa y las que trabajan a distancia no son significativas, ya que ambas tienen altos niveles de implicación en el trabajo no remunerado. El teletrabajo parece favorecer la conciliación especialmente en el caso de los hombres si nos centramos en el desempeño

de tareas rutinarias y cuidados. Sin embargo, el teletrabajo se asocia en el caso de las mujeres y especialmente en el de los hombres a percepciones más elevadas de dificultad para conciliar, comparado con el trabajo fuera del hogar. Por tanto, este instrumento ha tenido limitaciones como solución potencial para conciliar en el contexto de la pandemia, máxime cuando los centros educativos permanecieron cerrados.

En definitiva, en el caso español se confirman parcialmente los dos supuestos planteados inicialmente: se produce un ligero aumento de la implicación de los hombres en el trabajo doméstico y especialmente en los cuidados tras el confinamiento (julio de 2020); sin embargo, se mantienen las brechas de género e incluso aumenta en el caso de los cuidados. El confinamiento no ha supuesto un incentivo suficiente para romper con los mandatos de género –modelos de normatividad que propone el patriarcado acerca de cómo deben comportarse un hombre y una mujer–, que siguen firmemente arraigados en la sociedad, incluso en las parejas jóvenes analizadas en este estudio. El escaso apoyo público para las familias con hijos/as tampoco ha ayudado demasiado para fomentar la corresponsabilidad en el hogar.

En la esfera de las políticas de apoyo a las familias, el caso español destaca por su baja inversión en comparación con otros países de la OCDE. Las medidas existentes son menos generosas que en otros países europeos y claramente regresivas, porque benefician más a las familias con más recursos económicos. Además, las mujeres son las que más utilizan las medidas que implican una adaptación de la vida laboral (reducciones de jornada, excedencias) a las necesidades familiares, con los costes que esto conlleva. Las medidas adoptadas para responder a la pandemia han seguido esta misma línea, manteniendo el carácter no retribuido de las excedencias y reducciones de jornada y sin un sistema de trasferencia de ingresos que proteja de manera específica a los hogares con criaturas. Por lo tanto, parece razonable esperar que en el contexto español la pandemia no tendrá un efecto positivo sobre la igualdad de género.

En conclusión, nuestro análisis muestra que las desigualdades de género en el ámbito laboral y familiar no han mejorado durante el periodo de la pandemia. Las dinámicas existentes parecen reforzarse y las mujeres continúan ocupando posiciones menos ventajosas en el ámbito económico y realizando la mayor parte de los cuidados y tareas en el ámbito familiar. Aunque en algunos casos la pandemia puede haber consolidado situaciones igualitarias, como en el caso de las parejas con niveles altos de estudios y repartos de tareas igualitarios antes de la pandemia analizadas por Seiz (2020), para la media de las familias residentes en España las desigualdades han persistido.

Del análisis realizado también se desprenden implicaciones para el diseño de las políticas de conciliación. Los resultados de este capítulo

confirman que el teletrabajo puede ser una buena herramienta de adaptación laboral si son los hombres quienes lo utilizan, pero constituye un arma de doble filo si son las mujeres quienes se acogen a esta posibilidad (Moreno y Borrás, 2021). La introducción del permiso por enfermedad y cuidado de menores, anunciado por el Gobierno de España el pasado mes de febrero, resulta imprescindible para garantizar una conciliación efectiva y nos aproximaría a países como Suecia o Alemania, que han desarrollado de manera amplia este derecho. Sin embargo, si queremos que, además, esa conciliación sea corresponsable, es necesario revisar el sistema de licencias parentales en su conjunto para evitar ausencias prolongadas y garantizar derechos individuales, intransferibles y retribuidos que aseguren la implicación paterna. La corresponsabilidad implica también que el Estado asuma un papel protagonista en el desarrollo de una red amplia de servicios de cuidado, a través de la universalización del ciclo de 0 a 3 años y del desarrollo de programas extraescolares de calidad, que faciliten compaginar los horarios escolares con los laborales y compensen las desigualdades socioeconómicas de partida de los menores.

Por último, cabe también repensar la duración de nuestra jornada laboral, para adaptarla a los enormes cambios sociales que se han producido desde 1919, cuando se aprobó la jornada laboral máxima de 8 horas diarias en España. Si fomentar las familias de doble ingreso es un objetivo deseable para conseguir la igualdad de género y proteger a los hogares frente al riesgo de pobreza, difícilmente puede alcanzarse bajo estándares de jornada que fueron pensados para un trabajador varón que no tenía que atender las responsabilidades familiares. El debate sobre la jornada laboral de 32 horas semanales cobra todavía más sentido a la luz de los sesgos de género y clase social que caracterizan los permisos de cuidado y las medidas de adaptación laboral.

Bibliografía

Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M. y Rau, Ch. (2020): "Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys". *Journal of Public Economics*, 189. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104245

Aguiar, M., Hurst, E. y. Karabarbounis, L. (2013): "Time Use During the Great Recession". *American Economic Review,* 103(5), pp. 1664-1696. https://doi.org/10.1257/aer.103.5.1664

Aguilar, M. y Arriba, A. (2021): "El Ingreso Mínimo Vital: ¿qué será de mayor?". *Gaceta sindical: debate y reflexión*, 37, pp. 293-312. https://www.ccoo.es/2a5ae45324b5358dab5ed38c06b01ba2000001.pdf

AIReF (2020): *Evaluación del Gasto Público 2019*. Estudio: Beneficios Fiscales. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf

Altintas, E. y Sullivan, O. (2016): "Fifty years of change updated: Cross-national gender convergence in housework". *Demographic Research,* 35, pp. 455-470. https://doi.org/10.4054/DemRes.2016.35.16

Altintas, E. y Sullivan, O. (2017): "Trends in Father's Contribution to Housework and Childcare under Different Welfare Policy Regimenes". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24 (1), pp. 81-108. https://doi.org/10.1093/sp/jxw007

Alto Comisionado de Lucha contra la Pobreza (2019): *Ayudas por hijo o menor a cargo en perspectiva comparada*, Documento breve n. 5. Madrid: Alto Comisionado de Lucha contra la Pobreza. https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/db-005-ayudas-por-hijo-o-menor-cargo-en-perspectiva-comparada

Anderson, D. y Kelliher, C. (2020): "Enforced remote working and the work-life interface during lockdown". *Gender in Management*, 35 (7/8), pp. 677-683. https://doi.org/10.1108/GM-07-2020-0224

Andrew, A., Cattan, S., Costa Dias, M., Farquharson, C., Kraftman, L., Krutikova, S., (…) y Sevilla, A. (2020): "The gendered division of paid and domestic work under lockdown". *IZA Discussion Paper Series*, pp. 13500. https://docs.iza.org/dp13500.pdf

Ayala, L. y Cantó, O. (2022). *Radiografía de medio siglo de desigualdad en España.* Barcelona: Fundación la Caixa. ISBN 978-84-9900-312-2. https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/-/radiografia-de-medio-siglo-de-desigualdad-en-espana

Ayala, L., Laparra, M. y Rodríguez-Cabrero, G. (coord.) (2022): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Madrid: FOESSA.

Baizán, P. y González, M. J. (2007): "¿Las escuelas infantiles son la solución? El efecto de la disponibilidad de escuelas infantiles (0-3 años) en el comportamiento laboral femenino", en V. Navarro (ed.): *Situación Social de España*. Vol. II. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 411-443.

Barrios, G. (2019): "Adaptación de la jornada de trabajo por motivos de conciliación de vida familiar y laboral". *Revista Aranzadi Doctrinal*, 9.

Berik, G. y Kongar, E. (2013): "Time Allocation of Mothers and Fathers in Hard Times: the 2007-2009 US Recession". *Feminist Economics*, 19(3), pp. 208-223. https://doi.org/10.1080/13545701.2013.798425

Biroli, P., Bosworth, S., Della Giusta, M., Di Girolamo, A., Jaworska, S. y Vollen, J. (2021): "Family life in lockdown". *Frontiers in Psychology*, 12. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.687570

Blázquez, M., Herrarte, A. y Moro-Egido, A. I. (2021): *El impacto de la COVID-19 sobre la brecha de género en las horas efectivas de trabajo*. Observatorio Social. Barcelona: Fundación la Caixa.

Brummelhuis, L. L. y van der Lippe, T. (2010): "Effective work-life balance support for various household structures". *Human Resource Management*, 49, pp. 173-193. https://doi.org/10.1002/hrm.20340

Bueno, X. y Grau-Grau, M. (2020): "Why is Part-time Unpaid Leave (still) Gendered? Narratives and Strategies of Couples in Spain". *Journal of Family Issues*, 42(3), pp. 503-526. https://doi.org/10.1177/0192513X20918286

Cantó, O. y Ayala, L. (2014): *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. Madrid: UNICEF Comité español. https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/unicef_politicas_para_reducir_pobreza_infantil_espana_baja.pdf

Carlson, D. L., Petts, R. J. y Pepin, J. (2020): "Changes in Parents' Domestic Labor During the COVID-19 Pandemic". *SocArXiv* 13. https://doi.org/10.31235/osf.io/jy8fn

Cebolla-Boado, H., Radl, J., y Salazar, L. (2014): *Aprendizaje y ciclo vital: la desigualdad de oportunidades desde el ciclo escolar hasta la edad adulta.* Colección de Estudios Sociales, n. 39, Barcelona: Fundación Obra Social la Caixa.

Cebrián, I., y Moreno, G. (2018): "Desigualdades de género en el mercado laboral". *Panorama Social*, 27, pp. 47-63. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/027art05.pdf

Chung, H. y Van der Horst, M. (2018): "Women's employment patterns after childbirth and the perceived access to and use of flexitime and teleworking". *Human Relations*, 71(1), pp. 47-72. https://doi.org/10.1177%2F0018726717713828

Clark, S. C. (2000): "Work/family border theory: A new theory of work/family balance". *Human Relations,* 53(6), pp. 747-770. https://doi.org/10.1177/0018726700536001

Collins, C., Landivar, L. C., Ruppanner, L. y Scarborough (2021): "COVID-19 and the gender gap in work hours". *Gender, Work and Organization*, 28(S1): 101-112. https://doi.org/10.1111/gwao.12506

Craig, L. y Churchill, B. (2021a): "Dual-earner parent couples' work and care during COVID-19". *Gender, Work and Organization*, 28(S1), pp. 66-79. https://doi.org/10.1111/gwao.12497

Craig, L. y Churchill, B. (2021b): "Working and caring at home: Gender differences in the effects of COVID-19 on paid and unpaid labor in Australia". *Feminist Economics*, 27(1-2), pp. 310-326. https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1831039

Daminger, A. (2019): "The Cognitive Dimension of Household Labor". *American Sociological Review*, 84(4), pp. 609-633. https://doi.org/10.1177/0003122419859007

Del Boca, D., Oggero, N., Profeta, P. y Rossi, M. (2020): "Women's and men's work, housework and childcare, before and during COVID-19". *Review of Economics of the Household*, 18, pp. 1001-1017. https://doi.org/10.1007/s11150-020-09502-1

Domínguez-Folgueras, M. (2021): "Difficult Times: The Division of Domestic Work under Lockdown in France". *Social Sciences*, 10(6), pp. 1-13. https://doi.org/10.3390/socsci10060219

Domínguez-Folgueras, M., González, M. J. y Lapuerta, I. (2022): "The Motherhood Penalty in Spain: The Effect of Full- and Part-Time Parental Leave on Women's Earnings". *Social Politics: International Studies in Gender, State y Society*, 29(1), pp. 164-189. https://doi.org/10.1093/sp/jxab046

Elango, S., García, J. L., Heckman, J. J. y Hojman, A. (2015): "Early childhood education". *IZA Discussion Paper,* n. 9476. Bonn: IZA. https://www.iza.org/publications/dp/9476/early-childhood-education

Erickson, J. J., Martinengo, G. y Hill, E. J. (2010): "Putting work and family experiences in context: Differences by family life stage". *Human Relations,* 63(7), pp. 955-979. https://doi.org/10.1177/0018726709353138

Espinosa, Mª A. (2018): *La garantía del derecho a la educación en la etapa 0-3 años*. Madrid: UNICEF Comité español. http://tiab-badalona.cat/wp-content/uploads/2018/12/Garantia_derecho_educacion_0_3_anos.pdf

Farré, L., Fawaz, Y., González, L. y Graves, J. (2020): "How the COVID-19 Lockdown Affected Gender Inequality in Paid and Unpaid Work in Spain". *IZA Discussion Paper,* n. 13434. IZA Institute of Labor Economics. https://www.iza.org/publications/dp/13434/how-the-covid-19-lockdown-affected-gender-inequality-in-paid-and-unpaid-work-in-spain

Farré, L. y González, L. (2021): *Trabajo remunerado y no remunerado: la pandemia acentúa el fenómeno de la doble jornada entre las mujeres*. Barcelona: Fundación la Caixa.

Felgueroso, F. (2012): "Recortes Educativos y responsabilidad fiscal: la escuela infantil". *Apuntes FEDEA,* n. 8. Madrid: FEDEA http://documentos.fedea.net/pubs/ap/2012/ae-2012-08.pdf

Fernández-Kranz, D. y Rodríguez-Planas, N. (2011): "The part-time pay penalty in a segmented labor market". *Labour Economics*, 18(5), pp. 591-606. https://docs.iza.org/dp4342.pdf

Fernández-Kranz, D. (2018): "La brecha de género en España y el contrato de reducción de jornada por cuidado de menores". *Cuadernos de Información Económica,* 264, pp. 45-60. https://www.funcas.es/articulos/la-brecha-de-genero-en-espana-y-el-contrato-de-reduccion-de-jornada-por-cuidado-de-menores/

Ferrero, M., Gortázar, L. y Martínez, A. (2022): "Jornada escolar continua: cómo la pandemia está acelerando un modelo social y educativo regresivo". *EsadeEcPol Brief,* 26. Barcelona: ESADE. https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2022/05/AAFF_ESP_EsadeEcPol_Brief26_Jornada-Escolar_v2-1.pdf

Flaquer, L. y Escobedo, A. (2020): "Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España", en Flaquer, L., Cano, T. y Barbeta-Viñas (eds): *La paternidad en España: la implicación paterna en el cuidado de los hijos*. Madrid: CSIC.

Fodor, É., Gregor, A., Koltai, J. y Kováts, E. (2021): "The impact of COVID-19 on the gender division of childcare work in Hungary". *European Societies*, 23(sup1), S95-S110. https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1817522

Fuller, S. y Hirsh, C. (2019): "Family-Friendly Jobs and Motherhood Pay Penalties: The Impact of Flexible Work Arrangements Across the Educational Spectrum". *Work and Occupations*, 46(1), pp. 3-44. https://doi.org/10.1177/0730888418771116

Gálvez, L. y Rodríguez-Modroño, P. (2011): "La desigualdad de género en las crisis económicas". *Investigaciones Feministas*, 2(0), pp. 113-132.

Gálvez, L. y Rodríguez-Modroño, P. (2016): "Una crítica desde la economía feminista a la salida austericida de la crisis". ATLÁNTICAS – *Revista Internacional de Estudios Feministas*, 1(1), pp. 8-33. https://doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1346

González, M. J. y Lapuerta, I. (2022): "Desigualdades de género en el empleo y el cuidado de la infancia en tiempos de pandemia", en Ayala, L., Laparra, M., Rodríguez Cabrero, G. (coord.): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España,* pp. 573-591. Madrid: Fundación FOESSA/Cáritas Española.ISBN: 978-84-8440-860-4

Gornick, J. y Meyers, M. K. (2003): "Welfare Regimes in relation to Paid Work and Care". *Advances in Life Course Research*, 8, pp. 45-67. https://doi.org/10.1016/S1040-2608(03)08003-1

Gracia, P. y Kalmijn, M. (2016): "Parents' Family Time and Work Schedules: The Split-Shift Schedule in Spain". *Journal of Marriage and Family*, 78, pp. 401-415. https://doi.org/10.1111/jomf.12270

Grunow, D., y Evertsson, M. (2016): *Couples' transitions to parenthood: analysing gender and work in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hank, K., y Steinbach, A. (2021): "The virus changed everything, didn't it? Couples' division of housework and childcare before and during the Corona crisis". *Journal of Family Research*, 33(1), pp.: 99-114. https://doi.org/10.20377/jfr-488

Hipp, L., y Bünning, M. (2021): "Parenthood as a driver of increased gender inequality during COVID-19? Exploratory evidence from Germany". *European Societies*, 23(sup1), S658-S673. https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833229

Hupkau, C. y García-Guzmán, P. (2022): *Las brechas de género en el mercado laboral durante la pandemia.* Barcelona: Center for Economic Policy – EsadeEcPol. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/las-brechas-de-genero-en-el-mercado-laboral-durante-la-pandemia/

Igel, C. y Szydlik M. (2011): "Grandchild care and welfare state arrangements in Europe". *Journal of European Social Policy*, 21(3), pp. 210-224. https://doi.org/10.1177/0958928711401766

INE (2021): *Notas de prensa: Encuesta de Población Activa (EPA) Segundo trimestre de 2021*. Madrid: INE

Islam, N., Sharp, S. J., Chowell, G., Shabnam, S., Kawachi, I., Lacey, B., Massaro, J. M., D'Agostino, R. B. y White, M. (2020): "Physical distancing interventions and incidence of coronavirus disease 2019 : natural experiment in 149 countries". *BMJ,* 370, pp. 2743. https://doi.org/10.1136/BMJ.M2743

Jurado-Guerrero, T., Castellanos, C., Fernández-Lozano, I. y Fernández Novo, A. (2021): *Corresponsabilidad y conciliación de la vida laboral, personal y familiar*

en España. Desigualdades y transformaciones después de la COVID-19. Madrid: UNAF. https://unaf.org/wp-content/uploads/2021/11/UNAF-Estudio-de-Conciliación_vDigital.pdf

Kantola, J., y Lombardo, E. (2017): "Gender and the Politics of the Economic Crisis in Europe. Politics, Institutions and Intersectionality", en Kantola, J. y Lombrado, E (eds.): *Gender and the Economic Crisis in Europe*, pp. 1-25. Londres: Palgrave Macmillan Cham. ISBN: 978-3-319-50778-1

Karamessini, M. y Rubery, J. (2013): *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. Londres: Routledge.

Keck, W. y Saraceno, C. (2013): "The impact of Different Social-Policy Framework son Social Inequalities among Women in the European Union: The Labour-Market Participation of Mothers". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 20(3), pp. 297-328. https://doi.org/10.1093/sp/jxt005

Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. y Moss, P. (2020): *International Review of Leave Policies and Research 2020*. http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. y Moss, P. (2021). *International Review of Leave Policies and Research 2021*. http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Kreyenfeld, M. y Zinn, S. (2021): "Coronavirus and care: How the coronavirus crisis affected fathers' involvement in Germany". *Demographic Research*, 44, pp. 99-124. https://doi.org/10.4054/DemRes.2021.44.4

Lapuerta, I., Baizán, P. y González, M. J. (2011): "Individual and Institutional Constraints: An Analysis of Parental Leave Use and Duration in Spain". *Population Research and Policy Review*, 30(2), pp. 185-210. https://doi.org/10.1007/s11113-010-9185-y

Lapuerta, I. (2013): "¿Influyen las ayudas autonómicas en la utilización de la excedencia por cuidado de hijos?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141, pp. 29-59. https://doi.org/10.5477/cis/reis.141.29

Lee, Y. S. y Waite, L. J. (2005): "Husbands and wives? time spent on housework: A comparison of measures ". *Journal of Marriage and Family*, 67(2), pp. 328-336. https://doi.org/10.1111/j.0022-2445.2005.00119.x

León, M. y Salido, O. (2013): "Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos", en Del Pino, E. y Rubio, M. J (eds.): *Los Estados del Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, pp. 291-309. Madrid: Tecnos.

León, M. y Pavolini, E. (2014): "'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain". *South European Society & Politics*, 19(3), pp. 353-369.https://doi.org/10.1080/13608746.2014.948603

León, M. (2016): *Empleo y maternidad: obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar.* Madrid: Funcas. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2019.pdf

Lewis, S., Gambles, R. y Rapoport, R. (2007): "The constraints of a 'work–life balance' approach: An international perspective". *The International*

Journal of Human Resource Management, 18(3), pp. 360-373. https://doi.org/10.1080/09585190601165577

López-Igual, P. y Rodríguez-Modroño, P. (2020): "Who is teleworking and where from? Exploring the main determinants of telework in Europe". *Sustainability (Switzerland)*, 12(21), pp. 1-15. https://doi.org/10.3390/su12218797

Lyttelton, T., Zang, E. y Musick, K. (2022): "Telecommuting and gender inequalities in parents' paid and unpaid work before and during the COVID-19 pandemic". *Journal of Marriage and Family*, 84(1), pp. 230-249. https://doi.org/10.1111/jomf.12810

Mahía, R. (2021): *Los efectos del COVID-19 sobre la inmigración en España: economía, trabajo y condiciones de vida*. Barcelona: Anuario CIDOB de la Inmigración 2020, pp. 68-81. https://doi.org/doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.68

Mangiavacchi, L., Piccoli, L. y L. Pieroni. (2021): "Fathers matter: Intrahousehold responsibilities and children's wellbeing during the COVID-19 lockdown in Italy". *Economics and Human Biology*, 42. https://doi.org/10.1016/j.ehb.2021.101016

Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M. (2012): "Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar: la protección social contra la pobreza de niños y personas mayores". *Panorama Social*, 15, pp. 107-127. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/015art09.pdf

Marí-Klose, P., Julià, A. y Redondo, P. (2019): "El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia". Documento de Trabajo 4.11. Madrid: Fundación FOESSA. https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/4.11.pdf

Meil, G. (1995): "Presente y futuro de la política familiar en España". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* 70, pp. 67-90. https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_070_07.pdf

Meil, G. y Rogero-García, J. (2014): "Abuelas, abuelos y padres varones en el cuidado de la infancia". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32 (1), pp. 49-67. https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2014.v32.n1.44713

Meil, G., Rogero-García, J. y Romero-Balsas, P. (2020): "Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas", en Blanco, A., Chueca, A., López-Ruiz, J.A. y Mora, S (2021): *Informe España 2020,* pp. 292-340. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2020/10/Informe-Espana-2020-Cap.-3-1.pdf

Meil, G., Romero-Balsas, P. y Castrillo-Bustamante, C. (2019): "The effectiveness of corporate gender equality plans in improving leave provisions for fathers in Spain". *Community, Work & Family*, 22(1), pp. 96-110. https://doi.org/10.1080/13668803.2018.1541165

Meil, G., Escobedo, A. y Lapuerta, I. (2021): "Spain Country note", en Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. y Moss, P. (eds.): *International Review of Leave Policies and Research 2021*, pp. 555-572. http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Moreno, J. M. (2022): "'Educación en la sombra' en España: cómo las clases particulares se están convirtiendo en un bien de primera necesidad". *EsadeEcPol*

Brief 22. Barcelona: ESADE. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/educacion-en-la-sombra-en-espana-como-las-clases-particulares-se-estan-convirtiendo-en-un-bien-de-primera-necesidad/

Moreno, S. y Borrás, V. (2021): *Que teletrabajen ellos: aprendizajes de la pandemia, más allá de lo obvio*. Barcelona: MRA Ediciones.

Obiol, S. (2006): "El sistema de prestaciones por hijo a cargo en España". *Revista Internacional de Sociología*, 43, pp. 95-117. https://doi.org/10.3989/ris.2006.i43.42

Obiol, S. (2021): "La jornada continua como un recurso para la maternidad intensiva. Una mirada desde la Comunidad Valenciana". *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 14 (3), pp. 291-306. https://doi.org/10.7203/RASE.14.3.21545

OCDE (2016a): *Be Flexible! Background brief on how workplace flexibility can help European employees to balance work and family*. París: OECD. https://www.oecd.org/els/family/Be-Flexible-Backgrounder-Workplace-Flexibility.pdf

OECD (2016b). *Walking the tightrope: Background brief on parents' work-life balance across the stages of childhood*. París: OECD. https://www.oecd.org/social/family/Background-briefparents-work-life-balance-stages-childhood.pdf

OCDE (2022a): *Social Expenditure Database (SOCX)*. París: OECD. https://www.oecd.org/social/expenditure.htm

OCDE (2022b): *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*. París: OECD Publishing. https://www.oecd.org/els/evolving-family-models-in-spain-c27e63ab-en.htm

Offer, S. y Schneider, B. (2011): "Revisiting the gender gap in time-use patterns: Multitasking and well-being among mothers and fathers in dual-earner families". *American Sociological Review*, 76(6), pp. 809-833. https://doi.org/10.1177/0003122411425170

Oxfam Intermón (2021): *Esenciales y sin derechos o cómo implementar el convenio 189 de la OIT para las trabajadoras del hogar*. Barcelona: Oxfam-Intermón. https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/esenciales-sin-derechos-empleadas-hogar

Pampel, F. (2011): "Cohort Changes in the Socio-demographic Determinants of Gender Egalitarianism". *Social Forces*, 89(3), pp. 961-982. https://doi.org/10.1353/sof.2011.0011

Pasqualini, M., Domínguez-Folgueras, M., Ferragina, E., Godechot, O., Recchi, E. y Safi, M. (2022): "Who took care of what? Shift in couples' share of unpaid work during the first year of the pandemic in France". *Demographic Research*, 46(34), pp. 1007-1036. https://doi.org/10.4054/DemRes.2022.46.34

Pazos, M. (2013): *Desiguales por Ley.* Madrid: La Catarata.

Perrons, D. (2021): *Is Austerity Gendered? – The Future of Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Poza, I. C. (2014): "Desarrollo y crisis de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1997-2014). Un marco explicativo". *Investigaciones Feministas*, 5, pp. 207-231. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47759

Raibel, K. y Verbakel, E. (2021): "Are the gender gaps in informal caregiving intensity and burden closing due to the COVID-19 pandemic? Evidence from the

Netherlands". *Gender, Work and Organization*, 28(5). https://doi.org/10.1111/gwao.12725

Romero-Balsas, P., Meil, G. y Rogero-García, J. (2022): "Is Spanish parental leave 'traditionalising' the gender distribution of childcare and housework?". *Journal of Family Research*, pp. 1-19. https://doi.org/10.20377/jfr-745 https://doi.org/10.20377/jfr-745

Ruesga, S. M., y Viñas, A. I. (2021): "Desempleo y ERTEs: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19". *Economía UNAM,* 52, pp. 87-106. http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/600/618

Safi, M., Coulangeon, P., Godechot, O., Ferragina, E., Helmeid, E., Pauly, S., ... y Schradie, J. (2020): *When life revolves around the home: Work and sociability during the lockdown.* https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/184hc1u3u09768ln-3ggjdou125/resources/coco-pb3-eng-final.pdf

Salido, O. (2016): "El impacto de género de la crisis en los países del Sur de Europa". *Revista Española de Sociologia*, 25(2), pp. 277-279. https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/65544

Save the Children (2021): *Guaranteeing Children's Future: How to end child poverty and social exclusion in Europe. Country Report: Spain*. Bélgica: Save the Children Europe. https://resourcecentre.savethechildren.net/document/guaranteeing-childrens-future-how-to-end-child-poverty-and-social-exclusion-in-european/

Seiz, M. (2021): "Equality in confinement: Nonnormative divisions of labor in Spanish dual-earner families during the COVID-19 lockdown". *Feminist Economics*, 27(1-2), pp. 345-361. https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1829674

Sevilla, A. y Smith, S. (2020): "Baby steps: the gender division of childcare during the COVID-19 pandemic". *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Supplement_1): S169-S186. https://doi.org/10.1093/oxrep/graa027

Shafer, K. Scheibling, C. y Milkie, M. (2020): "The Division of Domestic Labor before and during the COVID-19 Pandemic in Canada: Stagnation versus Shifts in Fathers' Contributions". *Canadian Review of Sociology*, 57(4), pp. 523-549. https://doi.org/10.1111/cars.12315

Aisenbrey, S., Evertsson, M. y Grunow, D. (2009): "Is There a Career Penalty for Mothers' Time Out?: A Comparison of Germany, Sweden and the United States". *Social Forces*, 88(2), pp. 573-605. http://www.jstor.org/stable/40645817

Sönmez, I. (2021): "A Missed Opportunity for Men? Partnered and Employed Individuals' Involvement with Housework during the COVID-19 Lockdown in the UK". *Social Sciences*, 10(4), pp. 135. https://doi.org/10.3390/socsci10040135

Sullivan, O., Coltrane, S., Mcannally, L. y Altintas, E. (2009): "Father-Friendly Policies and Time-Use Data in a Cross-National Context: Potential and Prospects for Future Research". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 624(1), pp. 234-254. https://doi.org/10.1177/0002716209335138

Távora, I. y Rodríguez-Modroño, P. (2018): "The impact of the crisis and austerity on low educated working women: The cases of Spain and Portugal". *Gender, Work & Organization*, 25, pp. 621-636. https://doi.org/10.1111/gwao.12238

Thevenon, O. (2013): "Drivers of female labour force participation in the OECD". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 145. https://doi.org/10.1787/1815199X

Torns, T. (2011): "Conciliación de la vida laboral y familiar o corresponsabilidad: ¿el mismo discurso?". *Revista Interdisciplinar de Estudios de Género*, 1/11, pp. 5-13. https://ddd.uab.cat/pub/rideg/rideg_a2011m12n1/rideg_a2011m12n1p5.pdf

Van der Lippe, T., y Lippényi, Z. (2020): "Co-workers working from home and individual and team performance". *New Technology, Work and Employment*, 35(1), pp. 60-79. https://doi.org/10.1111/ntwe.12153

Walby, S. (2015). *Crisis*. Cambridge: Polity Press.

West, C. y Zimmerman, D. H. (1987): "Doing gender". *Gender & Society*, 1(2), pp. 125-151. https://www.jstor.org/stable/189945

Wilkinson, R. y Pickett, K. (2019): *Igualdad. Cómo las sociedades más igualitarias mejoran el bienestar colectivo*. Madrid: Capitán Swing.

Yang, L., Holtz, D., Jaffe, S., Suri, S., Sinha, S., Weston, J., Joyce, C., Shah, N., Sherman, K., Hecht, B. y Teevan, J. (2022): "The effects of remote work on collaboration among information workers". *Nature Human Behaviour,* 6(1), pp. 43-54. https://doi.org/10.1038/S41562-021-01196-4

Zamberlan, A., Gioachin, F. y Gritti, D. (2021): "Work less, help out more? The persistence of gender inequality in housework and childcare during UK COVID-19". *Research in Social Stratification and Mobility*, 73, pp. 100583. https://doi.org/10.1016/j.rssm.2021.100583

Zhou, M., Hertog, E., Kolpashnikova, K. y Kan, M. Y. (2020): *Gender inequalities: Changes in income, time use and well-being before and during the UK COVID-19 lockdown*. https://doi.org/10.31235/osf.io/u8ytc

Capítulo 4
DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19: ¿QUÉ SABEMOS DOS AÑOS DESPUÉS?

Celia Fernández-Carro
Marta Seiz
UNED

Juan Manuel García-González
Universidad Pablo de Olavide

José Manuel Torrado
Universidad de Granada

Introducción

La peste negra en la Europa del siglo XIV, la viruela y el sarampión que las colonizaciones europeas llevaron a América en los siglos XV y XVI, la gripe española a comienzos del siglo XX o el VIH y el ébola a finales del siglo XX son solo algunos ejemplos de cómo epidemias y plagas se han sucedido a lo largo de la historia; no solo diezmando poblaciones, sino transformando la forma en que las personas viven y se relacionan. Sin embargo, nuestra memoria cortoplacista parecía haber olvidado la relativa frecuencia de las crisis epidémicas cuando hace algo más de dos años una nueva enfermedad comenzó a extenderse por todo el planeta.

El 31 de diciembre de 2019 se registró el primer caso de una neumonía de etiología desconocida en la ciudad de Wuhan (China). Una semana más tarde, las autoridades de este país informaron de que el patógeno responsable de esa neumonía era un nuevo tipo de virus: el coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave o SARS-CoV-2. El SARS-CoV-2 causa una enfermedad infecciosa, denominada COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que afecta fundamentalmente al sistema respiratorio. Los síntomas de esta enfermedad son en muchos casos leves o moderados. No obstante, el virus SARS-CoV-2 puede producir también síntomas graves y muy graves, incluso el fallecimiento; especialmente en personas con patologías crónicas como enfermedades cardiovasculares y respiratorias, diabetes o cáncer. El incremento abrupto de contagios y fallecimientos a nivel mundial provocados por la alta transmisibilidad del virus llevó a que el 11 de marzo de 2020 la OMS categorizara el brote epidémico como pandemia.

En España, el primer caso de la COVID-19 se detectó el 31 de enero de 2020 en La Gomera. La rapidez con la que se sucedieron los contagios, su elevada letalidad –sobre todo entre las personas mayores– y la falta de conocimiento sobre las vías de propagación hicieron que el Gobierno central decretase, como principal medida para la contención de la enfermedad, un estado de alarma que implantó el confinamiento domiciliario estricto durante tres meses a partir del 14 de marzo de 2020. Tanto el inicio de la pandemia como el posterior confinamiento supusieron un gran reto para la población y para las Administraciones de todos los niveles territoriales, así

como para las instituciones públicas, en especial para el sistema sanitario. Se puso a prueba la capacidad de resistencia y resiliencia de los colectivos más vulnerables en términos socioeconómicos y de salud, así como la densidad de la red familiar existente en España como paradigma societal del sur de Europa. En esta coyuntura, la población española se encontró, probablemente por primera vez en la historia reciente, sin referentes de actuación, así como con una sobreinformación acompañada, paradójicamente, de gran desinformación e incertidumbre. Sobrevino de esta manera una crisis a todos los niveles: sanitaria, social, económica y política, que condicionó la dinámica demográfica del país. Los comportamientos de la población que están detrás de las tendencias en fecundidad, migraciones, nupcialidad o mortalidad se vieron influidos por el clima generalizado de perplejidad, irresolución y riesgo inminente.

El objetivo de este capítulo es ofrecer una panorámica actualizada de las principales consecuencias demográficas de la pandemia de la COVID-19 en España. El capítulo se centra en describir las transformaciones acontecidas en cuanto a mortalidad y longevidad, bienestar emocional y salud mental, fecundidad y relaciones de pareja, y movimientos migratorios durante un periodo de dos años que va desde el inicio de la pandemia en marzo de 2020 hasta la consolidación, en marzo de 2022, de lo que se ha etiquetado como la *nueva normalidad*. El análisis presta especial atención al impacto de la pandemia sobre las desigualdades y las brechas socioeconómicas más relevantes, siempre que los datos lo hayan hecho posible. Por ello, los indicadores demográficos se han comparado sistemáticamente por edad, sexo, nivel educativo, lugar de origen y comunidad autónoma de residencia.

El conocimiento generado se suma al de otros estudios demográficos previos enfocados en el contexto español, los cuales, además, son el punto de partida de nuestro análisis. Nos referimos al trabajo de Esteve, Blanes y Domingo (2021), el cual supuso el primer análisis puramente demográfico sobre el impacto de la pandemia de la COVID-19 en la mortalidad, la fecundidad y las migraciones de la población española. También el estudio de Requena (2022), donde se analizan los cambios netos que la pandemia ha producido en lo referente a las defunciones, los nacimientos y las migraciones, constatando un efecto devastador sobre las defunciones y menos acentuado sobre los nacimientos y las migraciones; habiendo derivado todo ello en el decrecimiento de la población. Además de estos trabajos, en el periodo 2020-2022 se ha publicado una considerable cantidad de estudios específicos de cada uno de los fenómenos demográficos que tratamos en este capítulo. Estas investigaciones se mencionan en las secciones correspondientes.

Más allá de su contribución a la actualización de las conclusiones de estudios previos, la relevancia de este capítulo estriba en las novedades que

aporta. En primer lugar, el trabajo expande el conocimiento existente sobre mortalidad y longevidad, mostrando el papel del nivel educativo en el cambio de la esperanza de vida. En segundo lugar, el capítulo amplía el abanico de aspectos estudiados sobre patrones de natalidad y fecundidad durante la pandemia, incorporando asimismo el análisis de los efectos del confinamiento y de las fases posteriores de la crisis sanitaria en las dinámicas y relaciones de pareja. En tercer lugar, el capítulo abre nuevas vías de estudio dentro del análisis sociodemográfico al explorar el impacto del confinamiento en el bienestar emocional y la aparición de la fatiga pandémica en la población española. En cuarto lugar, se constata el paradójico viaje de ida y vuelta de las migraciones internas.

La importancia de conocer los escenarios demográficos característicos del periodo de pandemia –y especialmente de sus primeras etapas– radica en tres cuestiones. La primera es la necesidad de contar con una base contextual general para llevar a cabo futuros estudios específicos sobre fecundidad, mortalidad, migraciones o salud mental a cualquier nivel territorial, sea en el ámbito de diagnóstico, explicativo o de intervención. La segunda es la utilidad de este conocimiento para fortalecer la capacidad de acción e intervención en futuras crisis sociosanitarias, dada la importancia de las dinámicas demográficas y sus correlatos en lo que respecta a la salud y el bienestar de la población. Por último, y a colación de lo anterior, los resultados de este estudio ofrecen una panorámica útil para las Administraciones, que contarán con una base para la elaboración de políticas públicas tanto preventivas como de acción en caso de situaciones similares.

Fuentes de datos e indicadores utilizados en el capítulo

En la elaboración de este capítulo ha sido necesario utilizar datos procedentes de muy diversas fuentes dependiendo del fenómeno demográfico analizado. A continuación, se describen estas fuentes, así como las decisiones metodológicas del capítulo.

La fuente de datos principal para analizar las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 sobre la mortalidad en España es la Estimación del número de Defunciones Semanales durante el brote de COVID-19 (EDeS), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta operación estadística reúne los datos actualizados sobre defunciones de los Registros Civiles, combinados con información histórica de la Estadística de Defunciones. Los datos de EDeS permiten conocer la evolución semanal del número de muertes por sexo, edad y comunidad autónoma durante los dos primeros años de pandemia. En el momento de hacer este análisis, los datos de EDeS son definitivos para el año 2020, mientras que para 2021 aún son datos estimados y, por lo tanto, provisionales, lo cual

se debe tener en cuenta de cara a la interpretación de los resultados. A su vez, para analizar los efectos de la pandemia sobre la longevidad, se utilizan datos de la tabla de mortalidad y el indicador de esperanza de vida calculados por el INE para el quinquenio 2015-2019 y para el año 2020. El indicador de esperanza de vida para el año 2021 aún no estaba disponible en el momento de finalizar este capítulo.

Adicionalmente, la información sobre defunciones que provee el INE se completa con los datos de los informes del Sistema de Vigilancia de la Mortalidad Diaria (MoMo), del Centro Nacional de Epidemiología, perteneciente al Instituto de Salud Carlos III (ISCIII). MoMo es un sistema ideado con el objetivo de identificar eventos que puedan poner en riesgo la salud pública en España a través del registro de los fallecimientos diarios. La información sobre mortalidad de los informes MoMo se obtiene del Registro General de Registros Civiles y Notariados del Ministerio de Justicia, distribuidos entre todas las comunidades autónomas y que incluye las 50 capitales de provincia y las dos ciudades autónomas. Los datos de MoMo nos ofrecen los porcentajes de sobremortalidad por sexo, edad y región en cada oleada de la pandemia.

La velocidad con la que se sucedieron los contagios y las muertes en España a partir de marzo de 2020 hizo prioritario generar datos epidemiológicos que ayudaran, primero, a comprender cómo se comportaba esta nueva enfermedad en España y, segundo, a tomar decisiones sobre cómo frenar su impacto negativo sobre la salud colectiva. En este sentido, la contabilización de las personas fallecidas a causa del virus se tornó imprescindible y urgente. Sin embargo, la elaboración de las estadísticas de mortalidad encontró un escollo importante en la variedad de procedimientos utilizados por los distintos niveles administrativos y comunidades autónomas para registrar y estimar los fallecimientos por la COVID-19. Esta falta de homogeneidad en el registro generó discrepancias entre los decesos contabilizados por el Ministerio de Sanidad y los contabilizados por el Centro Nacional de Epidemiología[1], sobre todo en las primeras semanas de la pandemia (Cirera *et al.*, 2021), siendo esta una de las principales limitaciones a las que nos enfrentamos a la hora de analizar las consecuencias demográficas de la pandemia. Hay indicios de un importante subregistro de muertes que multiplicaría por tres la cifra oficial de personas fallecidas

[1] El Ministerio de Sanidad contabiliza las muertes por la COVID-19 a partir de los datos notificados por las comunidades autónomas a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (al sistema SiViEs). Se incluyen los casos confirmados con una prueba diagnóstica positiva de infección activa (PDIA). El Centro Nacional de Epidemiología, a través del Sistema de Monitorización de la Mortalidad diaria (MoMo), estima el exceso de muertes en un determinado periodo comparando las defunciones ocurridas en años anteriores utilizando la información de mortalidad por todas las causas que se obtiene diariamente de 3.999 Registros Civiles informatizados del Ministerio de Justicia.

por el virus: si hasta el 31 de diciembre de 2021 las cifras oficiales situaban en 5,9 millones las personas fallecidas a causa del virus en todo el mundo, el exceso de mortalidad real podría ascender a 18,2 millones (Wang *et al.*, 2022).

Para el estudio del bienestar emocional se han usado los datos del estudio 3285 del CIS, *Estudio sobre bienestar emocional (Piloto CATI)*, con una muestra de 937 sujetos, representativa a nivel de la población española de 18 o más años, y cuyo trabajo de campo se realizó del 5 al 8 de junio de 2020, justo en la última etapa del confinamiento domiciliario derivado de la pandemia de la COVID-19. Se trata de una muestra piloto cuya administración del cuestionario se realizó a través de entrevista telefónica asistida por ordenador (CATI) dadas las condiciones de estado de alarma y de confinamiento por la emergencia sanitaria en las que se encontraba la población española en las fechas del trabajo de campo.

El análisis de las consecuencias de la pandemia en términos de fecundidad, formación y disolución de uniones está basado en diferentes indicadores proporcionados por el INE. La evolución de la fecundidad se examina utilizando la Estimación Mensual de Nacimientos (2019-2021), los Indicadores de Fecundidad (2007-2020) y las estadísticas de nacimientos del Movimiento Natural de la Población (2007-2020). Asimismo, se utilizan datos de la Encuesta de Población Activa (cuarto trimestre de 2019 y 2020) cuando las tasas de fecundidad durante el primer año de pandemia, a nivel autonómico, se ponen en relación con la evolución de los niveles de desempleo. En lo que respecta a las relaciones de pareja, se han utilizado datos sobre parejas de hecho y matrimonios procedentes de la Encuesta Continua de Hogares (2019, 2020), el Movimiento Natural de la Población (matrimonios, series mensuales, 2018-2020), los Indicadores de Nupcialidad y los Indicadores de Primo-Nupcialidad. Es preciso destacar que, con la excepción de la Estimación Mensual de Nacimientos, que se extiende hasta diciembre de 2021, solo se dispone de datos correspondientes al año 2020. Por este motivo, con el fin de contextualizar la evolución entre 2019 y 2020 y poder comprender mejor si las primeras etapas de la pandemia se asociaron a algún cambio sustantivo en términos de fecundidad y relaciones de pareja o sencillamente entrañan continuidad con una tendencia preexistente, se ha tenido en cuenta la evolución de las dinámicas analizadas desde el año previo al inicio de la crisis económica de 2008, con especial atención a los patrones observados durante la misma y la posterior recuperación. Para examinar la evolución en la calidad de las relaciones de pareja, se ha recurrido al estudio 3325 del CIS, *Encuesta sobre las relaciones sociales y afectivas en tiempos de pandemia de la COVID-19*. Este fue llevado a cabo entre mayo y junio de 2021 sobre una muestra representativa de la población española, de 2972 individuos de ambos sexos de 18 años o más.

Por último, la contención de la propagación de la pandemia supuso el despliegue de un conjunto de medidas restrictivas de la movilidad sin precedentes, cuyo impacto en las migraciones y en los cambios residenciales ha sido, hasta el momento, poco estudiado desde una perspectiva científica. Para su análisis se ha recurrido a los datos de la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), la cual recoge las altas y bajas padronales de los municipios españoles respecto al resto de España y el extranjero. Se hace uso de dos tipos de datos de dicha fuente. En primer lugar, para abordar el impacto global de la pandemia en las migraciones exteriores e interiores partimos de una explotación de los microdatos de la EVR desde 2006 hasta 2020. Estos datos permiten tanto analizar el cambio que supuso la irrupción de la pandemia respecto a los años previos y contemplar la evolución mensual de las pautas migratorias, como evaluar el efecto de las medidas restrictivas aplicadas.

En segundo lugar, para conocer el impacto de los cambios en las pautas migratorias, además de los mencionados microdatos, se ha construido una base de datos a nivel municipal que contempla los saldos residenciales interiores, exteriores y totales de todos los municipios españoles entre los años 2011 y 2020. A partir de estos saldos se han calculado tasas netas de migración, que relacionan los saldos migratorios de cada municipio con su población al inicio del periodo. Tales tasas se han calculado para dos periodos, 2011-2019 (antes de la pandemia) y 2020 (año de la pandemia), permitiendo mapear las pautas de asentamiento de los migrantes. Para evitar el error común que puede suponer la identificación del carácter urbano-rural de los municipios solo en base a su tamaño poblacional, este análisis utiliza la delimitación de las áreas metropolitanas españolas propuesta por Feria y Martínez (2016). Las áreas metropolitanas son agregados municipales que se articulan funcionalmente como mercados unitarios de trabajo y vivienda, y que son concebidos por sus habitantes como un mismo espacio de vida, como una misma región urbana (Susino, 2003). Contemplar esta delimitación metropolitana nos lleva a poder valorar el alcance y naturaleza del cambio en las pautas de asentamiento que ha introducido la pandemia, en tanto que nos permite diferenciar el crecimiento de las zonas suburbanas (es decir, municipios urbanos dependientes de cabeceras metropolitanas, coloquialmente llamados municipios corona o dormitorio) y de las zonas rurales (por definición, exteriores a las áreas metropolitanas).

Claves para la interpretación de los datos

Algo que han mencionado los estudios demográficos previos, y que también apuntamos desde este capítulo, es que los resultados del análisis deben ser interpretados con cautela. Dos son los motivos que respaldan esta

afirmación. Por un lado, se desconoce con exactitud cuál va a ser la evolución futura de la pandemia. Por otro lado, los cambios demográficos suelen ser producto de una evolución de largo recorrido: en el caso de la pandemia, el impacto inmediato en la mortalidad y las migraciones ha sido evidente y, en menor medida, también se ha hecho notar en la fecundidad. Ahora bien, es difícil aventurar hasta qué punto esas transformaciones van a estabilizarse o van a experimentar un nuevo giro acorde al devenir de la pandemia y los cambios estructurales que ha conllevado.

De cara a la interpretación de los datos también debemos tener en cuenta que, en general, las consecuencias de la pandemia, también las demográficas, no solo han dependido de la incidencia y letalidad de la enfermedad que las provocó, sino también de la coyuntura económica, social y política previa a la crisis sanitaria, así como de las medidas implementadas para combatir sus efectos y garantizar la salud de la población. En este sentido, el análisis específico de las consecuencias demográficas de la pandemia debe interpretarse dentro del marco político, social y sanitario en el que se produjeron y acorde a los cambios derivados de la propia pandemia.

1. Mortalidad, longevidad y bienestar

1.1. Empezando por el principio: una sobremortalidad inesperada

Un aumento acelerado e inesperado de la mortalidad y de la morbilidad específica es la circunstancia que anuncia el estallido de cualquier epidemia. La pandemia de la COVID-19 no iba a ser una excepción y su irrupción provocó una acusada y repentina sobremortalidad en España, que, a principios de marzo de 2022, dos años después del inicio oficial de la pandemia, se cifra en alrededor de 100.000 fallecimientos[2].

Hasta ese momento, las tendencias en mortalidad y longevidad del último siglo en España dibujaban un panorama de éxito absoluto. La mortalidad había venido descendiendo de manera generalizada desde inicios del siglo XX gracias a una mejora sustancial de las condiciones de vida y salud de la población (Blanes, 2007). Esta tendencia solo se había visto interrumpida por la epidemia de gripe de 1918 y la Guerra Civil (1936-1939). El rápido y considerable descenso de la mortalidad se tradujo en una mayor longevidad,

[2] Como antes se ha mencionado, existen discrepancias en las cifras del número total de decesos dependiendo del organismo que ofrezca el dato: mientras que el Ministerio de Sanidad calcula que han fallecido unas 100.413 personas desde el inicio de la pandemia, los informes MoMo del Centro Nacional de Epidemiología indican que las personas fallecidas han sido 99.760 (fuentes consultadas el 4 de marzo de 2022).

prolongando la vida de la población española, sobre todo a partir de la década de los años 50 del siglo XX, como nunca en la historia.

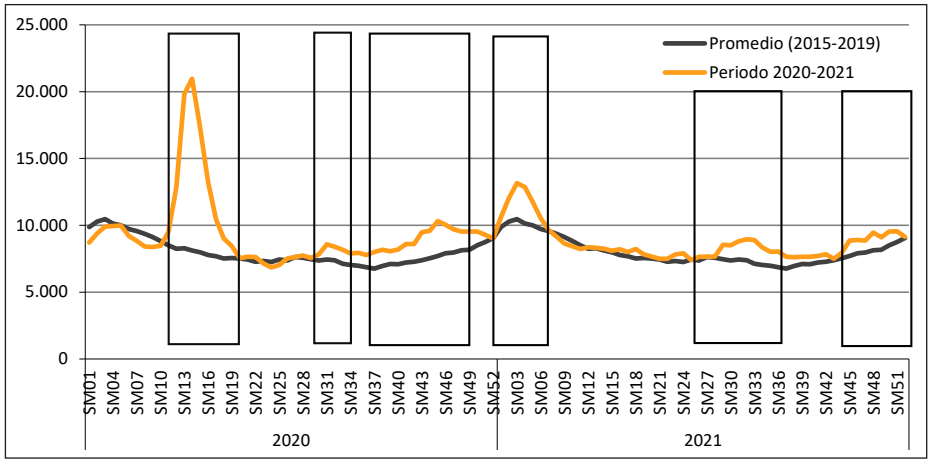
Se sospecha que la pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 llegó a España a finales de enero de 2020, aunque sus efectos sobre la mortalidad pasaron inadvertidos hasta la segunda semana de marzo de ese año, cuando el número de fallecimientos empezó a crecer exponencialmente. Después de esa crisis de sobremortalidad inicial vendrían otras de distinta duración e intensidad que el Centro Nacional de Epidemiología ha clasificado en 9 periodos para el conjunto del país[3] y el Ministerio de Sanidad en 6 periodos[4]. Sin embargo, las diferencias regionales en la evolución de la pandemia han hecho que el número de oleadas y su letalidad hayan variado entre comunidades autónomas.

Nuestro análisis constata el escenario ya descrito por trabajos previos (Esteve *et al.*, 2021; Requena, 2022). La evolución de la sobremortalidad en España durante la pandemia puede observarse en el gráfico 1, donde se comparan las defunciones semanales en los años 2020 y 2021 con la media de defunciones semanales durante los cinco años precedentes (2015-2019). La primera oleada ocurrida entre los meses de marzo y junio de 2020 fue sin duda la más letal. La COVID-19 fue responsable de un 19% de las muertes producidas en marzo y del 30% del total de muertes registradas en abril, provocando un exceso de la mortalidad total de un 54% y de un 80%, respectivamente. La magnitud del impacto de esta primera oleada sobre la mortalidad en España es aún más evidente en términos comparativos. Según Eurostat, España fue el país de la UE-27 con mayor porcentaje de sobremortalidad en los primeros meses de pandemia, muy por encima de la media europea (14% en marzo y 25,3% en abril), seguida de cerca solo por Italia –en el mes de marzo, un 50%– y Bélgica –en el mes de abril, un 73%–.

[3] La identificación de etapas que ha hecho el Centro Nacional de Epidemiología ha variado a lo largo de la pandemia, por lo que los 9 periodos son una estructura provisional y orientativa que puede cambiar en el futuro según evolucione la enfermedad. Los criterios utilizados para delimitar estos periodos de sobremortalidad han sido: 1) observar al menos dos días consecutivos con defunciones observadas por encima del percentil 99 de las estimadas; 2) la fecha de inicio del periodo es el primer día con las defunciones observadas por encima de las estimadas; 3) la fecha de fin del periodo es el último día con las defunciones observadas por encima de las estimadas; y 4) si entre la fecha de fin de un periodo y la fecha de inicio del siguiente hay dos días, se unifican ambos periodos, tomando la fecha de inicio del primer periodo y fecha de fin del último.

[4] Primer periodo: desde el inicio de la pandemia hasta el 21 de junio de 2020. Segundo periodo: desde el 22 de junio hasta el 6 de diciembre de 2020. Tercer periodo: desde el 7 de diciembre de 2020 hasta el 14 de marzo de 2021. Cuarto periodo: desde el 15 de marzo hasta el 19 de junio de 2021. Quinto periodo: desde el 20 de junio hasta el 13 de octubre de 2021. Sexto periodo: desde el 14 de octubre de 2021 hasta la actualidad.

Gráfico 1 – Defunciones semanales durante la etapa previa a la pandemia (promedio 2015-2019) y durante la pandemia (años 2020 y 2021)



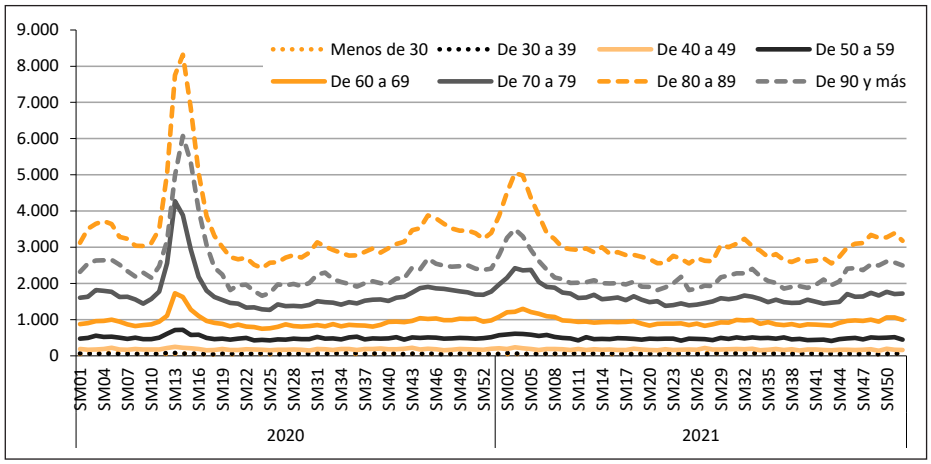
Nota: Los datos de los años 2020 y anteriores son definitivos. Los datos de 2021 son estimados.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística experimental del INE.

La segunda etapa con mayor sobremortalidad para el total del país fue la cuarta oleada, ocurrida entre finales del año 2020 y principios de 2021, cuando se estima que el exceso de mortalidad alcanzó el 21%.

La distribución de las muertes por la COVID-19 por sexo y edad mostró que sus síntomas resultaban algo más mortíferos para los hombres en comparación con las mujeres, y, sobre todo, que su letalidad se concentraba en las personas de edades avanzadas. Observando la evolución de las defunciones semanales por grupos de edad, vemos que la sobremortalidad estuvo protagonizada por las personas con 70 o más años (gráfico 2), cuyo exceso de mortalidad alcanzó el 75% durante la primera oleada. La correlación positiva entre la letalidad de la enfermedad y la existencia de patologías crónicas previas como hipertensión, enfermedades cardiovasculares, diabetes, enfermedad crónica pulmonar y enfermedad renal crónica fue la que situó a la población en edades avanzadas en el centro de la diana del virus (Tisminetzky *et al.*, 2020). Como indican los datos del Ministerio de Sanidad, el 95% de las personas mayores de 70 años fallecidas por la COVID-19 durante la primera oleada tenía al menos una enfermedad previa diagnosticada. Además, la disponibilidad limitada de camas, personal médico y material de cuidados intensivos en los primeros meses de la pandemia condujo al colapso del sistema hospitalario y ambulatorio, haciendo que fueran las personas mayores, principalmente si presentaban multimorbilidad y enfermedades crónicas, las primeras descartadas para ser atendidas y tratadas.

Gráfico 2 – Defunciones semanales durante la pandemia por grupo de edad. 2020 y 2021



Nota: Los datos de los años 2020 y anteriores son definitivos. Los datos de 2021 son estimados

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística experimental del INE.

La mayoría de los fallecimientos durante el año 2020 se produjeron en hospitales (54%), seguidos de los domicilios particulares (27%) y de las residencias para personas mayores (15%). A pesar de su menor porcentaje, los fallecimientos en residencias fueron un fenómeno especialmente dramático durante la primera oleada, por la crudeza de las circunstancias de soledad, abandono y aislamiento en las que se produjeron. También por la certeza de que el impacto podría haberse minimizado si las condiciones previas y las decisiones tomadas durante la pandemia hubieran sido diferentes. En general, las personas mayores en residencias presentan una alta multimorbilidad y cronicidad, lo que les convirtió en un colectivo especialmente vulnerable a los efectos del virus. A esto se sumó el que, como han apuntado algunos estudios (Barrera-Algarín *et al.*, 2021; Deusdad, 2020), una serie de condicionantes estructurales acentuaron la brutal incidencia de la COVID-19 sobre la población mayor en general y sobre la que vive en residencias en particular. Por un lado, las residencias de personas mayores y los hospitales formaban parte de un sistema sociosanitario ya precarizado como resultado de las medidas que recortaron los sistemas de bienestar tras la crisis económica de 2008. De hecho, algunos estudios demuestran que el modelo de financiación y gasto público de las distintas comunidades autónomas explica en buena medida la sobremortalidad producida por la pandemia en España. Allí donde hubo una mayor sobremortalidad por la COVID-19, las medidas presupuestarias en el ámbito sanitario durante el periodo 2010-2018 fueron más restrictivas. Es el caso de la Comunidad de Madrid o de Cataluña (Ramón-Dangla *et al.*, 2021). Por otro lado, la desatención y discriminación hacia la población

mayor en residencias vino provocada por la falta de servicios de prevención, enfermería o fisioterapia, lo cual mermó la capacidad de respuesta de los centros. Además, la propagación de la enfermedad se vio acelerada por la escasez de material sanitario como test para la detección del virus o los trajes de protección (los conocidos EPI, Equipos de Protección Individual), así como por el diseño arquitectónico de los establecimientos que dificultaba el seguimiento de las recomendaciones de las autoridades sanitarias para evitar el contagio: habitaciones compartidas, poco espacio exterior, imposibilidad de aislamiento, etc. Según datos del INE, Castilla y León, Cataluña y Castilla-La Mancha fueron las regiones con mayor sobremortalidad en residencias, todas con más de un 20% sobre el total de defunciones de 2020.

La sobremortalidad provocada por la pandemia ha seguido una distribución territorial desigual tanto en magnitud como en el número de oleadas y duración de estas. Mientras en Galicia, Asturias o La Rioja el grueso de las defunciones se concentró en la primera oleada, a la que siguió un periodo de relativa estabilidad, en comunidades como el País Vasco, con hasta 10 periodos de sobremortalidad, la Comunidad Valenciana o Cataluña, con 9 oleadas, o la Comunidad de Madrid, con 8 oleadas, las crisis de sobremortalidad se repitieron continuamente durante 2020 y 2021.

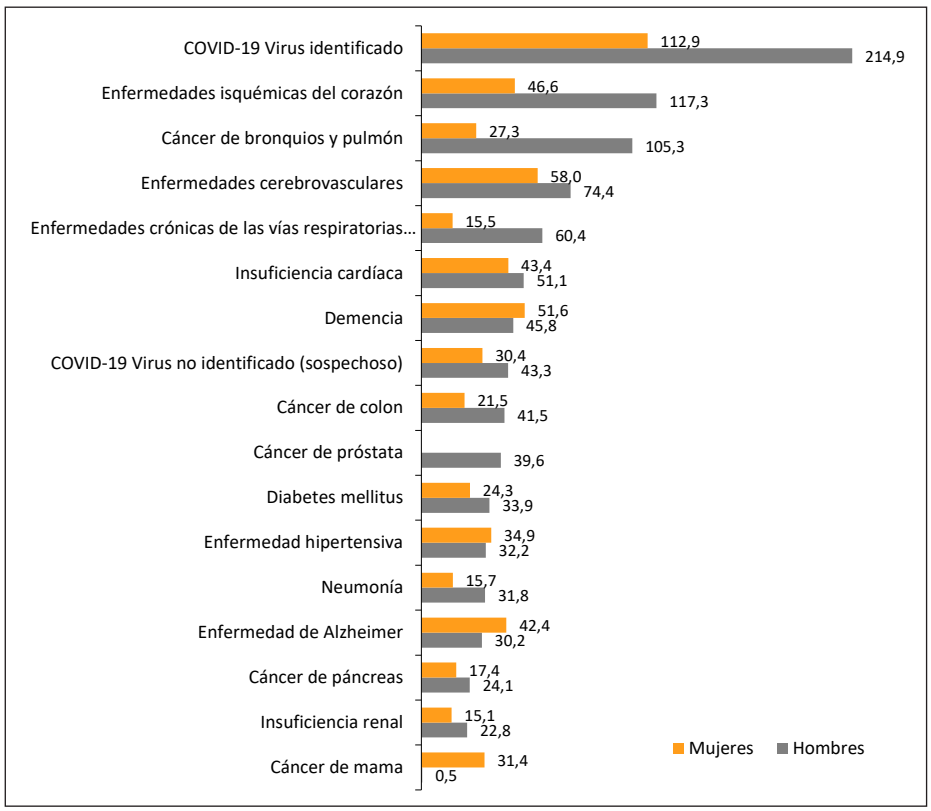
Aunque un rasgo común a todos los territorios es que experimentaron la primera oleada y que esta fue la que mayor sobremortalidad provocó, sus consecuencias se dejaron sentir especialmente en el centro y este de la península, así como en la ciudad autónoma de Ceuta (300%). Por orden descendente, las regiones cuyo exceso de mortalidad superó el 100% en marzo y abril de 2020 fueron la Comunidad de Madrid (189%), Castilla-La Mancha (163%), Navarra (121%), Cataluña (117%) y Castilla y León (107%). Las comunidades autónomas que tuvieron un menor exceso de defunciones durante la primera oleada fueron Canarias (27%), Murcia (27%), Galicia (21%) y Andalucía (21%). Aunque aún se sigue investigando sobre los factores responsables de las divergencias regionales en la ocurrencia y la duración de las oleadas, se puede afirmar que responden a una combinación de factores demográficos, como el envejecimiento de la región, la densidad de población, la proporción de personas mayores que vivían en residencias o la movilidad intra e interregional de cada territorio; factores sociales y políticos como las distintas medidas adoptadas para combatir la pandemia; sanitarios como las deficiencias en la detección de casos leves de la COVID-19; o ambientales como la temperatura y la climatología (Medeiros Figueiredo *et al.*, 2022).

La principal secuela del exceso de defunciones en términos demográficos fue el incremento acelerado de la tasa de mortalidad, que pasó de 8,83 defunciones por 1.000 habitantes en 2019 a 10,4 en 2020, retrocediendo

a magnitudes propias de la década de los años 50 del pasado siglo. Este aumento del 18% en tan solo un año frenó de golpe la trayectoria descendente que la tasa de mortalidad venía experimentando en España desde principios del siglo XX. El que las defunciones estuvieran concentradas en la población de mayor edad hizo que las tasas específicas de mortalidad a partir de los 80 años fueran las que mayor incremento experimentaran entre 2019 y 2020.

En 2020, la COVID-19 fue la principal causa de muerte para ambos sexos en España, aunque las tasas estandarizadas de mortalidad muestran que esta causa de muerte tuvo mayor incidencia entre la población masculina, con un 214,9 por 100.000 habitantes, comparado con el 112,9 de las mujeres (gráfico 3).

Gráfico 3 – Tasas estandarizadas de mortalidad por causa de muerte y sexo. En tantos por cien mil. 2020



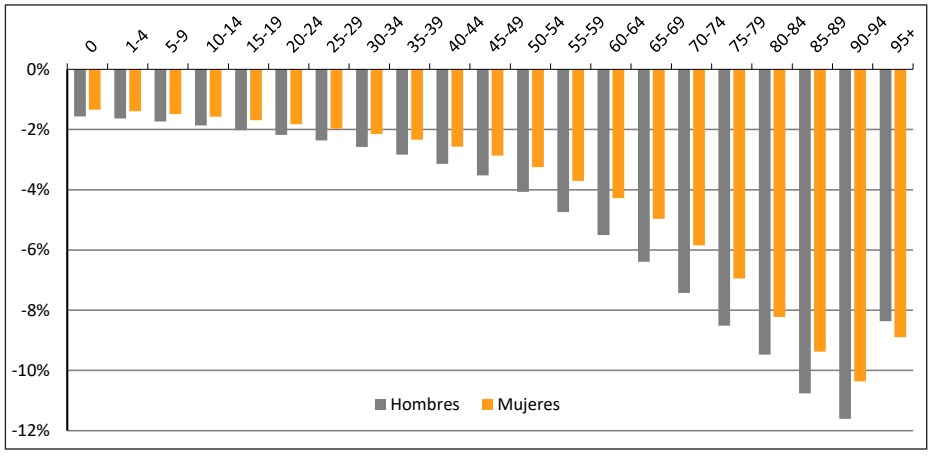
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística.

1.2. Frenazo en seco de las tendencias en longevidad

La principal consecuencia de la sobremortalidad provocada por la pandemia ha sido un retroceso en la tendencia ascendente que venía experimentando la longevidad en España. Así, la pandemia de la COVID-19 se suma a otros acontecimientos históricos como la epidemia de gripe de 1918 o la Guerra Civil en 1936-1939 que interrumpieron el incremento de la probabilidad de supervivencia iniciada hace algo más de un siglo. De acuerdo con los datos definitivos publicados por el INE, la esperanza de vida descendió de manera generalizada en 2020, retrocediendo a cifras de hace más de una década. Si en 2019 la esperanza de vida al nacimiento era de 80,86 años para los hombres y de 86,22 años para las mujeres, solo un año más tarde este indicador se había reducido a 79,59 años para los hombres y 85,85 años para las mujeres.

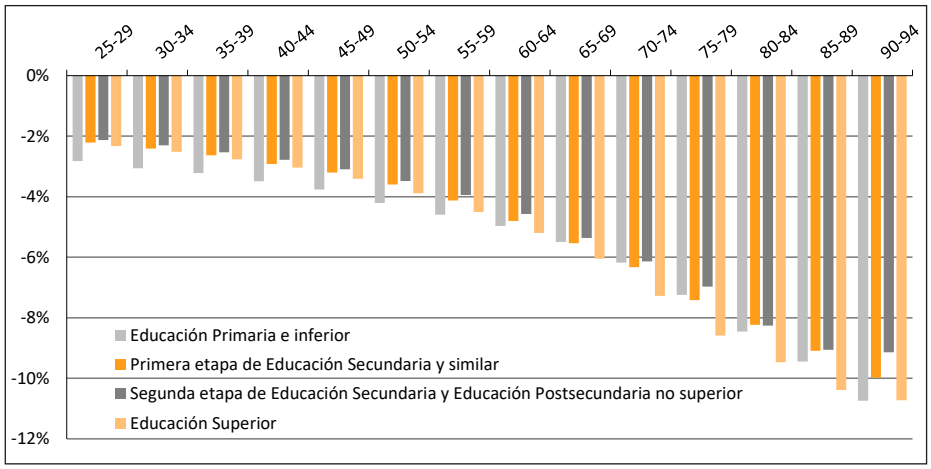
Aunque la retracción de la esperanza de vida fruto de la pandemia fue generalizada, existen diferencias reseñables en la magnitud de esa pérdida dependiendo de la edad, el sexo, el nivel educativo y el territorio. El que el virus tuviera una letalidad diferencial por edad y sexo ha hecho que la evolución de la esperanza de vida también varíe dependiendo de estas características demográficas. Las expectativas de vida de las personas en edades avanzadas y los hombres fueron las que recibieron un impacto negativo mayor (gráfico 4). La pérdida relativa de esperanza de vida se incrementó en paralelo a la edad, especialmente a partir de los 70 años, encontrando su máximo en el grupo de edad de 90-94 años, con un 10%. En todos los grupos de edad son los hombres quienes experimentaron una mayor pérdida relativa de esperanza de vida comparados con las mujeres.

Gráfico 4 – Pérdida relativa de esperanza de vida por grupo de edad y sexo. Porcentaje de variación entre el periodo 2015-2019 y 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas de mortalidad elaboradas por el INE para el quinquenio 2015-2019 y 2020.

Gráfico 5 – Pérdida relativa de esperanza de vida por grupo de edad y nivel de estudios. Porcentaje de variación entre el periodo 2015-2019 y 2020

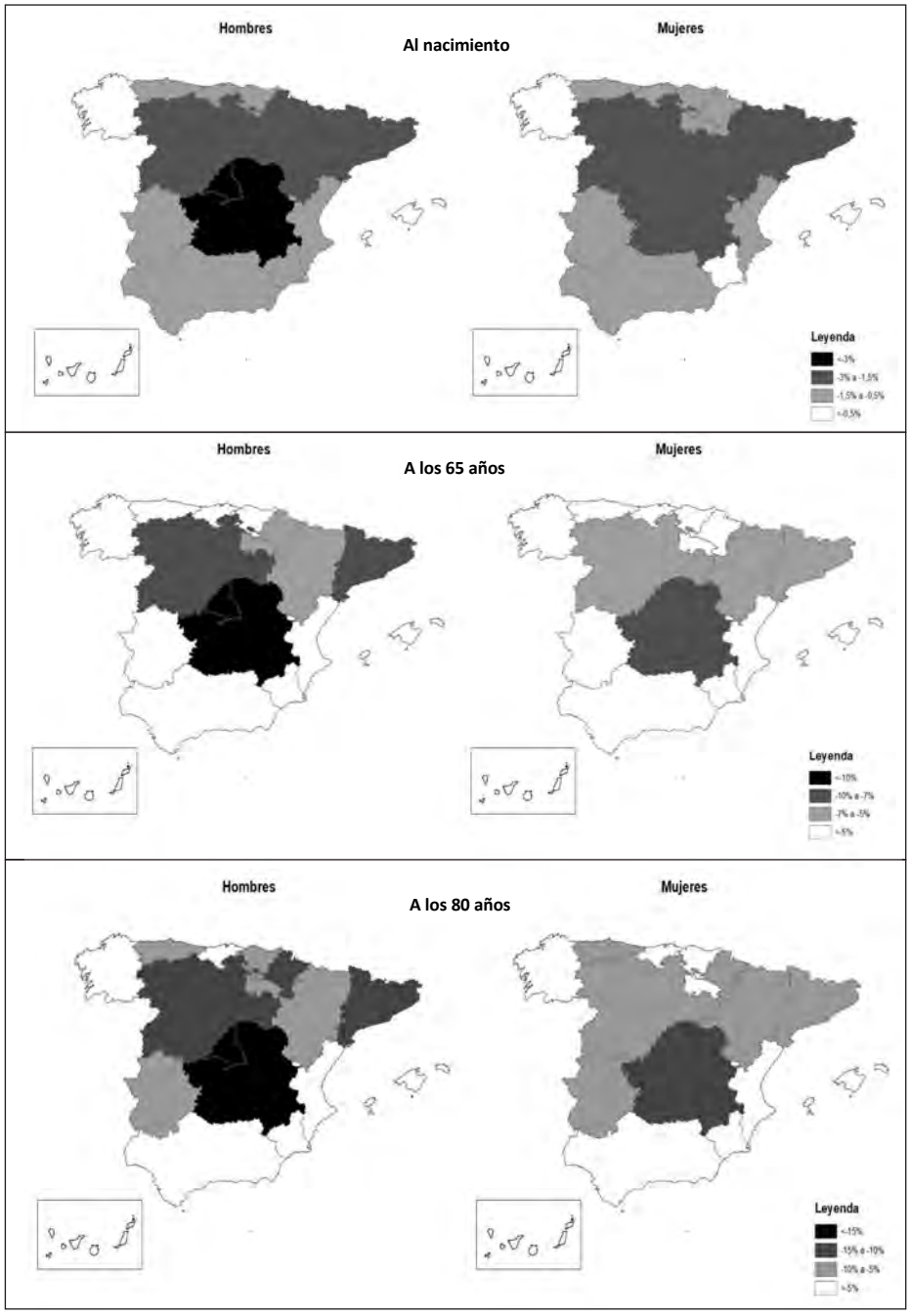


Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas de mortalidad elaboradas por el INE para el quinquenio 2015-2019 y 2020.

La pérdida de esperanza de vida también muestra algunas diferencias por nivel educativo (gráfico 5). Hasta los 60 años, las personas con Educación Primaria o inferior fueron quienes experimentaron una pérdida relativa de esperanza de vida mayor; posiblemente porque unas condiciones laborales, de vida y de salud más precarias hayan podido hacerlas más vulnerables al contagio y al impacto del mismo. A partir de esa edad, el grupo que más esperanza de vida pierde debido a la pandemia pasa a ser el de las personas con Educación Superior; tal vez porque, en términos relativos, son quienes tienden a una mayor longevidad.

La sobremortalidad generalizada, pero con distinta intensidad territorial, es responsable de que todas las comunidades autónomas pierdan esperanza de vida y, a la vez, de que existan diferencias importantes en la magnitud de esa pérdida. La población de la Comunidad de Madrid es, sin duda, la que ha visto más perjudicadas sus expectativas de vida, ya que presenta los valores de pérdida relativa más altos en su esperanza de vida al nacimiento, a los 65 años y a los 80 años, tanto en hombres como en mujeres (gráfico 6). Otras de las regiones con más pérdida relativa de esperanza de vida a todas las edades y sexos son Castilla-La Mancha, Castilla y León y Cataluña. En el otro extremo se encuentran Galicia, Canarias e Islas Baleares. En todas las comunidades autónomas, excepto en Melilla, los varones tienen mayores pérdidas de esperanza de vida que las mujeres.

Gráfico 6 – Pérdida relativa de esperanza de vida al nacimiento, a los 65 años y a los 80 años por comunidad autónoma y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas de mortalidad elaboradas por el INE para el quinquenio 2015-2019 y 2020.

1.3. La influencia de la pandemia sobre el bienestar emocional

El impacto negativo sobre las tendencias en morbimortalidad no ha sido la única consecuencia de la pandemia relacionada con el estado de la salud de la población. La preocupación por la sociedad, la familia, los seres queridos, etc.; la incertidumbre ante un acontecimiento histórico a nivel mundial sin una fecha de finalización determinada; el miedo al contagio de una enfermedad desconocida; la ansiedad a la hora de salir a la calle; o la angustia por la escasa capacidad de hacer frente a la pandemia de manera individual son solo algunos de los sentimientos recurrentes durante la pandemia de la COVID-19 y en especial durante el confinamiento domiciliario. Algunos estudios han confirmado que estas preocupaciones, miedos o ansiedades de la población española se materializaban a través de la intranquilidad por la salud propia o de las personas queridas, el posible colapso de la sanidad, los problemas laborales y las pérdidas de ingresos, la expansión mundial del virus y sus consecuencias económicas y sociales (Sandín *et al.*, 2020); así como en el miedo al desabastecimiento, la sobreinformación, el temor a infectarse y la incertidumbre propia de una situación desconocida (Rodríguez, 2020). Dado que todo apunta a que el bienestar de las personas se ha resentido desde el inicio de la pandemia en marzo de 2020 debido a la proliferación de preocupaciones, miedos y ansiedades, en esta sección se analizan los factores que más afectaron al bienestar emocional de la población española durante el confinamiento derivado de la pandemia de la COVID-19 y a las diferentes dimensiones que lo conforman. Si bien el bienestar emocional no es un aspecto que se trabaje habitualmente en los trabajos demográficos, su inclusión en este capítulo responde a la conexión que existe entre este bienestar y la salud percibida.

Calidad de vida y bienestar emocional

La calidad de vida es un concepto poliédrico que necesita de una definición integral que considere las múltiples dimensiones y factores que le afectan: personales, del entorno y de las interacciones, y entramados entre ambas, así como con la estructura social (Prieto Flores *et al.*, 2008). El estudio de la calidad de vida, por lo tanto, cuenta con herramientas de medición estandarizadas que consideran los factores individuales tanto como los estructurales: la salud, la situación socioeconómica, las relaciones sociales, la personalidad, la satisfacción con ciertos aspectos de la vida e indicadores relacionados con las aspiraciones y expectativas de cada persona.

El concepto de bienestar emocional es central en la definición de la calidad de vida, estando relacionado tanto con aspectos personales y afectivos como con factores contextuales. Los recursos emocionales incluyen los sentimientos de autoestima, la satisfacción con ciertos aspectos de la vida, los sentimientos de preocupación o incertidumbre, los marcos de ansiedad

o tensión, la sensación de tristeza, el estado de ánimo y la presencia de sentimientos positivos y negativos. Todos ellos se ven condicionados por aspectos intrínsecos de la propia persona y de su contexto, como el género, la edad, la situación laboral, el nivel educativo, la espiritualidad o el estado civil, entre otros rasgos sociodemográficos.

La conjunción de todos estos aspectos individuales y estructurales implica que cada persona afronta las situaciones imprevistas, no conocidas, estresantes o peligrosas de un modo distinto y que, por lo tanto, sus efectos en el bienestar emocional son diferenciales (Bisschop *et al.*, 2004). La calidad de esta dimensión emocional, asimismo, tiene una relación bidireccional con la salud. Un mejor estado de salud emocional protege frente a ciertas patologías, mejora la calidad de vida y la salud global y hace que tengamos estrategias de afrontamiento ante la adversidad más efectivas, especialmente cuando las capacidades están más limitadas (Prieto-Flores *et al.*, 2008; Ostir *et al.*, 2004; Nesbitt y Heidrich, 2000; Bowling *et al.*, 2007). Por otro lado, una mejor salud física y mental conlleva mayor bienestar emocional (Smith *et al.*, 2002).

Dimensiones del bienestar emocional

La multidimensionalidad del concepto de bienestar emocional hace que su medición sea enormemente compleja. Por ese motivo, en el presente análisis nos enfocamos en explorar cinco dimensiones que afectan al bienestar emocional y que dependen tanto de factores personales como estructurales: las emociones negativas, las emociones positivas, el sentimiento de miedo, la fatiga pandémica y el sentimiento de soledad.

Emociones positivas y emociones negativas

Los afectos o emociones positivas o negativas se refieren a constructos psicológicos que se estudian en las estructuras afectivas de la personalidad. En general, las emociones positivas son aquellas que reflejan vitalidad, entusiasmo, proactividad y estar en constante alerta (Watson *et al.*, 1988). Así, tener un alto nivel de afectos positivos refleja generalmente energía, amistad, concentración y compromiso, mientras que un nivel bajo se traduce en tristeza, poca actividad, aburrimiento y desinterés (Robles y Páez, 2003). En contraste, las emociones negativas reflejan angustia y bajo nivel de compromiso, conllevando estímulos como enfado, menosprecio, disgusto, culpa, ansiedad o miedos. Esto se relaciona con una sensibilidad que implica reaccionar inadecuadamente ante estímulos negativos, como por ejemplo es el caso contextual de la pandemia de la COVID-19 y el confinamiento. Así, las personas con un bajo nivel de afectos negativos presentan calma y serenidad.

Es importante señalar que no son afectos o sentimientos excluyentes, como podría sugerirse de la antítesis positivo-negativo, sino que son dimensiones del bienestar emocional independientes (Carroll *et al.*, 1999).

La relación de ambas emociones con la actitud positiva y la resiliencia, en el caso de los afectos positivos, y la ansiedad y la soledad, en el caso de los afectos negativos, en el marco de la pandemia de la COVID-19 y el confinamiento implica que es necesario que se consideren como parte del bienestar emocional.

Se han creado así dos indicadores que se miden de 1 a 5. La escala referente a las emociones positivas pregunta sobre si la persona se ha sentido feliz, si se ha sentido tranquila y relajada, si ha tenido la sensación de disfrutar de la vida, si se ha sentido llena de energía y vitalidad y si se ha sentido realmente descansada al levantarse por las mañanas. Por otro lado, la escala de emociones negativas pregunta sobre si se ha sentido deprimida, si se ha sentido sola, si se ha sentido triste, si se ha sentido preocupada y si se ha sentido estresada.

En general, la mayor parte de las personas entrevistadas tuvo puntuaciones altas en la escala de emociones positivas: más de un 60% declaró el máximo nivel de positividad emocional (tabla 1). Por lo tanto, estos datos muestran que durante el confinamiento la población española mantuvo un nivel de bienestar emocional alto en cuanto a sentir emociones positivas, probablemente ayudado por el clima de solidaridad familiar y social que se extendió en esos meses.

Paradójicamente, la muestra también presentó un relativo alto nivel de emociones negativas: casi la mitad de las personas entrevistadas declaró que durante el confinamiento experimentó tres o más sensaciones negativas (tabla 2). Estos datos nos señalan que en ese periodo la población española tenía a la vez sensaciones positivas y negativas, que, tal y como indica la literatura, no tienen por qué ser excluyentes.

Tabla 1 – Frecuencias del nivel de positividad emocional

Nivel de positividad emocional	Frecuencia	Porcentaje
0 (mínimo)	11	1,33
1	23	2,79
2	47	5,70
3	60	7,28
4	183	22,21
5 (máximo)	500	60,68
Total	824	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

Tabla 2 – Frecuencias del nivel de negatividad emocional

Nivel de negatividad emocional	Frecuencia	Porcentaje
0 (mínimo)	97	11,59
1	168	20,07
2	171	20,43
3	123	14,70
4	159	19,00
5 (máximo)	119	14,22
Total	837	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

Al comparar las medias de los dos tipos de emociones por diferentes variables sociodemográficas (tabla 3), encontramos claras diferencias por sexo: los hombres presentaron un mayor bienestar emocional en esta dimensión, ya que tenían un nivel más alto de emociones positivas y un nivel más bajo de emociones negativas. En el caso de la edad, solo encontramos diferencias en el caso de la negatividad emocional: las personas mayores de 65 años tenían menor nivel que las personas de 18 a 34 años, lo que pone de manifiesto cómo la pandemia ha afectado en términos emocionales a la juventud. Por su parte, no se hallaron diferencias por nivel educativo.

Tabla 3 – Media de nivel de positividad y negatividad emocional por sexo, edad y nivel educativo

Variable	Categoría	Emociones positivas (media)	Emociones negativas (media)
Sexo **/**	Hombre	4,52	2,19
	Mujer	4,07	2,82
Edad /**	18-34	4,37	2,84
	35-49	4,31	2,51
	50-64	4,22	2,51
	65+	4,26	2,23
Nivel de estudios	Primarios o menos	4,07	2,67
	Secundarios	4,31	2,51
	Superiores	4,32	2,48

Nota: prueba de comparación de medias (t, para 2 categorías; ANOVA, para 3 o más categorías).

* $p < 0.05$. ** $p < 0.01$.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

Sentimiento de miedo a la COVID-19 y a sus consecuencias

Podemos considerar que el miedo al coronavirus es una respuesta psicológica al brote pandémico que se centra en las emociones (Papkour y Griffiths, 2020), de modo que entra en estrecha relación con el bienestar emocional. La excepcionalidad histórica de la pandemia de la COVID-19 ha supuesto que la población genere un miedo ante lo desconocido, especialmente en un contexto de des/sobre-información (Arpaci *et al.*, 2021; Mamum y Griffiths, 2020; Pakpour y Griffiths, 2020). La sensación de miedo se instaló sobre todo durante el confinamiento, a pesar de que estuviéramos en aislamiento, con distancia social o en cuarentena (Dsouza *et al.*, 2020).

Ahora bien, el miedo a la COVID-19 se ha manifestado a través de diversas formas. La mayoría de los estudios remarcan que el miedo al coronavirus se refiere principalmente al temor a infectarse o a infectar a seres queridos (Colizzi *et al.*, 2020; Mamun y Griffiths, 2020) y al miedo a morir por la COVID-19 (Ornell *et al.*, 2020; Shigemura *et al.*, 2020; Xiang *et al.*, 2020), aunque también se ha definido como el temor por la presencia de personas cercanas o en el vecindario/edificio que están contagiadas o han pasado la enfermedad (Ornell *et al.*, 2020).

No es solo una cuestión de miedo a la COVID-19 o al coronavirus, sino también a las consecuencias de la pandemia en la vida de las personas y en la sociedad en su conjunto: miedo a perder el empleo, a que la economía entrara en recesión, al cierre de comercios, a las deudas, a la falta de oportunidades, a un desborde de los servicios de salud, etc.

La continuidad de la pandemia y de algunas de las restricciones no han ayudado a que disminuya la aprensión a la COVID-19, provocando un mayor desgaste y cansancio mental y, en consecuencia, mayores niveles de fatiga pandémica. La parte positiva de todos los miedos a la COVID-19 y a sus consecuencias es que ha generado conductas preventivas que, probablemente, han evitado un mayor número de contagios y fallecimientos (Papkour y Griffiths, 2020).

En este estudio, el miedo a la pandemia se ha medido con nueve ítems: temor a enfermar, dolor por la pérdida de algún familiar/amigo o conocido, preocupación por haber perdido su empleo personal o el de algún familiar, inquietud por la suspensión de los contactos y relaciones cara a cara con sus familiares, amigos y vecinos, miedo por la posibilidad de perder su empleo personal o el de algún familiar, inquietud al ver las calles y comercios vacíos, intranquilidad por no poder afrontar sus gastos (hipotecas, alquileres, préstamos, suministros, etc.), preocupación por no recuperar su vida tal como era antes de la pandemia y miedo por no poder emprender proyectos vitales como emanciparse o abrir un negocio.

En la tabla 4 podemos comprobar que aproximadamente la mitad de la muestra se encontraba por debajo de la media (4,57) y hay un pequeño porcentaje de personas que declararon bajos o altos niveles de temor.

Tabla 4 – Frecuencias de la escala de miedo a la COVID-19 y sus consecuencias

Nivel de miedo a la COVID-19 y sus consecuencias	Frecuencia	Porcentaje
0 (mínimo)	24	2,92
1	45	5,48
2	74	9,01
3	120	14,62
4	152	18,51
5	105	12,79
6	138	16,81
7	86	10,48
8	58	7,06
9 (máximo)	19	2,31
Total	821	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

Al comparar las medias por las principales variables sociodemográficas (tabla 5), el nivel de miedo no encontró diferencias estadísticamente significativas por sexo, aunque es cierto que las mujeres presentaron una media ligeramente superior. Por edad, son las personas mayores de 65 años las que muy claramente mostraron un menor nivel de temor, con una distancia que superaba el punto con respecto al resto de grupos de edad, entre los que no encontramos diferencias significativas. Por su parte, el nivel de miedo es la única dimensión del bienestar emocional en la que sí se encontraron desigualdades por nivel educativo, aunque en direcciones relativamente poco interpretables: las personas con estudios secundarios declaraban mayor temor a la COVID-19 y sus consecuencias que las personas con estudios primarios y superiores, dos categorías entre las que no hay disimilitudes.

Tabla 5 – Media de nivel de miedo a la COVID-19 y sus consecuencias por sexo, edad y nivel educativo

Variable	Categoría	Miedo a la COVID-19 y sus consecuencias (media)
Sexo	Hombre	4,41
	Mujer	4,71
Edad**	18-34	4,96
	35-49	4,76
	50-64	4,75
	65+	3,53
Nivel de estudios**	Primarios o menos	4,21
	Secundarios	4,86
	Superiores	4,26

Nota: prueba de comparación de medias (t, para 2 categorías; ANOVA, para 3 o más categorías).
* $p < 0.05$. ** $p < 0.01$.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

Fatiga pandémica

La pandemia de la COVID-19 ha traído consigo una patología que previamente no se había descrito, como es la fatiga pandémica. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) la describe como "la desmotivación para seguir las conductas de protección recomendadas que aparece de forma gradual en el tiempo y que está afectada por diversas emociones, experiencias y percepciones, así como por el contexto social, cultural, estructural y legislativo", un malestar emocional consecuencia de meses de incertidumbre y de una modificación de nuestras rutinas derivada tanto de la convivencia con el virus como de las restricciones impuestas por las Administraciones.

La novedad del concepto es evidente, de modo que en la literatura se pueden encontrar otros términos que indican ese mismo cansancio como fatiga de cuarentena (Marcus, 2020), fatiga comportamental (Harvey, 2020), fatiga pública o de emergencia (Michie *et al.*, 2020), *burnout* pandémico (Queen y Harding, 2020), y el más genérico y probablemente adecuado de fatiga pandémica (OMS, 2020; Michie *et al.*, 2020; Murphy, 2020).

La fatiga pandémica afecta a nivel emocional y también a nivel de salud física y mental, como se puso de manifiesto en el informe de investigación *Las consecuencias psicológicas de la COVID-19 y el confinamiento* (Balluerka *et al.*, 2020), que apuntaba que casi la mitad de la población española declaraba que durante el confinamiento había aumentado su malestar psicológico y emocional.

Por su parte, el estudio ESPACOV (Estudio Social sobre la Pandemia COVID-19, Serrano *et al.*, 2020, 2021), elaborado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, mostró que el cansancio relacionado con la pandemia, es decir, esta fatiga pandémica, afectó a todos los grupos de edad de la población española, con una especial incidencia en la juventud de entre 18 y 29 años: en febrero de 2021, un tercio declaró sentirse con un estado de ánimo malo o muy malo frente al 23% de las personas de 65 o más años. La extensión de la pandemia, el enorme impacto en la vida social –generalmente más activa en las personas jóvenes– y la sobreinformación han podido ser factores que han propiciado este mayor cansancio. A ello se une que la juventud ya se encontraba en una situación de incertidumbre económica, laboral, emancipadora y de vivienda a la que se le unió la posibilidad de que se abriera una nueva crisis. En cambio, las personas de 65 años o más declaraban ser más optimistas, probablemente debido a lugares comunes de resistencia y por tener la experiencia pasada de elevarse frente a otras crisis previas.

Por lo tanto, hay factores de vulnerabilidad que han podido afectar a las condiciones sociopsicológicas del conjunto de la población durante la pandemia de la COVID-19, pero sobre todo a aquellos grupos que ya se encontraban en una situación de mayor desventaja por razones de género, edad, situación laboral, clase social o estructura familiar.

En el caso de este informe de investigación se han usado seis dimensiones de fatiga pandémica: ansiedad, soledad, síntomas depresivos, preocupación, enfado y tristeza, mediante los que se ha construido un índice *ad hoc*. En la tabla 6 podemos ver que apenas un 6% de la muestra declaraba no tener nada de fatiga pandémica, y no llega al 20% la proporción que se encontraba en el nivel medio. De hecho, más de la mitad de la población se encontraba por encima de cuatro puntos, lo que muestra que efectivamente hubo una alta presencia de fatiga pandémica entre la población española durante las últimas semanas de confinamiento.

Tabla 6 – Frecuencias del nivel de fatiga pandémica

Nivel de fatiga pandémica	Frecuencia	Porcentaje
0 (mínimo)	49	5,90
1	71	8,54
2	111	13,36
3	149	17,93
4	170	20,46
5	170	20,46
6 (máximo)	111	13,36
Total	831	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

La comparación de medias muestra que las mujeres y las personas más jóvenes presentaron claramente un mayor nivel de fatiga pandémica, lo que nos presenta un primer perfil de población vulnerable en ese momento final del confinamiento. En cambio, no se hallaron diferencias por nivel educativo (tabla 7).

Tabla 7 – Media de fatiga pandémica por sexo, edad y nivel educativo

Variable	Categoría	Fatiga pandémica (media)
Sexo**	Hombre	3,13
	Mujer	3,90
Edad**	18-34	3,81
	35-49	3,51
	50-64	3,68
	65+	3,02
Nivel de estudios	Primarios o menos	3,47
	Secundarios	3,60
	Superiores	3,47

Nota: prueba de comparación de medias (t, para 2 categorías; ANOVA, para 3 o más categorías).
* $p < 0.05$. ** $p < 0.01$.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

Sentimiento de soledad no deseada

Existe un amplio consenso en la comunidad científica sobre algunos aspectos estructurales de la soledad no deseada y el riesgo de aislamiento social. En primer lugar, ambos se consideran como serios problemas de salud pública que pueden incrementar el riesgo de problemas cardiovasculares, neurocognitivos, inmunológicos, de salud mental, de depresión y de ansiedad (Gerst-Emerson y Jayawardhana, 2015; Santini *et al.*, 2020). En segundo lugar, el sentimiento de soledad puede aparecer a lo largo de toda la trayectoria vital, si bien tiene una mayor incidencia entre las personas adultas-mayores y mayores, aunque también entre la población joven, presentando así una forma de U a lo largo del ciclo vital. En tercer lugar, y como consecuencia de los puntos anteriores, es de enorme importancia conocer cuál es su prevalencia y características en la población para así prevenir y aliviar la soledad y el riesgo de aislamiento social, y medir su impacto en el bienestar emocional.

Así, la soledad no deseada es un claro componente del bienestar emocional, especialmente en el marco del confinamiento derivado de la pandemia de la COVID-19, que aisló domiciliariamente a la población española durante más de tres meses y que, por lo tanto, pudo generar mayores niveles de soledad no deseada y de riesgo de aislamiento social.

Ahora bien, la dimensión de la soledad no deseada es igualmente compleja dentro del marco del bienestar emocional, de modo que su correcta definición y conceptualización es fundamental. La soledad se compone de múltiples realidades y es vivida de manera diferente por cada persona, lo que probablemente haya dificultado su concepción y medición. La soledad depende de múltiples factores y de la interacción entre ellos: factores intrapersonales –como la personalidad y nuestros propios esquemas cognitivos sobre las relaciones sociales y familiares, así como acerca de las expectativas respecto a esas relaciones– y factores extrapersonales –relacionados con el ciclo vital y laboral y el "convoy social" (Kahn y Antonucci, 1980), como puedan ser eventos puntuales tales como la pérdida de pareja o de seres cercanos, la jubilación, la disminución de las actividades extradomésticas, la emancipación de hijos e hijas, etc., o características estructurales, como el nivel educativo, género, ambiente y entorno social en el que se vive.

En la investigación reciente que pone en relación la soledad con la pandemia de la COVID-19, en Europa ya se han realizado algunos estudios de caso que han puesto de manifiesto la importancia de la relación entre sentimientos de soledad/aislamiento y la pandemia de la COVID-19 en los países donde se ha impuesto el confinamiento (Holmes *et al.*, 2020; Losada-Baltar *et al.*, 2020, 2021; Dahlberg, 2021; van Tilburg *et al.*, 2021; Varga *et al.*, 2021).

En este estudio, el sentimiento de soledad se ha medido con la pregunta directa "¿Con qué frecuencia: siempre, la mayor parte del tiempo, a

veces o nunca, se ha sentido usted solo/a últimamente?". Casi una de cada tres personas declaró encontrarse en situación de soledad no deseada (tabla 8). Dado que la pregunta se hace de manera directa y no se mide con un cuestionario estandarizado, el nivel de soledad es verdaderamente alto, lo que pone de manifiesto que el confinamiento elevó la prevalencia de ese sentimiento, que, en principio, está directamente relacionado con el resto de las dimensiones y, por tanto, con un peor estado de bienestar emocional.

Tabla 8 – Frecuencias del sentimiento de soledad no deseada

Sentimiento de soledad	Frecuencia	Porcentaje
No	580	69,05
Sí	260	30,95
Total	840	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

Al cruzar el sentimiento de soledad con las principales variables sociodemográficas (tabla 9), comprobamos que solo hay diferencias en el nivel de soledad por edad: ante la pregunta directa de si se siente solo o sola –y en ausencia de control por otras variables–, el sentimiento de soledad es mayor entre las personas más jóvenes, si bien no hay un patrón claro en el crecimiento por la edad. En cambio, no encontramos diferencias estadísticamente significativas ni por sexo –que suele ser la tónica habitual, aunque el porcentaje es algo mayor entre hombres– ni por nivel educativo –que no suele ser lo común, aunque sí que vemos una menor prevalencia de soledad entre las personas con estudios superiores–.

Tabla 9 – Sentimiento de soledad no deseada por sexo, edad y nivel educativo

Variable	Categoría	No solo/a	Solo/a
Sexo	Hombre	71,54	28,46
	Mujer	66,82	33,18
Edad**	18-34	60,49	39,51
	35-49	75,85	24,15
	50-64	65,36	34,64
	65+	74,07	25,93
Nivel de estudios	Primarios o menos	65,52	34,48
	Secundarios	68,35	31,65
	Superiores	71,58	28,42

Nota: prueba de chi-cuadrado. * $p < 0.05$. ** $p < 0.01$.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta 3285 del CIS.

Resumiendo, en este apartado se ha realizado un somero análisis de los factores básicos que afectaron al bienestar emocional de la población española durante el confinamiento derivado de la pandemia de la COVID-19. Estudios anteriores con trabajos de campo realizados también durante el confinamiento en España (Losada Baltar *et al.*, 2020, 2021; Vall-Roqué *et al.*, 2021; Lubián *et al.*, 2021; Serrano *et al.*, 2020, 2021; Balluerka *et al.*, 2020, entre otros) han puesto el acento principalmente en el cambio en diferentes constructos psicológicos (personalidad, ansiedad, angustia, síndrome disejecutivo, etc.), pero no se han detenido excesivamente en explicar las causas sociales del bienestar emocional. Este informe, gracias a los datos del estudio 3285 del CIS, permite conocer el efecto en el bienestar emocional de cinco de sus dimensiones. Es importante reseñar que la oportunidad de la encuesta fue absolutamente única: el trabajo de campo se hizo en un momento irrepetible. Si se produjera un nuevo confinamiento, tendríamos un aprendizaje enorme sobre el anterior, de modo que las condiciones cambiarían completamente. Hemos podido comprobar, pues, que el bienestar emocional se puede analizar desde la sociología, ya que tiene fuertes raíces contextuales y estructurales, algo que se ha puesto aún más de manifiesto en la situación de pandemia de la COVID-19.

En general, un peor bienestar emocional se asoció con, por este orden, ser joven, ser mujer y, en menor medida, tener estudios primarios, lo que entronca con la poca literatura previa que hay: la juventud se ha visto afectada en mayor medida por el confinamiento y la pandemia, lo que ha ahondado en una situación estructural de crisis, incertidumbres y desventajas sociales, económicas y laborales a las que ahora se suma también el impacto de la pandemia en los crecientes problemas de salud mental y emocional que padece buena parte de ese segmento de la población.

Desde el punto de vista del género, la pandemia y, sobre todo, la situación de confinamiento ha ahondado en la perpetuación de roles tradicionales y de violencia estructural de género (Günther-Bel *et al.*, 2020; Peterman *et al.*, 2020; Mittal *et al.*, 2020), a lo que se ha sumado que las mujeres tengan que añadir a sus jornadas laborales un mayor nivel de cuidados tanto a descendientes como a ascendientes, así como un mayor cuidado del hogar (Lorente-Acosta, 2020).

Por supuesto, quedan muchas preguntas abiertas. Nos encontramos en una etapa de nueva normalidad en la que también habrá que valorar cuáles han sido las consecuencias de la pandemia en el medio y el largo plazo sobre el bienestar emocional de la población española. Vistos los resultados del estudio, en especial habrá que seguir a las generaciones de jóvenes que se han visto golpeadas duramente por la pandemia y todos sus añadidos, sobre todo en cuestiones de salud mental y salud emocional. Por unas generaciones

venideras y futuras más saludables, invitamos a que las conclusiones de este estudio sirvan a las Administraciones para elaborar políticas públicas que puedan mejorar la salud integral de las personas, ya no solo en el bienestar emocional, sino respecto a todas las facetas de la vida que generan incertidumbres, miedos y angustias, para facilitar el desarrollo de una vida lo más digna posible.

2. Fecundidad y relaciones de pareja

2.1. Natalidad en caída libre por la emergencia sanitaria, fecundidad en niveles muy bajos e insuficiente recuperación

La emergencia de la crisis sanitaria por la COVID-19, así como el periodo de estricto confinamiento en los hogares y las limitaciones a los contactos y a la movilidad establecidos desde marzo de 2020, dieron lugar a un debate académico y social, similar al observado en otros países, sobre la manera en la que estas circunstancias podrían afectar a la fecundidad en España, ya de por sí una de las más bajas del mundo desde décadas atrás. En un primer momento llegó a contemplarse la posibilidad de un aumento temporal de las gestaciones como consecuencia de la nueva situación: se argumentó que algunas parejas que no convivían podrían haber comenzado a hacerlo para no pasar separadas los periodos de confinamiento y que el notable incremento del tiempo compartido durante los mismos podría traducirse en la consolidación de algunas relaciones y en una mayor actividad sexual (Berger *et al.*, 2021). Con todo, diversos factores hacían presagiar, más bien, una agudización de la tendencia a la muy baja fecundidad característica de la sociedad española contemporánea, muy ligada a la incertidumbre laboral y económica, a las dificultades de las personas adultas jóvenes para acceder a una vivienda asequible y formar un hogar propio, a la complicada conciliación de la vida laboral y familiar y a una corresponsabilidad insuficiente en los cuidados tanto en la esfera privada como en el ámbito público (Castro Martín *et al.*, 2018).

La llegada de la pandemia de la COVID-19, precisamente, trajo consigo la amenaza de una nueva recesión económica y un escenario de incertidumbre generalizada respecto al futuro. Existe evidencia empírica que confirma –con respecto a España y otros países europeos– la influencia negativa de la pandemia sobre los planes de abandono del hogar de origen de las personas adultas jóvenes, que se vieron especialmente retrasados en contextos de elevada inseguridad laboral (Luppi, Rosina y Sironi, 2021). Al mismo tiempo, las particulares circunstancias del confinamiento estricto llevado a cabo en España entre marzo y mayo de 2020, así como las restricciones a la movilidad posteriores, pudieron suponer un menor contacto entre parejas

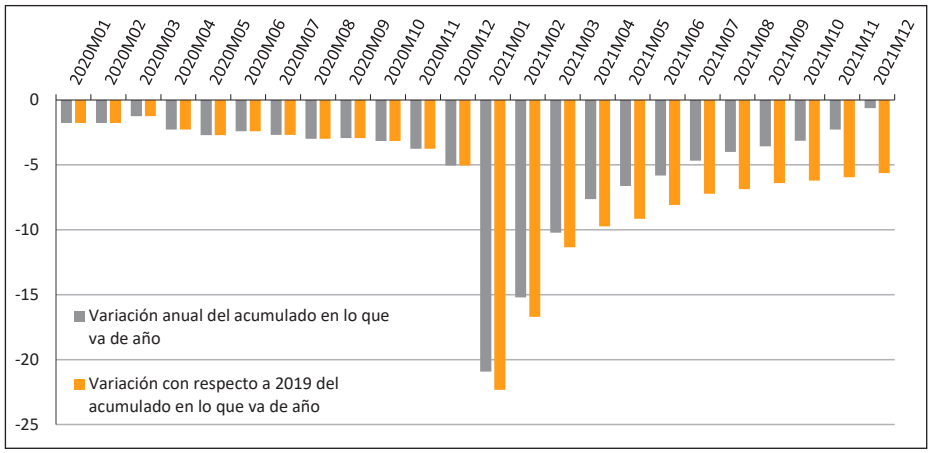
no convivientes (Berger *et al.*, 2021) y un mayor grado de estrés para las parejas que sí convivieron. Todas estas circunstancias podrían haber ejercido una influencia negativa sobre la fecundidad. Más allá de los primeros nacimientos, cabe señalar que las parejas que ya tenían descendencia, ante las restricciones derivadas de la pandemia –y muy especialmente el cierre de centros escolares y de cuidado durante varios meses en la primavera y verano de 2020– se vieron obligadas a negociar nuevos y complejos equilibrios en la distribución del trabajo remunerado, las tareas domésticas, el cuidado y otras actividades de atención infantil (Seiz, 2020; 2021). Estas dificultades podrían haber propiciado un menor número de gestaciones de orden superior (es decir, segundos embarazos y posteriores).

A las condiciones mencionadas debe añadirse, como un factor clave, la incertidumbre sanitaria inicial sobre los efectos de la COVID-19 para gestantes, fetos, recién nacidos y bebés, así como las restricciones en términos de atención sanitaria presencial que tuvieron lugar en las primeras fases de la pandemia. El temor a las consecuencias de salud o a un seguimiento médico más complicado pudo haber inducido a la postergación de nuevas gestaciones o a la renuncia a aquellas que en otras circunstancias sí se habrían producido. Asimismo, en vista de la situación de emergencia sanitaria, las necesidades de reorganizar rápidamente los recursos asistenciales disponibles, los riesgos potenciales para trabajadores y pacientes y el desconocimiento inicial respecto al curso de la enfermedad y sus consecuencias, las principales sociedades de medicina reproductiva recomendaron la interrupción de toda actividad asistencial no urgente en las primeras fases de la pandemia (Veiga *et al.*, 2020; Biviá-Roig *et al.*, 2021). De este modo, los nuevos tratamientos de reproducción asistida se interrumpieron en España en marzo de 2020 y no se reanudaron hasta dos meses después (Vermeulen *et al.*, 2020). Esta interrupción podría haber incidido en los tiempos reproductivos de las parejas dependientes de estos tratamientos para poder lograr un embarazo.

La evidencia disponible sobre países del entorno europeo y otras sociedades avanzadas ha mostrado que se produjo una caída generalizada de la natalidad y la fecundidad en el primer año de la pandemia, especialmente a finales de 2020 y principios de 2021 (Sobotka *et al.*, 2021). Análisis previos sobre el caso español (Esteve *et al.*, 2021; Requena, 2022) y los datos de los que se dispone en el momento de redactar este capítulo evidencian una tendencia similar.

Tal y como muestra el gráfico 7, si se parte de las estimaciones mensuales de nacimientos que ofrece el INE, se puede observar una cierta disminución del número de nacimientos con respecto a los registrados en el mes equivalente de 2019 –reflejada en las barras de color naranja– prácticamente

Gráfico 7 – Variación del total acumulado de nacimientos con respecto al año anterior y a 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estimación mensual de nacimientos del INE.

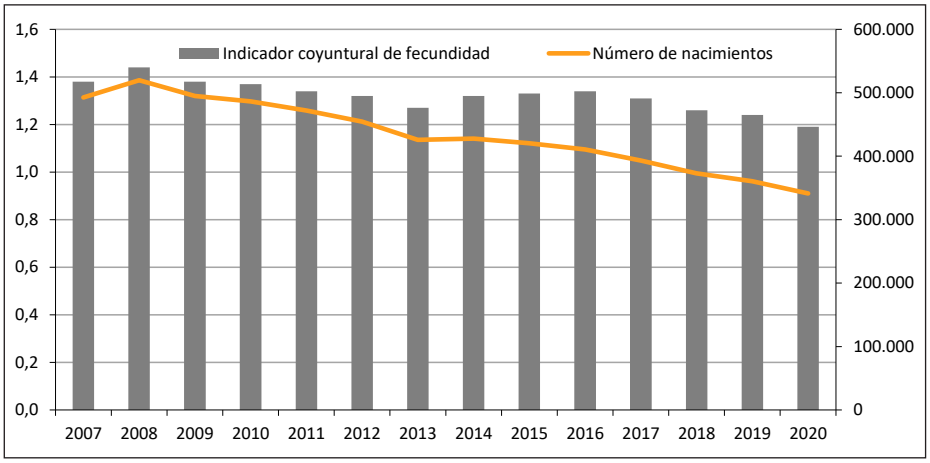
a lo largo de todo el año 2020. Con todo, entre diciembre de 2020 y enero de 2021 tuvo lugar un descenso brusco y muy pronunciado –ya detectado en estudios previos (Esteve y Blanes, 2021; Requena, 2022)–, iniciándose después una tendencia ascendente. Que la caída de la proporción relativa de nacimientos con respecto a 2019 fuera considerablemente mayor entre los meses mencionados indica que la disminución más drástica del número de nuevas gestaciones coincidió con los dos primeros meses de pandemia (marzo y abril de 2020) –el periodo más estricto de confinamiento–, la interrupción de la actividad asistencial presencial no urgente en el ámbito sanitario, la paralización de los nuevos tratamientos de reproducción asistida y una intensa incertidumbre respecto al impacto sobre la salud y la economía que tendría la emergencia sanitaria.

Las barras grises muestran que el total acumulado mensual de nacimientos continuó cayendo a lo largo de 2021 con respecto a los registrados en los meses correspondientes de 2020, aunque en menor medida que con respecto a 2019. En otras palabras, el número de nacimientos continuó mostrando en 2021 un patrón descendente respecto a los meses equivalentes del año anterior, a pesar de que nunca volvió a experimentarse una caída tan drástica como la registrada entre diciembre de 2020 y enero de 2021. Esta tendencia a una variación negativa respecto al año previo se ha ido moderando progresivamente, pero en los últimos meses de 2021 todavía existía una brecha –en términos de un menor número acumulado de nacimientos– con respecto al periodo equivalente de 2020 y 2019. No se ha producido, por tanto, una recuperación del número total acumulado de nacimientos a lo largo de 2021. De hecho, la cifra correspondiente a diciembre de 2021 continúa siendo incluso ligeramente inferior al número acumulado de

nacimientos en diciembre de 2020, momento en el que se produjo el mayor descenso desde 2019. Esta evolución indica que todavía no se ha producido una recuperación de la caída en el número de nacimientos observada con respecto al año anterior a la pandemia. Con todo, como se ha señalado en trabajos anteriores, es preciso tener en cuenta que no todo el descenso de la natalidad es atribuible a la pandemia, ya que el número de nacimientos venía descendiendo con anterioridad como consecuencia no solo de una caída de la fecundidad sino también de una disminución del número de mujeres en edad fértil (Esteve *et al.*, 2021).

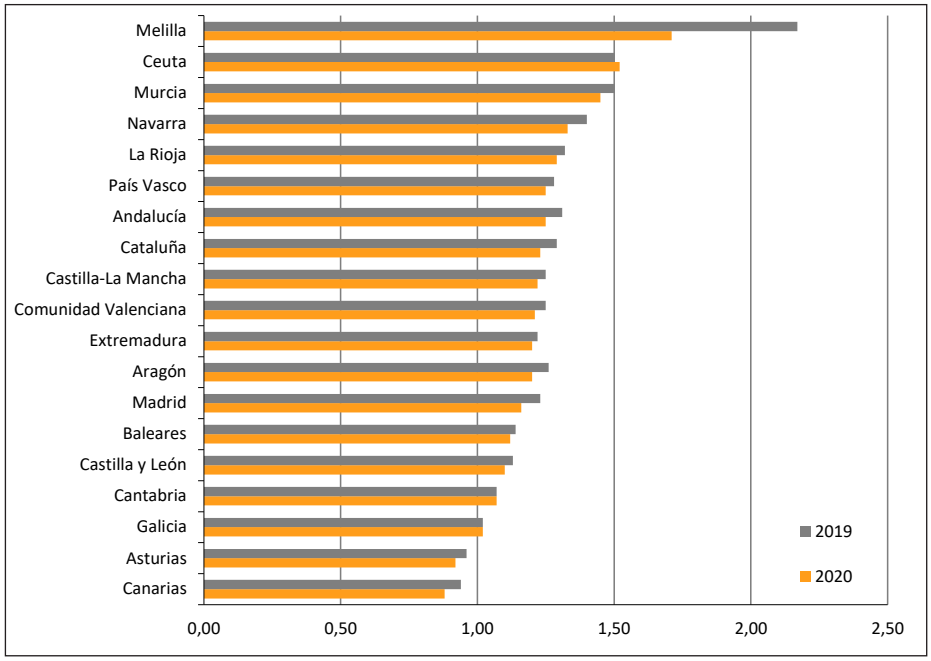
Como se puede apreciar mediante la línea trazada en el gráfico 8, la caída en el número de nacimientos entre 2019 y 2020 representa una continuidad del patrón a la baja característico de la mayor parte de la pasada década. Si se observa la evolución de la fecundidad –es decir, la frecuencia de nacimientos en la población en edad reproductiva–, reflejada en el mismo gráfico mediante el indicador coyuntural de fecundidad recogido en las barras, también se constata un refuerzo en 2020 de la tendencia a la baja propia de los últimos años. Tras una caída evidente a raíz de la recesión económica de 2008, seguida de un modesto y breve repunte entre 2014 y 2016, los niveles de fecundidad en España venían mostrando un nuevo descenso desde 2017, patrón que parece haberse agudizado durante el primer año de la pandemia de la COVID-19. El gráfico refleja que, en el contexto de las primeras etapas de la crisis sanitaria, se ha pasado de una fecundidad, en promedio, de 1,24 hijos/as por mujer en 2019, a la cifra de 1,19 hijos/as por mujer en 2020, siendo esta última la más baja registrada desde el año 1999 (INE, 2022).

Gráfico 8 – Evolución del Indicador coyuntural de fecundidad y del número total de nacimientos. 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Fecundidad y Movimiento Natural de la Población: nacimientos, del INE.

Gráfico 9 – Evolución de la tasa de fecundidad por comunidades autónomas. 2019-2020



Fuente: Elaboración propia a partir del Indicador Coyuntural de Fecundidad por comunidad autónoma del INE.

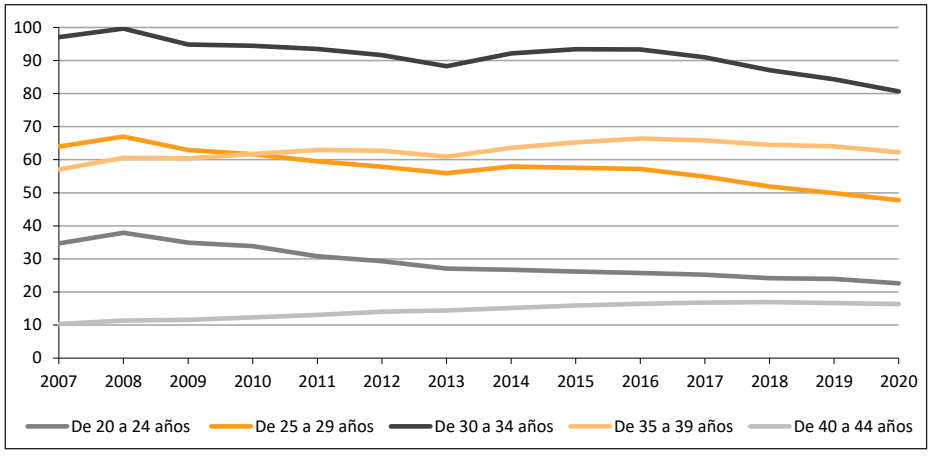
El gráfico 9 muestra que la disminución de la tasa de fecundidad entre 2019 y 2020 fue un fenómeno que se produjo de forma generalizada en prácticamente todas las comunidades autónomas, con las excepciones de Cantabria y Galicia (en las que se mantuvo estable a niveles ya muy bajos, en 1,07 y 1,02 hijos/as por mujer, respectivamente) y de Ceuta, en la que aumentó muy ligeramente (de 1,50 a 1,52 hijos/as por mujer).

2.2. La agudización del retraso de la maternidad, la dificultad de transición a los segundos nacimientos y el impacto en la fecundidad en grupos y contextos socioeconómicamente más vulnerables

Para comprender mejor la naturaleza y posibles causas de este nuevo y evidente descenso de la fecundidad durante el primer año de la pandemia, es pertinente analizar si se concentró en grupos específicos potencialmente más afectados por la incertidumbre económica derivada de la misma o si se produjo de forma generalizada. Si esto último hubiera sido el caso, podría ser sugestivo de una mayor preponderancia de la inseguridad a todos los niveles –también sanitario– experimentada por el conjunto de la población, o, sencillamente, de la continuación de una tendencia previa. El análisis de

la evolución de la fecundidad por grupos etarios revela (gráfico 10) que la mayor caída de la fecundidad entre 2019 y 2020 –de acuerdo con lo que ya venía siendo el patrón habitual a lo largo de la pasada década– tuvo lugar en el grupo de mujeres entre 30 y 34 años, cuya tasa global de fecundidad pasó de 84,4 nacimientos por 1.000 mujeres en edad fértil en 2019 a 80,7 en 2020. A dicho grupo le sigue el comprendido entre los 25 y 29 años, que pasó de 49,9 nacimientos por 1.000 mujeres en 2019 a 47,8 en 2020, y, a continuación, la categoría con edades que van desde los 35 hasta los 39 años, en la que se pasó de 64,1 nacimientos por 1.000 mujeres en 2019 a 62,2 al año siguiente. Las variaciones en los grupos etarios situados en los extremos de la distribución (20 a 24 años y 40 a 44 años) fueron también negativas, pero de menor magnitud. Dicho de otro modo, la caída de la fecundidad entre 2019 y 2020 afectó principalmente a las mujeres en las edades reproductivas centrales en España (entre los 25 y los 39 años) y, dentro de este grupo, especialmente a las franjas de edad más jóvenes (las comprendidas entre los 25 y los 34 años).

Gráfico 10 – Evolución de la tasa global de fecundidad por grupos de edad. 2007-2020

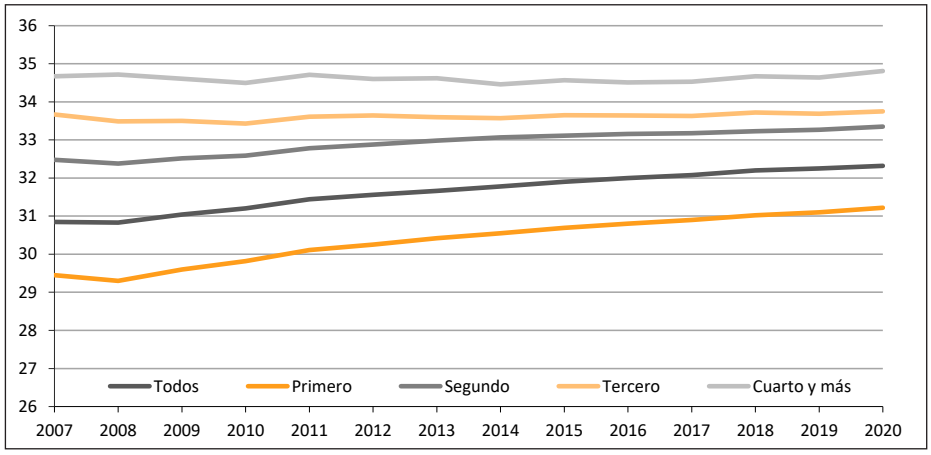


Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Fecundidad del INE.

El hecho de que el descenso de la fecundidad haya sido más pronunciado en el grupo de mujeres comprendido entre los 30 y los 34 años, es decir, precisamente en la etapa en la que, en promedio, se venía situando la entrada a la primera maternidad en los últimos años (Castro Martín *et al.*, 2018), sugiere un escenario de aumento continuado de la edad media al primer nacimiento. En efecto, los datos proporcionados por el INE (gráfico 11) revelan que esta última, que ya venía siendo una de las más elevadas en el contexto europeo y mundial (Castro Martín *et al.*, 2018), continuó su tendencia ascendente –sostenida desde el inicio de la crisis económica de

2008– durante el primer año de pandemia, pasando de 31,1 años en 2019 a 31,2 años en 2020. Como evidencia el gráfico 11, el incremento de la edad a la que se tiene descendencia se observa también en órdenes superiores de nacimiento.

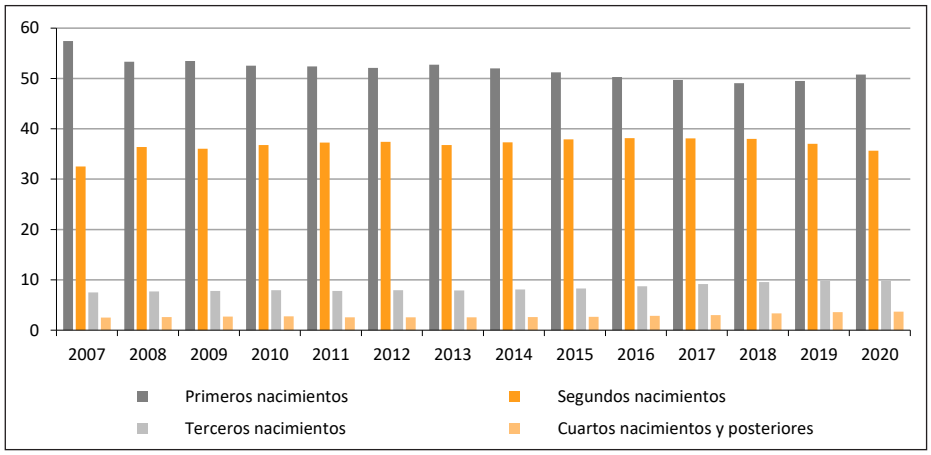
Gráfico 11 – Evolución de la edad media a la maternidad por orden de nacimiento. 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Fecundidad del INE.

Otro aspecto interesante que se observa analizando la evolución de la fecundidad en 2020 es un nuevo descenso en la proporción de nacimientos de segundo orden (gráfico 12). Aunque la difícil progresión al segundo hijo ya venía siendo característica de la evolución de la fecundidad en la sociedad española contemporánea (Castro Martín *et al.*, 2018), la caída de la proporción de segundos nacimientos registrada en 2020 con respecto al año anterior (1,38 puntos porcentuales) fue incluso mayor que la observada en 2019 (casi un punto porcentual). Teniendo en cuenta que el porcentaje de terceros y cuartos nacimientos permaneció prácticamente inalterado en niveles bajos (ligeramente por debajo del 19% y del 4%, respectivamente) y que la proporción de primeros nacimientos se incrementó de forma casi equivalente a la caída de los segundos (1,28 puntos porcentuales), estos datos podrían sugerir un recrudecimiento, durante el primer año de pandemia, de dificultades relacionadas con el paso del primer hijo al segundo para las familias en España –como podrían ser, por ejemplo, la inseguridad económica o las dificultades de conciliación–, aunque evidentemente sean necesarios datos posteriores para poder valorar si continúa la tendencia e identificar correctamente sus causas.

Gráfico 12 – Evolución de los nacimientos según el orden. En porcentaje. 2007-2020

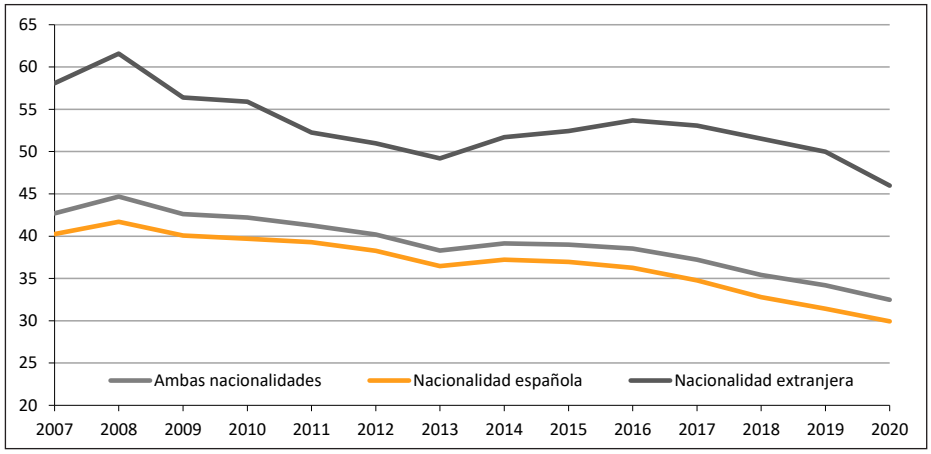


Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Fecundidad del INE.

El hecho de que los niveles de fecundidad hayan descendido de forma más visible entre mujeres relativamente jóvenes –en grupos etarios en los que, en España, frecuentemente aún no se ha producido una consolidación económica y laboral–, así como el ascenso continuado y más pronunciado en 2020 de la edad media a la primera maternidad, sugieren que la incertidumbre derivada de la pandemia pudo haber afectado particularmente a los grupos de población más expuestos a sus consecuencias económicas, como es el caso de las personas adultas jóvenes, y que aún no se han afianzado suficientemente en el mercado de trabajo. Para obtener más información sobre esta posibilidad puede ser también útil la comparación de mujeres de nacionalidad española con aquellas de nacionalidad extranjera, que tradicionalmente han mostrado mayores niveles de fecundidad, pero también mayores fluctuaciones de los mismos en épocas de crisis como la recesión de 2008, posiblemente por encontrarse expuestas en mayor medida a situaciones especialmente vulnerables en el mercado laboral. El gráfico 13, que recoge la evolución de la tasa global de fecundidad en España por nacionalidad de la madre, muestra un descenso algo más pronunciado entre las mujeres de nacionalidad extranjera (de 49,97 nacimientos por 1.000 mujeres en 2019 se pasó a 45,98 en 2020), aun cuando este grupo ha continuado manteniendo una tasa global de fecundidad superior a la de las mujeres de nacionalidad española (que pasó de 31,41 a 29,93 nacimientos por 1.000 mujeres entre 2019 y 2020).

Las diferencias por nacionalidad observadas entre 2019 y 2020 podrían sugerir un mayor freno a la fecundidad en este último año entre individuos en una situación socioeconómica más vulnerable y/o con mayores dificultades potenciales para hacer frente a la incertidumbre económica y laboral que pudiera derivarse de la emergencia sanitaria. En la misma línea podrían quizá interpretarse los resultados del gráfico 14, que muestra la evolución de la fecundidad entre mujeres no casadas.

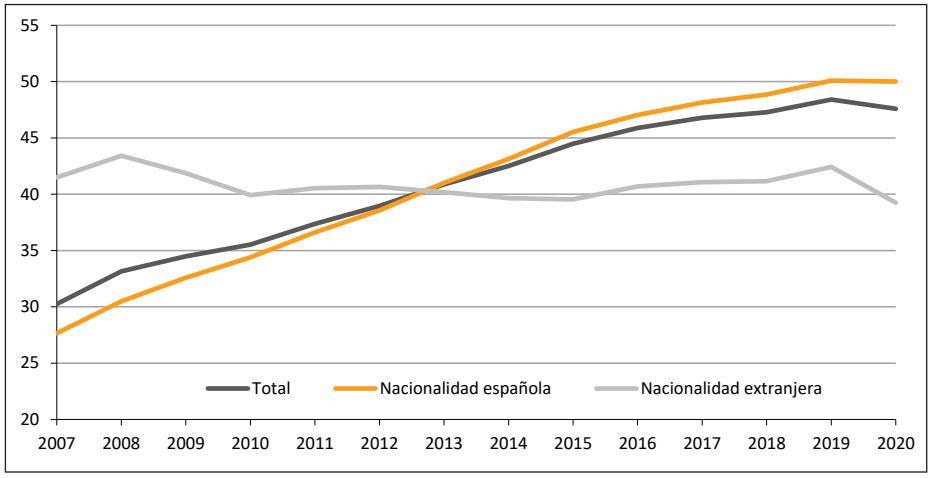
Gráfico 13 – Evolución de la tasa global de fecundidad por nacionalidad de la madre. 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Fecundidad del INE.

Es importante señalar que una proporción importante de estos nacimientos habrá tenido lugar en el marco de parejas de hecho, que no necesariamente supone siempre un contexto de desventaja socioeconómica con respecto al matrimonio. Esta forma de unión constituye actualmente una alternativa frecuente al mismo, en diversos estratos sociales, así como un marco cada vez más común y normativamente aceptado para la maternidad y paternidad en España (Castro Martín y Seiz Puyuelo, 2014; Seiz

Gráfico 14 – Evolución de los nacimientos correspondientes a madres no casada por nacionalidad. En porcentaje. 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Fecundidad del INE.

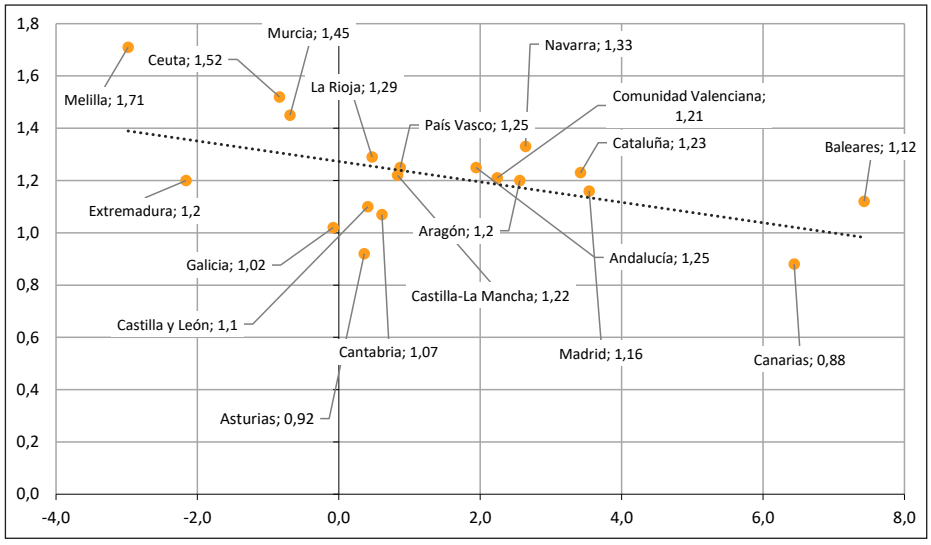
et al., 2022). Con todo, la naturaleza de las uniones de hecho sigue siendo diversa: detrás de la cohabitación como forma de convivencia en pareja se encuentra aún hoy en ocasiones cierta inseguridad económica (Ishizuka, 2018), dado que los costes de establecimiento y disolución de este tipo de unión son habitualmente inferiores a los que entraña el matrimonio (Kreidl y Žilinčková, 2021). Asimismo, no es infrecuente que las concepciones o los nacimientos en España terminen conduciendo al matrimonio (García Pereiro, Pace y Didonna, 2014).

Teniendo en cuenta estos factores, cabría esperar que al menos un porcentaje de los nacimientos registrados entre mujeres no casadas tengan lugar en situaciones de desventaja económica relativa en comparación con los registrados entre aquellas que han contraído matrimonio. Otra proporción habrá correspondido a madres sin pareja, que frecuentemente se enfrentan a la crianza con menores recursos económicos que aquellas que cohabitan o están casadas –al estar presente un solo progenitor– y también se enfrentan a mayores dificultades logísticas y de conciliación. Ante estas posibilidades, resulta interesante constatar que el incremento sostenido de la proporción de nacimientos entre madres no casadas que se pudo observar de forma consistente durante la pasada década se vio súbitamente truncado en 2020 (gráfico 14). Durante el primer año de la pandemia de la COVID-19, el porcentaje de nacimientos correspondiente a este grupo de mujeres descendió del 48,4% al 47,6%, interrumpiendo así la continua tendencia al alza que venía experimentando hasta aquel momento.

Aunque este fenómeno bien podría corresponder a una mera fluctuación puntual sin mayor trascendencia, también podría reflejar, en el contexto pandémico, un aplazamiento o abandono de los planes reproductivos de mujeres en situaciones de cierta inseguridad económica ante la llegada de la pandemia y la amenaza de una crisis financiera y laboral derivada de la misma. El hecho de que, como revela el gráfico 14, la caída haya sido más evidente (más de tres puntos porcentuales) entre las madres de nacionalidad extranjera –que, como se ha apuntado, frecuentemente se encuentran en situaciones económicas y laborales particularmente vulnerables– parecería sugerir la posibilidad de los mecanismos mencionados. En el caso de las madres de nacionalidad española también se registra un descenso en este grupo, pero muy ligero, pudiéndose hablar más bien de un estancamiento.

Por último, a nivel macro también encontramos algún indicio de que el descenso de la fecundidad observado en 2020 podría guardar relación –entre otros factores ya mencionados– con la incertidumbre en el plano económico y laboral que se experimentó durante el primer año de emergencia sanitaria. Como revela el gráfico 15, mayores incrementos de la tasa de desempleo entre el último trimestre de 2019 y el último trimestre de 2020 (eje X) en las comunidades autónomas se asociaron con menores tasas de fecundidad (eje Y) en 2020. La relación es estadísticamente significativa con un nivel de confianza del 95% (p-valor=0,024). El gráfico 15 también refleja la variabilidad en términos de fecundidad entre las distintas comunidades autónomas, que se extiende desde niveles claramente superiores a la media nacional en Melilla (1,71 hijos/as por mujer), Ceuta (1,52) y Murcia (1,45) hasta niveles extremadamente bajos, inferiores a 1, en Asturias (0,92) y Canarias (0,88).

Gráfico 15 – Regresión de la tasa de fecundidad de las comunidades autónomas en 2020 en función de la variación de la tasa de paro entre 2019 y 2020 (cuarto trimestre)



Nota: Eje Y: tasa de fecundidad (hijos/as por mujer) en 2020. Eje X: variación entre la tasa de paro del cuarto trimestre de 2019 y la tasa de paro del cuarto trimestre de 2020.

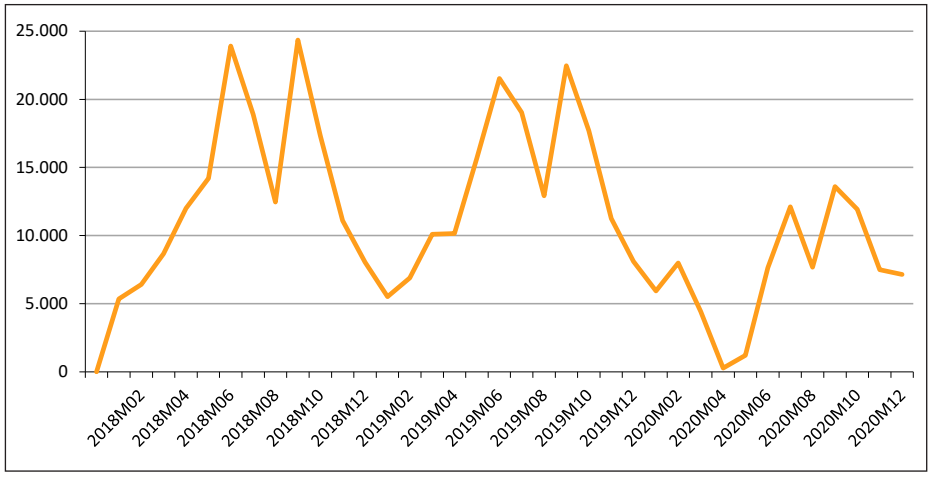
Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Fecundidad y los resultados por comunidades autónomas de la Encuesta de Población Activa, INE.

2.3. *Uniones, separaciones y calidad de las relaciones de pareja durante la pandemia*

Como ya se ha señalado en el apartado previo, la inseguridad económica derivada de la emergencia sanitaria podría haber tenido efectos sobre las relaciones familiares que no se circunscriben a las decisiones reproductivas. Entre ellos se encuentra un posible freno a la formación de nuevas uniones. En vista del impacto detectado en diversos países sobre los planes de emancipación del hogar de origen por parte de las personas adultas jóvenes (Luppi, Rosina y Sironi, 2021), cabe pensar que el primer año de pandemia, marcado tanto por la incertidumbre sanitaria y económica como por restricciones a los contactos sociales y a la movilidad de las personas, también haya podido entrañar una contención, postergación o incluso abandono de los planes de convivencia y matrimonio de algunas parejas (Berger *et al.*, 2021). Parece probable que la pandemia y la amenaza de una nueva recesión, importante durante sus primeras etapas, hubiera podido afectar especialmente a la decisión de contraer matrimonio, dado que es habitual intentar garantizar un cierto nivel de estabilidad económica y laboral previo a este hito familiar (Kalmijn, 2011). Asimismo, las restricciones de tipo social y a la movilidad geográfica establecidas por las autoridades sanitarias para contener la expansión del virus pudieron limitar las posibilidades de reunión y, de este modo, contribuir al aplazamiento de la celebración de matrimonios.

Los datos de la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2019 y 2020) apuntan discretamente a la posibilidad de cambios en esa dirección: en 2019, del total constatado de parejas, el 15,7% eran parejas de hecho. En 2020, la cifra equivalente era algo superior, alcanzando el 16,2%. Las series mensuales sobre el movimiento natural de la población aportadas por el INE son más elocuentes, si bien no permiten observar la evolución de las uniones no conyugales. El gráfico 16, basado en esta fuente de datos, muestra la evolución mensual del número de matrimonios entre personas de diferente sexo desde enero de 2018 –fecha escogida para poder contextualizar los patrones observados durante la pandemia en el marco de las tendencias recientes– hasta diciembre de 2020, fecha del último dato disponible. Como se puede observar, la celebración de matrimonios en 2020 mostró un patrón estacional relativamente similar a los dos años anteriores –con un pico de incidencia en los últimos meses de la primavera y los primeros del verano y otro a principios del otoño–, pero los niveles observados fueron considerablemente más bajos (a efectos ilustrativos, cabe comparar la cifra de septiembre de 2019 –22.462 matrimonios– con la de septiembre de 2020, que se reduce casi a la mitad –13.602 matrimonios–). Como era esperable, el número de matrimonios celebrados durante los primeros meses de pandemia –marzo, abril y mayo de 2020, coincidentes con el inicio de la emergencia sanitaria y los periodos más estrictos de confinamiento– descendió a niveles muy bajos (280 en abril de 2020), iniciándose en mayo una recuperación que resultó muy modesta en comparación con las cifras de años anteriores.

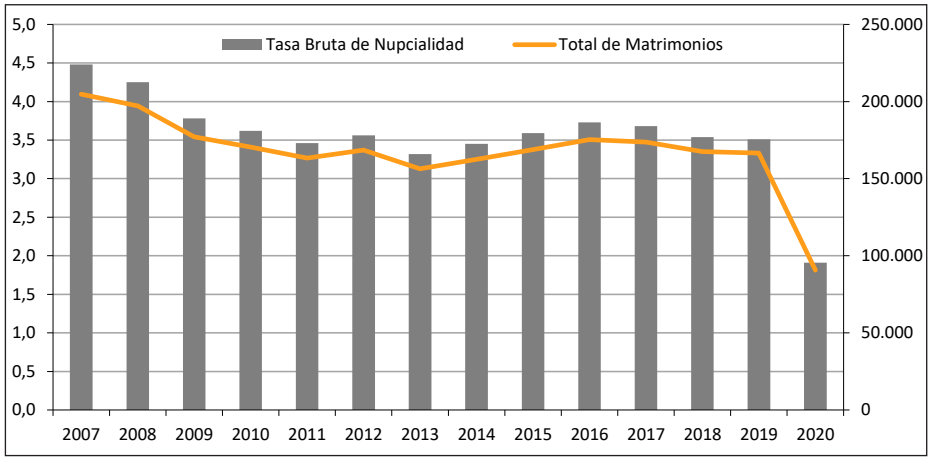
Gráfico 16 – Evolución mensual del número de matrimonios entre personas de diferente sexo. Enero de 2018-diciembre de 2020



Fuente: Elaboración propia a partir del Movimiento Natural de la Población: Matrimonios. Series mensuales, matrimonios de diferente sexo, del INE.

El gráfico 17, que muestra la evolución desde 2007 de la tasa bruta de nupcialidad y del número total de matrimonios celebrados en España, confirma esta tendencia, evidenciando una fuerte caída de las uniones conyugales durante el primer año de pandemia. De 3,51 matrimonios por 1.000 habitantes en 2019 se pasó a tan solo 1,91 en 2020, cifra excepcionalmente baja en el contexto de la última década. El número total de matrimonios descendió de 166.530 en 2019 a 90.670 en 2020.

Gráfico 17 – Evolución de la tasa bruta de nupcialidad (matrimonios por mil habitantes, escala izquierda) y del número total de matrimonios (escala derecha). 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Nupcialidad y Movimiento Natural de la Población (matrimonios) del INE.

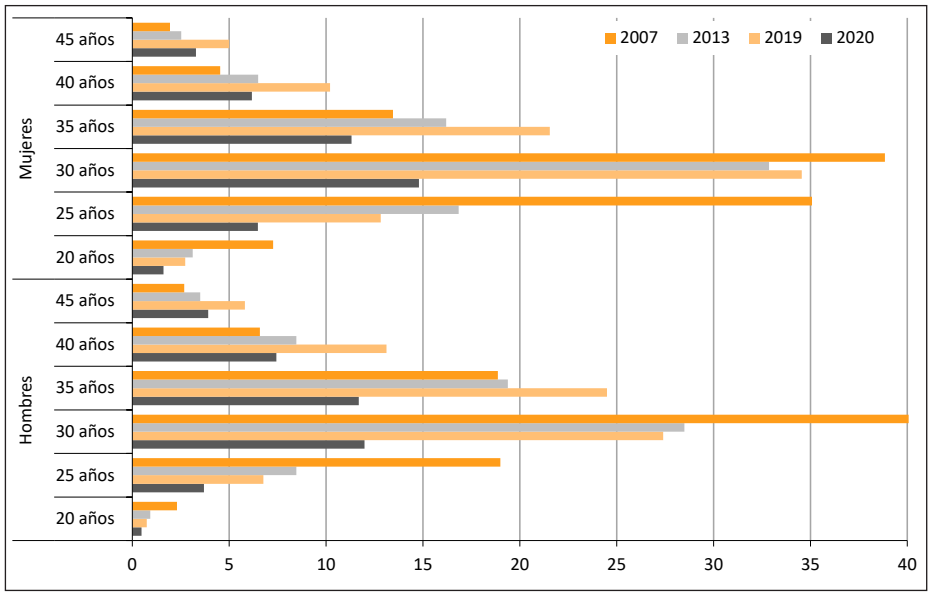
El análisis de la transición al primer matrimonio y la evolución de su incidencia y distribución por edades permite confirmar estas tendencias añadiendo nuevos matices; en particular, la muy notable caída en la formación de primeras uniones conyugales en 2020, el continuo retraso de este fenómeno a lo largo de la última década y un ligero cambio de tendencia en este último sentido durante el primer año de pandemia. El gráfico 18 muestra la tasa de primo-nupcialidad[5] en el intervalo de edades en el que suelen concentrarse la mayor parte de las transiciones de formación familiar (20-45 años) en cuatro momentos del tiempo. Estos han sido escogidos para tratar de captar la evolución de los primeros matrimonios desde el momento inmediatamente previo al inicio de la Gran Recesión (a partir de 2007), teniendo en cuenta la situación al término del periodo más agudo de dicha crisis económica (2013), en la etapa posterior a la recuperación de la misma e inmediatamente anterior a la pandemia (2019) y en el primer año de emergencia sanitaria (2020). Como se puede observar, durante la recesión económica de la pasada década se produjo una caída de la tasa de primo-nupcialidad entre las personas más jóvenes (20-30 años), especialmente en el grupo de 25 años y entre las mujeres. En paralelo, se produjo un proceso de postergación de los primeros matrimonios: la tasa de primo-nupcialidad a partir de los 35 años aumentó en 2013 con respecto a 2007, tanto entre los hombres como entre las mujeres.

En otras palabras, la Gran Recesión trajo consigo no solo un menor número de primeros matrimonios, en términos agregados, sino también un desplazamiento de los mismos a edades más avanzadas y por encima de los 30 años. En 2019 se evidenciaba en términos generales una continuidad de estas tendencias, si bien la tasa de primo-nupcialidad entre mujeres de 30 años se revelaba ligeramente mayor que la observada en 2013. El primer año de pandemia de la COVID-19 trajo consigo un claro descenso de las tasas de primo-nupcialidad a cualquier edad, siendo este particularmente brusco en los grupos de 30 y 35 años; es decir, en el periodo en el que se contraen –tal y como se aprecia en el gráfico 18– la mayoría de los primeros matrimonios. Se observa también continuidad en el desplazamiento de estos a edades más tardías, al haber disminuido la brecha entre las tasas de primo-nupcialidad observadas a los 30, 35 y 40 años, especialmente en el caso de los hombres.

El gráfico 19, que recoge la evolución en el periodo 2007-2020 de la edad media al primer matrimonio, distinguiendo por sexo, corrobora el patrón de postergación de este hito familiar en España. La edad a la que las personas forman, en promedio, una unión conyugal por primera vez

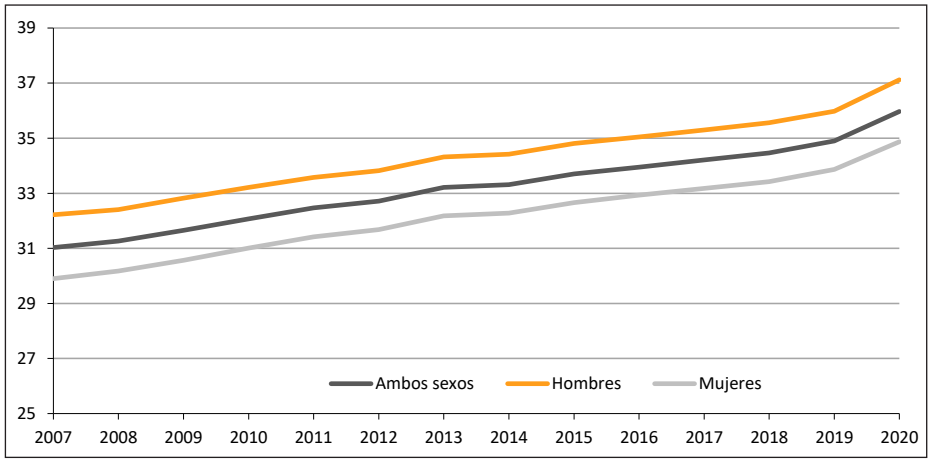
[5] El concepto de tasa de primo-nupcialidad por edad hace referencia al total de personas de una determinada edad –pertenecientes a un ámbito geográfico específico y por cada 1.000 habitantes de este– que contraen matrimonio por primera vez a lo largo de un año en particular (véase INE, *Métodos y proyectos. Glosario de conceptos*).

Gráfico 18 – Tasa de primo-nupcialidad por edad en 2007, 2013, 2019 y 2020. Contrayentes por 1.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Primo-Nupcialidad del INE.

Gráfico 19 – Evolución de la edad media al primer matrimonio entre mujeres y hombres. 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores de Primo-Nupcialidad del INE.

se ha incrementado de forma sostenida desde el inicio de la crisis económica de 2008 y a lo largo de la pasada década, pasando de 29,9 años en 2007 a 34,9 años en 2020 en el caso de las mujeres, y de 32,3 años a 37,1 en el de los hombres. Con todo, cabe subrayar que el ritmo de aumento

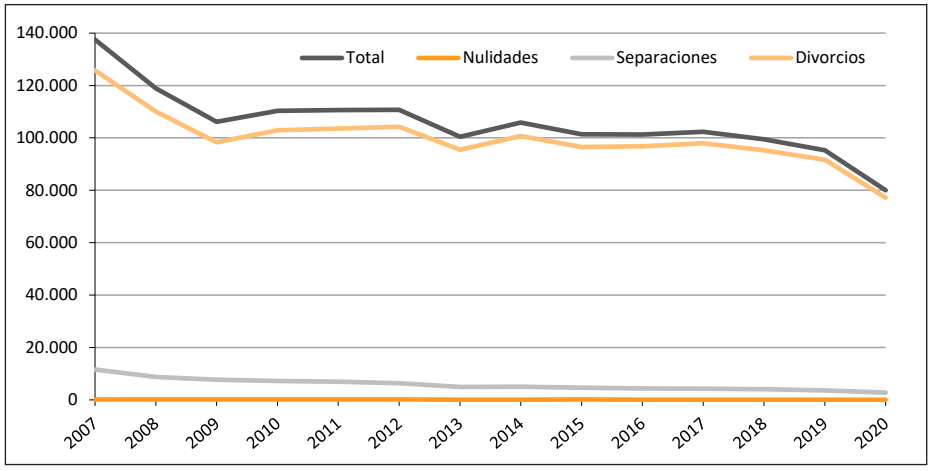
parece haberse acentuado de forma notable durante las primeras etapas de la pandemia. Entre 2019 y 2020, la edad media al primer matrimonio se incrementó en un año entre las mujeres y en el caso de los hombres el ascenso fue incluso algo mayor. Esta tasa de variación es visiblemente mayor, en ambos casos, que los cambios más graduales experimentados a lo largo de años previos.

El posible impacto de las primeras etapas de la pandemia sobre las dinámicas de pareja no se reduce a la formación de uniones, sino que también podría afectar a su probabilidad de disolución. A este respecto, se ha planteado que la crisis sanitaria y, en particular, los periodos de confinamiento y restricciones podrían haber supuesto una fuente de tensión y dificultades para las parejas (Pietromonaco y Overall, 2021). Con todo, los potenciales efectos de la pandemia en este sentido son ambiguos *a priori*: algunas parejas, ante un incremento del tiempo compartido o la vivencia en común de circunstancias adversas, podrían haber experimentado una mejora en la calidad de su relación. Otras, por el contrario, podrían haberse visto negativamente afectadas por el estrés asociado a la pandemia y la convivencia continua durante los confinamientos. Estas dificultades podrían haber cobrado una especial relevancia en un contexto de sobrecarga de tareas, como el experimentado por familias con menores o miembros dependientes ante el cierre de centros escolares y sociosanitarios. Todo ello podría haberse traducido en un incremento de la incidencia de rupturas. Por otra parte, las posibilidades de separación o divorcio son dependientes de la situación económica de los individuos, sus circunstancias laborales y sus posibilidades de acceso a otra vivienda; parámetros que deberían haberse visto afectados por la incertidumbre económica y relacionada con el mercado de trabajo que marcó la mayor parte del primer año de crisis sanitaria (Berger *et al.*, 2021). En este escenario es difícil predecir si la primera fase de la pandemia pudo haberse traducido en cambios sustanciales en los patrones de rupturas de pareja y en qué dirección.

Los datos sobre la evolución de separaciones, divorcios y nulidades –es decir, de disoluciones de uniones conyugales– ofrecidos por el INE (gráfico 20) confirman que en España se produjo un claro descenso del número total de rupturas durante el primer año de la pandemia: se pasó de 95.320 disoluciones registradas en 2019 a 80.015 en 2020. La variación anual entre 2019 y 2020 (-16,06%) fue incluso mayor que la observada a raíz de la recesión económica de 2008 (-13,51%) y no tiene ningún otro precedente en los años posteriores. Los divorcios, además de ser la forma de disolución de uniones más frecuente, han experimentado el mayor descenso. Como se puede observar en el gráfico 21, que muestra la tasa de divorcialidad (personas divorciadas por 1.000 habitantes) por grupo de edad, la caída parece haberse concentrado sobre todo en los grupos comprendidos entre los 35 y

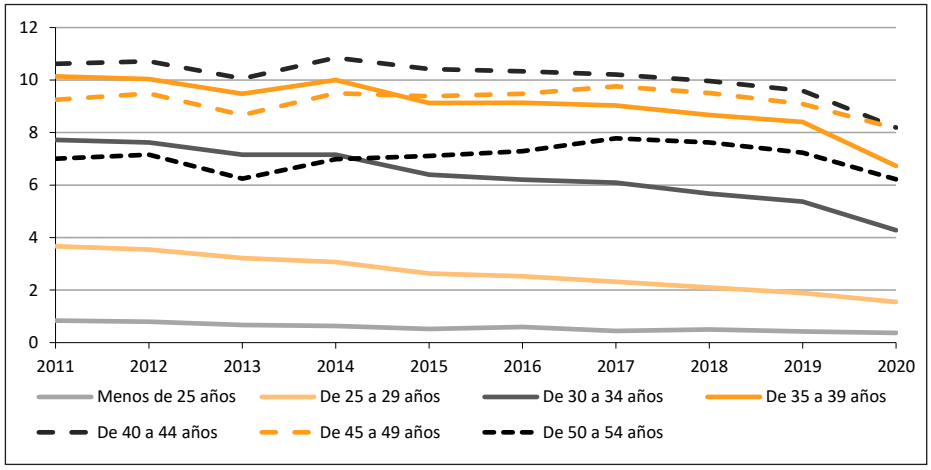
los 44 años. Con todo, la edad media al divorcio no ha variado apenas entre 2019 y 2020, situándose en 46,87 y 46,83, respectivamente (INE, 2022).

Gráfico 20 – Evolución del número de divorcios, separaciones y nulidades. 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de nulidades, separaciones y divorcios del INE.

Gráfico 21 – Evolución de la tasa de divorcialidad (personas divorciadas por 1.000 habitantes). 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de las tasas de divorcialidad según grupo de edad del INE.

Por último, más allá de las tendencias generales sobre la posible influencia de las primeras fases de la pandemia en la evolución de los patrones de formación y disolución de uniones, resulta pertinente plantearse de qué manera se vio afectada la calidad de las relaciones de pareja en el

caso español. La literatura empírica existente al respecto es escasa y se circunscribe al periodo de confinamiento. A partir de la encuesta telemática Intergen-COVID (Arpino *et al.*, 2020), realizada en España, Francia e Italia durante el mes de abril de 2020, se detectó que el 11,3% de las personas encuestadas en España declaraba que había empeorado la calidad de sus relaciones de pareja en esta etapa de la pandemia, siendo esta cifra algo menor que la correspondiente a los otros dos países (Bellani y Vignoli, 2022). La primera *Encuesta sobre relaciones sociales y afectivas en tiempos de pandemia de la COVID-19* (I), llevada a cabo por el CIS en mayo de 2021 (Estudio 3325, n=2972), permite explorar en qué medida este declive persistió, o no, más allá del periodo de confinamiento. Como se muestra en la tabla 10, la satisfacción de los individuos encuestados con su/s relación/es de pareja se revela muy elevada aproximadamente un año después del final del confinamiento, siendo, en promedio, superior a 8 en una escala del 1 (completamente insatisfecho/a) al 10 (completamente satisfecho/a). Las diferencias por sexo, edad o nivel educativo son mínimas. Cabe subrayar, no obstante, que las personas mayores de 65 años son quienes muestran un mayor nivel de satisfacción (en promedio, alcanzan la cifra de 9) en la escala mencionada. En resumen, parece claro que la satisfacción con las relaciones de pareja no ha experimentado en España un empeoramiento drástico ni duradero a raíz de la pandemia, sino que, por el contrario, se mantiene en niveles elevados generalizados a distintos grupos de población.

Tabla 10 – Satisfacción con su/s relación/es de pareja por sexo, edad y nivel educativo en una escala del 1 (completamente insatisfecho/a) al 10 (completamente satisfecho/a)

Variable	Categoría	Media (05/2021)
Sexo	Hombre	8,8
	Mujer	8,8
Edad	18-34 años	8,5
	35-44 años	8,8
	45-64 años	8,8
	65+ años	9,0
Nivel de estudios	Primarios o menos	8,9
	Secundarios	8,9
	Superiores	8,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Encuesta sobre relaciones sociales y afectivas en tiempos de pandemia de la COVID-19 (I)*, 2021 (Estudio CIS 3.325).

3. Migraciones y movilidad

Más allá de los evidentes efectos sobre la natalidad y la mortalidad, la irrupción de la pandemia generada por la COVID-19 y, especialmente, las medidas restrictivas a la movilidad implementadas para tratar de contenerla han supuesto una transformación sin precedentes cercanos en las pautas migratorias de España. Desde la declaración del estado de alarma el pasado 14 de marzo de 2020, las migraciones internacionales e interiores se han visto imbuidas en un nuevo contexto marcado por el vaivén de medidas restrictivas a la movilidad, la crisis económica generada por la paralización de la actividad económica y el evidente clima de incertidumbre que supone la propagación sin control de una enfermedad hasta entonces desconocida. Sin embargo, hasta el momento de escritura del presente capítulo las escasas aportaciones científicas al respecto todavía especulan y debaten sobre las consecuencias que este nuevo contexto pandémico puede tener sobre el comportamiento migratorio y residencial. Las investigaciones publicadas hasta el momento aportan algunos resultados, en ocasiones contradictorios, en torno a dos líneas de indagación fundamentales: los efectos de la pandemia sobre la intensidad de las migraciones y la movilidad, y los cambios en la articulación territorial que pueden suponer.

Respecto a los cambios en la intensidad de los flujos migratorios, la literatura encuentra consensos fuertes respecto a las pautas de la migración internacional, pero no así respecto a la movilidad interior. En lo que concierne a las migraciones internacionales, los pocos trabajos que han abordado el tema apuntan al fin del ciclo expansivo que estaban viviendo desde los inicios de la recuperación económica en 2016 (Esteve *et al*., 2021). El contexto de cierre fronterizo –primero total y luego intermitente– parece ser el que explica esta evidente contradicción. Sin embargo, la tendencia no siempre es tan clara, y durante el mismo año 2020 se vivieron oleadas migratorias irregulares muy relevantes que ponen parcialmente en entredicho esta tendencia (López-Sala, 2021). Además, debe considerarse el efecto retorno que la pandemia pudo tener para una parte relevante de los españoles emigrados (Chaves-Carrillo y Baigorri-Agoiz, 2021). Pero es al respecto de la movilidad interior donde más contradictorios son los resultados. Mientras algunos han detectado indicios de contracción (Esteve *et al.*, 2021), otros afirman que, lejos de descender, la movilidad residencial se incrementó, especialmente durante el confinamiento (Duque-Calvache, Torrado y Mesa-Pedrazas, 2021). Posiblemente, el motivo de esta discrepancia se encuentre en el uso de fuentes diferentes que recogen distintos aspectos del fenómeno.

Por su parte, respecto a los cambios en la articulación territorial, la literatura es aún más escasa, siendo el trabajo de González-Leonardo *et al.* (2022) el único que ha abordado el problema en el contexto español. Este trabajo muestra como la pandemia ha supuesto un cierto cambio en las pautas de movilidad interior de la población, alimentando una repoblación de los municipios menores de 10.000 habitantes, los cuales usualmente suelen identificarse como rurales. Sin embargo, a nuestro parecer este trabajo adolece de dos limitaciones fundamentales. En primer lugar, se centra únicamente en las grandes ciudades (con poblaciones superiores a medio millón de habitantes). Esto supone dejar fuera del análisis a buena parte del universo urbano español, compuesto principalmente por ciudades metropolitanas de tamaño medio (Feria y Martínez, 2016). En segundo lugar, para delimitar lo rural se emplea el criterio del tamaño, considerando rurales los municipios de menos de 10.000 habitantes, lo que también puede dar una imagen errónea. Abundan los municipios de ese tamaño integrados en áreas metropolitanas (Torrado, Morillo y Susino, 2018), que, por tanto, son urbanos, pudiendo esta aparente "vuelta a lo rural" tratarse en muchos casos de una agudización de los procesos de suburbanización.

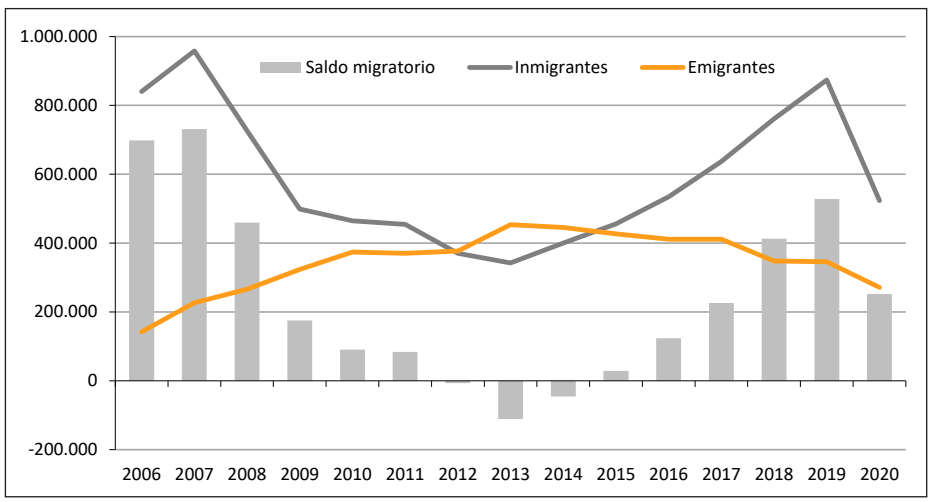
La aportación del presente capítulo pretende arrojar luz sobre ambas líneas de trabajo, ofreciendo una panorámica general de los impactos de la pandemia en las pautas migratorias. Para ello, nos marcamos dos objetivos. Por un lado, analizar el impacto de la pandemia en la intensidad de las migraciones exteriores e interiores, algo que hacemos por separado, en tanto que los factores causales y las medidas restrictivas que afectaron a las mismas son ciertamente diferentes. Por otro lado, conocer los efectos de las migraciones en la distribución de la población en el territorio español, es decir, profundizar en si hay cambios en las pautas de asentamiento de los migrantes y en cómo esto puede estar cambiando la geografía española.

3.1. El impacto de la pandemia en las migraciones internacionales: ¿hacia un nuevo ciclo migratorio?

Para entender los impactos generados por la COVID-19 sobre las migraciones internacionales, debemos ser conscientes del contexto previo del que veníamos. Desde el año 2006 se distinguen tres periodos en lo que respecta a las migraciones internacionales (gráfico 22). El primero es el que abarca los años previos a 2008 y que, aunque no está totalmente recogido en los datos, comprende el periodo de 2002 a 2007, el conocido como *boom* migratorio español (Reher, Requena y Sanz, 2011). En este periodo se alcanzan las cifras de entradas más altas de la historia reciente, teniendo su punto álgido en 2007 (con 958.266 entradas). El crecimiento económico

asociado al *boom* inmobiliario está detrás de este excepcional periodo. Tras la irrupción de la crisis económica de 2008 se inaugura el segundo periodo, que dura hasta 2014. La situación de crisis tiene un doble efecto. De un lado, descienden progresivamente las entradas, de otro, crecen enormemente las salidas, hasta el punto de que estas llegan a superar a las primeras en los años 2012, 2013 y 2014, los años más duros de la crisis económica. La situación de crisis supuso un efecto de repulsión sobre los migrantes internacionales, que dejaron de ver en España un destino atractivo; asimismo, se produjo un efecto retorno de muchos migrantes a sus países de origen, particularmente latinoamericanos. Es a partir de 2015 cuando la situación se revierte, comenzando el que podemos identificar como tercer y último periodo en las migraciones internacionales, que dura hasta la irrupción de la pandemia en 2020. En este periodo, las entradas se van recuperando progresivamente hasta alcanzar su punto álgido en 2019, año en el que, con 873.842 entradas, se llegan a igualar las cifras del gran *boom* migratorio de principios de siglo. Un crecimiento lineal de las entradas alimentado por la recuperación económica y protagonizado por la excepcional participación de migrantes americanos, especialmente latinoamericanos, los cuales en 2019 representaban en torno a un tercio del total de entradas.

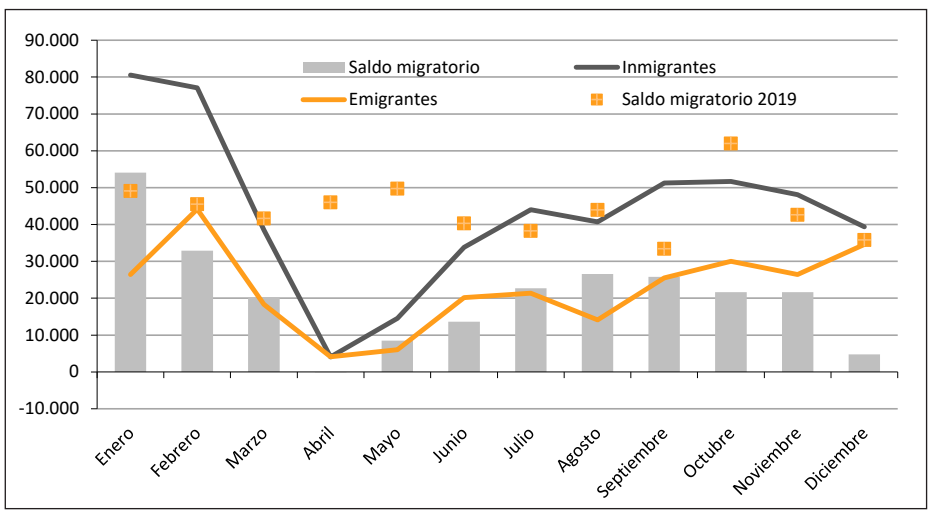
Gráfico 22 – Evolución de la inmigración, emigración y saldo migratorio exterior de España. 2006-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2006-2020, INE.

Sin embargo, la irrupción de la COVID-19 y las medidas aplicadas para su contención supusieron un repliegue de esta tendencia expansiva de las migraciones internacionales, cayendo drásticamente las entradas hasta niveles que no se veían desde la pasada crisis económica de 2008. Si observamos la evolución mes a mes de las migraciones internacionales en 2020 (gráfico 23), se aprecia como la tendencia expansiva proseguía a principios de año. Entre los meses de enero y febrero las entradas alcanzan los 157.594 efectivos, superando ampliamente los 94.581 que cruzaron las fronteras el año anterior. La tendencia expansiva era tal que en los 15 días de marzo de 2020 en los que las fronteras permanecieron abiertas entraron en España casi las mismas personas que en todo el mismo mes en 2019. No obstante, el cierre de fronteras decretado el 16 de marzo por el Ministerio del Interior supuso la contracción de las entradas y salidas del país. Las bajas cifras de entradas y salidas de abril demuestran lo drástico y efectivo que fue el cierre fronterizo. El progresivo levantamiento del cierre de fronteras comienza con los esfuerzos para la repatriación de españoles que se inicia el 26 de mayo y que supuso que los nacionales españoles superasen el 33% de las entradas en dicho mes, una cifra sin precedentes cercanos. Pero no es hasta junio cuando se acuerda en el marco de la Comisión de la Unión Europea la apertura con restricciones del espacio Schengen, recuperándose parcialmente las cifras de entrada. Aun así, la continuidad de las restricciones, el ir y venir de apertura y cierre de fronteras respecto a países no comunitarios y el efecto de la crisis económica desatada por la pandemia generaron una situación de excepcionalidad que hizo que a lo largo de 2020 no se recuperasen las cifras migratorias prepandemia.

Gráfico 23 – Inmigración, emigración y saldo migratorio exterior de España mes a mes durante el año 2020



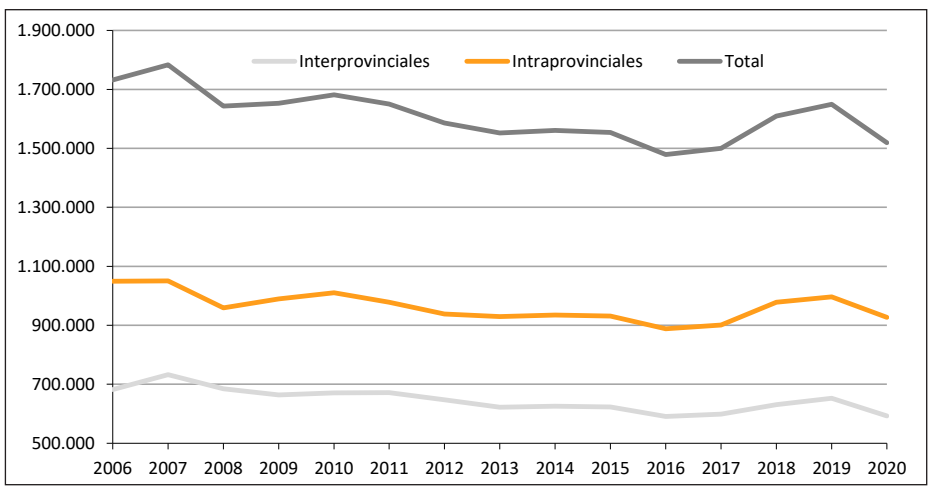
Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2020, INE.

A la espera de los datos de la EVR de 2021 y 2022 solo podemos hacer hipótesis al respecto. Las tendencias generales apuntan a un nuevo ciclo en las migraciones internacionales, caracterizado de nuevo por la pérdida de atractivo de España como destino migratorio, debido al contexto de crisis económica al que han de sumarse las excepcionales (intermitentes y a veces impredecibles) medidas de restricción y cierre de fronteras. Lo cierto es que en diciembre de 2020 el saldo migratorio caía drásticamente. Una tendencia que, según los últimos datos de la Estadística de Migraciones, continuó en el primer semestre de 2021, alcanzándose un saldo negativo de 366, dibujando un panorama que recuerda lo sucedido en el periodo 2012-2015. Sin embargo, hay que ser precavidos a la hora de hacer cábalas, ya que el contexto de incertidumbre a nivel mundial es tal que las tendencias pueden cambiar en periodos muy cortos de tiempo.

3.2. El impacto de la pandemia en las migraciones interiores: ¿parálisis de la movilidad o retraso del calendario?

Más allá de las migraciones internacionales, las dinámicas migratorias interiores son aquellas sobre las que más se ha elucubrado al respecto del impacto de la pandemia. Si bien estas estuvieron prohibidas durante los primeros estadios de la pandemia y luego se vieron ciertamente limitadas por las restricciones a la movilidad interior, algunos apuntan a que su intensidad no varió significativamente, o que incluso se incrementó (Duque-Calvache *et al.*, 2021). Antes de abordar esta cuestión es necesario, al igual que hemos hecho con las migraciones internacionales, ponerlas en contexto respecto a los años previos (gráfico 24).

Gráfico 24 – Evolución de las migraciones interiores en España. 2006-2020

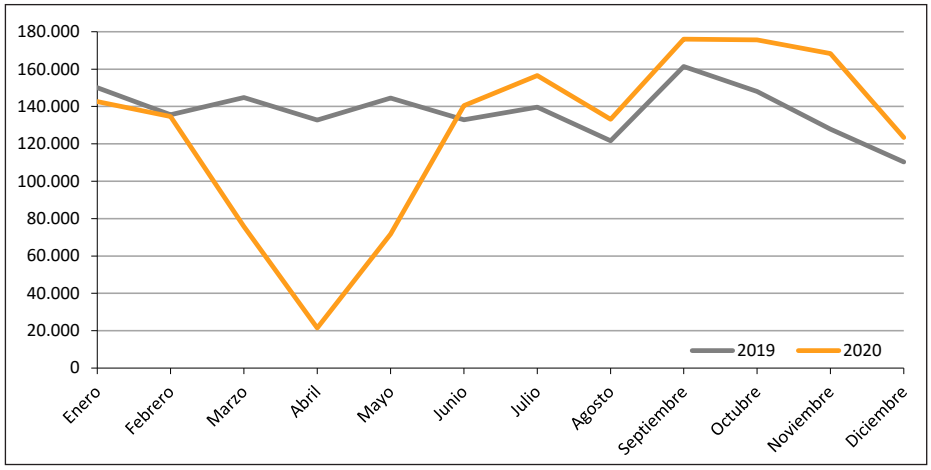


Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2006-2020, INE.

La situación previa a la pandemia se caracteriza por tres fases generales. La primera es la etapa previa a la crisis económica de 2008, la cual se caracterizó por un alto volumen de movimientos internos. La confluencia del periodo de crecimiento económico, el *boom* inmobiliario y la llegada masiva de extranjeros condujeron a un contexto de alta movilidad interna, protagonizado especialmente por los procesos de suburbanización de la población autóctona y la intensa movilidad de los migrantes internacionales dentro de España (Pujadas, Bayona y Gil-Alonso, 2012). La segunda etapa se inicia con la irrupción de la crisis de 2008, la cual supone una drástica caída del volumen de migraciones internas, que, con ciertos vaivenes, se prolonga hasta 2016. La confluencia de esta etapa con un ciclo económico recesivo, las políticas de austeridad y el retroceso de las migraciones internacionales (que no recuperan saldos positivos hasta 2015) está detrás de esta situación (Gil-Alonso, Bayona y Pujadas, 2015). Por último, la tercera etapa comienza cuando los efectos de la recuperación económica comienzan a notarse en 2016. Es precisamente a partir de ese año cuando los flujos migratorios internos comienzan una etapa de claro crecimiento, que se prolonga hasta 2019. La irrupción de la pandemia en 2020 ha supuesto un evidente freno a ese proceso expansivo, con una caída de 129.745 movimientos respecto al año 2019, la mayor de la migración interior desde la que se produjo con la irrupción de la crisis de 2008.

Ahora bien, ¿a qué se debió esta súbita caída? ¿Qué relación guarda con las medidas restrictivas? Si observamos la evolución mes a mes de las migraciones interiores durante 2020 (gráfico 25), se aprecia claramente el efecto de las medidas restrictivas a la movilidad, especialmente del confinamiento domiciliario decretado el 14 de marzo. Si bien a comienzos de año las cifras de migraciones interiores eran equiparables a las del año 2019, el efecto de las restricciones se aprecia claramente en los meses de marzo, abril y mayo, periodo en el que estuvo vigente el confinamiento más estricto. Esto podría ser tomado como indicador de la gran disciplina y grado de cumplimiento de la población española ante las medidas restrictivas impuestas. Sin embargo, este descenso en las migraciones interiores registradas distó de las migraciones reales, particularmente debido a aquellas que no conllevaron un empadronamiento. Tal y como Duque-Calvache *et al.* (2021) mostraron, la movilidad en estos momentos no fue precisamente menor, solo que, en su gran mayoría, se vinculaba principalmente a procesos de reagrupación familiar que tuvieron un carácter temporal y no fueron registrados en el padrón.

Gráfico 25 – Comparativa de la evolución de las migraciones interiores en España mes a mes durante el año 2019 y 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2020, INE.

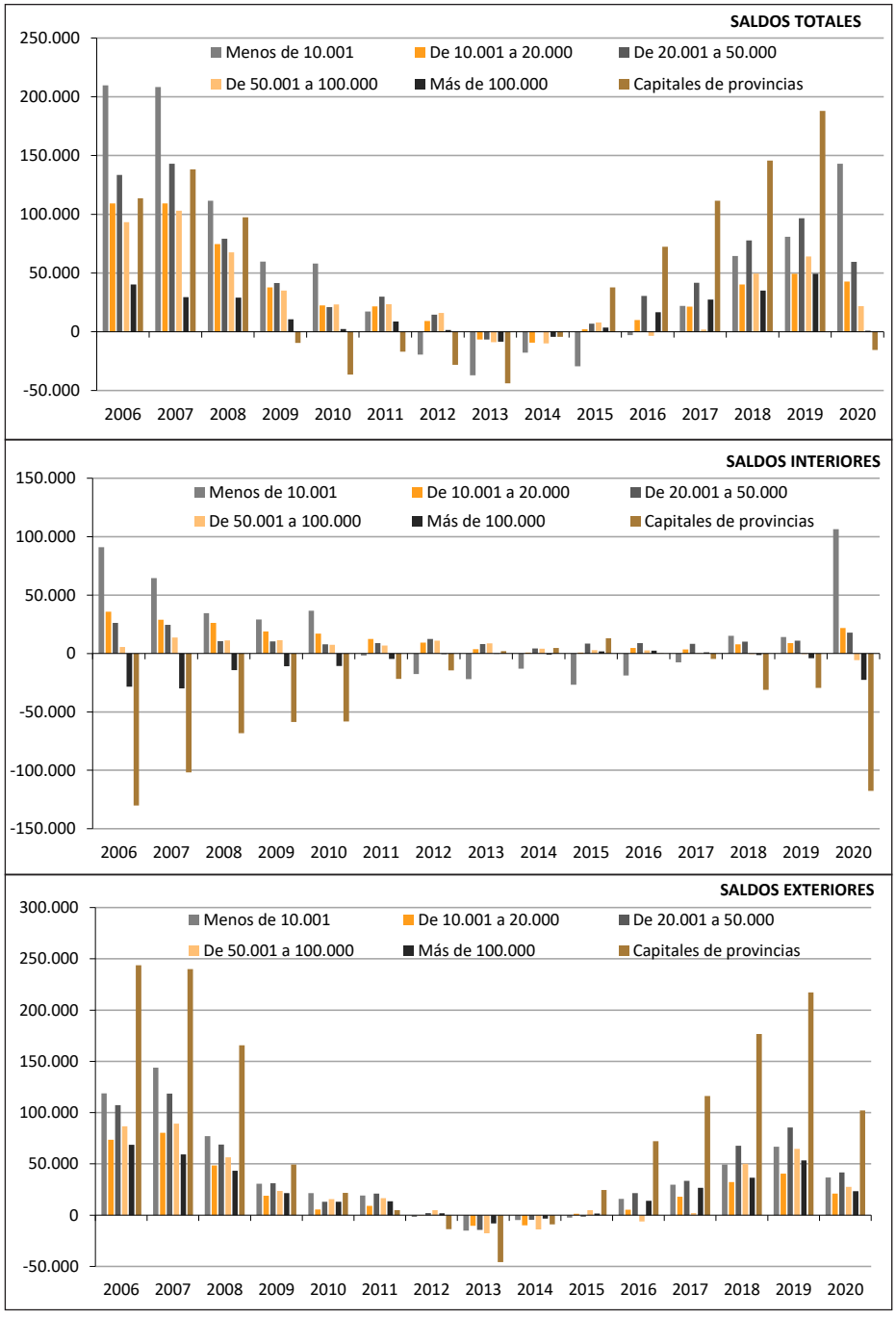
No obstante, los datos de la EVR sí que nos permiten aproximarnos al conocimiento de las decisiones de movilidad residencial en el sentido más restringido del término, es decir, como cambios permanentes de domicilio. A este respecto se aprecian dos tendencias claras. En primer lugar, el confinamiento supuso un retraso de las decisiones de movilidad que, en cierta medida, terminaron por ejecutarse meses más tarde, en el mismo 2020. Si nos fijamos en la evolución a partir de junio, parece comenzar a vislumbrarse una recuperación de la movilidad interna, no solo igualándose las cifras del año anterior a la pandemia, sino incluso superándose (de manera especialmente destacable en los meses de octubre y noviembre). Sin embargo, esto no es del todo así, y junto a ese retraso de las decisiones de cambio de domicilio se aprecia también una tendencia a la supresión de las mismas, al menos a corto plazo. Si observamos el gráfico, se aprecia como el déficit de movilidad respecto a 2019 de los meses de marzo a mayo alcanza los 253.150 movimientos negativos, mientras que el superávit posterior que comienza en junio apenas cubre la mitad de estas pérdidas (131.762 movimientos positivos). Esta segunda tendencia solo puede deberse a dos motivos: o bien las personas dejaron de moverse tanto debido al contexto de pandemia, incertidumbre y crisis, de manera similar a lo ocurrido en el periodo 2008-2015, o bien solo estaban postergando sus decisiones de movilidad a la espera de un contexto más estable.

3.3. Cambios en las pautas de asentamiento de los migrantes: ¿se está produciendo una "vuelta a lo rural"?

Pero si tuviéramos que destacar una cuestión relativa a las migraciones que durante la pandemia ha preocupado a la opinión pública esta es sin duda el cambio que estas parecen estar generando en la articulación territorial, concretamente la aparente emergencia de una "vuelta a lo rural" que podría llegar a contrarrestar la tendencia a la despoblación de la llamada "España vaciada". Parece evidente que durante la pandemia las preferencias residenciales de la población sufrieron una cierta transformación. El contexto de pandemia puso de manifiesto las insuficientes condiciones residenciales de gran parte de la población que habitaba en ciudades (Mesa-Pedrazas, Duque-Calvache y Torrado, 2021), que se tradujo en la emergencia de una preferencia por viviendas más grandes, con espacios exteriores (como balcones, terrazas, patios, jardines…) y especialmente localizadas en entornos menos densos. En esta dirección parecieron apuntar también algunas encuestas, como la publicada en pleno junio de 2020 por el Centro de Estudios Andaluces (CENTRA), en la cual se mostraba que el 47% de la población andaluza prefería una casa en el campo o en las afueras y el 42% desearía una vivienda de mayores dimensiones (CENTRA, 2020). Además, la expansión y consolidación del teletrabajo supuso para muchos la oportunidad de poder hacer efectivas estas preferencias (Doling y Arundel, 2020), alimentando esa dispersión poblacional de la que nos hablaban González-Leonardo *et al.* (2022) para el caso de las migraciones interiores. Ahora bien, tenemos que preguntarnos: ¿en qué se tradujo esta tendencia a la dispersión poblacional? ¿Ha supuesto realmente la tan deseada "vuelta a lo rural"? La respuesta a esta pregunta no es tan clara como *a priori* pudiera parecer y todo depende de qué entendamos por rural y qué criterio utilicemos para definirlo.

Si utilizamos el criterio poblacional al que usualmente recurre la Administración, pero también la mayoría de la comunidad científica, podemos entender por rural cualquier municipio con una población inferior a 10.000 habitantes. Asumiendo este criterio, un análisis simple de la evolución de los saldos residenciales desde 2006 hasta 2020 nos podría dar una primera respuesta simple a la pregunta. Como se aprecia en el gráfico 26, en el año 2020 los saldos totales, pero especialmente los interiores, sufren un cambio bastante pronunciado, incrementándose muchísimo la pérdida poblacional de las capitales de provincia en beneficio de los municipios de menos de 10.000 habitantes. Por tanto, en principio, y asumiendo el criterio poblacional para definir lo rural, podríamos afirmar la tendencia de "vuelta a lo rural" generada por el contexto pandémico. Cabe decir que esta tendencia afecta exclusivamente a las migraciones interiores y no a las internacionales, las cuales presentan continuidad respecto a los años anteriores.

Gráfico 26 – Saldos migratorios totales, interiores y exteriores por tamaño de municipio 2006-2020

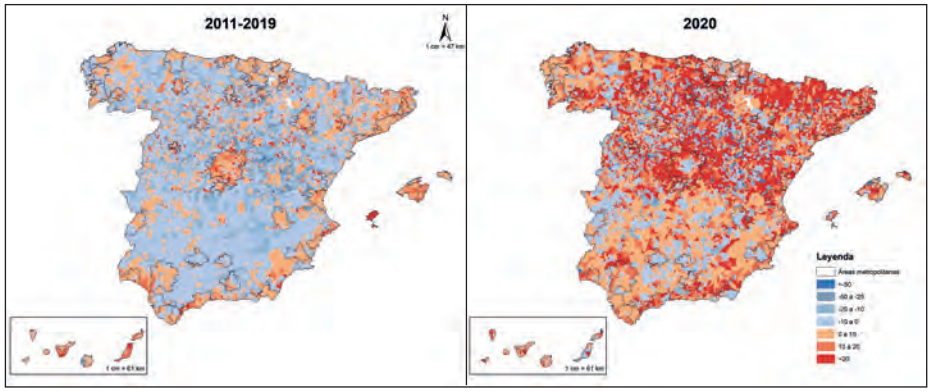


Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2006-2020, INE.

No obstante, incluso considerando los tamaños poblacionales como criterio definitorio, surgen algunas reticencias a la hora de afirmar que la pandemia esté generando una "vuelta a lo rural". En primer lugar, es cierto que, para el caso de las migraciones interiores, 2020 ha supuesto una tendencia clara a la pérdida de población de las grandes ciudades y al crecimiento de los municipios más pequeños. Sin embargo, esta tendencia no es algo nuevo, sino que es una radicalización de una pauta anterior; si nos fijamos en los saldos interiores en 2018 y 2019, vemos como la tendencia ya estaba en marcha y la pandemia solo ha supuesto una aceleración de la misma. En segundo lugar, y más importante, cabe preguntarse seriamente si estos indicios son suficientes para aseverar una "vuelta a lo rural". Si observamos la serie histórica, vemos que 2020 solo ha supuesto una vuelta a la pauta de comportamiento migratorio interior de principios de siglo, anterior a la crisis de 2008. ¿Realmente en aquellos momentos se estaba produciendo un crecimiento de lo rural? Nada más lejos de la realidad. Eran los años del crecimiento urbano y la suburbanización rampante, los años del crecimiento de las áreas metropolitanas, de la expansión de la "mancha urbana" a lo largo y ancho del territorio. Por tanto, el criterio poblacional no es suficiente para entender las pautas migratorias y sus consecuencias sobre la articulación territorial. Tenemos que ir más allá y considerar la articulación real del territorio, teniendo en cuenta la existencia del fenómeno metropolitano, en tanto que es la única forma de diferenciar los municipios realmente rurales –por definición municipios pequeños y externos a las ciudades metropolitanas– de los municipios suburbanos, articulados como extensiones de las ciudades y dependientes de estas en términos funcionales.

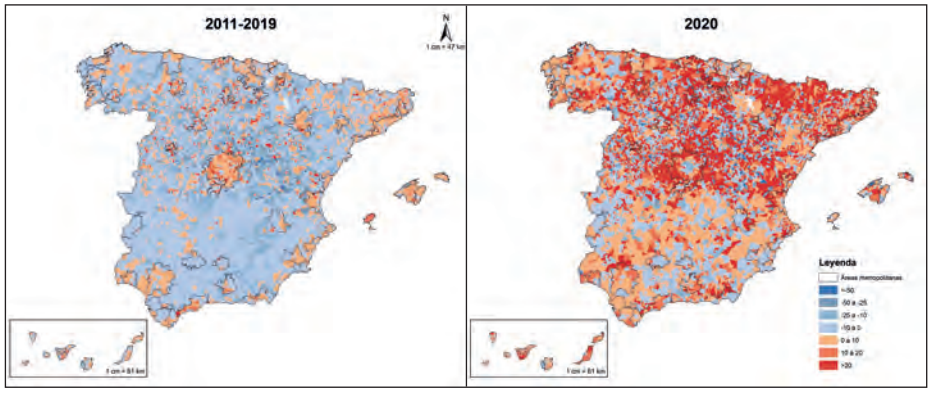
Para tal fin se han construido los mapas que presentan los gráficos 27, 28 y 29, los cuales muestran las variaciones en las tasas netas de migración en el periodo prepandemia (2011-2019) y el año de irrupción de la COVID-19 (2020) considerando los límites de las áreas metropolitanas. Un primer vistazo a los mismos muestra, efectivamente, un cambio dramático en la articulación territorial de España. Mientras en el período 2011-2019 dominó un crecimiento evidente de las áreas metropolitanas y también de otras ciudades no metropolitanas (como Mérida, Cáceres, Lugo o Ciudad Real), la irrupción de la pandemia supuso el fin de esta tendencia, generándose de manera clara un proceso de dispersión poblacional. No obstante, las consecuencias de este proceso de dispersión son ciertamente ambivalentes y no pueden restringirse a una simple "vuelta a lo rural". Es cierto que, en parte, tal fenómeno se produjo. De ello da cuenta el drástico cambio en las tasas de migración en zonas tradicionalmente rurales y que, hasta el momento, se encontraban sufriendo procesos de fuerte despoblación; zonas tales como Sierra Morena, Sierra Nevada, el interior de Galicia, las zonas rurales de la Cordillera Cantábrica, el Pirineo Sur y las mesetas norte y sur castellanas, entre otras. Sin embargo, los municipios de las zonas mencionadas prosiguieron su declive, siendo este especialmente marcado en la zona sur del Sistema Ibérico o en la frontera gallego-castellana.

Gráfico 27 – Tasa de migración neta total para todos los municipios españoles según sean metropolitanos o no



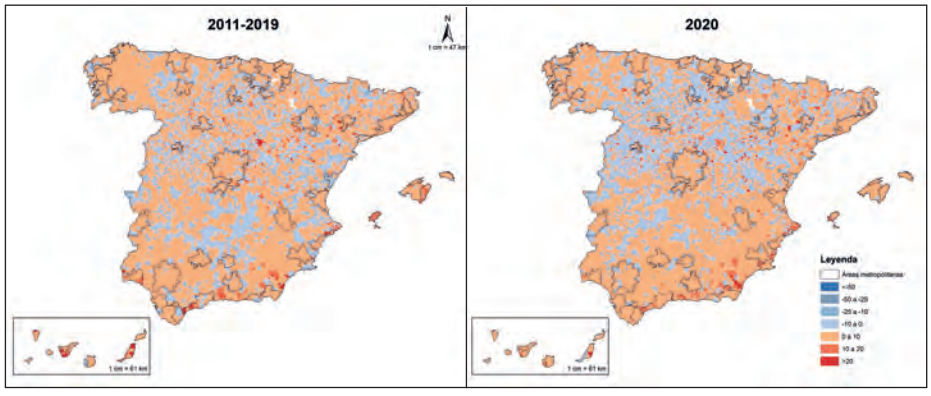
Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2011-2020, INE.

Gráfico 28 – Tasa de migración neta interior para todos los municipios españoles según sean metropolitanos o no



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2011-2020, INE.

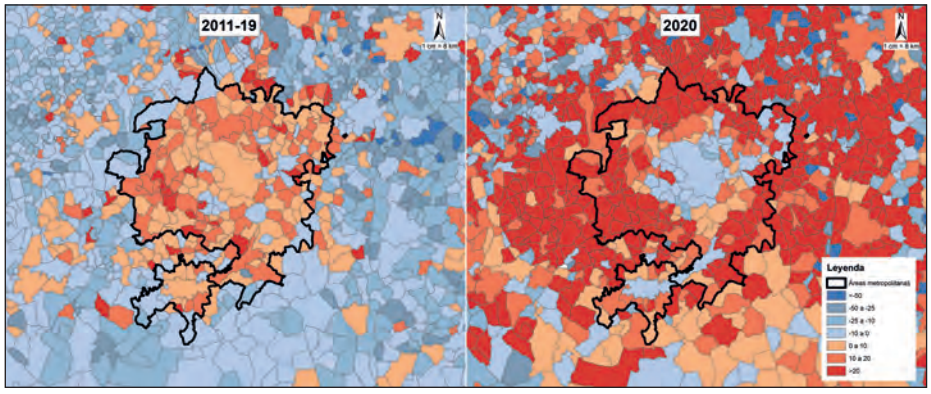
Gráfico 29 – Tasa de migración neta exterior para todos los municipios españoles según sean metropolitanos o no



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2011-2020, INE.

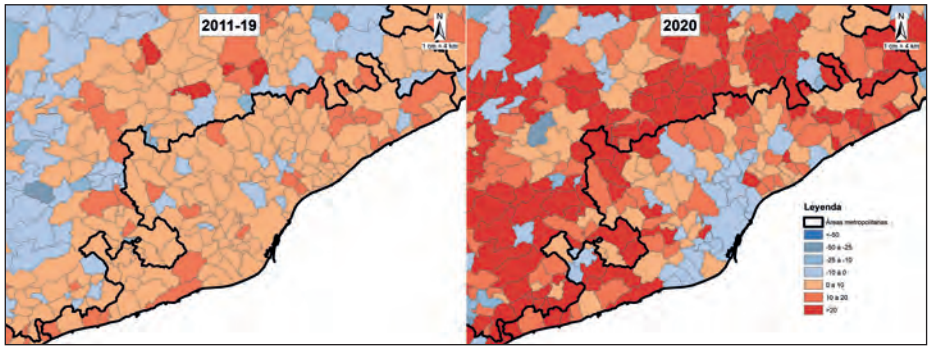
Además, y lo más relevante, es que, junto con esta tendencia parecen convivir otras, igualmente potentes, de consolidación y expansión de la suburbanización. Para apreciar estas tendencias solo tenemos que fijarnos en las enormes tasas que en 2020 presentan las orlas de municipios que constituyen las coronas exteriores de las áreas metropolitanas y, más allá de estos, los municipios limítrofes, externos a las áreas urbanas pero que, mediante este proceso, podrían estar en plena fase de incorporación a las dinámicas urbanas. Para apreciar este fenómeno con claridad se han construido dos mapas que presentan el detalle de los cambios de tendencia en las dos principales regiones urbanas españolas, Madrid (gráfico 30) y Barcelona (gráfico 31).

Gráfico 30 – Tasa de migración neta total para los municipios del área metropolitana de Madrid



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2011-2020, INE.

Gráfico 31 – Tasa de migración neta total para los municipios del área metropolitana de Barcelona



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales 2011-2020, INE.

El caso madrileño es paradigmático. Si bien en el periodo prepandemia crecía de manera clara el conjunto del área urbana, la irrupción de

la COVID-19 ha supuesto una transformación radical de dicha pauta. En 2020, las ciudades de Madrid, Toledo y Aranjuez comienzan un proceso de declive poblacional, que se extiende a la mayoría de los municipios de la zona central de la metrópolis madrileña. Municipios de antigua suburbanización tales como Alcobendas, San Sebastián de los Reyes o Algete, al norte; Las Rozas, Majadahonda o Pozuelo, al oeste; Móstoles, Getafe, Alcorcón, Fuenlabrada, Leganés o Parla, al sur; y Coslada y Alcalá de Henares, al este, también entran en fase de pérdida poblacional. Un proceso de declive que contrasta con el crecimiento de los municipios de la orla exterior del área tanto al norte como al sur del área, y que parece confirmar la tesis de que la pandemia está alimentando una consolidación de los procesos de suburbanización en las zonas más externas de las áreas. Pero más allá de ello, se aprecian también fuertes crecimientos fuera del área delimitada, que podrían estar indicando los inicios de un proceso de expansión del área madrileña hacia límites cada vez más distantes. De seguir esta tendencia en el futuro, podría suponer el crecimiento de la mancha urbana madrileña a costa de municipios, hasta ahora rurales, de las provincias de Guadalajara, Cuenca, Ávila, Segovia y Toledo.

Por su parte, el área barcelonesa presenta tendencias muy similares a la madrileña, con la salvedad de que antes de la pandemia estas tendencias a la suburbanización de larga distancia y la expansión de la metrópolis fuera de sus límites actuales ya estaban en marcha. Sin embargo, la pandemia ha supuesto la radicalización de estas tendencias. Al igual que en el área madrileña, se aprecia como 2020 es testigo de un proceso de pérdida poblacional de la ciudad de Barcelona y sus municipios más integrados, tales como Hospitalet, Badalona, Montcada, Cerdanyola o Santa Coloma, y que se extiende por el sur hasta Castelldefels y por el norte hasta Terrassa. Esta pérdida poblacional de los municipios centrales parece ir en beneficio de la consolidación de las zonas suburbanas exteriores como son las comarcas del Garraf, al sur, y el Maresme, al norte, así como de la expansión del área metropolitana fuera de sus límites en la zona norte del Vallès Occidental y el sur del Bages.

Por tanto, más allá de una "vuelta a lo rural", la pandemia parece estar generando en paralelo una tendencia ciertamente contraria: la consolidación y expansión de las dinámicas urbanas hacia municipios hasta el momento rurales. Los casos de Barcelona y Madrid parecen dar buena cuenta de ello. Si bien es cierto que, por el momento, no disponemos de datos de flujos poblacionales que nos permitan saber si estos procesos de crecimiento de las coronas exteriores a las áreas metropolitanas se deben a la movilidad residencial de los habitantes de las capitales y sus municipios circundantes, el hecho de que los segundos pierdan población en beneficio de los primeros hace de esto una hipótesis más que probable. Probablemente, el cambio de preferencias residenciales que ha ocasionado el nuevo contexto generado

por la pandemia esté alimentando este proceso, haciendo que individuos y hogares opten por incrementar sus tiempos de desplazamiento cotidiano a cambio de disponer de unas mejores condiciones residenciales. Un proceso que, de ser cierto, más allá de transformar radicalmente los municipios destino de esta nueva oleada suburbanizadora, supondrá nuevos retos para la organización de los sistemas de transporte y el medio ambiente en nuestras ciudades. Solo la investigación posterior podrá arrojar luz al respecto.

4. Conclusiones

4.1. Las consecuencias demográficas de la pandemia

De las secciones anteriores se concluye que la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19 ha impactado en las dinámicas demográficas de la población española de diversas maneras. En primer lugar, la llegada de la pandemia vino acompañada de una súbita y notable sobremortalidad, especialmente –pero no solo– durante los primeros meses, que afectó muy especialmente a las personas de edades avanzadas y a aquellas con determinadas patologías crónicas previas. Esta sobremortalidad tuvo un alcance desigual entre comunidades autónomas, tanto en lo que respecta a su magnitud como en el número de olas en las que se manifestó. El impacto heterogéneo se relaciona en buena medida con factores de tipo demográfico como la proporción de personas mayores de cada zona geográfica, sus condiciones de vida, la densidad de población y la movilidad intra e interregional, a lo que hay que sumar variables de carácter social y relacionadas con el funcionamiento del sistema sanitario.

Como consecuencia de la pandemia también se ha producido un incremento acelerado de la tasa de mortalidad, que ha interrumpido bruscamente la trayectoria descendente mantenida desde principios del siglo XX. A su vez, hemos asistido a un retroceso inesperado en la mejora de la esperanza de vida de la población, que, además, no ha sido igual para todos los colectivos. Este retroceso diferencial de la longevidad ha entrañado un incremento de las desigualdades sociales preexistentes respecto a las probabilidades de muerte y de supervivencia. Aunque el descenso de la esperanza de vida fue generalizado en 2020 –situándose en valores de más de una década atrás–, este afectó en mayor medida a hombres y a personas con estudios de nivel primario o sin estudios. No obstante, existe la posibilidad de que este frenazo en la mejora de la esperanza de vida sea solo transitorio. Además, algunos estudios afirman que, desde una perspectiva histórica, la pandemia de la COVID-19 no ha sido la más letal, ni la que ha afectado a más personas a nivel mundial (Culebras *et al.*, 2020) o en España (Llopis *et al.*, 2020). En este sentido, las investigaciones señalan que, en comparación con todas las

crisis de mortalidad registradas en Castilla en el siglo XVIII, así como para el conjunto del país a partir de 1890, la letalidad provocada por la pandemia de la COVID-19 en 2020 podría considerarse moderada.

La pandemia no solo ha tenido consecuencias para la salud física directamente derivadas de la infección por el virus, sino también un impacto en el bienestar emocional de muchas personas. Con todo, durante el periodo de confinamiento inicial parecen haber coexistido niveles relativamente altos tanto de emociones negativas como de emociones positivas en la población, habiendo sido las primeras más frecuentes entre la población joven de 18 a 34 años. En esta misma etapa y posteriormente, la fatiga pandémica parece haber afectado en mayor o menor medida a todos los grupos de población, con una especial incidencia, de nuevo, en la juventud, especialmente entre individuos con edades comprendidas entre los 18 y los 29 años. Lo mismo se observa respecto al sentimiento de soledad no deseada. En general, en vista de los datos analizados, cabe concluir que las personas jóvenes, las mujeres y –en menor medida– las personas con un bajo nivel educativo –y, por tanto, situaciones de mayor desventaja socioeconómica y laboral– han mostrado niveles más bajos de bienestar emocional durante la pandemia.

En lo que respecta a las decisiones reproductivas y las dinámicas de pareja, hay que incidir, en primer lugar, en el notable descenso tanto de la natalidad como de la fecundidad a lo largo del año 2020. La caída del número de nacimientos fue especialmente pronunciada a finales de 2020 y principios de 2021, como reflejo del freno a las concepciones en las etapas iniciales de la pandemia, caracterizadas por una mayor incertidumbre sanitaria y económica, así como por una interrupción temporal de los tratamientos de reproducción asistida y una reorganización de la atención sanitaria. A partir de 2021 parece haberse iniciado una recuperación de la natalidad, si bien esta no ha llegado a compensar el descenso que se produjo a lo largo de 2020. La llegada de la pandemia parece haber apuntalado las tendencias en términos de muy baja fecundidad, aumento de la edad media al primer nacimiento y difícil transición al segundo hijo que venían siendo características de la sociedad española contemporánea. Algunos factores –como los niveles de fecundidad más bajos observados en comunidades autónomas especialmente afectadas por el desempleo en 2020, la mayor caída de la fecundidad en las franjas inferiores de las edades reproductivas centrales (30-34 años y 25-29 años) y entre mujeres de nacionalidad extranjera y la interrupción del aumento sostenido del número de madres no casadas– sugieren que los efectos negativos de la crisis sanitaria sobre la fecundidad podrían haber guardado una especial relación con la incertidumbre económica y laboral propia de las primeras etapas de la pandemia. Esta circunstancia también pudo haber contribuido a poner freno a la formación de uniones: en 2020 se registró un descenso muy importante tanto del número de matrimonios como de la tasa bruta de nupcialidad, siendo los primeros matrimonios los

más afectados. Paralelamente, parece haberse reforzado, especialmente durante las primeras fases de la pandemia, el desplazamiento de estos últimos a edades más tardías que ya venía observándose con anterioridad, si bien a un ritmo más suave. Por otro lado, no solo se produjo una disminución del número de uniones conyugales, sino también del número de rupturas, especialmente de divorcios. En vista de los datos disponibles sobre la calidad de las relaciones de pareja durante el confinamiento y etapas posteriores, no parece que la pandemia haya tenido un impacto mayoritariamente negativo sobre las mismas, dados los elevados niveles de satisfacción registrados en España en 2021.

Por último, es interesante constatar los evidentes efectos de la pandemia de COVID-19 sobre las pautas migratorias, la movilidad de la población y la articulación territorial en España. Entre ellos se encuentra la interrupción de la tendencia expansiva, en cuanto a migraciones internacionales, que venía observándose con anterioridad a la crisis sanitaria. Con el inicial cierre de fronteras, las posteriores fluctuaciones en cuanto a aperturas y cierres y las restricciones a la movilidad, se produjo una caída de las migraciones internacionales inédita desde la recesión económica de 2008. Las migraciones interiores, por su parte, también experimentaron una interrupción del proceso expansivo que se venía produciendo desde 2016. Con todo, la pandemia parece haber traído consigo algunos cambios destacables respecto a la movilidad residencial, especialmente en forma de pérdida de población de las capitales de provincia en beneficio de municipios de menor tamaño y en zonas previamente rurales, así como de expansión de la suburbanización en ciudades grandes, caso de Madrid y Barcelona.

4.2. Más allá de lo demográfico

Obviamente, las consecuencias demográficas de la pandemia no pueden separarse de otros efectos sociales, económicos o políticos. Aunque estos no han sido el objeto de reflexión de este capítulo, es importante mencionar que el impacto en materia poblacional mantiene una relación bidireccional con el resto de las esferas y que, además, sus secuelas suelen cristalizar en el medio y el largo plazo, si bien también presenta consecuencias inmediatas.

Las incertidumbres, preocupaciones y miedos que se generaron a inicios de la pandemia aún se mantienen en los sectores de la población que han sido más dañados, en especial el de las personas mayores y de aquellas que viven en residencias. En el momento en que se escribe este capítulo apenas han pasado dos años desde que comenzara la crisis sanitaria, de modo que siguen estando presentes ciertos comportamientos que han cambiado las dinámicas demográficas, como es el caso de la sobremortalidad por la COVID-19 y la lenta e insuficiente recuperación de la fecundidad. Asimismo,

las consecuencias en la salud mental se han visibilizado también en la población joven, añadiendo nuevos nubarrones a su ya de por sí precaria situación, marcada por la incertidumbre que conllevan las desventajas sociales, económicas y laborales a las que se enfrentan.

La pandemia también ha incrementado la desigualdad entre hombres y mujeres. Por un lado, el confinamiento hizo resurgir y reforzó los roles de género dentro de los hogares, que atribuyen a las mujeres la total responsabilidad de lo doméstico. Desde y durante el encierro domiciliario, las mujeres vieron como se intensificaba su habitual "doble jornada", en la que deben conciliar la actividad laboral con los cuidados a descendientes, ascendientes y tareas domésticas, con el consiguiente perjuicio para su calidad de vida y trayectorias laborales (del Río Lozano y García Calvente, 2022). Por otro lado, el aislamiento durante la pandemia también supuso un escenario propicio para el aumento de la violencia de género en sus diferentes formas: física, psicológica y sexual, ya que el aislamiento domiciliario impuso una barrera para pedir ayuda y denunciar, además de favorecer los mecanismos de control de la pareja y la impunidad ante las dificultades para salir de la relación (Ruiz-Pérez y Pastor-Moreno, 2022).

Esta pandemia también ha puesto de manifiesto que la incertidumbre sigue siendo global. La rapidez y virulencia de la propagación del virus ha chocado con la falsa sensación de seguridad frente a las grandes crisis sanitarias, instalada fundamentalmente en los países del Norte global. Para Occidente, las epidemias eran algo que sucedía en otras latitudes –fundamentalmente en países en vías de desarrollo– o a otros colectivos marginados y estigmatizados como los heroinómanos o las trabajadoras sexuales. De hecho, la dimensión global que ha adquirido la pandemia de la COVID-19 es probablemente debida no solo a la amplitud de su alcance, sino a que ese alcance ha incluido a los países del Norte global.

Dicho esto, y aunque los virus no entienden de clases, las consecuencias nocivas del coronavirus sí que se han dejado sentir en mayor medida entre los colectivos que previamente ya eran más vulnerables –como es el caso de personas en riesgo de exclusión social, grupos institucionalizados, personas con menor nivel educativo, jóvenes sin estudios, etc.–, lo que ha incrementado a todos los niveles las desigualdades previamente existentes. En este sentido, cabe recordar la cita apócrifa "hacer predicciones es fácil, sobre todo si se refieren al pasado". Durante las primeras semanas de pandemia, y con la intención de elevar los ánimos de una población sumida en el desasosiego, *mantras* como "saldremos más fuertes", "todo va a salir bien" o "de todo esto resultará una sociedad más justa, solidaria y unida" se repetían una y otra vez. Ha pasado poco tiempo desde entonces y no parece que esas predicciones se hayan cumplido. Lo que sí se ha evidenciado sin género de duda son descosidos de parte de las instituciones y la sociedad

que ya estaban presentes con anterioridad: los problemas de salud mental y su deficiente atención por parte de los servicios públicos de salud –con la consiguiente desigualdad entre quienes pueden pagar esta atención y los que no–, la precariedad de las residencias de personas mayores, la indignidad de fallecer en soledad o la constatación del riesgo de vulnerabilidad social existente en España, entre otros.

Esto, además, se produce en un contexto de construcción de relatos "alternativos", que se dan en la conjunción de generación de información por parte de algunos medios de comunicación, algunos sectores de la clase política y desde las redes sociales. Así, durante la crisis sanitaria se ha generado, paradójicamente, una sobreinformación en un entorno de desinformación, dando lugar a un caldo de posverdad en el que muchos de los discursos demográficos y sociales han sido claramente instrumentalizados.

4.3. Un futuro incierto

La pandemia sigue siendo un episodio abierto en nuestra historia y sus consecuencias a medio y largo plazo continúan constituyendo una incógnita. Si bien este estudio ofrece una panorámica de las pautas demográficas ocurridas en un momento de excepción (el periodo 2020-2021), la disponibilidad limitada de datos y el carácter estructural de los fenómenos demográficos supone tomar nuestros resultados susceptibles de cambio en un contexto de incertidumbre que sigue abierto. En términos de mortalidad, aunque es evidente que episodios epidémicos como el vivido tienen una traducción inmediata en sobremortalidad y descensos episódicos de la esperanza de vida, la complejidad del fenómeno y su imbricación con el resto de la estructura social y demográfica hacen imposible predecir si estos efectos se postergarán en el tiempo. En un escenario de transformación del coronavirus en un virus endógeno y de entrada en edades avanzadas de las cohortes más numerosas de la historia reciente –la generación del *baby boom* español–, los efectos sobre la mortalidad a medio y a largo plazo posiblemente se sobredimensionen por este componente estructural, aunque todo dependerá de la evolución del virus y de la efectividad de las medidas sanitarias.

Respecto a la huella emocional de la pandemia, sus efectos a medio y largo plazo son sin duda más que impredecibles, ya que el contexto analizado remite a una situación muy específica y excepcional, y aunque supone un conocimiento singular sobre la misma, serán necesarios estudios de largo recorrido que baremen la continuidad de la fatiga pandémica y la huella dejada por el fatídico 2020 en los distintos grupos sociales y demográficos. El contexto de medidas restrictivas, la construcción de certidumbres en torno al manejo de la pandemia y la capacidad de resiliencia de nuestras economías marcarán sin duda el devenir del bienestar emocional en los

años venideros. A su vez, estos factores también marcarán las tendencias de fecundidad. Si bien la pandemia ha supuesto la continuidad en el descenso de la fecundidad y la nupcialidad, un cambio de panorama podría generar la inversión de esta tendencia decreciente.

Por último, los efectos sobre las migraciones son también una incógnita. Aunque el capítulo constata un cambio en las pautas de asentamiento de la población en un contexto de reducción generalizada de los flujos migratorios –atisbándose un proceso de dispersión poblacional–, el levantamiento de las medidas restrictivas a la movilidad y la consiguiente recuperación de las cifras de migración podrían llevar a una vuelta a la pauta preexistente. Por tanto, aunque los resultados aquí recogidos dan cuenta del impacto de la pandemia en el corto plazo, se necesitará la observación de un periodo más amplio para ver si la pandemia realmente ha tenido un impacto generador de patrones cuantitativa o cualitativamente distintos a los observados en la pasada década. La evolución de la economía, la recuperación de los flujos migratorios, la evolución de la virulencia de la enfermedad, la capacidad de desarrollar estrategias epidemiológicas y sanitarias efectivas y menos restrictivas, pero también el clima de confianza y certidumbre institucional, marcarán el desenvolvimiento futuro de los fenómenos aquí estudiados.

Bibliografía

Arpaci, I., Karatas, K., Baloglu, M. y Haktanir, A. (2021): "COVID-19 phobia in the United States: Validation of the COVID-19 phobia scale (C19P-SE)". *Death Studies*. Advance Online Publication.

Arpino, B., Pasqualini, M., Bordone, V. y Solé-Auró, A. (2020): "Indirect consequences of COVID-19 on people's lives. Findings from an on-line survey in France, Italy and Spain". https://doi.org/10.31235/osf.io/4sfv9

Barrera-Algarín, E., Estepa-Maestre, F., Sarasola-Sánchez-Serrano, J. L. y Malagón-Siria, J. C. (2021): "COVID-19 y personas mayores en residencias: Impacto según el tipo de residencia". *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, 56(4), pp. 208-217.

Balluerka Lasa, M. N., Gómez Benito, J., Hidalgo Montesinos, M. D., Gorostiaga Manterola, M. A., Espada Sánchez, J. P., Padilla García, J. L. y Santed Germán, M. Á. (2020): *Las consecuencias psicológicas de la COVID-19 y el confinamiento*. Informe de investigación. Bilbao: Universidad del País Vasco. https://www.ub.edu/web/ub/ca/menu_eines/noticies/docs/Consecuencias_psicologicas_COVID-19.pdf

Bellani, D. y Vignoli, D. (2022): "COVID-19 and relationship quality: Emotional, paid work and organizational spheres". *Vienna Yearbook of Population Research*, 20(1), TBA-OLF.

Berger, L. M., Ferrari, G., Leturcq, M., Panico, L. y Solaz, A. (2021): "COVID-19 lockdowns and demographically-relevant Google Trends: A cross-national analysis". *PloS one*, 16(3), e0248072.

Bisschop, M. I., Kriegsman, D. M., Beekman, A. T. y Deeg, D. J. (2004): "Chronic diseases and depression: the modifying role of psychosocial resources". *Social Science & Medicine*, 59(4), pp. 721-733.

Biviá-Roig, G., Boldó-Roda, A., Blasco-Sanz, R., Serrano-Raya, L., De Lafuente-Díez, E., Múzquiz-Barberá, P. y Lisón, J. F. (2021): "Impact of the COVID-19 Pandemic on the Lifestyles and Quality of Life of Women with Fertility Problems: A Cross-Sectional Study". *Frontiers in Public Health*, 9.

Blanes, A. (2007): *La mortalidad en la España del siglo XX. Análisis demográfico y territorial* (Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona).

Bowling, A., Seetai, S., Morris, R. y Ebrahim, S. (2007): "Quality of life among older people with poor functioning. The influence of perceived control over life". *Age and Ageing*, 36(3), pp. 310-315.

Castro Martín, T. y Seiz Puyuelo, M. (2014): "La transformación de las familias en España desde una perspectiva socio-demográfica", en *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 1.1. Madrid: Fundación FOESSA.

Castro Martín, T., Martín-García, T., Cordero, J. y Seiz, M. (2018): "El desafío de la baja fecundidad en España", en Blanco, A. *et al.* (eds). *Informe España 2018*, pp. 165-232. Madrid: Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, Universidad Pontificia Comillas.

Carroll, J. M., Yik, M. S., Russell, J. A. y Barrett, L. F. (1999): "On the psychometric principles of affect". *Review of General Psychology*", 3(1), pp. 14-22.

CENTRA, Centro de Estudios Andaluces (2020): *Barómetro Andaluz de junio 2020* [encuesta]. https://www.centrodeestudiosandaluces.es/barometro/barometro-andaluz-de-junio-2020

Chaves-Carrillo, M. y Baigorri-Agoiz, A. (2021): "La migración de retorno en España: un tema menor en el estudio de las migraciones". *Aposta, Revista de Ciencias Sociales,* 91, pp. 25-46.

Cirera, L., Segura, A. y Hernández, I. (2021): "Defunciones por COVID-19: no están todas las que son y no son todas las que están". *Gaceta Sanitaria*, 35(6), pp. 590-593.

Colizzi, M., Bortoletto, R., Silvestri, M., Mondini, F., Puttini, E., Cainelli, C. *et al.* (2020): "Medically unexplained symptoms in the times of COVID-19 pandemic: A case-report". *Brain, Behavior, and Immunity-Health*, 5, 100073. doi: 10.1016/j.bbih.2020.100073

Culebras, J. M., San Mauro Martin, I. y Vicente-Vacas, L. (2020): "COVID-19 y otras pandemias". *Journal of Negative and No Positive Result*s, 5(6), pp. 644-664. https://dx.doi.org/10.19230/jonnpr.3750

Dahlberg, L. (2021): "Loneliness during the COVID-19 pandemic". *Aging & Mental Health,* 25(7), pp. 1161-1164.

del Río Lozano, M. y García Calvente, M. (2022): "Cuidados y abordaje de la pandemia de COVID-19 con enfoque de género". *Gaceta Sanitaria*, 35, pp. 594-597.

Deusdad, B. (2020): "El COVID-19 y la crisis de las residencias de mayores en España: Edadismo y precariedad". *Research on Ageing and Social Policy*, 8(2), pp. 142-168. DOI: 10.447/rasp.2020.5408

Doling, J. y Arundel, R. (2020): "The Home as Workplace: A Challenge for Housing Research". *Housing, Theory and Society*, 39(1), pp. 1-20. doi: 10.1080/14036096.2020.1846611

Dsouza, D. D., Quadros, S., Hyderabadwala, Z. J. y Mamun, M. A. (2020): "Aggregated COVID-19 suicide incidences in India: Fear of COVID-19 infection is the prominent causative factor". *Psychiatry Research*, 290.

Duque-Calvache, R., Torrado, J. M. y Mesa-Pedrazas, Á. (2021): "Lockdown and adaptation: residential mobility in Spain during the COVID-19 crisis". *European Societies*, 23(sup1), S759-S776.

Esteve Palós, A., Blanes, A. y Domingo i Valls, A. (2021): "Consecuencias demográficas de la COVID-19 en España: entre la novedad excepcional y la reincidencia estructural". *Panorama Social* (33), pp. 9-23.

Feria, J. M. y Martínez, L. (2016): "La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 48 (187), pp. 9-24.

García-Pereiro, T., Pace, R. y Didonna, M. G. (2014): "Entering first union: the choice between cohabitation and marriage among women in Italy and Spain". *Journal of Population Research,* 31(1), pp. 51-70.

Gerst-Emerson, K. y Jayawardhana, J. (2015): "Loneliness as a public health issue: the impact of loneliness on health care utilization among older adults". *American Journal of Public Health*, 105(5), pp. 1013-1019.

Gil-Alonso, F., Bayona, J. y Pujadas, I. (2015): "Las migraciones internas de los extranjeros en España. Dinámicas espaciales recientes bajo el impacto de la crisis". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69, pp. 233-261.

González-Leonardo, M., López-Gay, A., Recaño, J. y Rowe, F. (2022): "Cambios de residencia en tiempos de COVID-19: un poco de oxígeno para el despoblamiento rural". *Perspectives Demogràphiques*, 26, pp. 1-4.

Günther-Bel, C., Vilaregut, A., Carratala, E., Torrasó-Garat, S. y Pérez-Testor, C. (2020): "A mixed-method study of individual, couple, and parental functioning during the state-regulated COVID-19 lockdown in Spain". *Family Process,* 59(3), pp. 1060-1079.

Harvey, N. (2020): "Behavioral fatigue: Real phenomenon, naïve construct, or policy contrivance?". *Frontiers in Psychology*, 11, 589892.

Holmes, E. A., O'Connor, R. C., Perry, V. H., Tracey, I., Wessely, S., Arseneault, L. *et al.* (2020): "Multidisciplinary research priorities for the COVID-19 pandemic: a call for action for mental health science". *The Lancet Psychiatry*, 7(6), pp. 547-560. doi: 10.1016/S2215-0366(20)30168-1

Ishizuka, P. (2018): "The economic foundations of cohabiting couples' union transitions". *Demography,* 55(2), pp. 535-557.

Kahn, R. L. y Antonucci, T. C. (1980): "Convoys over the life course: Attachment, roles, and social support", en Baltes, P. B. y Brim, O. (eds.): *Lifespan development and behavior*, vol 3, pp. 254-283. Nueva York: Academic Press.

Kalmijn, M. (2011): "The influence of men's income and employment on marriage and cohabitation: Testing Oppenheimer's theory in Europe". *European Journal of Population/Revue européenne de Démographie*, 27(3), pp. 269-293.

Kreidl, M. y Žilinčíková, Z. (2021): "How does cohabitation change people's attitudes toward family dissolution?". *European Sociological Review,* 37(4), pp. 541-554.

Llopis Agelán, E., Pérez Moreda, V., Sebastián Amarilla, J. A., Sánchez Salazar, F. y Velasco Sánchez, Á. L. (2021): "La pandemia de COVID-19 en 2020 en perspectiva histórica. Epidemias y crisis de mortalidad en los tres últimos siglos en Castilla y España". *Investigaciones de Historia Económica*, 17(2), pp. 19-31. https://doi.org/10.33231/j.ihe.2021.02.003

López-Sala, A. (2021): "Luchando por sus derechos en tiempos de COVID-19. Resistencias y reclamaciones de regularización de los migrantes 'Sinpapeles' en España". *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 61(29), pp. 83-96.

Lorente-Acosta, M. (2020): "Violencia de género en tiempos de pandemia y confinamiento". *Revista Española de Medicina Legal*, 46(3), pp. 139-145.

Losada-Baltar, A., Márquez-González, M., Jiménez-Gonzalo, L., Pedroso-Chaparro, M. D. S., Gallego-Alberto, L. y Fernandes-Pires, J. (2020): "Differences in anxiety, sadness, loneliness and comorbid anxiety and sadness as a function of age and self-perceptions of aging during the lock-out period due to COVID-19". *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, 55(5), pp. 272-278.

Losada-Baltar, A., Jiménez-Gonzalo, L., Gallego-Alberto, L., Pedroso-Chaparro, M. D. S., Fernandes-Pires, J. y Márquez-González, M. (2021): "We are staying at home. Association of self-perceptions of aging, personal and family resources, and loneliness with psychological distress during the lock-down period of COVID-19". *The Journals of Gerontology: Series B*, 76(2), pp. 10-16.

Lubián López, D. M., Butrón Hinojo, C. A., Arjona Bernal, J. E., Fasero Laiz, M., Alcolea Santiago, J., Guerra Vilches, V. *et al*. (2021): "Resilience and psychological distress in pregnant women during quarantine due to the COVID-19 outbreak in Spain: A multicentre cross-sectional online survey". *Journal of Psychosomatic Obstetrics & Gynecology*, 42(2), pp. 115-122.

Luppi, F., Rosina, A. y Sironi, E. (2021): "On the changes of the intention to leave the parental home during the COVID-19 pandemic: a comparison among five European countries". *Genus*, 77(1), pp. 1-23.

Mamun, M. A. y Griffiths, M. D. (2020): "First COVID-19 suicide case in Bangladesh due to fear of COVID-19 and xenophobia: Possible suicide prevention strategies". *Asian Journal of Psychiatry*, 51. doi: 10.1016/j.ajp.2020.102073

Marcus, J. (2020): "Quarantine fatigue is real". *The Atlantic*. https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/quarantine-fatigue-real-and-shaming-people-wont-help/611482/

Medeiros Figueiredo, A., Daponte-Codina, A., Moreira Marculino Figueiredo, D. C., Pinheiro Toledo Vianna, R., Costa de Lima, K. y Gil-García, E. (2022): "Factores asociados a la incidencia y la mortalidad por COVID-19 en las comunidades autónomas". *Gaceta Sanitaria*, 35, pp. 445-452.

Mesa-Pedrazas, Á., Duque-Calvache, R. y Torrado, J. M. (2021): "Los confines del confinamiento: prácticas y anhelos de una cotidianidad en cuarentena", en Del Campo-Tejedor, A. (ed.): *La vida cotidiana en tiempos de la COVID. Una Antropología de la pandemia*, pp. 49-70. Madrid: Catarata.

Michie, S., West, R. y Harvey, N. (2020): "The concept of 'fatigue' in tackling COVID-19". *BMJ,* 371, m4171.

Mittal, S. y Singh, T. (2020): "Gender-based violence during COVID-19 pandemic: a mini-review". *Frontiers in Global Women's Health*, 1, 4.

Murphy, J. F. A. (2020): "Pandemic fatigue". *Irish Medical Journal*, 113(6), pp. 1-3.

Nesbitt, B. J. y Heidrich, S. M. (2000): "Sense of coherence and illness appraisal in older women's quality of life". *Research in Nursing & Health*, 23(1), pp. 25-34.

Organización Mundial de la Salud (2020): *Pandemic fatigue reinvigorating the public to prevent COVID-19. Policy framework for supporting pandemic prevention and management*. https://apps.who.int/iris/handle/10665/337574

Ornell, F., Schuch, J. B., Sordi, A. O. y Kessler, F. H. P. (2020): "'Pandemic fear' and COVID-19: mental health burden and strategies". *Brazilian Journal of Psychiatry*, 42(3), pp. 232-235.

Ostir, G. V., Ottenbacher, K. J. y Markides, K. S. (2004): "Onset of frailty in older adults and the protective role of positive affect". *Psychology and Aging,* 19(3), pp. 402-8. doi: 10.1037/0882-7974.19.3.402

Pakpour, A. H. y Griffiths, M. D. (2020): "The fear of COVID-19 and its role in preventive behaviors". *Journal of Concurrent Disorders*, 2(1), pp. 58-63.

Peterman, A., Potts, A., O'Donnell, M., Thompson, K., Shah, N., Oertelt-Prigione, S. y Van Gelder, N. (2020): *Pandemics and violence against women and children* (vol. 528). Washington, DC: Center for Global Development.

Pietromonaco, P. R. y Overall, N. C. (2021): "Applying relationship science to evaluate how the COVID-19 pandemic may impact couples' relationships". *American Psychologist*, 76(3), pp. 438.

Prieto-Flores, M. E., Fernández-Mayoralas, G., Rojo-Pérez, F., Lardiés-Bosque, R., Rodríguez-Rodríguez, V., Ahmed-Mohamed, K. y Rojo-Abuín, J. M. (2008): "Factores sociodemográficos y de salud en el bienestar emocional como dominio de calidad de vida de las personas mayores en la Comunidad de Madrid: 2005". *Revista Española de Salud Pública*, 82, pp. 301-313.

Pujadas, I., Bayona, J. y Gil-Alonso, F. (2012): "Las grandes metrópolis españolas en la encrucijada. Crecimiento, migración y suburbanización en la última década". *Contexto*, (6), pp. 11-332.

Queen, D. y Harding, K. (2020): "Societal pandemic burnout: A COVID legacy". *International Wound Journal*, 17(4), pp. 873-874. doi: 10.1111/iwj.13441

Reher, D., Requena, M. y Sanz, A. (2011): "¿España en la encrucijada? Consideraciones sobre el cambio de ciclo migratorio". *Revista Internacional de Sociología*, 69(M1), pp. 9-44.

Requena, M. (2022): "El impacto demográfico de la COVID-19 en España", en Salido, O. y Massó, M. (eds): *Sociología en tiempos de pandemia. Impactos y desafíos sociales de la crisis del COVID-19*. Colección Investigación Sociológica-FES. Madrid: Marcial Pons.

Robles, R. y Páez, F. (2003): "Estudio sobre la traducción al español y las propiedades psicométricas de las escalas de afecto positivo y negativo (PANAS)". *Salud Mental*, 26(1), pp. 69-75.

Rodríguez Cahill, C. (2020): "Cinco retos psicológicos de la crisis del COVID-19". *Journal of Negative and No Positive Results*, 5(6), pp. 583-588.

Ruiz-Pérez, I. y Pastor-Moreno, G. (2022): "Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de COVID-19". *Gaceta Sanitaria*, 35, pp. 389-394.

Sandín, B., Valiente, R. M., García-Escalera, J. y Chorot, P. (2020): "Impacto psicológico de la pandemia de COVID-19: Efectos negativos y positivos en población española asociados al periodo de confinamiento nacional". *Revista de Psicopatología y Psicología Clínica*, 25(1), 1-22. https://doi.org/10.5944/rppc.27569

Santini, Z. I., Jose, P. E., Cornwell, E. Y., Koyanagi, A., Nielsen, L., Hinrichsen, C., *et al.* (2020): "Social disconnectedness, perceived isolation, and symptoms of depression and anxiety among older americans (NSHAP): a longitudinal mediation analysis". *The Lancet Public Health,* 5(1), pp. 62-70.

Seiz, M. (2020): "Desigualdades en la división del trabajo en familias con menores durante el confinamiento por COVID-19 en España: ¿Hacia una mayor polarización socioeconómica y de género?". *IgualdadES*, 2(3), pp. 403-435.

Seiz, M. (2021): "Equality in confinement: nonnormative divisions of labor in Spanish dual-earner families during the COVID-19 lockdown". *Feminist Economics*, 27(1-2), pp. 345-361.

Seiz, M., Castro Martín, T., Cordero Coma, J. y Martín García, T. (2022): "La evolución de las normas sociales relativas a las transiciones familiares en España". *RES. Revista Española de Sociología*, 31(2), a106. https://doi.org/10.22325/fes/res.2022.106

Serrano del Rosal, R., Biedma Velázquez, L., Domínguez Álvarez, J. A., García Rodríguez, M. I., Lafuente, R., Sotomayor, R. *et al.* (2020): "Estudio Social sobre la pandemia del COVID-19 (ESPACOV)". *DIGITAL.CSIC*. http://dx.doi.org/10.20350/digitalCSIC/12517

Serrano, R., Domínguez, J., Lafuente, A., Manzano, R., Ranchal, V., Ruiz, J., Sotomayor, R. y Trujillo, M. (2021): "Estudio social sobre la pandemia COVID-19. Segunda edición (ESPACOV II)". *DIGITAL.CSIC*. http://dx.doi.org/10.20350/digitalCSIC/13785

Shigemura, J., Ursano, R. J., Morganstein, J. C., Kurosawa, M. y Benedek, D. M. (2020): "Public responses to the novel 2019 coronavirus (2019-nCoV) in Japan: Mental health consequences and target populations". *Psychiatry and Clinical Neurosciences,* 74(4), pp. 281-282.

Ramón-Dangla, R., Rico Gómez, M. L. y Issa-Khozouz, R. (2021): "Mortalidad por COVID-19 en España durante la primera oleada de la pandemia. Aproximación a través del gasto público sanitario por comunidades autónomas". *Revista Española de Salud Pública,* 95. e202103036

Smith, J., Borchelt, M., Maier, H. y Jopp, D. (2002): "Health and well-being in the young old and oldest old". *Journal of Social Issues*, 58(4), pp. 715-732.

Susino, J. (2003): *Movilidad Residencial: procesos demográficos, estrategias familiares y estructura social* (Tesis Doctoral inédita). Departamento de Sociología, Universidad de Granada.

Sobotka, T., Jasilioniene, A., Galarza, A. A., Zeman, K., Nemeth, L. y Jdanov, D. (2021): "Baby bust in the wake of the COVID-19 pandemic? First results from the new STFF data series". *SocArXiv*. doi:10.31235/osf.io/mvy62

Tisminetzky, M., Delude, C., Hebert, T., Carr, C., Goldberg, R. J. y Gurwitz, J. H. (2020): "Age, multiple chronic conditions, and COVID-19: A literature review". *The Journals of Gerontology. Serie A*, 77(4), pp. 872-878. doi: 10.1093/gerona/glaa320

Torrado, J. M., Morillo, M. J. y Susino, J. (2018): "El sistema de asentamientos urbanos en España: una clasificación de los municipios según servicios y funciones", en Cebrián, F. (coord.): *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración*, pp. 41-58. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.

Vall-Roqué, H., Andrés, A. y Saldaña, C. (2021): "The impact of COVID-19 pandemic and lockdown measures on eating disorder risk and emotional distress among adolescents and young people in Spain". *Psicología Conductual*, 29(2), pp. 345-364.

Van Tilburg, T. G., Steinmetz, S., Stolte, E., van der Roest, H. y de Vries, D. H. (2021): "Loneliness and mental health during the COVID-19 pandemic: A study among Dutch older adults". *The Journals of Gerontology: Series B*, 76(7), pp 249-255.

Varga, T. V., Bu, F., Dissing, A. S., Elsenburg, L. K., Bustamante, J. J. H., Matta, J. *et al.* (2021): "Loneliness, worries, anxiety, and precautionary behaviours in

response to the COVID-19 pandemic: A longitudinal analysis of 200,000 Western and Northern Europeans". *The Lancet Regional Health-Europe*, 2, 100020.

Vermeulen, N., Ata, B., Gianaroli, L., Lundin, K., Mocanu, E., Rautakallio-Hokkanen, S. *et al*. (2020): "A picture of medically assisted reproduction activities during the COVID-19 pandemic in Europe". *Human Reproduction Open*, 2020(3), hoaa035. doi: 10.1093/hropen/hoaa035.

Veiga, A., Gianaroli, L., Ory, S., Horton, M., Feinberg, E. y Penzias, A. (2020): "Assisted reproduction and COVID-19: A joint statement of ASRM, ESHRE and IFFS". *Fertility and Sterility*, 114(3), pp. 484-485.

Watson, D., Clark, L. A. y Tellegen, A. (1988): "Development and validation of brief measures of positive and negative affect: the PANAS scales". *Journal of Personality and Social Psychology*, 54(6), 1063.

Wang, H., Paulson, K. R., Pease, S. A., Watson, S., Comfort, H., Zheng, P. *et al*.(2022): "Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020–21". *The Lancet* (Online First)

Xiang, Y. T., Yang, Y., Li, W., Zhang, L., Zhang, Q., Cheung, T. y Ng, C. H. (2020): "Timely mental health care for the 2019 novel Coronavirus outbreak is urgently needed". *The Lancet Psychiatry*, 7(3), pp. 228-229.

Parte Cuarta

REDES Y TERRITORIO

Capítulo 5
LA DESCARBONIZACIÓN DEL SISTEMA ENERGÉTICO ESPAÑOL: RETOS Y OPORTUNIDADES

Pedro Linares
José Carlos Romero
Antonio F. Rodríguez Matas
Manuel Pérez Bravo
Universidad Pontificia Comillas

Introducción

La descarbonización del sector energético español es posiblemente uno de los mayores retos a los que se enfrenta nuestra sociedad en las próximas décadas. La transformación tecnológica y social necesaria para evolucionar hacia un sistema energético sin energías fósiles, más descentralizado y digitalizado, y además para hacerlo en un periodo de tiempo relativamente breve, es enorme, y de un nivel de complejidad no experimentado hasta el momento.

Y es que, como decimos, esta transformación no puede ser exclusivamente tecnológica. No basta sustituir las fuentes de energía fósiles por unas energías renovables ya competitivas y comercialmente maduras como la energía eólica o la solar fotovoltaica. En primer lugar, porque hay tecnologías que necesitamos y que aún no existen a nivel comercial, como las precisas para descarbonizar la industria, o para dotar de la suficiente estabilidad a un sistema eléctrico basado mayoritariamente en energías de carácter variable. En segundo lugar, porque para lograr los objetivos en los plazos marcados necesitamos además contar con una reducción importante de la demanda de energía, a veces apoyada en tecnología y digitalización, pero que requerirá cambios profundos en los comportamientos y actitudes de los consumidores acerca de la energía. Estos cambios sociales llevan tiempo, y requieren liderazgo y responsabilidad política, así como concienciación e iniciativas sociales.

Finalmente, la transición hacia un sistema energético descarbonizado no puede dejar a nadie atrás. No puede abandonar a todos los sectores económicos dependientes de las energías fósiles, ni puede suponer un coste excesivo para los hogares vulnerables. De hecho, la transición puede, si se ejecuta correctamente, suponer una de las mayores oportunidades de transformación del tejido productivo español. Apoyada en nuestra riqueza en recursos renovables, una nueva política industrial y de innovación inteligente permitiría desarrollar sectores económicos innovadores y competitivos a nivel global, y con ello crear empleo y valor añadido sostenible a largo plazo. Para ello hacen falta políticas valientes e inteligentes, que creen incentivos para la transformación requerida, estímulos a la innovación y protección para los más vulnerables.

A continuación, repasamos el contexto global de la transición climática, los elementos más relevantes de la transformación, los principales retos y oportunidades, y las políticas necesarias.

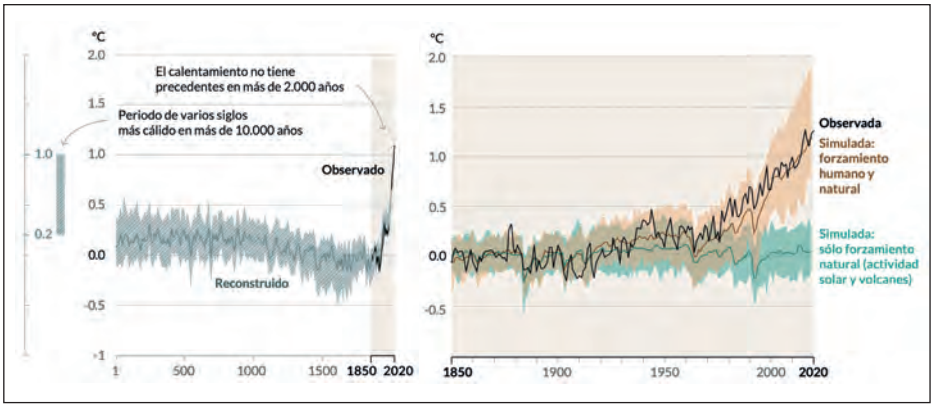
1. El contexto global del cambio climático

El cambio climático supone una amenaza con efectos irreversibles para el desarrollo de las sociedades humanas y la vida en la Tierra. Su origen está principalmente relacionado con el aumento de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, siendo los principales el dióxido de carbono (CO_2), el metano (CH_4) y el óxido de nitrógeno (NO_2), entre otros.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, según sus siglas en inglés) advirtió en su *Sexto Informe de Evaluación (AR6)* (Masson-Delmotte *et al*., 2021) de la inequívoca influencia que la actividad humana tiene en el calentamiento de la atmósfera, los océanos y la superficie terrestre: el aumento en la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera se debe fundamentalmente a las emisiones de origen antropogénico.

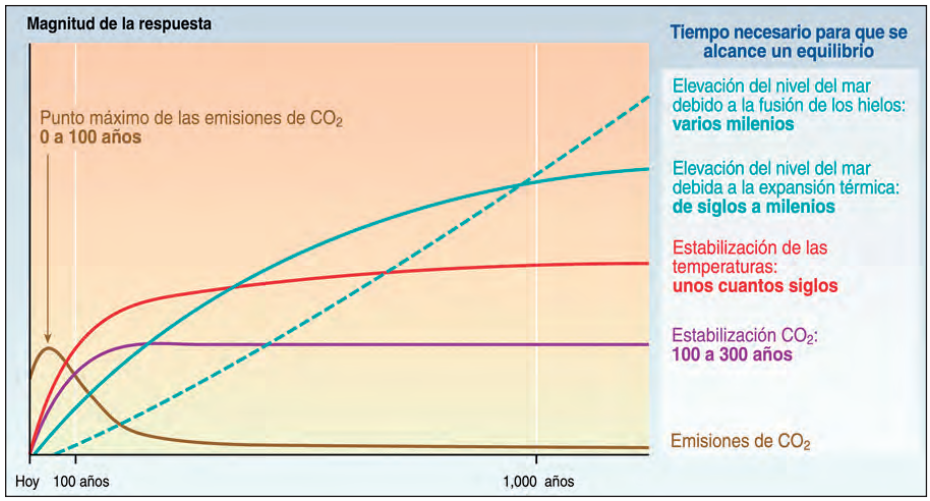
En la actualidad, la actividad humana ha provocado un calentamiento de aproximadamente 1 ºC en la superficie terrestre en comparación con el periodo 1850-1900 (gráfico 1). La influencia humana también está detrás de otros cambios severos: el retroceso de glaciares, la disminución del área de hielo marino y del permafrost del Ártico, el aumento del nivel medio global del mar en 0,20 metros, o el drástico aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos como olas de calor, fuertes precipitaciones, ciclones tropicales o sequías, entre otros (Masson-Delmotte *et al.*, 2021).

Gráfico 1 – Cambios en la temperatura global de la superficie en relación con 1850-1900



Fuente: Masson-Delmotte *et al*., 2021.

Gráfico 2 – La concentración de CO_2, la temperatura y el nivel del mar continúa creciendo después de reducir las emisiones



Fuente: IPCC, 2001.

Para evitar que estas consecuencias del cambio climático alcancen niveles no deseables (lo que se conoce como mitigación del cambio climático), se requiere, en todos los escenarios, una reducción urgente de las emisiones antropogénicas. En este punto es importante aclarar que hablamos de mitigación del cambio climático, en lugar de disipación o reversión, porque ya existen efectos del cambio climático que son irreversibles en el largo plazo: el calentamiento global que hemos alcanzado en la actualidad persistirá durante siglos o milenios, y algunos de sus efectos serán retardados, causando cambios mayores en el largo plazo, incluso en un hipotético escenario donde eliminemos de forma súbita las emisiones antropogénicas (gráfico 2). Se espera que estos cambios retardados afecten especialmente a los océanos, el hielo y el nivel global del mar. Este último, por ejemplo, se estima que seguirá aumentando más allá del siglo XXI en todos los escenarios, alcanzando en el año 2100 un crecimiento que oscilará en el rango 0,28-1,88 metros (Masson-Delmotte *et al.*, 2021). La amplitud de este rango se debe a la magnitud y la tasa con la que puede aumentar el calentamiento global, que a su vez depende de las futuras sendas de emisiones globales: la reducción de emisiones antropogénicas se traduciría en una tasa más lenta de aumento del nivel del mar, que permitiría mayores oportunidades de adaptación para el ser humano y los sistemas ecológicos en pequeñas islas, zonas costeras bajas y deltas (IPCC, 2020). Por tanto, la intervención humana para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero es crucial para reducir al máximo los efectos del cambio climático, así como para desacelerar los procesos de cambio climático que permitan la adaptación de las sociedades humanas y medios naturales.

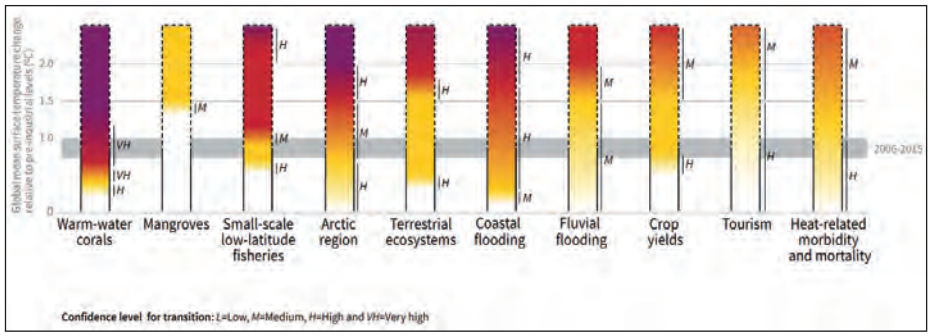
También es importante destacar que las sendas de emisiones globales no consisten solo en alcanzar la neutralidad climática[1] en un año objetivo (por ejemplo, España ha establecido como objetivo alcanzar la neutralidad climática en el año 2050). Las emisiones que se produzcan hasta alcanzar la neutralidad climática son igualmente importantes. Como mencionábamos anteriormente, la concentración de gases de efecto invernadero es la principal causa del cambio climático, y esta viene dada por las emisiones acumuladas en la atmósfera. El IPCC estimó la cantidad máxima de emisiones de gases de efecto invernadero que se puede emitir en todo el planeta para limitar el aumento de la temperatura media global a 1,5 ºC: 420-580 $GtCO_2$ para alcanzar dicho objetivo con una probabilidad del 66% y del 50%, respectivamente (IPCC, 2020). Este concepto se conoce como presupuesto global de carbono.

Por otra parte, resulta imprescindible considerar el carácter global del cambio climático para el diseño de las estrategias de descarbonización: el origen geográfico de las emisiones de gases de efecto invernadero es independiente de su efecto en el cambio climático, por lo que las emisiones de cualquier agente (individuo, comunidad, empresa o país) afectan al resto de agentes. Por tanto, el esfuerzo en la mitigación del cambio climático requiere cooperación internacional para reducir las emisiones globales de forma efectiva (IPCC, 2014). En este sentido, el Acuerdo de París, firmado por 195 países en la 21ª Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, establece mecanismos de coordinación, cooperación y supervisión, con el principal objetivo de mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2 ºC con respecto a niveles preindustriales, y tratando de realizar esfuerzos para contenerlo en 1,5 ºC (CMNUCC, 2016).

Un asunto especialmente relevante para la comunidad científica trata sobre la posibilidad de limitar el aumento de temperatura a 1,5 ºC, como establece de forma aspiracional el Acuerdo de París. El IPCC, en su Informe Especial *Calentamiento Global de 1,5 ºC* (IPCC, 2020), analiza este asunto, destacando en primer lugar que las emisiones acumuladas hasta ahora nos llevarán a un aumento adicional de 0,5 ºC en las próximas décadas –hasta 1,5 ºC–, por lo que los aumentos adicionales en la temperatura media global dependerán de las emisiones que realicemos a partir de ahora. En cuanto a los riesgos, aumentan cuando lo hace el calentamiento global: el deshielo del Ártico y los ecosistemas terrestres son los sistemas que sufren cambios más significativos al pasar de 1,5 ºC a 2 ºC, como puede observarse en el gráfico 3.

[1] La neutralidad climática consiste en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta el punto en el que las que se produzcan puedan ser compensadas por los sumideros naturales (como bosques u otros ecosistemas).

Gráfico 3 – Impactos y riesgos para sistemas naturales, gestionados y humanos



Fuente: IPCC, 2020.

Aunque, si atendemos al informe del IPCC, el mayor impacto sería distributivo. El cambio climático no se reparte de forma homogénea por todo el planeta, habiendo lugares que sufrirán de forma más severa sus efectos. El impacto en los países más vulnerables se reduce significativamente en los escenarios de menor calentamiento.

El IPCC también concluye que, para alcanzar el objetivo de 1,5 ºC, haría falta alcanzar emisiones netas nulas en 2040, lo que supondría llevar a cabo una transición sin precedentes históricos, con una reducción de las emisiones de entre un 75% y un 90% para el año 2050. Estas reducciones contrastan con las necesarias para el objetivo de 2 ºC, que se sitúan entre el 50% y el 80% para 2050. En términos de inversión, esto se traduce en un 12% más de recursos destinados a la transición respecto al escenario de 2 ºC, siendo los costes marginales de abatimiento[2] entre tres y cuatro veces mayores (IPCC, 2020). Además, la complejidad de las actuaciones necesarias aumenta considerablemente, debido al volumen de estas.

1.1. El Acuerdo de París

El Acuerdo de París nace como respuesta al reto global del cambio climático y ante la necesidad de cooperación entre todos los países del mundo (CMNUCC, 2016). Es un acuerdo vinculante que se aplica respetando los principios de equidad, de responsabilidades comunes pero diferenciadas y teniendo en cuenta las capacidades de cada país. En él se establece que los países deben presentar planes vinculantes de acción climática, conocidos como Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, según sus siglas

[2] Los costes marginales de abatimiento son los costes de reducir una unidad de gases de efecto invernadero. Habitualmente son crecientes: cuanto más se reduce, más cuesta reducir la última unidad, al haber utilizado ya las opciones más baratas.

en inglés), donde se describen las medidas que tomarán para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, tanto de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para mitigar el cambio climático, como para la creación de resiliencia y adaptación a sus efectos.

El Acuerdo de París cuenta con diversos mecanismos para tratar de garantizar su cumplimiento. Por una parte, se incluye un ciclo de revisión que establece que, cada 5 años, se debe evaluar el estado de implementación de las medidas comprometidas en los NDC, así como fijar nuevas medidas que aumenten la ambición climática (UNFCC, 2022). También se crean otros mecanismos importantes para la implementación del acuerdo. Por un lado, se movilizan fondos de financiación por valor de 100.000 millones de dólares anuales para ayudar en sus planes climáticos a los países menos desarrollados y pequeños Estados insulares (UNFCC, 2020). Por otro lado, el artículo 6 del acuerdo establece dos mecanismos de cooperación voluntaria entre países (UNFCC, 2021): el primero se trata de un mecanismo de mercado que permite intercambiar o transferir las reducciones de emisiones entre países, mientras que el segundo es un mecanismo no comercial que pretende fomentar la cooperación en materia de mitigación, adaptación, transferencia de tecnología y fomento de las capacidades. Por último, el Mecanismo de Varsovia para Daños y Pérdidas reforzará el apoyo a los países vulnerables que sufran efectos adversos provocados por el cambio climático y para los que la adaptación ya no sea posible (UNFCCC, 2022).

Cabe destacar el efecto que la pandemia ha tenido en las actividades políticas climáticas a nivel internacional. La COP26, prevista para noviembre de 2020 en Glasgow, fue retrasada, lo que a su vez implicó un retraso para la conclusión de los temas pendientes del Acuerdo de París: la concreción del libro de reglas técnicas del artículo 6 (UNFCC, 2022a) y la primera revisión de las Contribuciones Nacionales (NDC). Estas cuestiones debieron esperar hasta noviembre de 2021. Sin embargo, la pandemia no ha impedido que distintos países se comprometan en su ambición climática. Quizá los compromisos más relevantes adquiridos en la COP26 fueran los de neutralidad climática por parte de China para el año 2060 y de la India para 2070. Además, en enero de 2021, Estados Unidos solicitó su reincorporación al Acuerdo de París.

1.2. Pacto Verde Europeo (European Green Deal)

En este contexto global, la Unión Europea ha adoptado un paquete de medidas denominado Pacto Verde Europeo, con el objetivo de avanzar en la descarbonización de su economía. Para ello, la UE deberá realizará una transición ecológica sin precedentes, que rompa el vínculo entre crecimiento económico y el uso de recursos naturales o medioambientales.

Bajo el paraguas del Pacto Verde Europeo se han llevado a cabo una serie de iniciativas que incluye:

- La *Ley Europea del Clima*, que recoge el objetivo de neutralidad climática para la Unión Europea en el año 2050 (Regulation (EU) 2021/1119). Se establece el objetivo intermedio de reducción en un 55% de las emisiones netas en 2030 con respecto a niveles de 1990 (en la actualidad, la reducción es del 24% con respecto a niveles de 1990), y se describe el proceso por el que se acordará el siguiente objetivo intermedio de reducción a 2040. Se implementan medidas para supervisar el progreso y ajuste de las acciones climáticas de los países miembros, cuya base son los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC), donde cada Estado detalla las medidas concretas que implementará para alcanzar sus objetivos (European Commission, 2022c). También se abordan otros pasos necesarios para alcanzar los objetivos climáticos, como la mejora de los sumideros de carbono a través de una regulación más ambiciosa del uso del suelo y la silvicultura, la obligación de alcanzar emisiones netas negativas a partir de 2050, la provisión de recursos para la adaptación al cambio climático o el establecimiento de hojas de ruta específicas para diferentes sectores económicos e industriales, entre otros.

- El *Pacto Europeo por el Clima*, que invita a los ciudadanos, comunidades y organizaciones a participar en la acción climática de la Unión Europea (European Commission, 2022b).

- La *Estrategia Europea de Adaptación*, que busca convertir a Europa en un continente resiliente al cambio climático en 2050 (Communication (UE), 2021).

- El *Plan del Objetivo Climático para 2030*, por el cual se aumenta la ambición climática de la UE para alcanzar en 2030 el objetivo intermedio de reducción de emisiones del 55% con respecto a niveles de 1990 (Communication (UE), 2020), en consonancia con la Ley Europea del Clima. En este sentido, la UE ha puesto en marcha el paquete legislativo *Fit for 55*, por el que se adoptan medidas y políticas comunitarias en materia de clima, energía, transporte y fiscalidad. Este paquete incluye propuestas legislativas sobre diferentes áreas: endurecimiento e inclusión de nuevos sectores en el mercado europeo de emisiones (EU ETS) (European Commission, 2022e); mayor uso de energías renovables (Amending Directive (EU), 2021a); fomento de la inversión en eficiencia energética (Proposal , 2021a); impulso de los modos de transporte, combustibles e infraestructuras de bajas emisiones (Amending Regulation (EU), 2021a,b,c,d); alineación de las políticas fiscales (Amending Directive, 2021b); medidas que eviten la fuga de carbono (Proposal, 2021b), como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono; y herramientas para preservar y aumentar los sumideros naturales de carbono.

Además, se crea el Fondo Social para el Clima, con el que se pretende suavizar el impacto social que la transición pueda causar, ayudando a los hogares vulnerables, microempresas y usuarios de transporte. Este fondo se financiará con cargo al presupuesto de la UE, con un importe equivalente al 25% de los ingresos previstos del comercio de derechos de emisión para los sectores de la edificación y el transporte (European Commission, 2022a).

Por fortuna, la Unión Europea tiene una oportunidad histórica tras la pandemia. El paquete de estímulo que financiará a los Estados miembros incluirá la condicionalidad verde. En este sentido, el 30% de los programas por valor de dos billones de euros enmarcados en el marco financiero plurianual 2021-2027 y Next Generation EU se dedican a apoyar la acción por el clima, y el 37 % de los 723.800 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que financiará los programas nacionales de recuperación de los Estados miembros con cargo a Next Generation EU, también se asigna a la acción por el clima (European Commission, 2022a).

1.3. Escenarios globales: ¿Qué dicen los principales informes sobre los escenarios futuros en la descarbonización de la economía global?

Para entender las posibles sendas de descarbonización que podrían transitar nuestras economías, resulta de especial interés conocer los estudios de prospectiva que realizan algunas empresas e instituciones. Estos estudios suelen ser de carácter anual o plurianual, y tienen fines similares: prepararse para el futuro. A continuación, presentamos de forma muy resumida las principales conclusiones de los estudios públicos más conocidos y con mayor prestigio en el sector energético.

El informe anual *World Energy Outlook 2020* (IEA, 2020) de la Agencia Internacional de la Energía (IEA) es una referencia indiscutible en el sector energético mundial. En él se deja claro desde el principio que la pandemia podría suponer una reducción de los esfuerzos para lograr sistemas energéticos más seguros y sostenibles, o un catalizador para acelerar los cambios que son necesarios. Apuntan a la oportunidad histórica que suponen los diferentes programas de recuperación que pueden llevarse a cabo.

La energía solar se convertiría en la fuente de generación eléctrica más importante, creciendo fuertemente en todos los escenarios planteados. Aun así, la energía hidráulica continuaría como la mayor fuente de energía renovable, siendo la solar el principal vector de crecimiento, seguido por la eólica *onshore* y *offshore*. Por su parte, la demanda de gas natural parece

estar sujeta a mucha incertidumbre, ya que puede variar mucho según las políticas implementadas, especialmente en Asia.

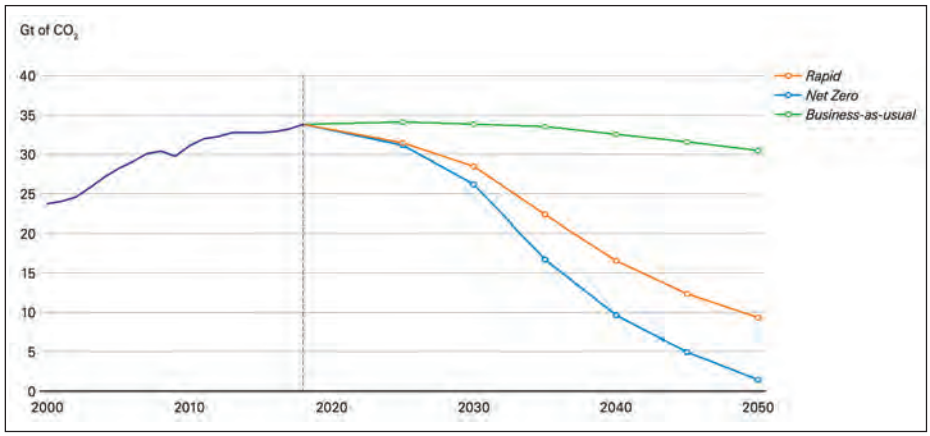
Un aviso importante de este informe es que, a pesar de que las emisiones globales tendrán un efecto rebote más lento que tras la crisis financiera de 2008, el mundo aún está muy lejos de una recuperación sostenible. Una recuperación económica más lenta supone menores emisiones a corto plazo, pero también tiene consecuencias negativas a largo plazo: menores precios de los combustibles hacen que las inversiones para mejorar la eficiencia tengan periodos de retorno (para recuperar dicha inversión) más largos, entorpeciendo el incremento de la eficiencia energética global. Sin embargo, los planes de recuperación ofrecen una oportunidad para el crecimiento económico y la creación de empleo, pero también para la reducción de emisiones.

Por otra parte, simplemente evitar nuevas emisiones no sería suficiente. Si toda la infraestructura energética actual y la que está en construcción siguiera operando como hasta ahora durante toda su vida útil, generaría una cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que por sí solas incrementarían la temperatura de la tierra en 1,65 ºC.

El sector eléctrico es importante para la descarbonización, pero no es el único. Reducir las emisiones de la generación eléctrica parece alcanzable, y la electrificación de algunos sectores es una solución efectiva en costes. Sin embargo, otros sectores como la industria del acero o el cemento, así como el transporte de larga distancia, entre otros, tienen importantes desafíos para la descarbonización. Seguir reduciendo las emisiones más allá de 2030 requerirá enfocarse en mejorar la eficiencia energética y de materiales, en la electrificación y en el papel de los gases y combustibles renovables.

El *BP Energy Outlook 2020* (BP, 2020) considera tres escenarios a 2050 (gráfico 4): el Rapid contempla una serie de políticas que incrementan el precio del carbono e implementan medidas concretas en ciertos sectores (industria, edificios y transporte), de forma que las emisiones procedentes del sector energético caigan en torno a un 70% para 2050, enfocadas en alcanzar el objetivo de 2 ºC; el Net Zero, que asume las mismas políticas que en el escenario Rapid, pero además incluye profundos cambios en el comportamiento social, lo que aceleraría la reducción de emisiones (estas caerían más de un 95% para 2050, siendo un escenario consistente con el objetivo de 1,5 ºC); y el Business as usual (BAU), que plantea que las políticas públicas, la tecnología y el comportamiento social siguen evolucionando al mismo ritmo que en el pasado reciente.

Gráfico 4 – Emisiones de CO_2 por escenario



Fuente: BP, 2020.

En el escenario BAU, el carbón y el petróleo caen mucho, especialmente el primero, que casi desaparece en 2050. En el caso del petróleo, el transporte es el principal responsable de su bajada. El pico de la demanda se produce a finales de la década de 2020, aunque indican que siguen haciendo falta importantes inversiones para sostener esa demanda creciente.

El gas se mantiene más estable, tanto en cuota como en valor absoluto, mientras que la energía nuclear e hidroeléctrica crecen, la primera principalmente en China y la segunda tanto en China como en Sudamérica y el resto de Asia. Para el gas suponen bastante CCUS (captura, secuestro y utilización de carbono), siendo un 40% en Rapid y un 75% en Net Zero, con una parte destinada a hidrógeno azul (el obtenido a partir de gas natural, con captura de carbono), especialmente importante en Net Zero. El gas destinado a producción eléctrica sufre una caída pronunciada en los dos escenarios de descarbonización, ya que suben mucho las renovables.

Las renovables aumentan notablemente en los escenarios de descarbonización, a partes iguales entre solar fotovoltaica y eólica, siendo la reducción de costes un 25% para la eólica y un 60% para la fotovoltaica. La biomasa también crece mucho en importancia, especialmente los biocombustibles para aviación.

El escenario Net Zero plantea que la transición energética tiene importantes limitaciones económicas y políticas si solo se apoya en políticas públicas. Para alcanzar cambios más profundos hacen falta cambios de comportamiento de ciudadanos y empresas, implementando mecanismos de economía circular, economía compartida, propensión al cambio hacia

energías renovables y menor resistencia a la implantación de tecnologías bajas en emisiones.

El informe *The Energy Transformation Scenarios* (2021), de Shell, plantea tres escenarios en los que la descarbonización de la economía se produce a ritmos diferentes y con fechas de inicio que varían según el caso. Las tecnologías necesarias para la descarbonización, el peso de la energía solar y eólica, varía según el escenario, aunque son importantes en todos ellos, así como el uso de biocombustibles. Los sumideros, tanto naturales como de captura y almacenamiento, tienen mucha importancia. Con respecto a estos últimos, señalan que la CCUS es una tecnología imprescindible para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, aunque el carbono utilizable en la manufactura de productos es mucho menor que el capturado, por lo que parece un desafío importante resolver su uso o almacenamiento. Por último, las inversiones para producción de crudo y gas siguen siendo necesarias en todos los escenarios considerados, aunque vayan reduciéndose con el tiempo. Especialmente la demanda de gas natural parece bastante robusta durante toda la década de 2020, aunque tras este periodo existen grandes incertidumbres a ese respecto.

El informe *New Energy Outlook 2021* (BNEF, 2021), de Bloomberg New Energy Finance, plantea tres escenarios Net Zero para el año 2050. El análisis, que tiene en cuenta la evolución hasta 2050 para garantizar el cumplimiento con el presupuesto de carbono, estima que la reducción de emisiones es limitada hasta 2030 y se acelera hacia 2040 y 2050. Los objetivos intermedios para 2030 están enfocados principalmente en la descarbonización del sector eléctrico, así como en una electrificación importante de edificios, transporte e industria. El transporte necesitaría añadir 35 millones de vehículos eléctricos cada año para alcanzar los 355 millones en 2030, lo que supondría aproximadamente un 17% del parque mundial de vehículos. Destacan el importante papel que jugarán el despliegue del hidrógeno, la tecnología CCUS y la energía nuclear durante esta década. En cuanto a los objetivos a 2050, estiman que la electrificación solo alcanzará el 50% de la energía final. El porcentaje de energía renovable en el sector eléctrico se situaría entre el 62% en el escenario Gray y el 84% en el Green. El gas vive un breve *boom*, mientras sustituye al carbón y no se despliega el hidrógeno, pero desaparece rápidamente después.

El informe *World Energy Transitions Outlook: 1.5 ºC Pathway*, de IRENA (2021), se centra en la forma de alcanzar el objetivo de 1,5 ºC del Acuerdo de París. Indican que las políticas actuales son muy insuficientes para conseguir este objetivo. Para alcanzarlo en 2050, IRENA considera que más del 90% de las soluciones se pueden lograr con el uso de renovables, la electrificación, la eficiencia energética, el hidrógeno verde y la bioenergía combinada con CCUS (BECCS).

En 2050, la electricidad supondrá el 50% del consumo total de energía final, frente al 21% en 2018, por lo que la electrificación es un elemento clave. Esto transformará varios sectores, especialmente el transporte, en el que los vehículos eléctricos serán el 80% del parque global de vehículos.

La intensidad energética debería mejorar en un 2,9% anual, lo que supondría aumentar la tendencia histórica dos veces y media. Esto puede lograrse mejorando la eficiencia energética, que se apoya en tecnologías ya disponibles que pueden escalarse de forma significativa. También se requerirá un cambio de comportamiento, que podría suponer un 10% de esta mejora.

El hidrógeno será un vector energético de gran importancia, contando con una cuota de consumo de energía final en 2050 del 12%. Esto permitiría descarbonizar sectores intensivos en el uso de energía como la industria acerera, la química, el transporte de largo recorrido, el transporte marítimo y la aviación. También se espera que juegue un papel importante en la estabilización del sistema eléctrico, así como en el almacenamiento estacional. Estiman que en 2050 dos tercios del hidrógeno sea verde (obtenido de fuentes renovables) y un tercio azul.

La bioenergía representará el 18% del consumo de energía final en 2050, siendo especialmente importante en la industria química y en la aviación. El uso combinado de biocombustibles con CCUS en el sector eléctrico y en algunas industrias permitiría alcanzar emisiones negativas que son necesarias para lograr el objetivo de emisiones netas cero. En otras industrias donde sea complicado sustituir el consumo de fuentes fósiles, el uso de CCUS puede ayudar a abatir sus emisiones.

En cuanto a la financiación, se deben movilizar unos 131 billones de dólares en el periodo hasta 2050 para alcanzar el objetivo de 1,5 ºC, mientras que, en la actualidad, los Gobiernos solo han comprometido movilizar 98 billones en este mismo periodo. En este sentido, se concluye que el esfuerzo económico debe crecer. También, se considera que la financiación pública debe duplicarse para poder catalizar la inversión privada y garantizar que la transición sea justa e inclusiva.

2. El sistema energético español, breve diagnóstico de la situación actual

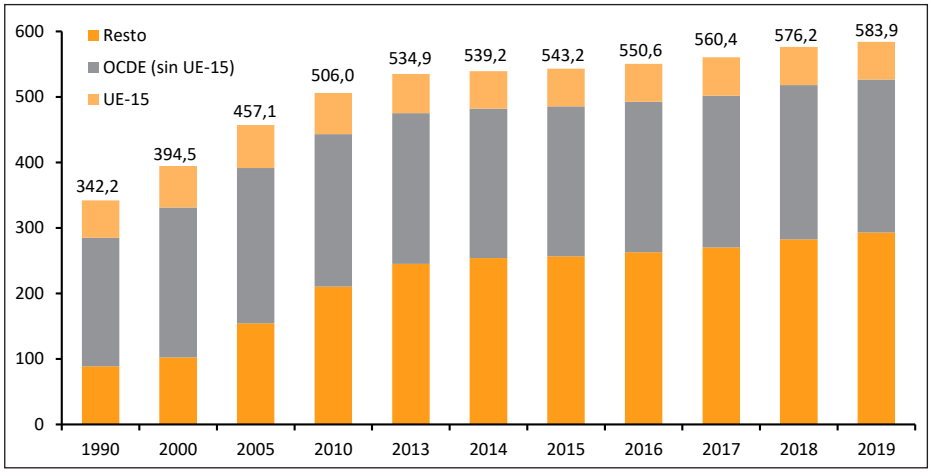
2.1. Situación de los principales indicadores del sistema energético español

En primer lugar, para entender bien la situación del sistema energético español, conviene contextualizarlo en el marco energético global y europeo.

Es importante destacar la situación tan excepcional que la pandemia de la COVID-19 ha traído al sector energético en todo el planeta durante los últimos años, con consecuencias importantes en el consumo de energía y sus implicaciones ambientales. Las restricciones de actividad y de movilidad impuestas para luchar contra los contagios han modificado profundamente los patrones de utilización de la energía, provocando la mayor caída de consumo energético global desde la Segunda Guerra Mundial, resultando en el mayor descenso de las emisiones globales de la historia. Sin embargo, para entender bien la evolución del sistema energético global y su inercia, conviene retrotraerse al periodo previo a la pandemia y así poder entender bien su evolución estructural.

En términos cuantitativos, en el periodo previo a la pandemia, el consumo de energía primaria[3] global creció a un ritmo del 1,3% entre 2018 y 2019 (gráfico 5). Esta tendencia creciente se prevé que se mantenga tras el *shock* en la demanda, empujado principalmente por los países en desarrollo. En el mismo periodo, el consumo de energía primaria en la UE-15 descendió un 1,2%, lo que consolida el cambio de tendencia. De igual manera, en España se observó un descenso del 2,3%. Así, el consumo de energía primaria en España se mantendría en niveles inferiores a los de 2008, al comienzo de la crisis económica. Entre los años 2018 y 2019 la fracción de la energía primaria mundial que se consume en la OCDE ha seguido descendiendo, situándose en torno al 40% a finales de 2019 (Comillas, 2021).

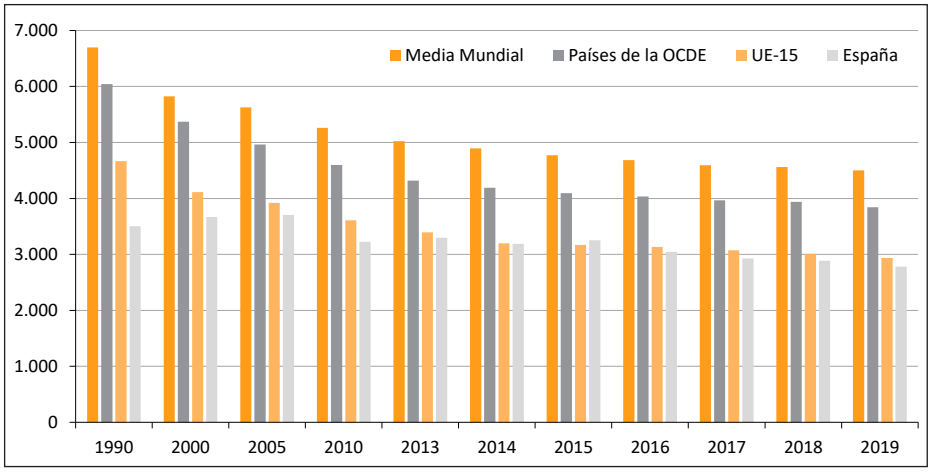
Gráfico 5 – Evolución del consumo total de energía primaria. 1990-2019



Fuente: Universidad Pontificia Comillas, 2021.

[3] La energía primaria es la energía contenida en los combustibles.

Gráfico 6 – Evolución de la intensidad energética primaria. En GigaJulios por millón de dólares constantes en paridad de poder de compra de 2011. 1990-2019



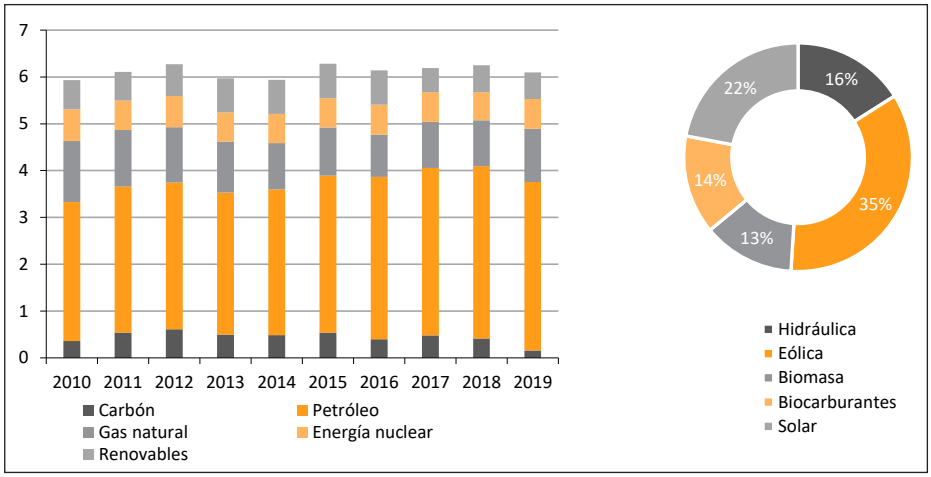
Fuente: Universidad Pontificia Comillas, 2021.

En cuanto a la intensidad energética primaria[4] (gráfico 6), se observa una reducción entre 2018 y 2019 en la media mundial (1,4%) y en los países de la OCDE (2,4%). La tendencia a la baja fue similar en el área UE-15, con un descenso del 2,5%, y en España, con una bajada del 3,6%. El hecho de que el descenso de la intensidad energética primaria en nuestro país fuera superior al de la UE-15 en el año 2019 nos permitió reducir la brecha existente con el resto de los países europeos. Sin embargo, este indicador en España permanece un 14,5% por encima de la media UE-15. Entre los años 2000 y 2019, la intensidad energética primaria en la UE-15 se redujo en casi un 29% mientras que en España esta reducción fue de poco más de un 24% (medida en euros constantes de 2015).

En cuanto al conjunto de combustibles utilizados para producir energía, el carbón ha completado casi por completo su desaparición del mismo (gráfico 7). Las energías renovables tuvieron un peso del 9,3% en el mix primario y de aproximadamente el 38,2% sobre la producción de electricidad en 2019. La mayor contribución correspondió a la eólica y la solar. En su conjunto, la dependencia energética de España respecto del exterior se situó en un 90,4%.

[4] La intensidad energética primaria se define como la cantidad total de energía primaria utilizada por un país, dividida por el valor añadido generado en el mismo periodo. Esto es, es la energía primaria que hace falta para generar una unidad de valor añadido.

Gráfico 7 – Evolución del consumo de energía primaria en España 2010-2019 y composición de energías renovables en energía primaria en España en 2019



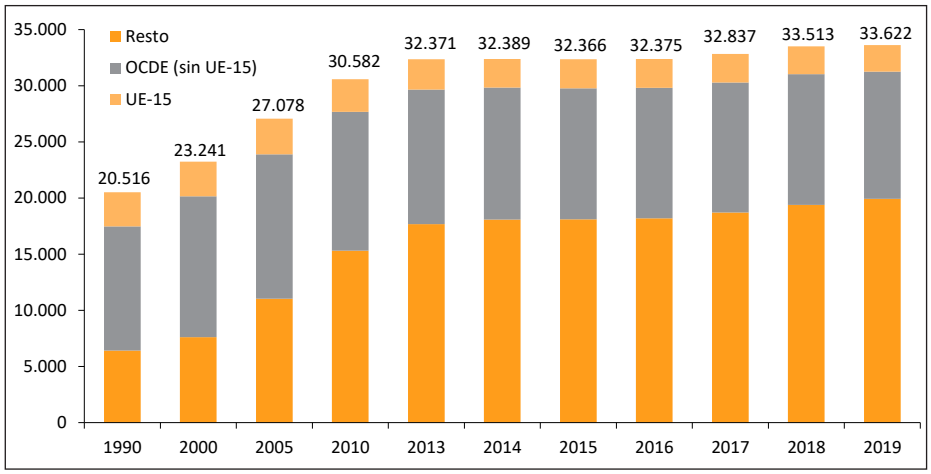
Fuente: Universidad Pontificia Comillas, 2021.

En cuanto al análisis sectorial, cabe destacar que la demanda del sector del transporte ha mantenido una senda ascendente. El transporte sigue siendo el sector que más energía consume (más del 25% del consumo total de energía primaria o cerca del 39,5% de la energía final[5]) y el que más emisiones de CO_2 causa (más del 24% del total de emisiones y en torno al 47,6% una vez descontadas las asociadas a los autoconsumos, las pérdidas y las exportaciones). Por tanto, este sector sigue siendo prioritario en cuanto al diseño de una política energética sostenible.

Las emisiones globales de CO_2 aumentaron en el año 2019 un 0,3% respecto a 2018, superando los 33.600 millones de toneladas (gráfico 8). Volviendo a la tendencia descendente de los últimos años, únicamente interrumpida en 2018, las emisiones disminuyeron un 2,8% en el conjunto de los países de la OCDE. Este descenso se produjo tanto en las emisiones en la UE-15 (4,9%) como en las del resto de los países de la OCDE (2,3%). Respecto al año 2000, las emisiones de CO_2 por uso de energía han subido globalmente más de un 44%, mientras que en los países desarrollados han disminuido (un 9,8% en el conjunto de la OCDE y un 23,4% en la UE-15).

[5] La energía final es la cantidad de energía medida en el punto más cercano posible al consumo, una vez descontadas las pérdidas asociadas a la transformación de los combustibles.

Gráfico 8 – Evolución de las emisiones globales de CO_2. En millones de toneladas. 1990-2019



Fuente: Universidad Pontificia Comillas, 2021.

Analizando el caso español en el año 2019 en mayor detalle, las emisiones de CO_2 imputables al consumo de energía primaria (neto de exportaciones) disminuyeron un 6%, cayendo por debajo de los 300 millones de toneladas. De igual manera, las emisiones per cápita en 2019 descendieron un 6,7%, al igual que la intensidad de las emisiones, que disminuyó un 7,8% en 2019. En definitiva, puede decirse que el sector energético español experimentó una mejora generalizada de sus indicadores de emisiones en el año 2019.

Esta reducción de emisiones de CO_2 puede explicarse a partir de distintos factores, no únicamente relacionados con el tipo de combustibles empleados. Así, es posible descomponer la reducción en cuatro elementos: la mejora de la eficiencia energética, la intensidad de carbono, el efecto estructural (el cambio en el peso de los distintos sectores en la economía) y el nivel de actividad económica. El aumento de actividad económica experimentado en 2019 hubiera supuesto un aumento de emisiones de unos 5,2 $MtCO_2$, pero fue compensada fundamentalmente por una fuerte reducción de la intensidad de carbono de la economía debida a la sustitución de carbón por gas natural (a la que por sí misma se podría atribuir una reducción de 20 $MtCO_2$), que incide también en la mejora de la eficiencia, a la que se atribuye una reducción de unos 9 $MtCO_2$. El efecto estructural ha supuesto por su parte una reducción de 1,2 $MtCO_2$.

En conclusión, el sistema energético español ha mejorado en los últimos años prácticamente todos los indicadores de sostenibilidad asociados al consumo y las emisiones, gracias a un descenso muy significativo en el uso

de carbón para la producción de electricidad. A diferencia de lo que ocurría en años anteriores, las buenas noticias no se deben a factores ambientales no controlables, como el ciclo hidrológico, sino a cambios, en principio perdurables, en las fuentes de energía primaria empleadas.

2.2. Estado actual de la transición energética en España

La transición energética española se basa en los objetivos a 2050 de neutralidad climática nacional, 100% de energías renovables en el mix eléctrico y 97% de renovables en el mix energético total. Para ello, deberá producirse un masivo desarrollo de energías renovables –particularmente de la solar y la eólica–, mejorar la eficiencia energética, electrificar los usos finales de la energía y desarrollar la producción de hidrógeno renovable.

Como hemos visto, los principales indicadores del sistema energético español avanzan en la buena dirección para la descarbonización. Sin embargo, el mix energético español sigue fuertemente dominado por los combustibles fósiles y aún hay asignaturas pendientes en materia de sostenibilidad.

Por un lado, la dependencia energética del exterior sigue siendo muy elevada, superior al 90%. Adicionalmente, el sector del transporte, que continúa siendo el principal emisor y consumidor de energía de la economía española, no deja de incrementar su demanda, tanto para transporte de viajeros como de mercancías. Además, la mayor parte de este aumento lo absorbe el transporte por carretera, menos eficiente y difícil de descarbonizar que otros medios como el ferrocarril.

También es preocupante el aumento de la factura energética, a pesar de la disminución del consumo de energía. Esta situación se ha visto especialmente agravada desde el año 2021, principalmente como consecuencia de los altos precios del gas natural y el crudo. La única solución a este respecto, más allá de mejoras en la fiscalidad que pueden ser únicamente transferencias, es la promoción del ahorro energético y la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, cuyos precios y volatilidad están fuera de nuestro control.

La estrategia energética de España emplea el principio de "primero la eficiencia". La reducción del consumo energético es una de las prioridades de la transición, y España ya ha comenzado a desvincular el crecimiento económico del consumo de energía. La intensidad energética, la relación entre el consumo energético y el PIB, cayó un 18% entre 2008 y 2019 (IEA, 2021).

En lo relativo a la transición eléctrica, tras un periodo, entre 2013 y 2018, en el que las inversiones se redujeron por la falta de medios financieros para promover las energías renovables, las inversiones crecieron nuevamente

a partir de 2019. La participación de las energías renovables (incluidos los residuos no renovables) en el mix eléctrico creció del 24 % en 2009 al 38% en 2019 (IEA, 2021). Sin embargo, un asunto importante a considerar es el relativo a la generación nuclear, que supuso en 2019 el 22% de la generación eléctrica en España. Entre los planes se encuentra que las plantas nucleares comiencen su desmantelamiento en el año 2027, siendo en 2030 cuando se prevé el cierre de cuatro de las siete centrales nucleares españolas, lo que supondrá desconectar 4 GW de capacidad. Esto será un reto debido a la estabilidad que la nuclear aporta al sistema.

Además, el gas natural, un combustible fósil cuyo uso también se prevé reducir hasta su eliminación, genera alrededor de un tercio de la electricidad total en España, mediante las plantas de ciclo combinado, y jugará un papel importante en el equilibrio del sistema eléctrico cuando la energía nuclear haya desaparecido, debido a la variabilidad que presentan la eólica y la solar. Una salida simultánea del sistema del gas natural y la nuclear podría tener impactos importantes en tal equilibrio, así como en los costes que asumirán los consumidores finales. Esta falta de estabilidad en el sistema podría compensarse con mayor capacidad de almacenamiento, interconexiones o gestión de la demanda, entre otras opciones (IEA, 2021).

Para ello, es importante asegurar señales de inversión a largo plazo, no solo para el crecimiento de la eólica y la solar, sino también para otras soluciones como el almacenamiento. Con este objetivo, España ha actualizado el mecanismo de subastas, generando certidumbre y facilitando el soporte financiero para el desarrollo de estas fuentes energéticas. La primera subasta bajo la nueva normativa se produjo en enero de 2021 (MITECO, 2022e).

En lo referente a la actividad política nacional, los últimos años han sido particularmente ricos en iniciativas y normas que afectan al ámbito energético-ambiental, en línea con la creciente ambición internacional.

Uno de los desarrollos legales más importantes ha sido la aprobación, en mayo de 2021, de la normativa fundamental que regulará la transición: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Esta norma fija los objetivos a medio y largo plazo, e incluye medidas concretas para su consecución. Algunas de estas medidas pasan por la prohibición de nuevas actividades de exploración y producción de hidrocarburos, de producción de carbón y de extracción de materiales radiactivos como el uranio. En materia de transporte, establece que, no más tarde del año 2040, todos los turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos deberán ser cero emisiones, y obliga a los municipios de más de 50.000 habitantes a establecer zonas de bajas emisiones antes de 2023. También obliga a las gasolineras a instalar puntos de recarga de coches eléctricos. A partir de 2023, todos los edificios que no estén destinados a uso residencial y con más de 20 plazas de aparcamiento deberán contar con infraestructuras de recarga.

En junio de 2020 se aprobó definitivamente el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, que establece la senda a corto plazo para la transición. Además, durante los dos últimos años también se ha desarrollado una serie de Hojas de Ruta para facilitar y promover los avances necesarios para alcanzar los objetivos establecidos. De esta forma, en octubre de 2020 se aprobó la Hoja de Ruta del Hidrógeno, que establece una preferencia clara por el hidrógeno verde[6] y por su utilización cerca de las instalaciones de consumo.

Por su parte, la Hoja de Ruta del Biogás[7] (MITECO, 2022c) estima que se multiplicará por 3,8 la producción de biogás hasta el final de la década, reforzando la economía circular y fijando población en el ámbito rural. De esta forma, se prevé evitar la emisión a la atmósfera de aproximadamente 2,1 millones de toneladas equivalentes de CO_2 al año.

La Hoja de Ruta de la Eólica Marina (MITECO, 2022b), aprobada a finales de 2021, fija el objetivo de 3 GW de eólica flotante en 2030, lo que supone el 40% del objetivo europeo (7 GW). En la misma fecha se aprobó la Hoja de Ruta del Autoconsumo, que tiene la previsión de llegar hasta los 9 GW de potencia de autoconsumo instalada en 2030.

En octubre de 2020 se presentó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que plantea las iniciativas en las que invertir los fondos europeos Next Generation EU. Las propuestas que se formulan van en la dirección de rejuvenecer nuestro tejido productivo, estimular la competitividad de la industria, impulsar la I+D, reforzar los sectores estratégicos, implantar una agenda de reformas estructurales y además hacerlo de forma alineada con la descarbonización y la digitalización.

Finalmente, ya en febrero de 2021 se ha completado la elaboración de documentos estratégicos, en este caso con la publicación de la Estrategia de Almacenamiento Energético.

En resumen, España cuenta ya con un marco estratégico que debe permitir avanzar en la transición hacia un modelo energético más eficiente y sostenible. Sin embargo, es imprescindible traducir esta estrategia en medidas concretas que trasladen las señales correctas de actuación a inversores, operadores y consumidores.

---

[6] Se entiende por hidrógeno verde el sintetizado a partir de fuentes renovables (por ejemplo, mediante electrolisis del agua alimentada con electricidad de origen renovable).

[7] El biogás es un gas de origen biológico y no geológico. Suele obtenerse de la fermentación anaerobia de la materia orgánica (como residuos animales, lodos de depuradoras, etc.).

3. Perspectivas de evolución del sistema energético español: PNIEC y ELP

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (ELP) para España marcan el camino a seguir para alcanzar determinados objetivos. Tanto el PNIEC como la ELP son las hojas de ruta a 2030 y 2050, respectivamente, para la transición energética en España. Por tanto, toda la legislación y las inversiones que se implementen, como la Ley de Cambio Climático, deberían estar basadas en estos planes.

3.1. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)

El PNIEC es el programa que el Gobierno de España ha planteado para cumplir con los objetivos climáticos de la Unión Europea en 2030 (IDAE, 2020). El PNIEC se desarrolló atendiendo a los objetivos de la Unión Europea para ese año:

- 40% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con respecto a 1990.
- 32% del consumo total de energía procedente de fuentes renovables.
- 32,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 15% de interconexión eléctrica entre los Estados miembros.

Estos objetivos europeos se renovaron con la presentación del paquete Fit for 55, en el que se ampliaba la ambición climática, comprometiendo una reducción de las emisiones en al menos un 55% para 2030. Sin embargo, el PNIEC ya fue más ambicioso[8] que los anteriores objetivos europeos, por lo que no se espera ningún cambio al respecto.

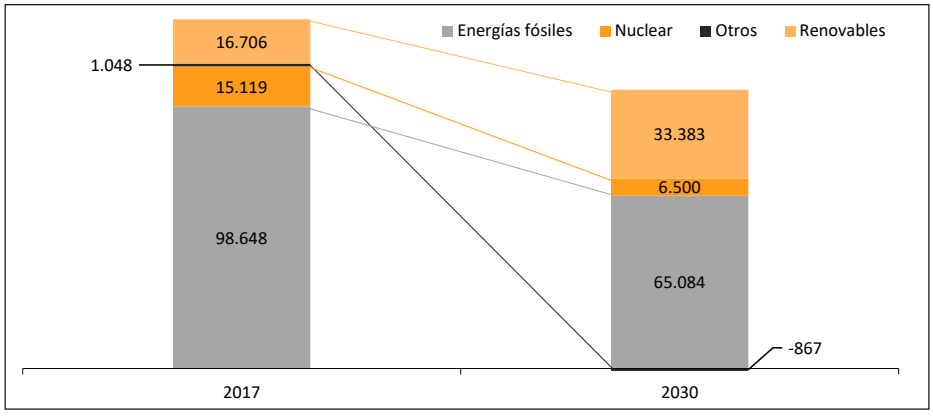
Los objetivos del PNIEC a 2030 son:

- 23% de reducción de emisiones de GEI respecto a 1990 (lo que supone una reducción del 48% respecto a 2005).
- 42% de renovables en el uso final de la energía (equivalente al consumo de energía propuesto por la UE).
- 39,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 74% de energía renovable en la generación eléctrica.

[8] Hay que tener en cuenta que los objetivos europeos contemplaban un aumento de las emisiones españolas hasta 2005. Cuando se compara la reducción de emisiones planteada por el PNIEC con respecto a 2005, puede verse el nivel de ambición asociado.

El consumo de energía primaria se reduciría de 123.000 ktep en 2015 a 104.000 ktep en 2030. Esta reducción se produce gracias a una disminución del consumo de todas las fuentes energéticas, salvo las energías renovables, que crecen hasta alcanzar un consumo en 2030 que representa dos veces el de 2015 (gráfico 9).

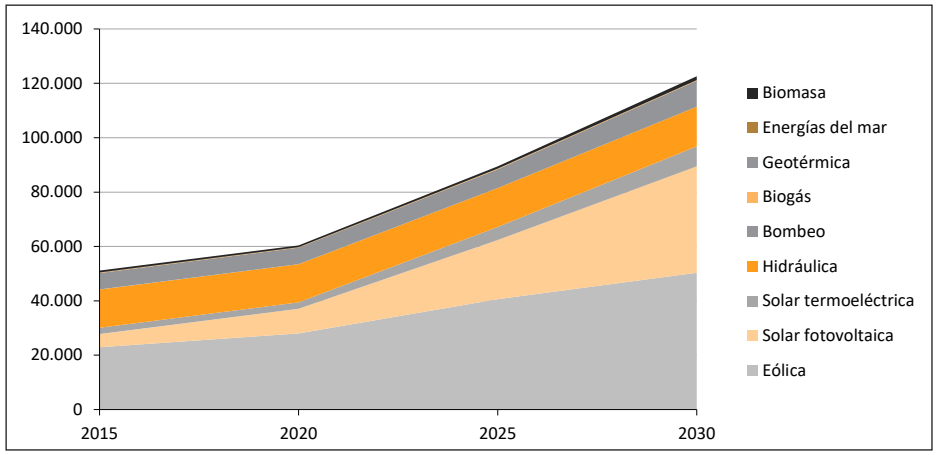
Gráfico 9 – Evolución del mix de energía primaria en España. En ktep. 2017-2030



Fuente: IDAE, 2020.

En el sector eléctrico se espera que haya 161 GW de potencia instalada en 2030, cuya composición se apoya principalmente en la instalación de energía eólica y solar fotovoltaica (gráfico 10), además de en tecnologías de almacenamiento (como el bombeo hidráulico o las baterías), que deberían aportar una potencia adicional de 6 GW, dando mayor capacidad de gestión a la generación.

Gráfico 10 – Capacidad instalada de tecnologías renovables. En MW

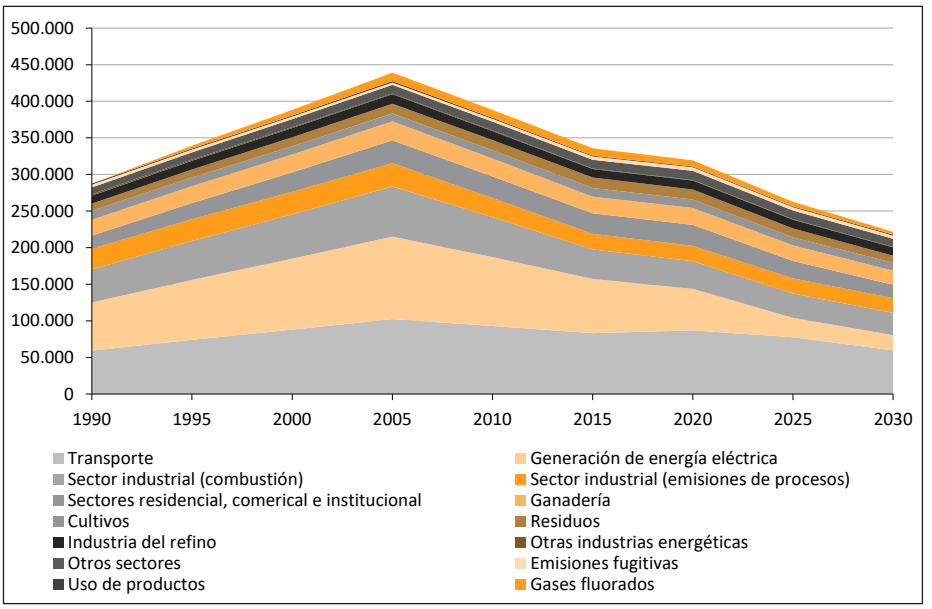


Fuente: IDAE, 2020.

El PNIEC, que se basa en los principios de neutralidad tecnológica y coste-eficiencia[9], diferencia por sectores la responsabilidad en la reducción de las emisiones (gráfico 11): los sectores difusos (como el transporte o la edificación) contribuyen en un 39% a este objetivo, mientras que los sectores sujetos a ETS (la generación eléctrica y la industria) lo hacen en un 61%. El sector transporte conseguirá una reducción del 33%, obtenida principalmente del cambio modal (sustitución de transporte privado por transporte público), que afectaría al 35% de los pasajeros-km y estaría impulsado por medidas como el establecimiento de zonas de bajas emisiones en las ciudades. Además, el 28% de los vehículos deberían estar electrificados o utilizar biocarburantes avanzados.

En cuanto al uso de energía final, el objetivo del 42% de renovables se espera alcanzar principalmente de dos formas: por una parte, aumentando la penetración de renovables eléctricas y térmicas, y por otro, disminuyendo notablemente la demanda de energía final gracias a los avances en ahorro y eficiencia energética.

Gráfico 11 – Emisiones de CO_2 equivalentes por sector. Histórico y proyección a 2030. En $KtCO_2$



Fuente: IDAE, 2020.

[9] Se entiende por neutralidad tecnológica la no consideración a priori de tecnologías prioritarias, sino de la libre competencia entre tecnologías para lograr el objetivo fijado. Por su parte, el factor coste-eficiencia supone buscar el logro de los objetivos planteados al menor coste posible.

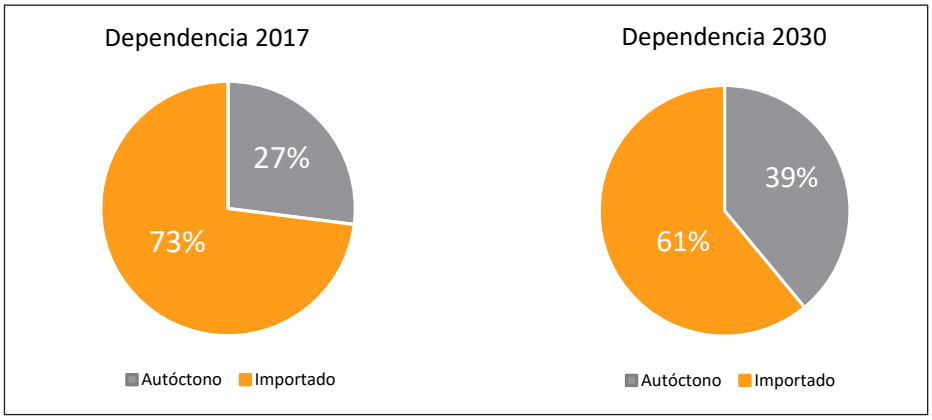
El objetivo de mejora de la eficiencia energética en un 39,5% correspondería a una mejora de la intensidad energética primaria del 3,5% anual hasta 2030. El plan propone la ejemplaridad de las Administraciones Públicas, llevando a cabo iniciativas de renovación del parque edificatorio público, que pueden incluir el cambio de equipos de climatización o el aislamiento térmico de los edificios.

En cuanto a seguridad energética, los distintos planos sobre los que se quiere abordar abarcan la reducción de la dependencia por la importación de energías fósiles, la diversificación de las fuentes, la preparación ante posibles interrupciones de suministro y el aumento de la flexibilidad del sistema energético nacional. De esta forma, la dependencia exterior pasará del 73% en 2017 al 61% en 2030, mejorando también la balanza comercial (gráfico 12). También se contempla que la transición en el sector eléctrico se haga de forma ordenada y segura, manteniendo siempre cierta capacidad de respaldo (con ciclos combinados de gas, por ejemplo) y mejorando la interconexión con nuestros países vecinos.

También se quiere dar respuesta a algunos de los retos que se presentan en el mercado interior de la energía, protegiendo a los consumidores, especialmente los vulnerables, así como reforzando la competencia y la integración en el mercado europeo. Para ello, se impulsará la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética.

Por último, el impacto económico será importante, suponiendo las inversiones totales para lograr los objetivos del PNIEC 241.412 millones de euros entre 2021 y 2030. Las inversiones se distribuirían en: ahorro y eficiencia (35%), renovables (38%), redes y electrificación (24%) y resto de medidas (3%).

Gráfico 12 – Evolución de la dependencia energética en España. En porcentaje. 2017-2030



Fuente: IDAE, 2020.

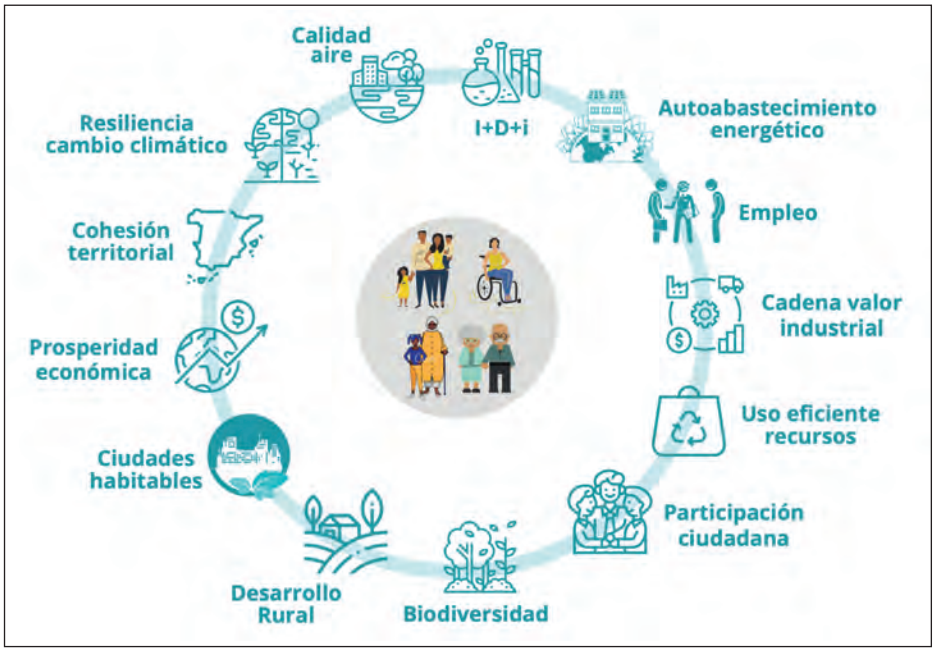
El origen de las inversiones vendría en un 80% desde el sector privado y un 20% desde el sector público. Además, se estima que haya un aumento neto del empleo de unas 300.000 personas y que tenga impactos redistributivos positivos, favoreciendo a los hogares de menor renta.

3.2. Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 (ELP)

En noviembre de 2020 se aprobó la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 (ELP), que, a partir del escenario objetivo establecido por el PNIEC, plantea las líneas maestras para alcanzar la neutralidad climática en 2050 (MITECO, 2020a). La estrategia está basada en la utilización masiva de energías renovables y en el ahorro energético. La estrategia en todo caso no plantea medidas concretas, ya que debe irse precisando en las correspondientes revisiones del PNIEC.

Su objetivo consiste en articular una respuesta coherente e integrada frente a la crisis climática, que aproveche las oportunidades para la modernización y competitividad de nuestra economía y sea socialmente justa e inclusiva (gráfico 13).

Gráfico 13 – Las oportunidades de la neutralidad climática por la aplicación del ELP



Fuente: MITECO, 2020b.

Algo importante es que la ELP no marca los cambios tecnológicos concretos en los diferentes sectores, sino que presenta una propuesta sobre esta transformación utilizando el conocimiento científico-técnico disponible en la actualidad.

Al igual que el PNIEC, la ELP se basa en los principios de neutralidad tecnológica y coste-eficiencia. Los principales objetivos específicos de la ELP son:

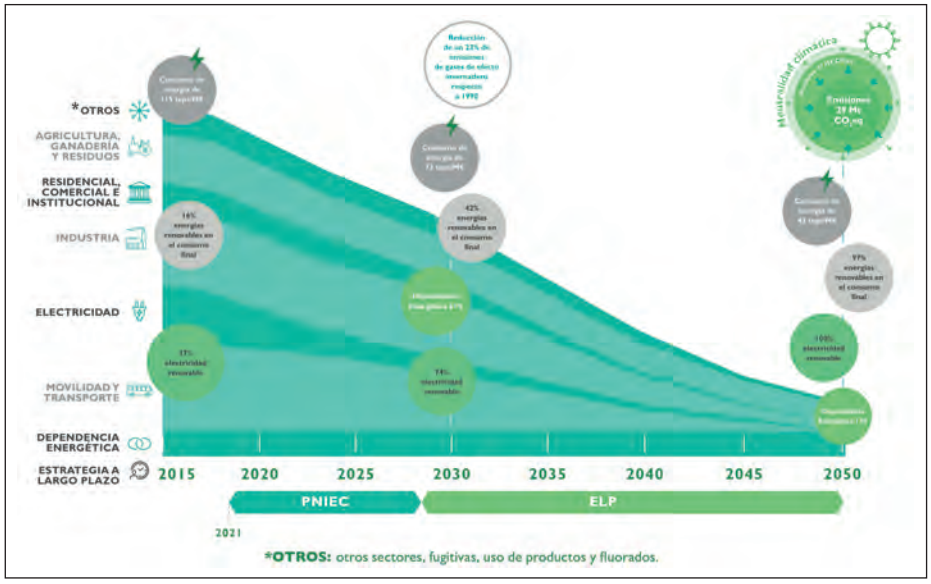
- Desacoplar el consumo de energía final del crecimiento económico.
- 97% de energías renovables en el consumo final de energía.
- 100% de renovables en el sector eléctrico.
- Disminuir la dependencia energética exterior del 73% hasta el 13%, ahorrando 344.000 millones de euros en importación de combustibles fósiles.
- Al menos la mitad de la economía estará electrificada, instalando en torno a 250 GW de potencia renovable para ello.
- Desarrollo del hidrógeno renovable y combustibles renovables.
- 90% de reducción de emisiones con respecto a 1990, alcanzando la neutralidad climática gracias a los sumideros de carbono.
- Avanzar en la adaptación al cambio climático, la cual tiene importantes sinergias con la mitigación.

La ELP marca la ambición climática de España, tratando de situarla como uno de los países europeos que impulse el cambio y apoyándose en los potenciales recursos renovables del país. Además, la transición justa ocupa un lugar importante en la ELP, indicando la importancia de la equidad y la justicia social durante la transición, que se materializa en la Estrategia de Transición Justa y en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. Estas estrategias se centran especialmente en los colectivos y sectores más vulnerables, así como en las regiones en Transición Justa.

El transporte deberá reducir sus emisiones cerca del 98% respecto a los valores actuales, siendo un 79% de la energía final de origen renovable. Los edificios deberán reducirlas al 100%, mientras que otros sectores más complicados de descarbonizar tienen mayor margen: la industria deberá reducir sus emisiones en un 90% y los sectores agropecuarios en torno al 60% (gráfico 14).

El impacto económico será positivo, con cálculos que estiman en 300.000 los empleos netos al año durante todo este periodo. Las inversiones totales acumuladas en el periodo posterior al PNIEC, 2031-2050, serán de unos 500.000 millones de euros (gráfico 15).

Gráfico 14 – Evolución prevista de las emisiones GEI por sector desde 1990 hasta 2050



Fuente: MITECO, 2020b.

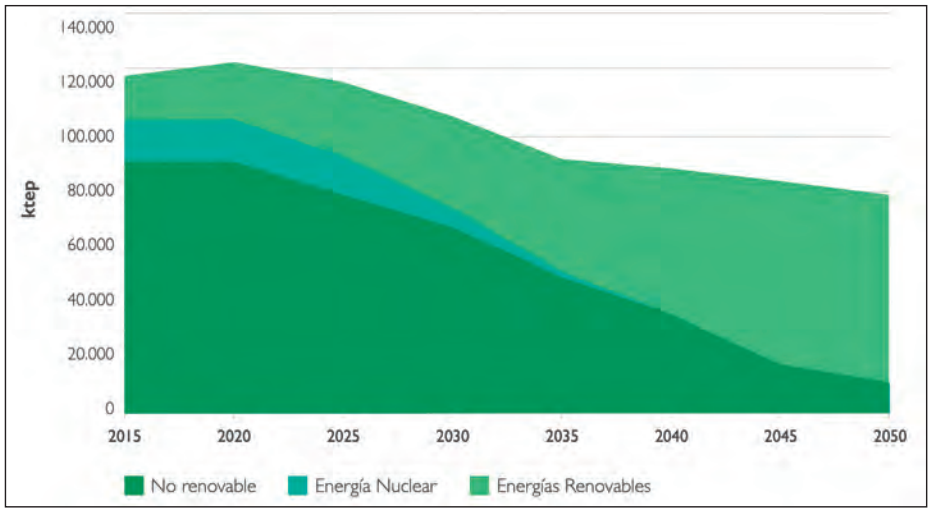
Gráfico 15 – Impacto de la aplicación de la ELP



Fuente: MITECO, 2020b.

En cuanto al consumo de energía primaria (gráfico 16), se espera que se reduzca significativamente gracias a las mejoras en eficiencia energética y al impulso de la economía circular y cambio de hábitos. Además, los combustibles no renovables disminuyen de forma importante.

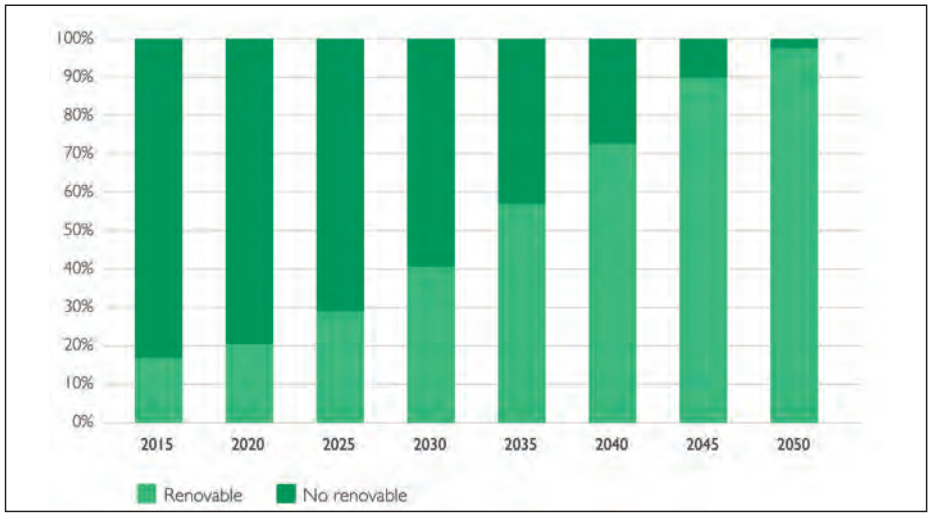
Gráfico 16 – Consumo de energía primaria en el Escenario ELP (incluye usos no energéticos)



Fuente: MITECO, 2020b.

En lo que respecta al consumo final de energía (gráfico 17), se marca la senda del porcentaje de energía renovable cada lustro, alcanzando el 97% final en 2050.

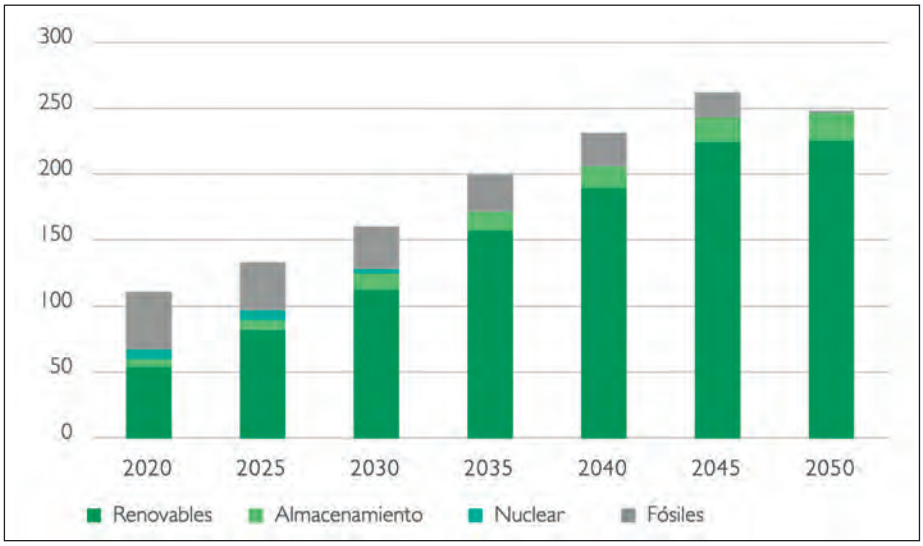
Gráfico 17 – Porcentaje de energía renovable respecto al consumo final de energía



Fuente: MITECO, 2020b.

La generación eléctrica para satisfacer la demanda tendría una tendencia creciente, alcanzando un pico en 2045 (gráfico 18). Este crecimiento recae en las fuentes renovables, además de un aumento del almacenamiento, que iría sustituyendo a las fuentes fósiles como respaldo.

Gráfico 18 – Parque de generación de energía eléctrica en el Escenario ELP (GW)



Fuente: MITECO, 2020b.

4. Retos y oportunidades de la descarbonización del sistema energético español

4.1. Sector eléctrico

El sector eléctrico constituye el núcleo de la descarbonización del sistema energético español. Por un lado, el sector eléctrico es en el que las energías renovables son más competitivas, pudiendo desplazar ya a las nuevas inversiones en energías fósiles. Por otro lado, la electricidad descarbonizada es una de las mejores opciones para descarbonizar el transporte (mediante vehículos eléctricos) o los edificios (con bombas de calor para climatización). Algunos ejercicios realizados en España (MITECO, 2020b; Linares *et al*., 2017)) muestran como en 2050 el sector eléctrico podría estar basado en un 100% en energías renovables, y que la cuota de electrificación podría alcanzar tasas superiores al 75% en los edificios y el transporte. El nivel de electrificación de la demanda total se situaría alrededor del 50%, según los escenarios, debido a la dificultad de electrificar la industria.

Además de la oportunidad que presenta esta descarbonización para el aumento del uso directo de electricidad, o para la mayor penetración de energías renovables (algo que podría conllevar además oportunidades en términos de empleo o desarrollo industrial, véase la sección sobre impactos macroeconómicos), existe otra relevante posibilidad, que es la producción de hidrógeno renovable a partir de electricidad. Este hidrógeno sería utilizado para aquellas aplicaciones industriales que no es posible electrificar o para el transporte marítimo, por ejemplo. Y además, dada la abundancia de recursos renovables en España, podría permitir desarrollar una industria de exportación de este vector energético a otros países europeos. La producción de este hidrógeno renovable supondría un crecimiento enorme en la capacidad de generación eléctrica en España.

Ahora bien, un sistema eléctrico como el descrito, basado casi en su totalidad en fuentes renovables, algunas de ellas variables, como la eólica o la solar fotovoltaica, y con un tamaño muy superior al presente, presenta importantes retos técnicos, regulatorios y políticos sobre los que conviene reflexionar y plantear soluciones de largo plazo. El Instituto de Investigación Tecnológica de la Universidad Pontificia Comillas ha publicado recientemente un documento al respecto (Linares *et al.*, 2018) que resumimos a continuación.

Tecnologías de generación y almacenamiento

Las tecnologías que se espera que contribuyan en mayor medida al sector eléctrico descarbonizado del futuro, de acuerdo con la mayoría de los ejercicios de prospectiva tecnológica a largo plazo, son la energía solar fotovoltaica y la energía eólica. Además de ellas, también tendrán participación la energía hidráulica existente, la energía termosolar, la biomasa y, durante la transición, la nuclear y el gas. A largo plazo quizá podrían entrar otras tecnologías como los reactores nucleares modulares de pequeño tamaño (SMR).

La energía solar fotovoltaica y la eólica son tecnologías ya comerciales y competitivas en muchos casos con las tecnologías fósiles alternativas. Sin embargo, presentan algunos retos técnicos relevantes: son poco programables o gestionables en el corto plazo, no contribuyen a la estabilidad eléctrica del sistema y son variables, lo que exige al resto del sistema contar con flexibilidad suficiente para no comprometer la seguridad de suministro.

Por tanto, un sistema basado mayoritariamente en estas tecnologías requiere una combinación adicional de generación "de respaldo" –que aporte flexibilidad y estabilidad al sistema (como la aportada por la hidráulica regulable o por los ciclos térmicos)–, una demanda flexible y la capacidad de almacenar energía en horas con excedentes para usarla en otros momentos

con mayor demanda. El almacenamiento podría lograrse con hidráulica regulable, bombeos hidráulicos reversibles, baterías, hidrógeno u otros tipos de almacenamiento aún en desarrollo. Un aumento de la interconexión con otros sistemas eléctricos (que es actualmente muy escasa en el caso español) también podría ayudar a gestionar mejor estas tecnologías, aunque tiene otras implicaciones de mayor alcance. Será necesario, pues, desarrollar tecnologías de respaldo y almacenamiento competitivas y dar las señales adecuadas para su inversión y operación óptimas.

Finalmente, es preciso mencionar que las características modulares de la energía solar fotovoltaica y, en menor medida, de la energía eólica permitirían su despliegue también de forma distribuida (en tejados de viviendas o instalaciones industriales) conectada a las redes de distribución y no solo centralizada. La generación distribuida presenta retos adicionales en materia de visibilidad para el sistema y gestionabilidad de la misma, aunque ya existe tecnología para hacer frente a dichos retos. En cualquier caso, el reparto final entre estas dos alternativas debería venir determinado por las economías de escala y el valor adicional que puedan aportar las tecnologías distribuidas al sistema, además de otros posibles elementos o tendencias sociales. De nuevo, además de los retos técnicos, será imprescindible enviar las señales apropiadas a los agentes para lograr la combinación más adecuada.

Gestión de la demanda eléctrica

Los retos desde el lado de la demanda en el ámbito de la transición son tres: aumentar significativamente la eficiencia energética, flexibilizar la demanda (lo que se conoce como gestión activa) y electrificar los consumos finales.

El ahorro y la eficiencia energética, fundamentales en todos los sectores, permitirán reducir la necesidad de inversión en nueva generación, así como en nuevas redes y equipos de uso final. Esto permitirá un ahorro de costes del sistema y una mejora en la seguridad de suministro.

La gestión activa de la demanda, esto es, el acompasamiento de la demanda con la generación variable, será imprescindible, al permitir gestionar de manera más eficiente la producción renovable, y también integrar un mayor volumen, reduciendo además la inversión necesaria en generación de respaldo y almacenamiento. La digitalización y automatización parecen herramientas imprescindibles para lograr flexibilizar la demanda.

Por último, y como adelantábamos al comienzo, la descarbonización requiere electrificar al máximo los usos finales. Esto parece viable en el caso de la movilidad: en primer lugar en zonas urbanas y vehículos ligeros, para luego extenderse a rutas más largas y con vehículos de mercancías. En la sección correspondiente nos extendemos en los retos que presenta esta

electrificación: el despliegue de infraestructuras de recarga, el desarrollo de las baterías y la gestión eficiente de su carga y descarga. En el caso de los edificios, las bombas de calor ofrecen un gran potencial para la climatización. Los retos principales a este respecto son, además del desarrollo de bombas competitivas, la implantación de códigos de edificación adecuados y la renovación de los equipos existentes.

La electrificación de la demanda industrial es más incierta. Si bien hay procesos de baja temperatura para los que pueden desarrollarse bombas de calor, otros procesos requerirán nuevas tecnologías, aún por lograr un nivel comercial, como la oxicombustión, la fundición por plasma, los quemadores infrarrojos o el hidrógeno.

Redes eléctricas

El aumento de la electrificación y la descentralización del sistema eléctrico suponen importantes retos para la configuración de las redes eléctricas, tanto las de transporte como las de distribución.

Las redes de transporte deberán reforzarse a la vista de la mayor cantidad de electricidad necesaria, pero también modificar su distribución geográfica, pasando de una red basada en llevar la electricidad desde las centrales del norte hacia la demanda del centro y el sur a otra en la que los recursos renovables estarán mucho más distribuidos por el territorio.

Esta mayor distribución de los recursos renovables, que llegará hasta las propias viviendas, requerirá también un cambio de diseño radical de la red de distribución, que se ha diseñado tradicionalmente para transmitir electricidad de forma unidireccional, desde la red de transporte hasta el consumo, pero que ahora contará con flujos bidireccionales, y con una mayor variabilidad en los mismos, no solo por la generación variable distribuida, sino también por la respuesta de la demanda y el almacenamiento. La necesidad de integrar estos recursos, y además utilizarlos para la operación segura de la red, impondrá también cambios en la operación.

Este nuevo paradigma de la planificación y operación de la red de distribución –conocido como redes de distribución inteligentes o *smart grids*– supone una integración masiva de tecnologías digitales, que ya comenzó con la implantación de contadores inteligentes, pero que todavía tiene un largo camino por recorrer. Los principales desafíos en este ámbito están en el desarrollo de nuevos modelos de negocio y nuevos modelos de regulación que envíen las señales apropiadas a los agentes y aseguren la coordinación de todos ellos.

En cualquier caso, es importante recordar que estas redes inteligentes deben ser medios para alcanzar una mayor eficiencia operativa y una

descarbonización eficiente, y no fines en sí mismos. La regulación y las señales e incentivos económicos para su desarrollo deben tener en cuenta este último aspecto.

Por último, y respecto a la extensión de las redes de transporte a otros países, la interconexión eléctrica: como ya hemos mencionado, puede facilitar la integración de mayores volúmenes de energías renovables (aunque esto dependerá de factores aún no conocidos, entre otros la generación renovable en otros países), pero también puede suponer unos costes elevados, que habrá que saber distribuir apropiadamente entre todos los beneficiarios.

Seguridad de operación del sistema

La mayor penetración de renovables en el sistema eléctrico no solo supone un aumento de la variabilidad (y no controlabilidad) de la producción, sino también una importante pérdida de inercia en el sistema. La inercia, proporcionada actualmente por grandes masas rodantes como son los generadores térmicos convencionales, conocidos por ello como generadores síncronos, ayuda a mantener la frecuencia eléctrica en los límites que permiten el funcionamiento de todos los aparatos eléctricos. Si las renovables van sustituyendo progresivamente a los generadores térmicos síncronos, será necesario que o bien las renovables o los sistemas de almacenamiento aporten dicha inercia (de forma sintética, con electrónica de potencia) o bien disponer de compensadores síncronos, dispositivos que aportan inercia.

Por otra parte, frente a la variabilidad de las renovables también habrá que contar con mayores reservas de operación, es decir, potencia que debe estar disponible para producir, consumir, o dejar de hacerlo, en cualquier momento para asegurar el equilibrio entre generación y demanda.

Todas estas soluciones tecnológicas ya existen, pero hará falta diseñar los mecanismos e incentivos económicos necesarios para su despliegue en paralelo con el aumento de energías renovables en el sistema.

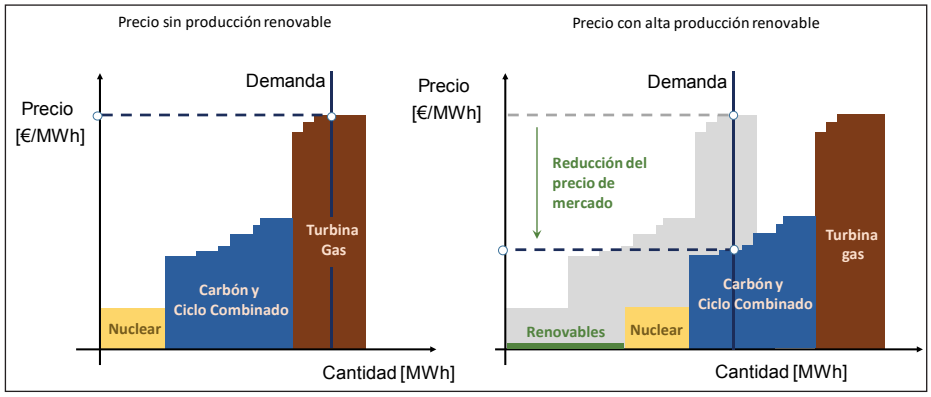
Diseño de mercado

Para poder lograr una integración masiva de las energías renovables será imprescindible revisar ampliamente el diseño de los mercados de electricidad [10]. A largo plazo, el objetivo fundamental es seguir ofreciendo señales

[10] Frente a este enfoque de mejora del diseño actual, hay algunas voces que defienden el abandono del mercado marginalista que impera actualmente en la Unión Europea, para sustituirlo por un enfoque de planificación centralizada y remuneración por coste de servicio. También se defiende la gestión pública de las centrales hidráulicas. Sin embargo, en nuestra opinión estas propuestas también cuentan con numerosos inconvenientes y sus ventajas pueden lograrse con modificaciones del diseño actual.

adecuadas de inversión a los agentes frente al efecto "orden de mérito"[11], que deprime los precios del mercado (gráfico 19).

Gráfico 19 – Efecto "orden de mérito" en una determinada hora



Fuente: Linares *et al*., 2017.

A falta de un volumen suficiente de contratación a largo plazo (que en cualquier caso será necesario estimular), será necesario contar con mecanismos complementarios (por ejemplo, mercados de capacidad, opciones de fiabilidad[12], etc.) que remuneren adecuadamente la inversión necesaria en el sistema: de almacenamiento, de potencia firme, de renovables, etc.

Por otro lado, también habrá que rediseñar los mercados de corto y muy corto plazo, para asegurar que todas las tecnologías y todos los agentes puedan participar en la operación eficiente del sistema en un contexto de mayor variabilidad de la producción.

Diseño de tarifas

Finalmente, para que la transición del sistema eléctrico hacia uno completamente descarbonizado sea efectiva, es imprescindible enviar las señales adecuadas a los agentes. El papel de los consumidores y de los recursos distribuidos, de los operadores de las redes de transporte y distribución, así como de los nuevos modelos de negocio, será fundamental para asegurar una

[11] El efecto orden de mérito consiste en que, al entrar más energías renovables, de coste variable muy bajo, en el sistema, la curva de demanda se desplaza hacia la derecha, resultando un precio de equilibrio inferior al anterior.

[12] Los mercados de capacidad son mercados en los que se remunera no la provisión de energía, sino la disponibilidad de una capacidad de generación que pueda ser necesaria en momentos de escasez de generación en el sistema. Las opciones de fiabilidad son una forma de instrumentar estos mercados.

transición eficiente. Para ello el diseño de señales económicas que reflejen los costes incurridos y el valor de los servicios prestados es absolutamente central.

En primer lugar, la estructura tarifaria debe permitir la competencia entre la oferta y la demanda, y entre los recursos distribuidos y centralizados, en igualdad de condiciones. Para ello deben eliminarse las tarifas que recuperan costes fijos con términos variables (conocidas como volumétricas), ya que incentivan de forma ineficiente la generación distribuida, además de tener consecuencias distributivas negativas[13]. El término de energía únicamente debe reflejar el coste marginal incurrido, tanto de generación de energía como de redes: es decir, debe reflejar el coste adicional que supone generar una unidad más de energía o construir una unidad más de red.

Por otra parte, los costes fijos del sistema (las redes o el coste de las políticas energéticas) deben establecerse de forma que no distorsionen las decisiones de los agentes, y que se garantice su recuperación. Además, deberían utilizarse criterios de equidad para no perjudicar a los consumidores más vulnerables. Las dos alternativas más interesantes serían financiarlos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o con cargos fijos proporcionales a la renta de los consumidores.

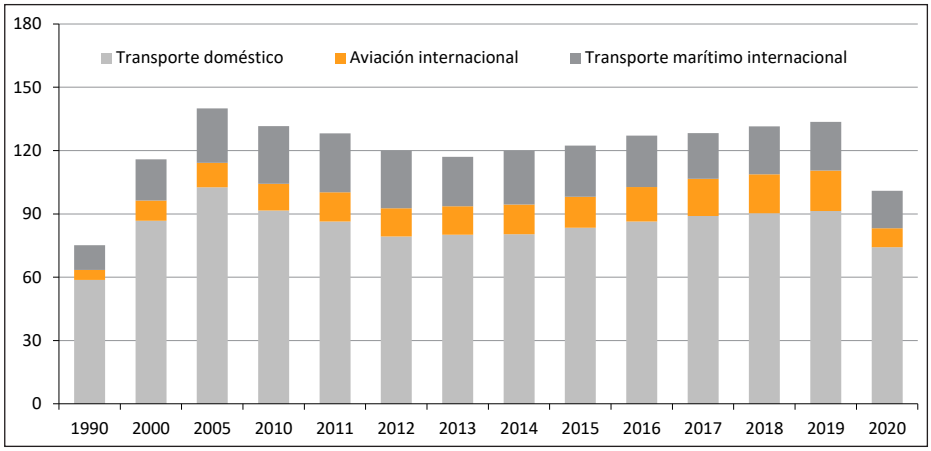
Finalmente, habrá que establecer de forma correcta los impuestos en un contexto de reforma fiscal energética y ambiental. A estos efectos, las recomendaciones del Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria publicado en marzo de 2022 son una excelente referencia.

4.2. Transporte

El sector del transporte doméstico representa más del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero de sectores difusos (MITECO, 2022f), alcanzando la cifra 91.371 $MtCO_2$-eq en 2019. A esta cifra se le suman los sectores de la aviación y el transporte marítimo internacional, los cuales aportaron 19.141 $MtCO_2$-eq y 23.154 $MtCO_2$-eq adicionales en 2019 (EEA, 2022), respectivamente (gráfico 20). De entre estos dos últimos, solo el primero está regulado por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (European Commission, 2022d) , y comprende únicamente los vuelos intraeuropeos (revisable a partir de 2023).

[13] Por ejemplo, el autoconsumo o la eficiencia energética permiten ahorrar costes en el término de energía (al consumir menos electricidad de la red), pero esto supone que se dejan de pagar también costes fijos, y, por tanto, para recuperarlos, debe incrementarse el término de energía de los que no autoconsumen o no pueden invertir en eficiencia (que suelen ser precisamente los hogares de menor renta).

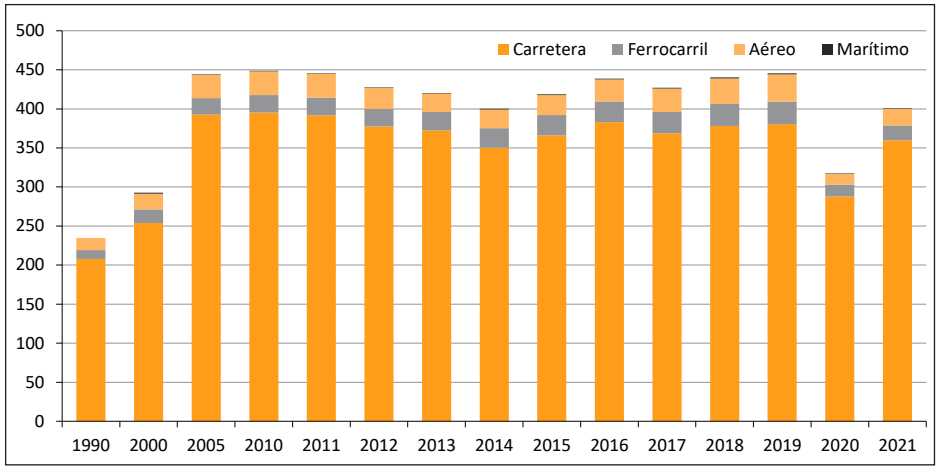
Gráfico 20 – Evolución de las emisiones del transporte en España por tipo de transporte. En millones de toneladas equivalentes de CO_2. 1990-2020



Fuente: Elaboración propia.

Las emisiones del sector transporte han seguido una tendencia creciente desde la recuperación económica posterior a la crisis de 2008, consecuencia de una demanda cada vez mayor tanto del transporte de pasajeros como de mercancías. Sin embargo, se observa una caída acentuada de la demanda de transporte en el año 2020, seguida por una modesta recuperación en el año 2021 (gráficos 21 y 22). La situación de emergencia sanitaria provocada

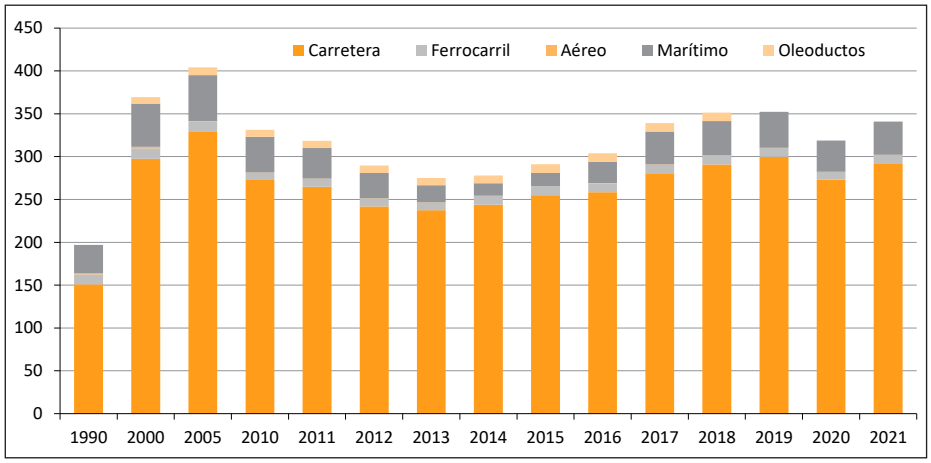
Gráfico 21 – Evolución de la demanda de transporte de pasajeros por tipo de transporte. En millones de pasajeros-kilómetro. 1990-2021



Fuente: Elaboración propia.

por la pandemia de la COVID-19 y las restricciones de movilidad asociadas hicieron caer las emisiones del transporte en 2020 en casi un 20% respecto a 2019[14] (MITECO, 2021a).

Gráfico 22 – Evolución de la demanda de transporte de mercancías por tipo de transporte. En millones de toneladas-kilómetro. 1990-2021

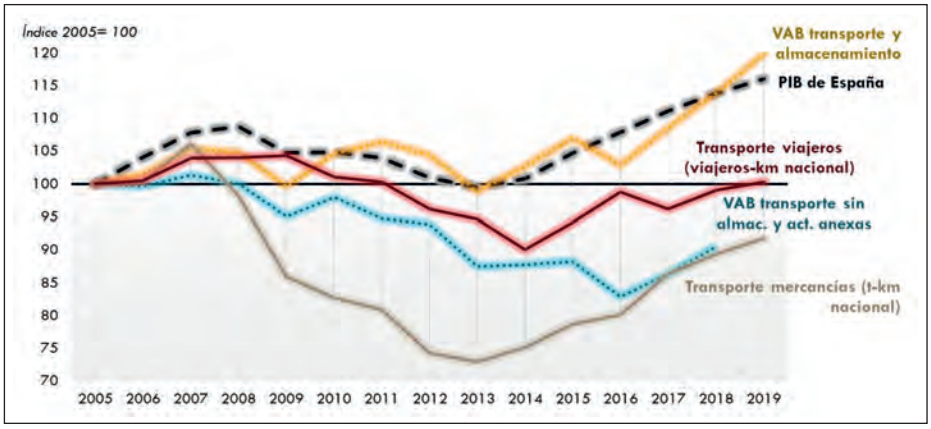


Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico 23, la demanda de transporte de mercancías presenta una mayor elasticidad que el transporte de pasajeros respecto a la evolución de la actividad económica recogida en el PIB. En cambio, aunque el crecimiento económico encadene una mayor demanda, está cada vez menos acoplado. España se encuentra entre los países de la UE-27 que más han reducido la intensidad de transporte de pasajeros respecto a la evolución del PIB entre el año 2000 y la actualidad (gráfico 24). Sin embargo, se encuentra a la cola de la reducción en intensidad para el transporte de mercancías, debido a la dependencia del transporte por carretera para su actividad (véase que el transporte por carretera representa casi el 90% de la demanda en el gráfico 22).

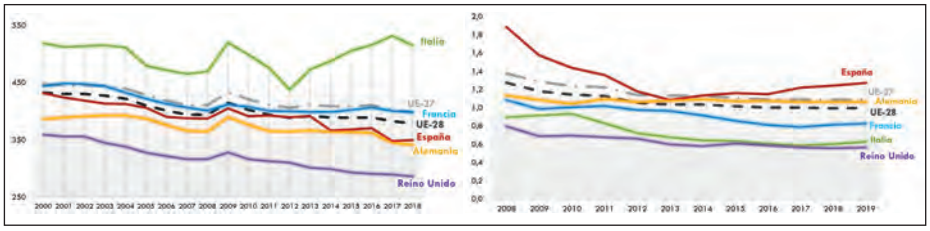
[14] Solo se tienen datos oficiales de las emisiones asociadas al transporte doméstico (MITECO, 2022a), y se han estimado las emisiones de la aviación y transporte marítimo internacional a partir de su participación en el cómputo total de emisiones de años anteriores (8,75% y 17,33% de media, respectivamente).

Gráfico 23 – Evolución del Producto Interior Bruto y movilidad interior de personas y mercancías. 2005-2018



Fuente: OTLE, 2021.

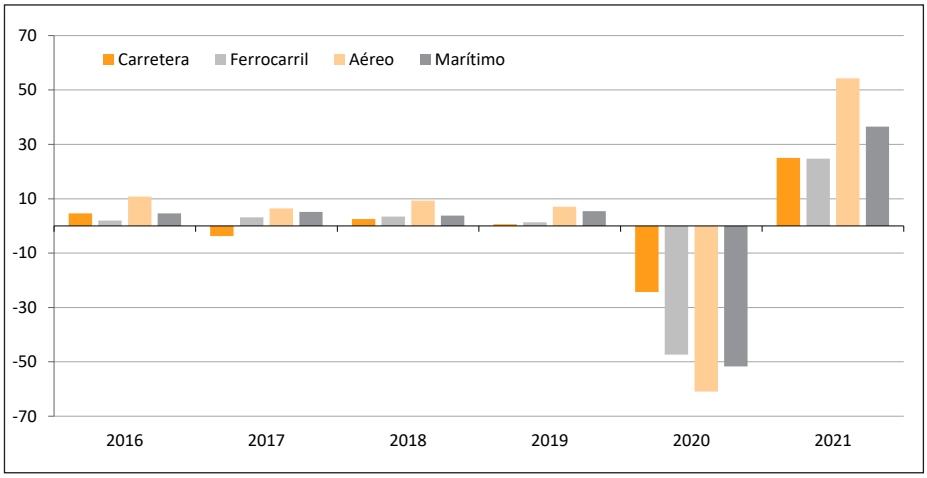
Gráfico 24 – Intensidad del transporte en relación al PIB. Transporte de pasajeros en viajeros-km/1.000 euros constantes del año 2000 y transporte de mercancías en tonelada/1.000 euros constantes del año 2000



Fuente: OTLE, 2021.

Analizando la evolución del reparto modal en los últimos años (gráfico 25), si bien el transporte por carretera es el que ha experimentado un mayor crecimiento en términos absolutos, el transporte aéreo es el modo que más ha crecido en términos relativos en los años precedentes a la pandemia (un 7% entre 2018 y 2019). En 2020 fue el modo con el mayor descenso interanual (-61% entre 2019 y 2020), pero también el modo con la recuperación más acentuada en 2021 (+54% respecto a 2020).

Gráfico 25 – Evolución de la demanda de transporte de pasajero por tipo de transporte. Porcentaje de variación anual. 2016-2021



Fuente: Elaboración propia.

Además de un recorte del 19% de las emisiones de GEI debido a las restricciones de movilidad por la pandemia, se redujeron las emisiones de contaminantes atmosféricos en un 21% para el NOx y un 21,8% para las partículas $PM_{2,5}$ (MITECO, 2021[a]; OTLE, 2021). No obstante, por el carácter no permanente de la reducción de demanda y la recuperación económica actual y futura, el recorte de emisiones que se produjo en 2020 resulta anecdótico en el cómputo de emisiones acumuladas, causantes del cambio climático (GCP, 2022).

Los fondos de recuperación pueden ser una excelente oportunidad para reconstruir el sector del transporte y reducir sus emisiones. A continuación, se presentan los diferentes mecanismos de descarbonización y las políticas necesarias para implementarlos serán discutidas en el apartado 6.

Planes para descarbonizar el sector transporte

Después del Acuerdo de París de 2015 (CMNUCC, 2016), cada una de las partes ha comunicado sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), entre las cuales el transporte se considera relevante en un 81% de los casos. En cambio, solo el 60% de los 193 países firmantes ha proporcionado medidas de descarbonización para el transporte en sus NDC, y no más del 10% ha establecido objetivos concretos de reducción de emisiones. Entre ellos se encuentran los miembros de la Unión Europea, y podemos resumir los objetivos y mecanismos de descarbonización de aplicación para España.

Los hitos de reducción de emisiones para España se han propuesto en dos paquetes de medidas a medio y largo plazo ya presentados anteriormente:

- El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC, 2020), publicado en 2020 y en vigor para los años 2021-2030, establece una reducción de emisiones en el sector transporte de 27 $MtCO_2$-eq (un 33% respecto a los niveles de 2017, 87 $MtCO_2$-eq).

- La Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 (MITECO, 2020b), fijando el objetivo de emisiones del transporte en 2050 en 2 $MtCO_2$-eq (una reducción del 98% respecto a 2017).

Para alcanzar dichos niveles de reducción, estos planes nacionales se unen a los planes internacionales de la Unión Europea[15], en los que se resaltan los siguientes mecanismos:

- Adopción de combustibles bajos en emisiones para los vehículos: biocombustibles de segunda generación, electricidad, hidrógeno y combustibles sintéticos.

- Refuerzo de los estándares de emisiones de los vehículos nuevos: actualmente en vigor, el Reglamento (UE) 2019/631 (2019) establece el máximo de emisiones para los vehículos nuevos (de media) en 95 g/km para los coches y 147 g/km para las furgonetas[16]. Gracias a este estándar, las emisiones medias del parque nuevo registrado han caído un 12% (European Commission, 2021).

- Mejora en la operación de los sistemas de transporte, a través de tecnologías conectadas y una mayor automatización. La Estrategia Europea para una Movilidad Baja en Emisiones (European Commission, 2016) publicada en 2016 insiste en la necesidad de establecer marcos comunes como el Cielo Único Europeo (White Paper on Transport, 2011) o la alineación con el compromiso establecido por la IMO de reducir las emisiones del transporte marítimo en 2050 (International Maritime Organization, 2018).

- Acelerar la penetración de los vehículos de cero emisiones: eléctricos de batería, vehículos de hidrógeno propulsados por pila de combustible y los vehículos de propulsión humana como la bicicleta. El PNIEC estima un parque de 5 millones de vehículos eléctricos en 2030, repartidos entre coches y furgonetas. Esta adopción acelerada se intensificaría según el plan por las restricciones impuestas a los vehículos de combustión en el ámbito urbano –Zonas de Bajas Emisiones– (MITECO y Ecologistas en Acción, 2019) y un menor coste de los vehículos para el consumidor.

---

[15] European Strategy for Low Emissions Mobility (European Commission, 2016), The European Green Deal (Communication (UE), 2019).

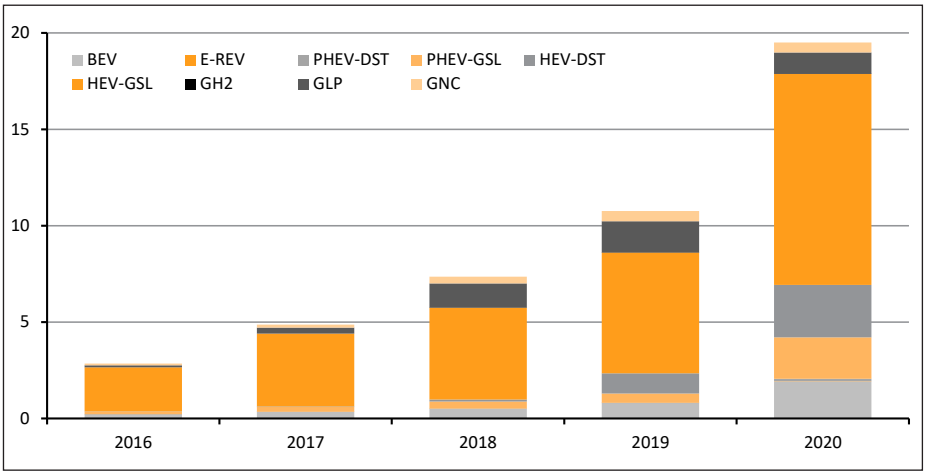
[16] Referidos al ciclo NEDC.

- Fomentar el cambio modal hacia modos menos contaminantes. Para el caso del transporte de pasajeros, nos referimos a los transportes públicos y a los modos activos. En el caso del transporte de mercancías, se consideran el transporte ferroviario electrificado y el transporte marítimo como alternativas al transporte por carretera. El PNIEC estima en hasta un 35% el cambio modal de pasajeros fomentado por las restricciones a los vehículos convencionales y el refuerzo de la infraestructura de transporte público.

Seguimiento de los objetivos y mecanismos para la descarbonización del transporte

En cuanto a la adopción de vehículos de cero emisiones y combustibles de bajas emisiones, en España se matricula cada año una mayor cuota de vehículos propulsados por electricidad y otros combustibles alternativos. El gráfico 26 muestra como los vehículos propulsados por combustibles alternativos fósiles (GLP y GNC[17]) no superan el 2% de las matriculaciones totales, mientras los vehículos electrificados llegan al 10% en 2019 y al 20% en 2020.

Gráfico 26 – Evolución de la matriculación de turismos y todoterrenos propulsados por combustibles alternativos. En porcentaje del total de vehículos matriculados. 2016-2020



BEV: Vehículos eléctricos de batería, E-REV: Vehículos eléctricos de autonomía extendida, PHEV: Vehículos híbridos enchufables, HEV: Vehículos híbridos eléctricos, GH2: Vehículo de hidrógeno.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ANFAC, 2020.

[17] Gas Licuado del Petróleo (GLP) y Gas Natural Comprimido (GNC).

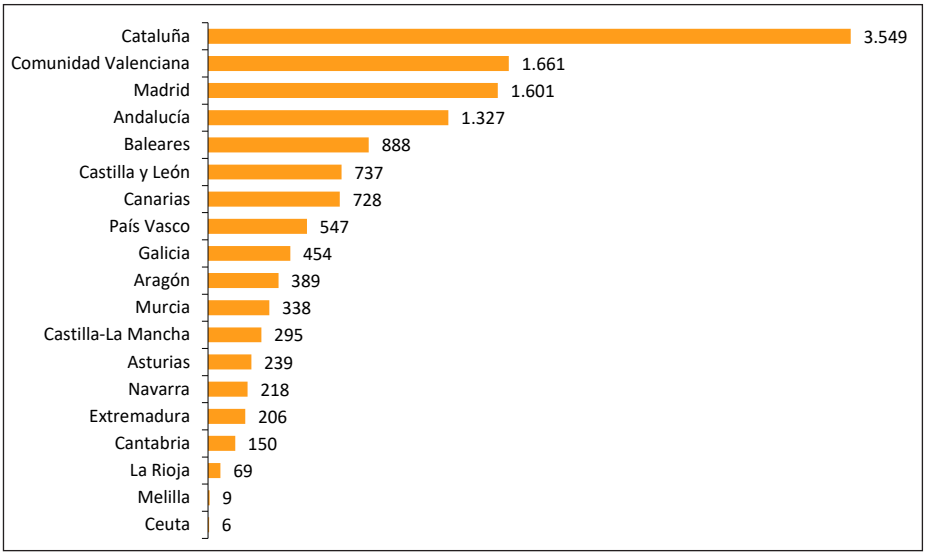
No obstante, los tipos de vehículo con mayores tasas de crecimiento entre el parque nuevo son los vehículos híbridos no enchufables de gasolina (HEV-Gasolina) y los enchufables de gasolina (PHEV-Gasolina), mientras los eléctricos puros de batería (BEV) no representan más del 2,2% ningún año.

Este predominio de los vehículos híbridos podría de alguna manera lastrar la reducción de emisiones asociadas a la acelerada penetración de vehículos electrificados. Por una parte, los vehículos híbridos presentan una reducción de emisiones moderada comparados con los vehículos de combustión tradicionales (International Combustion Engine, ICE). Los híbridos no enchufables suponen una mejora de eficiencia de hasta un 20% comparados con los vehículos de combustión, y los enchufables en Europa hasta un 27% (Bieker, 2021). Un reciente estudio del International Council for Clean Transportation (ICCT) recoge las observaciones obtenidas de la conducción de vehículos híbridos enchufables en Europa (ICCT, 2020). Los ciclos sobre los que se evalúan las emisiones de los vehículos suponen que los conductores utilizarían la batería para el 69% de sus kilómetros recorridos, mientras que la experiencia demuestra que este factor de utilización no supera el 37%. Como resultado, se están subestimando las emisiones de los vehículos nuevos y superan los estándares de emisiones.

Además de la tendencia hacia vehículos parcialmente electrificados, los vehículos más grandes se han hecho con el protagonismo de las ventas de coches nuevos en España. Los conocidos como SUV (*Sport Utility Vehicle)* o todocaminos han sido el sector más vendido en 2019 y 2020, con una cuota de mercado del 51% en 2020 (ANFAC, 2020). Los SUV, aunque ya han conseguido una tasa de electrificación (parcial) parecida a los segmentos más pequeños (IEA, 2022), consumen alrededor de un 20% más que un vehículo mediano. Si el parque de SUV a nivel mundial fuera un país, estaría en el sexto puesto de países con más emisiones, con más de 900 $MtCO_2$-eq al año. Es por ello por lo que algunos países como Francia o Alemania han empezado a aumentar los impuestos de matriculación a los vehículos más pesados, y el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria propone algo similar.

En España, la proporción de estaciones de recarga por millón de habitantes (255) sigue situándose a la cola de Europa, lo cual se presenta como un impedimento para la compra de vehículos electrificados (ANFAC, 2020). De acuerdo con la Ley de Cambio Climático (MITECO, 2021b), a partir de febrero de 2023, las gasolineras con ventas agregadas superiores a 10 millones de litros anuales estarán obligadas a instalar al menos una infraestructura de recarga eléctrica rápida (150 kW, corriente continua). Esta medida sumará al menos 1.000 puntos de recarga (gráfico 27) en el próximo año (MITECO, 2022d).

Gráfico 27 – Distribución de los puntos de recarga públicos por comunidad autónoma. Cuarto trimestre de 2021



Fuente: ANFAC.

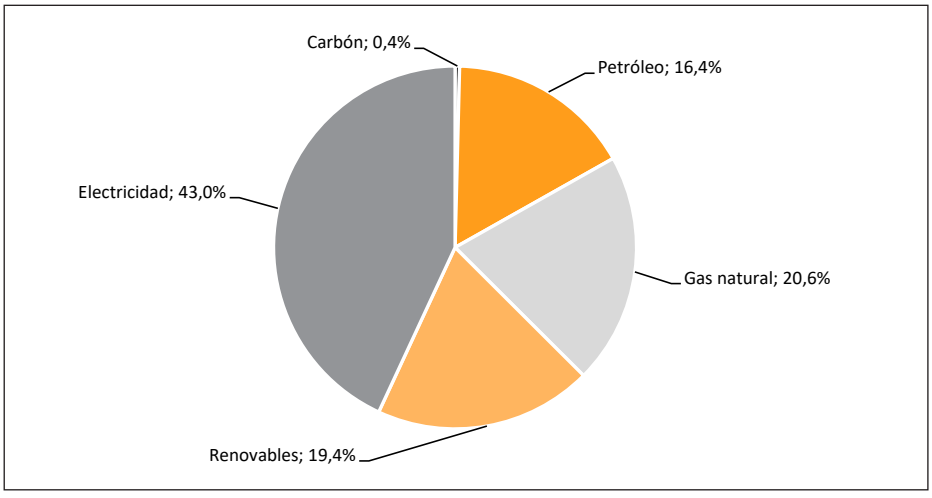
Si bien nuevos modos y modelos de negocios en el transporte urbano están desplazando parte de los pasajeros de sus vehículos privados, el cambio modal que observamos actualmente no está totalmente alineado con los objetivos de reducción de emisiones. En el ámbito urbano, las nuevas formas de movilidad (movilidad compartida y VTC) absorben una parte de los viajes que se hacían en vehículos privados, pero también una parte de los viajeros del transporte público. En el transporte interurbano, el crecimiento del sector aéreo también dificulta el cambio hacia modos más sostenibles como el ferrocarril. Para aliviar y revertir este cambio, Francia avanza para prohibir los vuelos domésticos que cubran trayectos que el ferrocarril sirve en menos de 2h30 (Reuters, 2021), con lo que pretenden reducir las emisiones del sector aéreo en un 40% en 2030. También puede contribuir a la mayor competitividad del ferrocarril el establecimiento de peajes por uso de las carreteras, mayores si hay alternativa ferroviaria.

4.3. Edificios

Nos vamos a centrar en este apartado en analizar el sector residencial. Para ello, nada mejor que partir de la situación actual. En el gráfico 28 se presenta cómo se distribuye el consumo energético en el sector residencial en España en 2019 según las diferentes fuentes. Se observa que la principal fuente energética que se consume en los hogares españoles es la electricidad, seguida por el gas natural, fuentes renovables (biomasa principalmente) y derivados de petróleo. El carbón, como se puede apreciar, está prácticamente excluido ya del mix. El reto por tanto de descarbonización se focaliza en la sustitución de ese 37,4% de consumo final que proviene de fuentes fósiles. Pero para entender bien los retos de este proceso conviene entender en qué usos se consumen esos hidrocarburos.

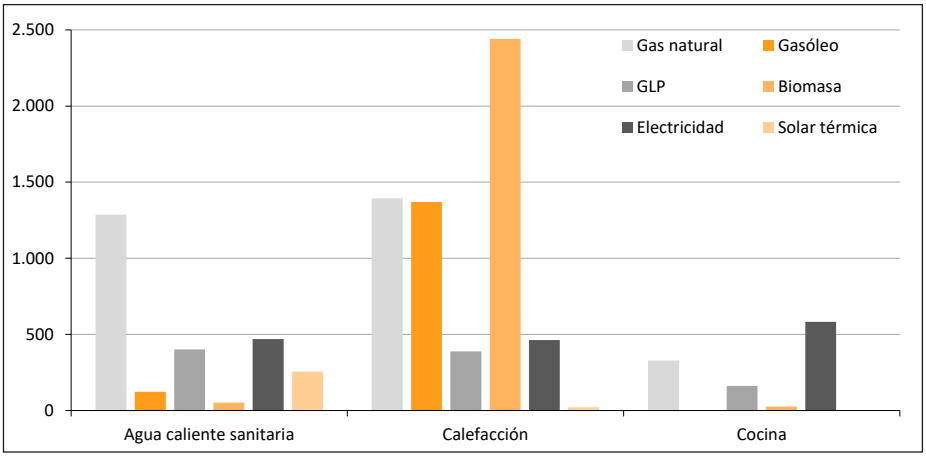
Los usos principales que demandan un consumo de energía en los hogares son: calefacción, agua caliente sanitaria (ACS), cocina, refrigeración, electrodomésticos e iluminación. Hace tiempo que dejamos de usar lámparas de aceite en nuestras casas, por lo que el uso de fuentes fósiles se circunscribe a los tres primeros usos, a saber, calefacción, ACS y cocina. El gráfico 29 muestra cómo se distribuye el consumo energético en estos tres usos por fuentes. Las tres primeras columnas de cada uso muestran el consumo de gas natural, gasóleo y gas licuado de petróleo (GLP), respectivamente. El resto de consumos corresponden a fuentes renovables y electricidad.

Gráfico 28 – Consumo energético de los hogares españoles según fuente. En porcentaje. 2019



Fuente: IDAE.

Gráfico 29 – Consumo de calefacción, agua caliente sanitaria y cocina según fuente de energía. 2019



Fuente: IDAE.

Se aprecia claramente que el principal reto se encuentra en los dos primeros usos. Por un lado, el peso de los derivados de petróleo en calefacción (gasóleo principalmente y, en menor medida, GLP) es muy significativo. Buscar alternativas a estas calderas ha de ser el primer paso en la descarbonización del sector. Después, vemos que el gas natural tiene un hueco muy relevante tanto en calefacción como en ACS, dos usos que suelen venir acoplados mediante calderas individuales o colectivas. Ahí se encuentra el segundo reto en la descarbonización del sector residencial: sustituir en el medio a largo plazo esas calderas por otras tecnologías no fósiles, principalmente bombas de calor, y promover en el corto la sustitución de las calderas más ineficientes por calderas de condensación, de mayor rendimiento que las convencionales.

Resumiendo todo lo anterior: una de las vías para la descarbonización de la demanda en el sector residencial es la sustitución paulatina de tecnologías basadas en combustibles fósiles para satisfacer los usos de calefacción y ACS (principalmente calderas) por otras no contaminantes: eléctricas y renovables de uso final, como solar fotovoltaica distribuida, solar térmica, biomasa, etc.

Pero nos queda por analizar el otro gran vector de descarbonización en el sector: el ahorro, y este vendrá principalmente por el lado de la mejora en la eficiencia energética de nuestros hogares. En este sentido, contamos con una guía clara en la Directiva 2018/844 de eficiencia energética, transpuesta parcialmente en el Real Decreto 390/2021 referente a la certificación energética de los edificios. Fruto también de esta Directiva es la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en

España (ERESEE) presentada en 2020 como actualización de las de 2017 y 2014. Se trata de un documento muy completo en el que se presentan varias medidas destinadas al ahorro energético en edificios.

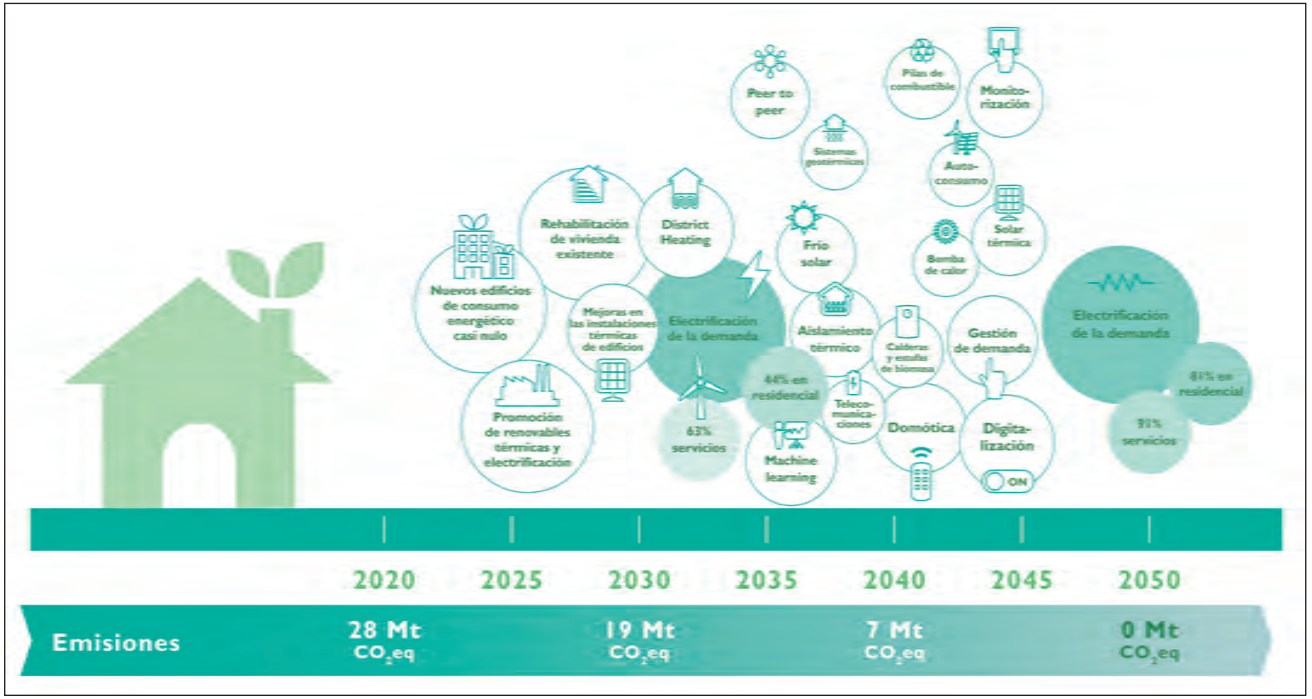
La primera de estas medidas es el fomento de la racionalización del uso y la mejora en la gestión. Esto pasa necesariamente por promover una mayor cultura de ahorro y eficiencia en los hogares españoles. La segunda medida que sugiere la ERESEE es la reducción de la demanda mediante actuaciones en la envolvente del edificio con cuatro ámbitos de actuación: cerramientos verticales (muros que separan el interior del exterior del edificio, que puede ser mediante aislamiento por el interior de la vivienda o por el exterior), carpinterías exteriores, cubierta y soleras. Lo que se busca con todo ello es disponer de unos cerramientos con el máximo nivel posible de aislamiento y estanqueidad. Finalmente, la tercera medida tiene que ver con el control de la ventilación, especialmente en las zonas climáticas más frías (E y D), mediante un sistema mecánico, algo de obligado cumplimiento por el CTE para obra nueva, pero que no es obligatorio en actuaciones de rehabilitación.

Tenemos, pues, ya planteados los dos principales vectores de la descarbonización del sector residencial: sustitución de tecnologías fósiles en los usos de calefacción y ACS por alternativas electrificadas o renovables y actuaciones de ahorro que conlleven mejoras en el aislamiento térmico de nuestros edificios, todo ello acompañado, como mencionábamos anteriormente, de una mejora en el comportamiento y la gestión de nuestros edificios, en lo que la digitalización tiene un papel muy importante que jugar.

Estos vectores quedan a nuestro juicio bien reflejados y desagregados en la infografía del gráfico 30, cuya versión original se encuentra en la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050. Se aprecia que hay dos etapas diferenciadas. Por un lado, hasta 2030, en que, siguiendo la senda que marca el PNIEC, el foco se pondrá en la rehabilitación y la renovación de instalaciones térmicas. A partir de ahí, para el periodo de 2030 a 2050, la descarbonización vendrá principalmente de la mano del desarrollo de nuevas tecnologías y de la gestión inteligente.

Terminamos esta sección enumerando los principales retos y oportunidades que encontramos en la descarbonización del sector residencial. Lo haremos siguiendo principalmente las ideas que presenta la Estrategia 2050.

Gráfico 30 – Tecnologías de descarbonización a 2050 en el sector edificios



Fuente: MITECO, 2020b.

Retos:

- Es imprescindible movilizar a los titulares de los edificios (particulares y comunidades) para que se abran a actuaciones de mejora de la eficiencia en las viviendas. Solo así se alcanzarán los objetivos de ahorro esperados.

- A nivel estatal, para la gestión de ayudas directas y otros incentivos para la rehabilitación, será necesario coordinar a todos los niveles de la Administración, desde los europeos a los locales, pasando por el estatal y el regional.

- Si bien la electrificación de la demanda de energía final en el ámbito residencial es el vector más importante para la descarbonización (se estima que en 2050 el 80% de la demanda estará electrificada), existe un porcentaje que habrá de ser cubierto por energías renovables de uso final que, a día de hoy, están todavía lejos de su rentabilidad. Nos encontramos, pues, ante un urgente y apasionante reto de innovación, investigación, desarrollo e implantación tecnológica en las próximas décadas.

Oportunidades:

- Nos encontramos ante una ocasión privilegiada para potenciar un nuevo empleo en el sector de la construcción vinculado a la rehabilitación de viviendas. Tradicionalmente, el empleo en el sector se ha focalizado en la obra nueva. Ahora se abre una nueva perspectiva de especialización con un gran potencial de creación de empleo.

- Hay mucho margen de mejora en los hábitos de consumo en los hogares, fruto principalmente de la falta de información. Gracias a la mejora en la digitalización de los sistemas, esta información podrá fluir de manera mucho más sencilla hacia los hogares facilitando los cambios a hábitos más eficientes.

- Las rehabilitaciones y cambios tecnológicos en los usos finales de energía en el hogar no solo traerán una reducción de la demanda y de las emisiones, sino también una considerable mejora en el confort.

- La necesidad de potenciar el rol de la biomasa como fuente energética renovable final presenta sinergias con una mejora de la gestión forestal, así como efectos socioeconómicos positivos como la fijación de población.

4.4. Sector industrial

El sector industrial es uno de los grandes olvidados en el discurso público de la descarbonización, e incluso en algunos de los documentos públicos que establecen la estrategia española de descarbonización a medio y largo plazo. Así, el PNIEC apenas menciona las reducciones de emisiones en la industria, que solo supondrían un 7% de la reducción de emisiones totales a 2030, la mayor parte de ello gracias a mejoras en la eficiencia energética. En términos de reducción intrasectorial, esto equivale a un 14%. Y ello a pesar de que la industria supone aproximadamente un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en España en la actualidad.

La razón fundamental de esta aparente ausencia es la dificultad de reducir las emisiones en la industria, como veremos posteriormente. Esto hace que, al menos a 2030, se le haya dado menor prioridad con respecto a otros sectores como el eléctrico o el del transporte. Así, en la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 la industria sí cuenta con un papel más significativo, aunque de nuevo siendo uno de los dos sectores que sigue emitiendo en un contexto de neutralidad climática.

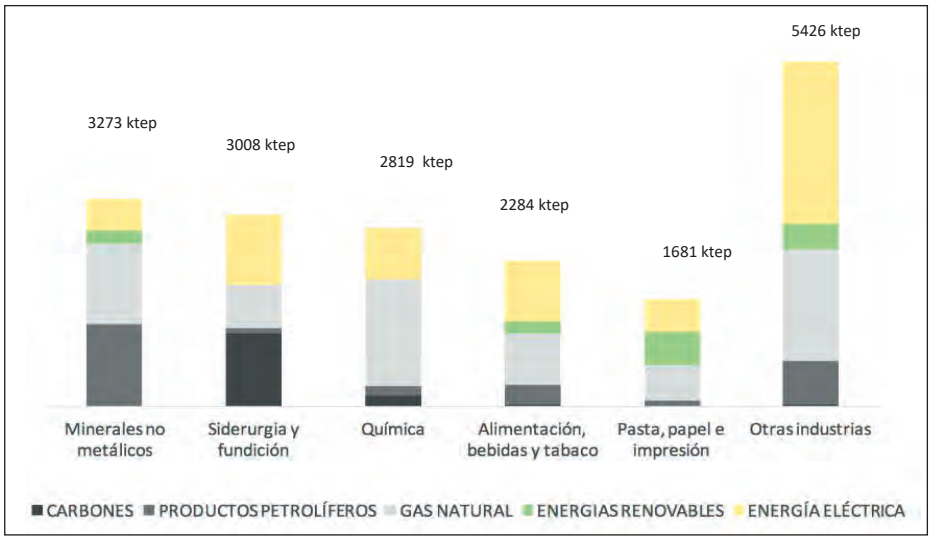
Sin embargo, en nuestra opinión, no conviene dejar para más adelante la descarbonización del sector industrial. Precisamente la gran dificultad de reducir sus emisiones hace imprescindible comenzar a actuar desde ya, tanto en tratar de obtener soluciones tecnológicas para reducir las emisiones como en dar las señales apropiadas. Los ciclos inversores en la industria son muy largos, por la larga vida de las instalaciones, y esto hace que, si se difieren las decisiones en este ámbito, podamos encontrarnos con nuevas inversiones no compatibles con los escenarios de reducción deseados, o con deslocalización industrial si no hay soluciones tecnológicas.

El punto de partida para entender bien los retos y las oportunidades que supone la descarbonización para la industria española es el análisis de la situación actual. Como ya hemos mencionado, la industria supone un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en España y un 24% del consumo de energía. La producción de acero, la petroquímica, el cemento, la cerámica, el vidrio, el papel y la alimentación son los sectores con la intensidad de CO_2 más alta. En el gráfico 31 se muestra el consumo de distintos combustibles por los sectores más intensivos en energía.

De cara a lograr los objetivos de descarbonización industrial previstos a largo plazo, el primer paso debería ser entender bien cuáles pueden ser los consumos de materias primas intensivas en energía en el medio y largo plazo. Los niveles de consumo previstos para España en el horizonte 2050 (Gerres *et al.*, 2019) muestran en general aumentos significativos para el cemento, el acero o el aluminio, y niveles estables para el papel y el plástico. En ningún caso se observan reducciones significativas en los escenarios tendenciales,

lo cual evidentemente pone más presión en las dos grandes alternativas: la implantación de una economía circular que reduzca el consumo de materias primas y el cambio tecnológico.

Gráfico 31 – Consumo de energía de la industria en España por sectores industriales. En ktep



Fuente: MITECO, 2020b

La opción más interesante es la implantación de una verdadera economía circular, que reduzca, reutilice y recicle. Según algunos estudios, el potencial de reutilización de las materias primas más intensivas en energía podría situarse entre el 50% y el 75% (Material Economics, 2018). Sin embargo, seguirá siendo necesario producir materiales básicos para satisfacer las necesidades de la economía. Por tanto, no basta con la economía circular, sino que hay que recurrir también al cambio tecnológico. A este respecto, es importante recordar que en algunos procesos industriales, como la fabricación de cemento, acero o fertilizantes, existen emisiones de CO_2 llamadas "de proceso", es decir, no asociadas a la utilización de energía sino a las reacciones químicas que tienen lugar. Por lo tanto, el cambio de vectores tecnológicos (como el uso de energías renovables o hidrógeno verde) no modifica las emisiones de proceso.

El cuadro 1 muestra las principales opciones tecnológicas para reducir emisiones, de acuerdo con el análisis de la literatura realizado en Gerres *et al*. (2019). Como puede observarse, hay algunas soluciones específicas para cada sector y otras transversales.

Cuadro 1 – Áreas de opciones de reducción de emisiones más mencionadas en la literatura analizada

Más mencionado / Menos mencionado	Siderurgia	Petroquímica	Cemento	Papel y pasta	Cerámica	Vidrio	Alimentación
1	Hornos	Procesos catalíticos	Materia prima alternativa	Hornos	Hornos	Hornos	Provisión tratamiento por calentamiento
2	Electrólisis	Recuperación de calor	Residuos de base biológica y biomasa	Recuperación de calor	Recuperación de calor	Recuperación de calor	Hornos
3	Reciclaje de gases de combustión	Separación con membrana	CCUS	CCUS	CHP	Precalentador	CHP
4	CCUS	CHP	Hornos	Residuos de base biológica y biomasa	Residuos de base biológica y biomasa	Oxicombustión	Residuos de base biológica y biomasa
5	Recuperación de calor	CCUS	Recuperación de calor	Provisión tratamiento por calentamiento	Materia prima alternativa	Materiales primarios reciclados	Separación con membrana

- *Las áreas de reducción de las emisiones de color naranja están relacionadas con el suministro de energía en forma de calor.*
- *El color verde indica materias primas alternativas o combustibles alternativos.*
- *Las tecnologías resaltadas en azul son una colección de procesos de separación electroquímicos y mecánicos principalmente aplicados a medios líquidos.*
- *La captura, almacenamiento y utilización del carbono (CCUS) se señala en gris.*

Fuente: Instituto de Investigación Tecnológica, Universidad Pontificia Comillas, 2019.

Las actuaciones que presentan un mejor potencial para descarbonizar la industria serían, por tanto, las siguientes:

- Reducción de la intensidad energética (mejora de la eficiencia). Las vías fundamentales son, además de la instalación de equipos más eficientes, la recuperación de calor y la cogeneración (esta última siempre que esté basada en fuentes renovables y suponga una ganancia de eficiencia, lo que no siempre está garantizado). La recuperación de calor puede reducir hasta un 15% de las emisiones, según los sectores.

- Descarbonización de vectores energéticos, que comprende la electrificación (basada en fuentes renovables), el uso de biomasa o biogás o la utilización de hidrógeno renovable. La electrificación es la principal alternativa para aquellos procesos que requieren temperaturas inferiores a los 200 ºC (como la industria alimentaria o la de la pasta y el papel). Para procesos con temperaturas superiores debería recurrirse a la biomasa, al biogás o al hidrógeno (u otros gases renovables). El hidrógeno, además, también puede ser una opción para reducir las emisiones de proceso en el caso del acero.

- Cambio de procesos tecnológicos, como la sustitución de procesos de separación térmicos por mecánicos (membranas), que ahorran hasta un 90% de energía; o la destilación por membrana, que puede ahorrar hasta un 30%.

• Captura, almacenamiento y utilización de carbono (CCUS). Esta tecnología parece tener una viabilidad clara en la industria del cemento, la cal, los fertilizantes y la pasta y papel. En los tres primeros casos, el CCUS puede de hecho ser la única opción para eliminar las emisiones de proceso. En cualquier caso, la viabilidad real de la tecnología dependerá de la capacidad de almacenamiento a muy largo plazo o de su incorporación a materiales perdurables y de la aceptabilidad pública[18].

La introducción de la circularidad en la industria y el cambio tecnológico descrito presenta importantes oportunidades: la principal es la creación de un tejido industrial competitivo, que pueda participar a nivel global en la producción de materiales neutros en carbono y con un elevado grado de circularidad. Esto a su vez permitiría mantener, o incluso aumentar, el empleo industrial en España. Pero para lograrlo es preciso responder a una serie de retos complejos.

En primer lugar, el desarrollo de las tecnologías comentadas anteriormente, idealmente además en forma de equipos estandarizados que puedan utilizarse en distintos sectores. Como ya se ha mencionado, hacen falta innovaciones en todos los sectores intensivos en el uso de energía, más allá del uso de vectores descarbonizados. Y será necesario también demostrar la viabilidad comercial de estas nuevas tecnologías mediante proyectos piloto con escala industrial.

En segundo lugar, habrá que acompasar estos desarrollos con los ciclos de inversión de la industria. La sustitución de las tecnologías actuales por otras bajas en carbono dependerá de la vida útil restante de los equipos instalados y de los diferenciales de coste, que se prevén elevados al menos durante un tiempo. Y, como se mencionó al comienzo, la inversión actual puede durar 40-50 años y, por tanto, condicionar las emisiones en el futuro.

En tercer lugar, algunas opciones tecnológicas, como el uso de CCUS o de hidrógeno, requerirán el desarrollo de infraestructuras de transporte y almacenamiento, sin que esté claro aún si deberán construirse a nivel local o regional.

Finalmente, todos estos retos deberán responderse con una perspectiva de competitividad global de los sectores industriales que se consideren estratégicos, y sin olvidar el acompañamiento de ciertos sectores que se abandonarán a lo largo de la transición para minimizar los efectos negativos sobre el empleo.

---

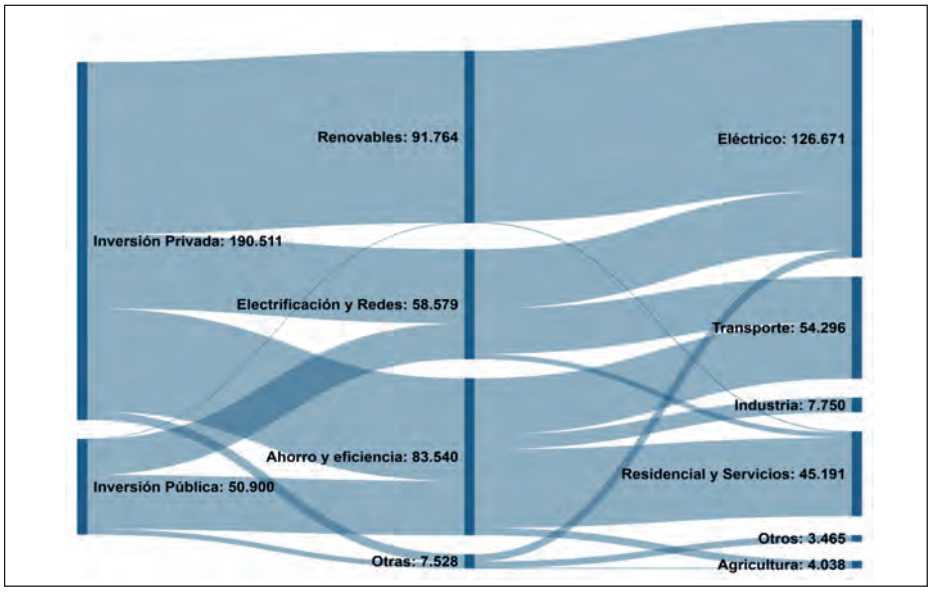
[18] Es conveniente señalar que los combustibles sintéticos, obtenidos a partir del carbono capturado, no se consideran neutros en emisiones, ni una tecnología válida para secuestrar el carbono a largo plazo.

5. Impactos macroeconómicos

La descarbonización del sistema energético español es posiblemente una de las mayores oportunidades para transformar la economía española hacia una más verde, más eficiente y más innovadora. El análisis realizado por el BC3 en el marco del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (MITECO, 2020c) es muy positivo: la descarbonización permitiría movilizar un enorme volumen de inversión, unos 240.000 millones de euros, la mayoría de ella (un 80%) de fuentes privadas, tal como muestra el gráfico 32. De estas inversiones totales, el BC3 estima que 196.000 millones de euros serán debidas al plan de descarbonización y, por tanto, son las que se utilizan para estimar el impacto macroeconómico de dicho plan.

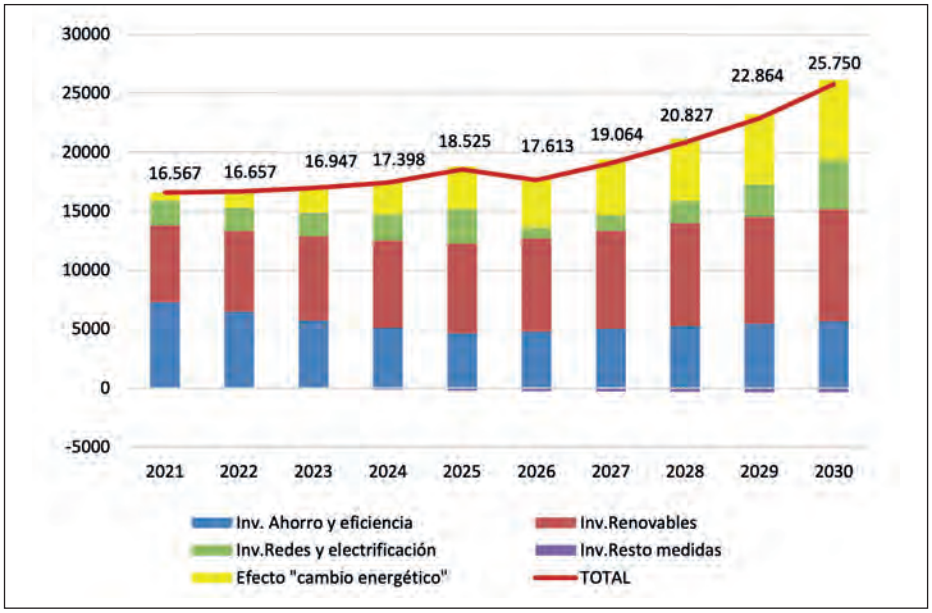
El impacto macroeconómico de la descarbonización se debe a dos elementos: en primer lugar, la inversión adicional asociada y, en segundo lugar, el cambio en el gasto energético, que se reduce gracias al ahorro y la eficiencia, y que sustituye combustibles fósiles importados por energías renovables cuyo valor añadido se queda parcialmente en el país. Estos dos efectos darían lugar a un aumento del PIB de entre 16.500 y 25.700 millones de euros al año (un 1,8% del PIB en 2030). Tal como muestra el gráfico 33, la mayor contribución a este valor añadido adicional vendría de la inversión en renovables, seguida por el ahorro y la eficiencia energética y por el ahorro en combustibles fósiles.

Gráfico 32 – Flujo de inversiones totales del PNIEC. En millones de €



Fuente: Basque Centre for Climate Change, 2019.

Gráfico 33 – Evolución del impacto en el PIB de las medidas incluidas en el PNIEC. 2021-2030. En millones de €



Fuente: Basque Centre for Climate Change, 2019.

A su vez, este aumento del valor añadido podría traducirse en una creación de empleo muy significativa, de entre 253.000 y 348.000 empleos por año. Esto supondría un 1,7% de aumento con respecto al empleo tendencial en 2030 y una reducción de la tasa de paro de entre un 1,1% y un 1,6%. En esta estimación se incluye el impacto negativo en el empleo del abandono del carbón y la energía nuclear. El mayor número de empleos se crearía en los sectores de comercio y reparación, seguido por la industria manufacturera y la construcción.

Por último, la mayor actividad económica también resultaría en un incremento de la recaudación fiscal del Estado, que compensaría ampliamente el gasto público asociado al PNIEC.

Además, el impulso económico generado podría tener un carácter progresivo, es decir, que beneficiaría más a los hogares de menor renta, y especialmente a los colectivos vulnerables (aunque esto es en términos agregados y pueden aparecer segmentos de hogares o empresas más perjudicados; la sección 6 ofrece más detalles sobre esta cuestión). Y también tendría co-beneficios, entendidos como tales los asociados a la reducción de los daños sobre la salud causados por la contaminación atmosférica. Al utilizar menos combustibles fósiles, las emisiones de partículas, SO_2 y NOx se reducirían en un tercio aproximadamente.

Es importante señalar que estas estimaciones, como se ha mencionado antes, se realizan como diferencia entre el escenario de descarbonización y el escenario tendencial. Si el escenario tendencial es optimista, el efecto adicional de la descarbonización se ve reducido. Y a este respecto es muy relevante señalar que el escenario tendencial es un escenario pre-COVID. Por lo tanto, el impulso a la descarbonización podría tener un efecto aún mayor que el estimado en un contexto de recuperación pospandemia. Por otra parte, la crisis ha empeorado las cuentas públicas, por lo que cabría cuestionarse si las Administraciones Públicas contarían con los recursos económicos necesarios para movilizar la inversión privada.

En este ámbito, la disponibilidad de los fondos Next Generation EU, desplegados por la Unión Europea para hacer frente a la crisis inducida por la COVID-19, permite contar con los recursos suficientes para emprender esta transformación, siempre que se utilicen de forma apropiada.

Ahora bien, todas estas previsiones se sostienen en dos importantes preguntas: la primera, si habrá fondos privados suficientes para realizar las inversiones necesarias; y la segunda, si seremos capaces de retener el valor añadido generado.

La respuesta a la primera pregunta ha ido evolucionando muy rápidamente en los últimos meses. Al comienzo de la crisis existía un importante volumen de capital privado disponible con tipos de interés muy bajos. Sin embargo, la recuperación pos-COVID ha traído consigo un repunte de la inflación y la amenaza de subidas en los tipos de interés, que podrían detraer la inversión privada. Por otra parte, los fondos Next Generation EU antes citados suponen un aumento de la inversión pública, que podría compensar la eventual reducción de fondos privados.

En cuanto a si seremos capaces de retener el valor añadido generado, la clave estará en la estrategia de inversión y en las políticas que acompañen a la descarbonización. En un extremo, si las inversiones se utilizan para financiar proyectos que no contribuyan a construir una cadena de valor estable y amplia en el país (por poner un ejemplo sencillo, la construcción de parques fotovoltaicos con paneles y equipos importados) o si los fondos públicos se utilizan para dar ayudas coyunturales, difícilmente será posible lograr aumentos del PIB como los estimados por BC3, y menos aún se logrará transformar la economía española en la dirección deseada. En este sentido, tal y como se ha solicitado desde la Comisión Europea por ejemplo para la redacción de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia (el paso previo para la liberación de los fondos Next Generation EU), el programa de inversiones para la descarbonización debería ir acompañado de un importante paquete de reformas y de inversiones en capacidades tecnológicas, formativas y de innovación, de forma que sea posible construir cadenas de valor competitivas en nuestro territorio y con ello retener la mayor cantidad

posible del valor añadido asociado a la descarbonización. En la sección 7 se describirán algunas de las reformas necesarias para lograrlo.

Finalmente, no pueden obviarse las posibles consecuencias negativas para el cuadro macroeconómico, señaladas por Pisani-Ferry recientemente (2021): el gran volumen de inversión puede afectar a los tipos de interés, puede haber reducciones transitorias en el bienestar de los agentes, cambios en la distribución de las rentas y activos varados[19]. Estos elementos son generalmente conocidos como "riesgos de la transición" y pueden tener un impacto significativo sobre el sector financiero y sobre la economía de los países, si no son gestionados adecuadamente por las autoridades económicas.

5.1. Implicaciones distributivas de la descarbonización

El Gobierno de España presentó en 2019 el Marco Estratégico de Energía y Clima. Esta estrategia habría de incluir tres documentos fundamentales: la Ley 7/2021 de Cambio Climático, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) presentado en 2020, y la Estrategia de Transición Justa (ETJ) también de 2020. A lo largo de este documento hemos comentado algunos aspectos relevantes de los dos primeros, ahora vamos a centrarnos en el tercero.

Aunque como hemos visto en capítulos anteriores, el necesario proceso de descarbonización de la economía española generará un buen número de oportunidades, no se puede ocultar que traerá consigo también algunos impactos negativos en ámbitos concretos. Un claro ejemplo lo encontramos en el impacto sobre el empleo, la economía y la demografía local en zonas donde operaban centrales de generación eléctrica de carbón que han cesado su actividad en los últimos años.

Evidentemente, esto no es solo una realidad particular de nuestro país. Cualquier Estado que se esté enfrentando al proceso de descarbonización se encuentra con retos de la misma naturaleza. Así, con objeto de minimizar los impactos negativos sobre la actividad, los trabajadores y los territorios, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso en 2013 un marco de trabajo bajo el concepto de Transición Justa. Este marco se actualizó en 2015 incorporando una serie de directrices que buscaban orientar la acción de los diferentes agentes implicados en el proceso de la transición, incluyendo por supuesto el ámbito político. En 2018 España y la OIT firmaron un acuerdo de colaboración para la implementación de las directrices antes mencionadas. En buena medida, la Estrategia de Transición Justa es

[19] Se entiende por activos varados aquellas inversiones que no se pueden recuperar al no poderse utilizar ya los activos (por ejemplo, una refinería que ya no se utiliza si no hay demanda de gasolina).

el resultado de esta colaboración. La ETJ explicita, entre otras cosas, los elementos relacionados con el apoyo a la transformación de los sectores económicos más afectados y con la generación y la protección del empleo, y recoge los impactos tanto positivos como negativos más probables. Nos centraremos aquí en estos últimos.

En primer lugar, mencionamos el caso de la minería del carbón que paralizó su actividad a finales de 2018. Aunque se disponía de una calendarización definida, no ha sido suficiente para desarrollar las medidas de apoyo necesarias. Es necesario, por tanto, poner en marcha algunas actuaciones específicas para aquellas zonas afectadas por este cierre.

Algo parecido ocurre con el cierre programado de las centrales nucleares. Este cierre está marcado por calendarios conocidos y pactados, por lo que las políticas de reconversión y protección del empleo pueden y deben ser implementadas con tiempo. Sin embargo, lamentablemente, parece que tampoco estamos siguiendo esa senda. Existe una central finalizando el proceso de desmantelamiento (Zorita) y otra en la que el cierre está decidido (Garoña) que no cuentan con plan de reactivación. Urge, por tanto, diseñar estos planes, algo en lo que está trabajando la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos (Enresa).

Sirvan este par de ejemplos para ilustrar una de las dimensiones más importantes de la descarbonización desde el punto de vista distributivo: el impacto negativo en sectores y territorios concretos, derivado de la paralización de algunas actividades, sobre el empleo y la actividad económica que garantiza la sostenibilidad de esas poblaciones. Ante ello, la ETJ, en su Eje D, plantea una serie de propuestas de actuación que resumimos a continuación:

- Elaborar planes de transformación ecológica y descarbonización con calendarios claros que permitan a todos los actores anticipar las medidas adecuadas de adaptación y transformación.

- Impulsar Convenios de Transición Justa pactados con todas las partes que ayuden a la la reactivación económica de los territorios más afectados por la transición.

- Apoyar la diversificación de las empresas más afectadas, de forma que puedan adaptarse y mantener el empleo.

- Promover la realización de Planes de Transición Justa con las empresas o grupos de empresas más afectadas.

El segundo aspecto a tener en cuenta desde esta perspectiva de justicia es el impacto en la pobreza energética. Antes de analizar el impacto esperado

de la descarbonización en esta realidad social, conviene que dediquemos algo de espacio a entender el fenómeno.

La pobreza energética, en un país como España, se podría definir como la incapacidad por parte de un hogar de asumir el coste que conlleva cubrir sus necesidades energéticas esenciales. Es el conocido como problema de "asequibilidad". Si en lugar de España estuviéramos analizando otro país con un nivel de desarrollo inferior al nuestro, seguramente tendríamos que valorar también la capacidad de los hogares de acceder a los suministros energéticos básicos, especialmente el eléctrico. Por suerte, en España, salvo en muy contadas excepciones, no hay problemas de acceso.

Dentro de la dimensión de asequibilidad nos encontramos con dos realidades diferentes. Por un lado, están los hogares que terminan asumiendo el gasto energético derivado de su consumo a pesar de la presión que genera en su economía. Es el fenómeno conocido como "gasto desproporcionado". Por otro lado, nos encontramos con hogares que directamente renuncian a cubrir todas o algunas de sus necesidades energéticas por su incapacidad para asumir la factura. Este es el conocido como "gasto insuficiente", pobreza energética oculta o pobreza energética escondida.

La medición del fenómeno de la pobreza energética, como se desprende de la descripción anterior, no es tarea fácil. Encontrar un indicador que recoja toda su complejidad es tarea imposible. Por ello, tradicionalmente se han venido utilizando diferentes métricas que cubren aspectos particulares.

En 2019, el Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV), recientemente reconvertido en la Plataforma de Asesoramiento en Pobreza Energética (EPAH), recopiló los que, a su juicio, eran los cuatro indicadores más adecuados para medir este fenómeno de forma que pudieran hacerse comparaciones entre países. Dos de estos indicadores entran dentro del grupo de indicadores objetivos basados en ingreso-gasto y beben para su obtención de la Encuestra de Presupuestos Familiares que publica el INE cada año en España. El primero es el conocido como indicador "2M". Se trata de un indicador de gasto desproporcionado que identifica como pobre energético a aquel hogar que dedique a cubrir sus gastos energéticos, en porcentaje sobre sus ingresos, más del doble de lo que lo hace la media de la población española. El segundo indicador, conocido como "M/2", es un indicador de gasto insuficiente. Según este, un hogar es pobre energético si dedica a cubrir su gasto energético menos de la mitad de lo que lo hace la media de la población.

Además de estos dos indicadores objetivos, el EPOV incorporó como indicadores principales otras dos métricas, en este caso subjetivas. La información para obtenerla proviene de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que se publica también por el INE con periodicidad anual. El primero

de estos indicadores indentifica como pobres energéticos a aquellos hogares que declaran haber dejado de pagar alguna factura energética en los últimos doce meses. El segundo lo hace para aquellos hogares que declaran ser incapaces de mantener una temperatura adecuada en invierno en la vivienda.

Aunque estos cuatro son los indicadores estándar propuestos por el EPOV, y que países como España han adoptado como indicadores oficiales, no son los únicos. Destaca en este aspecto el trabajo que viene realizando la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad Pontificia Comillas, que, en enero de 2022, publicó un informe de indicadores de pobreza energética en España en 2020 (Romero Mora *et al.*, 2022). En este informe se presentan indicadores adicionales, destacando un indicador de pobreza energética oculta donde el umbral para identificar como pobre energético a un hogar no es un valor medio del conjunto de la población, sino un valor absoluto de gasto energético requerido para poder cubrir las necesidades energéticas reales (Barrella *et al*., 2022).

Tabla 1 – Indicadores de pobreza energética en España 2017-2020

Indicador primario	2017	2018	2019	2020
Gasto desproporcionado 2M (% hogares)	17,3	16,9	16,7	16,8
Pobreza energética escondida HEP (% hogares)	10,7	11,0	10,6	10,3
Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno (% población)	8,0	9,1	7,6	10,9
Retraso en pago de facturas de suministros de la vivienda (% población)	7,4	7,2	6,6	9,6

Fuente: MITECO.

La tabla 1 muestra la evolución de los cuatro indicadores del EPOV publicada por el MITECO en su última actualización. Si nos centramos en la evolución entre 2019 y 2020, el último año para el que hay datos disponibles, vemos que los indicadores objetivos presentan valores bastante estables. No se observa un aumento o un descenso muy significativo ni en el gasto desproporcionado ni en el gasto insuficiente. Aunque 2020 fue un año en el que aumentó el consumo en los hogares por razones del confinamiento, vivimos un escenario de precios bajos que ayudó a limitar el impacto del aumento de ese consumo en la factura. Por otro lado, el escudo social que implantó una moratoria en los cortes de suministro también permitió que los hogares vulnerables sostuvieran su consumo a pesar de las circunstancias.

Los indicadores subjetivos sí crecieron muy considerablemente. Por un lado, el indicador de retraso en pagos refleja una realidad preocupante. Aunque el escudo social antes mencionado no permitió los cortes de suministro, la morosidad aumentó de forma muy notable. Habrá que estar muy atentos a la evolución de esta deuda. Por otro lado, el indicador de percepción de

temperatura inadecuada también aumentó muy notablemente. Este hecho está muy probablemente relacionado con la pobre eficiencia energética de nuestros hogares, donde permanecimos confinados durante semanas, tiempo suficiente para que esa realidad se pusiera de manifiesto con toda claridad.

En el año 2019 el Gobierno de España presentó la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENCPE) 2019-2024. En ella se detallan los principales ejes de actuación en la lucha contra este fenómeno en nuestro país.

El primero de estos ejes tiene que ver con la mejora del conocimiento de esta realidad. Fruto de este eje es el cálculo y actualización de los indicadores que hemos comentado en los párrafos anteriores.

El segundo eje se centra en las medidas de respuesta en el corto plazo. Entre ellas, destacan los bonos sociales, el eléctrico y el térmico. El primero consiste en un descuento en las facturas de electricidad del 25% para hogares vulnerables y de un 40% para los hogares vulnerables severos[20]. Los beneficiarios de este descuento deben estar acogidos a la tarifa regulada del PVPC y cumplir requisitos de renta y/o pertenecer a alguno de los colectivos vulnerables especiales que detalla la norma. Por otro lado, el bono térmico consiste en una transferencia directa para cubrir necesidades de calefacción por una cuantía que depende del presupuesto público y de la zona climática a todos los hogares beneficiarios del bono social eléctrico. En 2019, la cuantía osciló entre los 25 y los 124 euros por hogar. En ambos casos, se constata que la ayuda es insuficiente. Además, la cobertura actual del bono (en este caso sí coincide, pues el bono térmico se concede a los hogares que ya disponen de bono eléctrico) está muy lejos de cubrir a todos los hogares en pobreza energética. Por último, nos encontramos con el espinoso asunto de la financiación. También aquí hay discrepancias notables. Mientras que el bono eléctrico es sufragado por las comercializadoras de electricidad, el bono térmico corre a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

El tercer eje apunta a la necesidad de cambios estructurales que mejoren la eficiencia energética en los hogares, que ayude al ahorro energético y de ahí se reduzca su nivel de vulnerabilidad energética. Este punto conecta de forma muy directa con los retos y oportunidades en el sector residencial comentados en la sección correspondiente de este informe.

Por último, el cuarto eje recoge medidas de protección adicionales y de concienciación social. Entre ellas detacan las medidas de información, que buscan ofrecer a los hogares los datos que les permitan tomar decisiones más eficientes que se traduzcan en un ahorro directo en sus facturas energéticas.

---

[20] Por la coyuntura de altos precios de la energía que da comienzos a finales de 2021, esos límites se ampliaron temporalmente al 60% y 70%, respectivamente.

Llegamos al final a la pregunta que nos ocupa: ¿tendrá un impacto la transición energética en la pobreza energética? Esta pregunta tiene una respuesta muy clara y directa: sí, el proceso de transición ecológica, en la medida en que implica asumir inversiones que, al menos en el corto y medio plazo, incrementarán los costes generales del sistema energético, terminará de una forma directa o indirecta afectando a los presupuestos de los hogares españoles. Este hecho no es algo que escape a las autoridades europeas, las cuales, en su estrategia Fit for 55, ya anticipan la necesidad de crear un Fondo Social que ayude a los hogares más vulnerables a asumir ese impacto esperado, como se mencionó anteriormente.

A nivel nacional, la Estrategia 2050 a la que nos hemos referido con anterioridad, en su Eje C recoge algunas de las medidas que han de tomarse para afrontar este reto:

- Realizar análisis de los impactos en términos de desigualdad y vulnerabilidad de las políticas de transición ecológica. Es decir, se necesitan estudios robustos que anticipen en la medida de lo posible los impactos más significativos.

- Desarrollar la ENCPE implentando los diferentes planes operativos que esta prevee, constituyendo una Mesa Social de asesoría y seguimiento, y desarrollando los cuatro ejes de actuación anteriormente mencionados.

6. Políticas necesarias

Como hemos podido leer en las secciones anteriores, la transformación asociada a la descarbonización del sector energético español es enorme, al igual que lo son los retos a los que se enfrenta y las oportunidades que presenta el proceso. Para poder resolver los retos y aprovechar las oportunidades, será imprescindible contar con una extensa batería de políticas, algunas transversales y otras sectoriales, pero en cualquier caso con la fuerza suficiente como para poder lograr el cambio tecnológico y el cambio de comportamiento necesarios. Así lo señala, por ejemplo, el reciente informe del Fondo Monetario Internacional (2022), que indica que hacen falta señales económicas suficientemente robustas, y también políticas complementarias.

A continuación, revisamos las principales políticas que sería conveniente implantar en el corto plazo para lograr los ambiciosos objetivos establecidos para la transición energética española. Comenzamos con las políticas transversales (fiscalidad e innovación), para luego detallar otras políticas sectoriales

6.1. Fiscalidad

Aunque no puede ser la única política que guíe la descarbonización, el contar con señales de precio que indiquen a los agentes la necesidad y conveniencia de cambiar las tecnologías energéticas que utilizan, o sus comportamientos respecto a la energía, es fundamental para asegurar el éxito de la descarbonización y su realización de forma coste-eficiente. Así lo señala, por ejemplo, el reciente Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022), en el que se identifican distintas figuras impositivas que se podrían utilizar para enviar estos incentivos a los agentes.

La mitad de las emisiones españolas ya están sujetas a una señal de precio de CO_2, la generada por el sistema europeo de comercio de emisiones (EU ETS), que además ha sufrido un muy significativo aumento a lo largo de 2021. Sin embargo, la otra mitad de las emisiones, fundamentalmente las asociadas al transporte y a los edificios, no cuentan con señales claras de descarbonización. La primera política pues sería introducir señales de precio en estos sectores. De hecho, ya existe una propuesta europea para crear un sistema de comercio de emisiones para estos sectores, actualmente en fase de negociación. Y también existe una propuesta de fiscalidad energética europea que requeriría aumentar los impuestos al uso de la energía en España, en parte en función de sus emisiones de CO_2.

Sobre estas propuestas europeas también se pueden añadir las siguientes ideas (recogidas asimismo en el Libro Blanco antes citado):

- Situar en igualdad de condiciones a los distintos combustibles y tecnologías, y en particular no desincentivar innecesariamente los vectores energéticos más favorables a la descarbonización, como la electricidad. Esta es la línea seguida, por ejemplo, por la reciente propuesta de creación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, que traslada algunos cargos soportados por la electricidad al resto de vectores energéticos.

- También, en la misma línea, será necesario gravar en términos homogéneos los distintos combustibles utilizados para el transporte.

- Utilizar los impuestos de matriculación y circulación para desincentivar la compra de vehículos pesados y contaminantes de forma más efectiva que con impuestos a la utilización o a los combustibles.

- Creación de tributos sobre la congestión.

- Introducción de pagos por uso en las infraestructuras viarias.

Ahora bien, como mencionábamos al comienzo, es preciso recordar que la efectividad de los impuestos es limitada a corto plazo, debido a la baja elasticidad de las demandas energéticas. Traducido a términos más

fácilmente entendibles: cuando subimos el precio de los combustibles, su demanda se reduce, pero solo en la medida en la que somos capaces de encontrar alternativas. Y estas, a corto plazo, son escasas. Este efecto se refuerza además por la racionalidad limitada de los agentes, para los que el gasto energético no es necesariamente una prioridad (más allá de momentos excepcionales como el que estamos viviendo). Por tanto, nuestros comportamientos no cambian demasiado ante una variación no significativa en el precio.

En parte por esta baja posibilidad de responder a corto plazo, los impuestos pueden suponer una reducción importante del bienestar, al reducir la capacidad de consumo de las familias o aumentar los costes productivos. Esto es especialmente relevante, en el caso español, en el sector del transporte, por el gran peso relativo que tiene en nuestra economía. Nuestras simulaciones (Robinson *et al.*, 2019) muestran que cualquier aumento de impuestos en el transporte se traslada automáticamente, en el corto plazo, a una reducción del PIB. En el caso de las ciudades, esto depende además en gran medida de la disponibilidad de alternativas (transporte público u otras formas de movilidad). De nuevo, nuestro análisis (Danesin y Linares, 2018) sobre distintas ciudades muestra claramente este efecto. En las ciudades más pequeñas, la falta de alternativas se traduce en una reducción del bienestar y también en la imposibilidad de reducir emisiones. Las reducciones de bienestar son mayores además en el caso de las familias de menor renta, ya que no cuentan con posibilidades económicas para cambiar de comportamientos o equipos.

Por lo tanto, es imprescindible, para minimizar los efectos negativos e impedir que esto ponga en riesgo la transición, considerar enfoques híbridos en los que se combine una cierta señal proporcionada por la fiscalidad con ayudas y regulaciones focalizadas en corregir los problemas distributivos y de ajuste, como por ejemplo ayudas (para familias de renta baja, para evitar posibles efectos de *free-riding*[21]) para sustituir vehículos o equipos de calefacción.

Finalmente, es importante recordar que el aumento planteado para la fiscalidad energética debería realizarse en un contexto de reforma fiscal amplio, en la que la mayor recaudación asociada a motivos ambientales se utilice para reducir otros impuestos distorsionantes (como las cotizaciones sociales). También será relevante reflexionar, tal como hace el Libro Blanco, sobre el peso de la fiscalidad autonómica o local en cada una de las cuestiones.

---

[21] El fenómeno de *free-riding* en este caso es aquel por el cual los agentes aprovechan las ayudas para sustituir equipos que hubieran cambiado de todas formas. Por ejemplo, una familia podría haber decidido ya cambiar su vehículo independientemente de la ayuda, con lo que la ayuda no modifica su decisión y, por tanto, supone un despilfarro de los fondos públicos.

6.2. Innovación y política industrial

Algunas de las tecnologías necesarias para la descarbonización ya están disponibles y son competitivas, como la energía eólica o la solar fotovoltaica. Pero otras aún no son competitivas (como el almacenamiento) o no están disponibles a nivel comercial (como las necesarias para descarbonizar la industria intensiva en energía). Por lo tanto, si queremos disponer de estas tecnologías, y además aprovechar su desarrollo como oportunidad de crecimiento industrial en España y en Europa, será necesario desplegar políticas inteligentes de innovación y de desarrollo industrial (que deberían estar muy conectadas).

Para ello, el primer paso debería consistir en alinear las prioridades de investigación e innovación con las necesarias para lograr una economía y sociedad climáticamente neutras en 2050, tal como ya ha hecho la Comisión Europea con sus "Misiones". Ahora bien, no basta con identificar las líneas prioritarias y articularlas alrededor de misiones estratégicas. Es imprescindible hacer evolucionar el ecosistema de innovación desde uno como el actual, más incremental y burocrático, hacia uno más adaptado a las incertidumbres que presenta una transición ecológica de la magnitud que se propone y mucho más orientado hacia una gestión más inteligente de los riesgos.

En primer lugar, es necesario reconocer el poder tractor y central de la inversión pública en innovación, tanto financiando propuestas de universidades públicas o privadas como mediante la operación de los centros públicos de investigación (algunos de ellos punteros) con los que cuenta nuestro país. Pero a la vez, es preciso, tal como nos indican Anadón *et al*. (2017) o Doblinger *et al*. (2019), reforzar la interacción de los centros públicos con el sector privado y en particular con las *start-ups* tecnológicas, eliminar la separación (muchas veces artificial) entre investigación básica y aplicada, y aumentar la flexibilidad en la gestión, de forma que la inversión pública pueda asumir mayores riesgos (y los mayores beneficios correspondientes).

Y es que "una gestión exitosa de la I+D requiere la capacidad institucional para hacer inversiones de alto riesgo y alto retorno, lo cual implica la necesidad de la tolerancia al fracaso y de ciclos de inversión y revisión más largos" (Anadón *et al*., 2017). Por un lado, esto necesitará dotar a los centros públicos de investigación de mayor autonomía y responsabilidad. Por otro, puede requerir crear nuevas instituciones con una cultura más orientada a esta asunción de riesgos. En este sentido, pueden aprenderse muchas lecciones de organizaciones orientadas a la misión y con una actitud proactiva frente al riesgo como ARPA-E en EEUU, Yozma en Israel, SITRA en Finlandia o Vinnova en Suecia. Otros ejemplos de referencia de los que también sería interesante aprender son los Energy Frontier Research Centers (EFRC) y los

Energy Innovation Hubs (EIH), que se crearon con el objetivo de cubrir los huecos en la estructura de innovación estadounidense y ayudar así, por un lado, a desarrollar innovación más arriesgada y, por otro, a mejorar el flujo de la innovación desde la investigación básica hasta el desarrollo, demostración, comercialización y difusión.

Los EFRC son centros de excelencia multidisciplinares, alojados en universidades, centros de investigación, organizaciones sin ánimo de lucro o empresas comerciales, independientes o en colaboración con otras instituciones, que se seleccionan por un panel científico y se financian por un periodo inicial de 5 años, con entre 2 y 5 millones de dólares al año. Actualmente hay 46 EFRC activos en EEUU. Son similares a los centros María de Maeztu (centros de excelencia en investigación reconocidos por el Gobierno español), pero evidentemente focalizados en los grandes retos de la energía en lo que se refiere a investigación básica. De hecho, cada centro debe responder a un reto concreto.

Los EIH (Energy.gov, 2022) son centros multidisciplinares focalizados en áreas de gran promesa en materia energética, desde sus etapas iniciales de investigación hasta que el riesgo baja lo suficiente como para que la industria pueda comercializar las tecnologías. Están inspirados en el proyecto Manhattan o los laboratorios Bell. El primer EIH se estableció en 2010. Actualmente hay cuatro: reactores de agua ligera, fotosíntesis artificial, almacenamiento de energía y materiales críticos. Reúnen equipos de investigadores académicos, industriales y centros de investigación públicos, tratando de atraer talento de todos ellos. Y su estructura de gestión es lo suficientemente flexible como para que los gestores puedan tomar decisiones ágiles acerca de la evolución de la investigación.

Finalmente, todo este desarrollo de la innovación debe conectarse con una política industrial inteligente, orientada no a la defensa del *statu quo*, sino a la promoción de una verdadera cultura de la competitividad global de la industria española.

6.3. Sector eléctrico

En el sector eléctrico las políticas específicas deberían ir orientadas a la creación de sistemas de operación, mercados y estructuras tarifarias que respondan al nuevo contexto tecnológico de un sistema eléctrico descarbonizado y descentralizado, basado principalmente en energías renovables de carácter variable.

Tal como se ha señalado en el apartado correspondiente, en el ámbito de la operación del sistema será necesario disponer de protocolos y sistemas de gestión de reservas que permitan operar de forma segura un sistema

más variable y en el que habrá menos inercia. Ello requerirá fundamentalmente diseñar protocolos de operación que incentiven adecuadamente la flexibilidad y la contribución de todas las fuentes que puedan aportarla (en particular la flexibilidad aportada por la demanda).

Para dar las señales adecuadas de operación de medio plazo y de inversión, resultará esencial mejorar el diseño del mercado eléctrico. Esto debería incluir, al menos, la creación de mercados de capacidad que incentiven la inversión en potencia firme y flexible de forma lo más neutral tecnológicamente posible. La solución ideal sería la creación de opciones de fiabilidad, un mecanismo por el cual el operador del sistema compra (por un procedimiento competitivo) a los agentes la opción de contratarles una cantidad de energía a un precio dado, de forma que se establece implícitamente un precio máximo en el mercado (lo que evita picos de precios y malestar social) y a la vez se remunera de forma estable la instalación de la potencia necesaria. Si estas opciones se instrumentan sobre los distintos mercados, se logra el balance apropiado de potencia firme y flexible para el sistema. Esta política es mucho más eficiente y transparente que la propuesta actual de mercados de capacidad planteada por el Gobierno.

Para evitar problemas de sobrerretribución de tecnologías agotadas (es decir, en las que ya no tiene sentido invertir más) o financiadas con marcos regulatorios anteriores (como la nuclear o la hidráulica), podría considerarse la posibilidad de remunerarlas mediante contratos por diferencias[22], que, sin sacarlas del mercado (y por tanto de las señales de operación óptima), aseguraría un coste razonable para los consumidores.

Por otro lado, parece igualmente necesario establecer mecanismos para promover la inversión en energías renovables, pero dejando un espacio al mercado, tal como se está realizando actualmente en España con las subastas por cantidades significativas, pero inferiores a las necesarias.

Sería conveniente también terminar la evolución ya comenzada de los mecanismos de remuneración de las redes hacia sistemas que retribuyan los resultados (el funcionamiento eficiente de las redes y de los sistemas asociados) y no la inversión en sí misma, que termina siendo sobreincentivada.

---

[22] Los contratos por diferencias son contratos en los que se asegura un precio medio, pero con referencia a un mercado con precios variables, de forma que cuando el precio del mercado supera el precio del contrato se devuelve la diferencia, y cuando el precio de mercado se sitúa por debajo del negociado, se aporta la diferencia. Estos contratos permiten asegurar una remuneración media, a la vez que mantienen la señal eficiente de operación que ofrece el precio de mercado.

Finalmente, el diseño de tarifas debería asimismo modificarse para transmitir de forma apropiada a los consumidores la necesidad de descarbonizar sus consumos y de hacerlo de forma eficiente. Estas modificaciones deberían incluir los siguientes aspectos:

- Reflejar en el término fijo de la tarifa todos los costes fijos del sistema y no trasladar ningún coste fijo al término variable. Esto, por un lado, envía las señales óptimas de eficiencia en el consumo y en la inversión a los agentes y, además, elimina los posibles subsidios cruzados a la eficiencia energética o al autoconsumo, que, de ser deseables, deberían hacerse explícitos. También permite escoger de forma eficiente entre modelos centralizados y distribuidos.

- Introducir criterios de equidad en la recuperación de los costes fijos, haciéndolo por criterios asociados a la renta de los agentes (por ejemplo, con cargos proporcionales al impuesto sobre bienes inmuebles).

- De acuerdo con lo anterior, el término variable (calculado sobre el consumo de energía) únicamente recogería los costes adicionales incurridos por el hecho de tener que producir la cantidad necesaria de energía o de redes.

Si bien este diseño de tarifas lograría asignar los recursos de forma eficiente, puede tener consecuencias negativas sobre los segmentos de menor renta. Por lo tanto, será necesario acompañarlo de medidas que los protejan.

6.4. Transporte

El transporte es el sector responsable del mayor volumen de emisiones de CO_2 en España y, por tanto, seguramente, el que requiera políticas más vigorosas para su transformación. Existen distintos tipos de políticas recomendables.

Las más prioritarias deberían ser las que tratan de reducir la demanda de movilidad, tanto desincentivando la demanda "no esencial" como incentivando el cambio modal, es decir, el uso de modos menos contaminantes (como la movilidad activa o el transporte público) para satisfacer las necesidades de movilidad. Además de las medidas fiscales ya comentadas que encarecen el coste relativo de los desplazamientos, las políticas complementarias deberían incluir las dirigidas a mejorar la calidad del transporte público (no necesariamente su volumen), mediante el rediseño de rutas o el aumento del confort del desplazamiento. Estas, sin embargo, son políticas más eficientes en entornos urbanos, que, por tanto, deberían ser los primeros en los que se implantaran. Otra posibilidad es incentivar el *car pooling*, es decir, el

uso compartido del vehículo privado, que tiene una traducción inmediata en términos de reducción de emisiones. También tienen gran importancia en este ámbito las políticas urbanísticas dirigidas a reducir la necesidad de desplazamientos o a dotar con suficiente transporte público las áreas más demandadas, o las políticas que incentivan los planes de movilidad sostenible en las empresas.

La siguiente alternativa sería la promoción de vehículos eléctricos, aunque siempre cuidando de que no se generen efectos rebote indeseados (como un aumento de las emisiones de la flota no electrificada: véase, por ejemplo, Economics for Energy, 2020). El coste de esta política es superior al de las referidas anteriormente, en tanto exista diferencial de coste con los vehículos convencionales. Sin embargo, puede ser conveniente estimular la demanda de estos vehículos para poder recorrer la curva de aprendizaje tecnológico y lograr costes competitivos en un horizonte cercano. En cualquier caso, dado que el proceso de innovación es global, es fundamental combinar las políticas de incentivo a la demanda con políticas industriales y tecnológicas que permitan generar valor añadido en nuestro país. También debe prestarse particular atención a los posibles efectos distributivos negativos: los hogares más propensos a utilizar las ayudas son precisamente los de mayor renta.

Finalmente, el tercer grupo de políticas sería aquel dirigido a retirar o reducir el uso de los vehículos convencionales, sobre todo de los más contaminantes. Dado que las políticas europeas se dirigen a los vehículos nuevos, existe un importante nicho para las políticas nacionales en este ámbito. Este es un tipo de política muy efectiva, pero muy cara, ya que requiere deshacerse de vehículos con un valor residual aún significativo. Aquí se podrían considerar ayudas al achatarramiento (que presentan riesgos distributivos, de *free-riding*, de captura por los fabricantes o de picos de venta[23]) o también limitaciones como las zonas de bajas emisiones, que impiden la circulación de los vehículos más contaminantes y, por tanto, pueden obligar de alguna forma a su sustitución (aunque también podrían resultar simplemente en un desplazamiento de estos vehículos a zonas no reguladas). También se incluyen en este grupo las propuestas, ya generalizadas en la Unión Europea, de prohibir la venta de vehículos convencionales a partir de una determinada fecha, y que son interesantes siempre que el aviso se dé con suficiente antelación, de forma que haya alternativas asequibles.

---

[23] Se ha constatado como a veces las ayudas son "capturadas" por los fabricantes, que, por lo tanto, no las trasladan a un menor coste de los vehículos para los compradores. También se ha verificado que estas ayudas, si no son estables en el tiempo, pueden generar concentración de ventas ("picos") en las épocas de las ayudas, sin que esto suponga un aumento real de ventas.

6.5. Edificios

Recogemos en este epígrafe algunas de las propuestas ya anticipadas en secciones anteriores dedicadas a los retos de la descarbonización en el sector residencial y a los impactos distributivos en los mismos.

Dos son las estrategias principales para la transición hacia un sector residencial totalmente descarbonizado en 2050: 1) sustitución de tecnologías que cubren demanda térmica por alternativas electrificadas y/o renovables de uso final, y 2) actuaciones dirigidas al ahorro y la mejora de la eficiencia energética en los edificios.

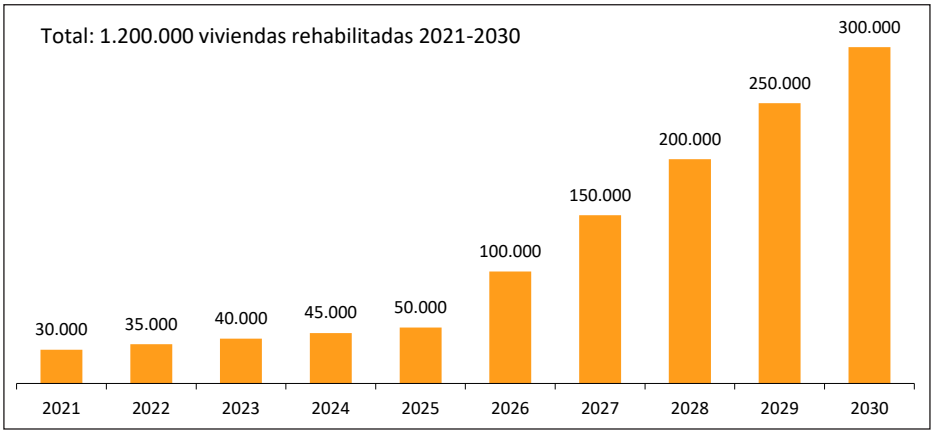
Estos dos grandes vectores quedan desarrollados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de la siguiente manera:

Medidas de eficiencia energética en edificios existentes

Se trata de la medida principal y recoge los dos vectores antes mencionados. El documento de referencia para su implementación es la ERESEE. El gráfico 34 recoge el número de viviendas que se estima que se rehabilitarán en cada año de la década 2021-2030.

Los mecanismos que habrán de hacer posible cumplir estos objetivos son de tipo fiscal (aún por definir), de certificación energética (desarrollado en el Real Decreto 390/2021), iniciativas de apoyo público a fondo perdido o de financiación parcial de actuaciones (se estima que alrededor de 7.000 millones de euros de los Planes de Recuperación y Resiliencia irán destinados a estas actuaciones) y otros programas de formación, información y comunicación.

Gráfico 34 – Objetivos de renovación de edificios en España. 2021-2030



Fuente: MITECO.

Medidas de renovación del equipamiento residencial

Esta segunda medida, de alcance más limitado que la anterior, se centra en reducir el consumo energético de los principales dispositivos eléctricos del hogar: electrodomésticos (línea blanca) y el resto (línea marrón). No se plantean en este caso mecanismos de financiación pública. Las principales políticas consistirán en acuerdos voluntarios con fabricantes, distribuidores y consumidores, así como políticas de formación, información y comunicación.

En relación con medidas que palíen los posibles efectos distributivos de la transición en el ámbito residencial, recuperamos algunas de las claves anteriormente citadas sobre pobreza energética.

La ENCPE establece cuatro ejes de actuación. El primero apunta a la necesidad de seguir generando un conocimiento lo más preciso posible sobre la realidad de la pobreza energética en nuestro país. El segundo se refiere a medidas paliativas. En este sentido, urge una reforma de los bonos mediante el diseño de un bono energético integrado (eléctrico y térmico) que represente una cuantía adecuada lo máximo posible a la realidad socioeconómica de cada hogar; que se vehicule como una transferencia finalista (destinada únicamente al gasto energético); que aumente su cobertura para llegar a todos los hogares identificados como pobres energéticos por los indicadores principales (en la actualidad se benefician del bono social aproximadamente 1,1 millones de hogares, lo que deja fuera casi a la mitad de los hogares considerados pobres energéticos por los principales indicadores), excluyendo a su vez a colectivos, como las familias numerosas de alta renta, que no lo necesitan; y que, como política social que es, sea sufragado a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

El tercer eje se refiere a medidas de eficiencia energética en los edificios. Aquí remitimos a las medidas 1 y 2 presentadas en los párrafos anteriores. Por último, el eje 4 propone la mejora en la gestión de la información sobre hábitos y consumos en los hogares, de forma que estos puedan adoptar medidas que mejoren la eficiencia en sus usos energéticos con el consiguiente ahorro que esto conlleva.

6.6. Industria

La descarbonización de la industria requiere políticas con visión de largo plazo (dada la larga vida de las inversiones industriales) y orientadas a estimular la competitividad de la industria española en un contexto global descarbonizado, para de esta forma poder mantener el empleo a lo largo de la transición y una vez realizada.

Para asegurar esta competitividad, el primer paso es el ya mencionado de conectar estrechamente las políticas de innovación y las políticas industriales, para que el desarrollo industrial esté basado en la innovación continua en tecnologías descarbonizadas.

El segundo paso, como para el resto de sectores, es enviar las señales apropiadas para la operación e inversión. A este respecto, es importante recordar que el sector industrial está sujeto al sistema europeo de comercio de emisiones y, por tanto, a un precio del CO_2. Sin embargo, las preocupaciones acerca de la fuga de emisiones y de la competitividad global de la industria europea hacen que la mayoría de la industria reciba permisos de emisión gratuitos (aunque sujetos a estándares de eficiencia). Por ello, no recibe la señal completa de descarbonización. Para que recibiera esta señal –y, por tanto, el incentivo apropiado–, sería necesario retirar esta asignación gratuita, algo que solo se puede hacer si se cuenta con un mecanismo de protección frente otros productos industriales de regiones en las que no existe una regulación similar. A continuación, recogemos las propuestas realizadas por alguno de los autores en el marco de la Plataforma Europea de Materiales Amigables con el Clima.

La primera opción para contar con esta protección serían los ajustes en frontera para imponer un precio al CO_2 sobre los productos importados (en función de su intensidad en carbono), y potencialmente devolviendo a las exportaciones el precio del CO_2 pagado en Europa. Esto, combinado con la sustitución de la asignación gratuita por una subasta completa de los permisos de emisión, en principio permitiría lograr un traspaso completo de los precios de carbono a los productos y así incentivar la reducción de emisiones. Sin embargo, los ajustes en frontera pueden tener problemas frente a la Organización Mundial del Comercio, si se consideran medidas proteccionistas. Actualmente existe una propuesta europea en este sentido, aunque con algunos problemas (fundamentalmente la exención de exportaciones y el cómputo de emisiones).

Una segunda opción son los impuestos al consumo para materiales intensivos en carbono. Estos impuestos se aplicarían sobre la producción, que los iría transmitiendo hasta el consumidor, en función del uso de materiales intensivos en carbono en cada producto (Roberts y Haussner, 2021). Esto reintroduciría la señal de precio del CO_2 en la cadena de valor y, por tanto, crearía mercados de largo plazo para la reducción de emisiones a la vez que aseguraría la protección contra la fuga de emisiones (Pollitt *et al.*, 2020). La ventaja de estos impuestos al consumo frente a los ajustes en frontera es que son menos controvertidos desde el punto de vista del comercio internacional, ya que no están asociados a ningún proceso de producción o localización geográfica y, además, son más sencillos administrativamente, al no requerir reembolsos. Los proyectos piloto de

establecimiento de estos impuestos serían muy convenientes para explorar distintas formas de implantación. Además, aunque la recaudación podría utilizarse para financiar acciones climáticas o de innovación, una parte también podría reembolsarse a los ciudadanos bajo principios de equidad (como se hace en Suiza).

Sin embargo, y por distintas razones, el precio del CO_2 en sí mismo no creará suficientes incentivos para la transformación industrial. Primero, el nivel del precio solo se incrementará gradualmente. Segundo, la incertidumbre regulatoria restringe el acceso y aumenta el coste del capital para invertir en procesos limpios. Por lo tanto, el precio debe ser complementado en el corto plazo con otras políticas que creen demanda y protejan contra la incertidumbre.

Los contratos por diferencias para el CO_2 para proyectos pueden ayudar a crear esta demanda de procesos y materiales bajos en carbono, a la vez que a proteger frente a la incertidumbre a las grandes inversiones necesarias (Berlin, 2017). Estos contratos se establecen entre un Gobierno nacional y una empresa que desarrolle un proyecto bajo en carbono, y pagan la diferencia entre el precio medio anual de los permisos de emisión en el ETS y un precio de opción acordado, asegurando así un precio estable y garantizado para el CO_2. A cambio de esta garantía, los inversores se comprometen a realizar inversiones a gran escala para fabricar productos libres (o con muy bajo contenido) de carbono. Los contratos ayudan a cubrir la diferencia de costes, actualmente insostenible con precios bajos de CO_2. También ayudan a reducir los costes de financiación, al estabilizar el flujo de ingresos.

Los procesos de producción bajos en carbono también requerirán el suministro competitivo de grandes cantidades de electricidad baja en carbono, en particular eólica y fotovoltaica. Para ello serán necesarios sistemas de planificación, acceso a red e integración en los sistemas. Pero, además, puede ser conveniente reducir el coste de la financiación de los nuevos proyectos. En este sentido, los contratos competitivos garantizados por el Estado (basados en contratos por diferencias o de otro tipo) protegen a los inversores renovables frente a la volatilidad de los precios de mercado y con ello logran reducir los costes de financiación, así como asegurar la competencia entre actores grandes y pequeños, lo cual conlleva una reducción de los costes de la electricidad renovable.

Otra opción es la compra pública verde que incluya requisitos relevantes respecto al CO_2, o un precio sombra de CO_2, que aumente la viabilidad económica de los materiales bajos en carbono frente a los contratos públicos, o que requiera estos materiales en las especificaciones técnicas. De esta forma se creará, por parte de las Administraciones Públicas, una demanda

adicional para el diseño de productos bajos en carbono, la selección de materiales, la fabricación eficiente y el uso apropiado de estos productos. Las Administraciones Públicas pueden de esta forma controlar las emisiones embebidas en las infraestructuras o edificios que encargan. Para incentivar adecuadamente toda la cadena de valor, la compra pública debería complementarse con la inclusión de los materiales intensivos en energía en las políticas europeas y nacionales de economía circular.

A más largo plazo, puede ser necesario establecer fechas límite para la producción de materiales intensivos en carbono, con el fin de definir un calendario de actuación para los agentes públicos y privados que permita gestionar mejor la transición.

A estos efectos, el establecimiento de sistemas de homologación y certificación que prohíban el uso de materiales intensivos en carbono pueden ayudar a realizar esta transición, si se complementan con ayudas a la introducción de procesos bajos en carbono. De esta forma se indicaría a los agentes que los procesos actuales intensivos en carbono no deberían considerarse una opción viable en el siguiente ciclo de inversión. La implementación gradual de estos sistemas, de forma coordinada con los socios comerciales, facilitaría el cumplimiento y limitaría las fricciones comerciales.

Finalmente, todas estas políticas deben acompañarse de un proceso de concienciación y formación cívica, que ayude a aceptar los cambios y a amplificarlos desde la sociedad.

7. Conclusiones

7.1. La urgencia y la magnitud de la transformación

La necesidad de impedir que el cambio climático alcance niveles no deseables a escala global requiere, en todos los escenarios, una reducción urgente de las emisiones de gases de efecto invernadero de carácter antropogénico. El Panel Intergubernamental para el Cambio Climático concluye que, para no superar en 2100 un calentamiento de 1,5 °C respecto a la época preindustrial (en la actualidad ya llevamos un grado de aumento respecto a ella), sería necesario lograr unas emisiones netas nulas en 2040. Este límite de aumento es más seguro, en particular para las zonas más vulnerables, que el establecido oficialmente en el Acuerdo de París, de 2 °C, y que requeriría entre un 50% y un 80% de reducción de las emisiones globales en 2050.

Según los principales escenarios energéticos globales, esta transformación es posible, aunque requerirá un muy importante despliegue de energías renovables, vehículos eléctricos y sistemas de climatización

eléctrica; cambios en los comportamientos sociales (en particular la demanda de movilidad); uso a gran escala de biomasa e hidrógeno renovable; y también la utilización de tecnologías de captura, uso y almacenamiento de carbono. El volumen de inversión necesario para realizar esta transformación se sitúa en torno a los 130 billones de dólares americanos hasta 2050. Esto supone incrementar la ambición climática en los compromisos realizados por los distintos países en el marco del Acuerdo de París, que nos llevarían únicamente a limitar el calentamiento a 2,3 °C.

En este contexto global, las regiones más desarrolladas, como Europa y España, deben realizar un mayor esfuerzo, también por su mayor responsabilidad histórica en las emisiones acumuladas. Así, Europa y España han fijado un objetivo de neutralidad climática para 2050. Es decir, en ese año las emisiones de gases de efecto invernadero de carácter antropogénico no podrán superar el volumen de estos gases retenido por los sumideros naturales (fundamentalmente ecosistemas forestales).

Este objetivo de neutralidad, para España, implica abandonar totalmente los combustibles fósiles y sustituirlos por energías renovables para la producción de electricidad, y por gases renovables que puedan sustituir a los fósiles en la industria y el transporte pesado. El Gobierno español ha elaborado ya una hoja de ruta para alcanzar este objetivo: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, que llega hasta 2030, y la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, hasta 2050. Los objetivos fijados por la Estrategia son:

- Desacoplar el consumo de energía final del crecimiento económico.
- 97% de energías renovables en el consumo final de energía.
- 100% de renovables en el sector eléctrico.
- Disminuir la dependencia energética exterior del 73% hasta el 13%, ahorrando 344.000 millones de euros anuales en importación de combustibles fósiles.
- Al menos la mitad de la economía estará electrificada, instalando en torno a 250 GW de potencia renovable para ello.
- Desarrollo del hidrógeno renovable y los combustibles renovables.
- 90% de reducción de emisiones con respecto a 1990, alcanzando la neutralidad climática gracias a los sumideros de carbono.
- Avanzar en la adaptación al cambio climático, la cual tiene importantes sinergias con la mitigación.

Para lograr estos objetivos, el transporte deberá reducir sus emisiones cerca del 98% respecto a valores actuales, siendo un 79% de la energía final de origen renovable. Los edificios deberán reducirlas al 100%, mientras que otros sectores más complicados de descarbonizar tienen mayor margen: la industria deberá reducir sus emisiones en un 90% y los sectores agropecuarios en torno al 60%.

Esta transformación presenta un buen número de retos, tecnológicos y sociales, que presentamos de forma breve a continuación. Pero, como hemos mencionado antes, también ofrece interesantes oportunidades.

7.2. Los principales retos

El sector eléctrico constituye el núcleo de la descarbonización del sistema energético español. Por un lado, este sector es en el que las energías renovables son más competitivas, pudiendo desplazar ya a las nuevas inversiones en energías fósiles. Por otro lado, la electricidad descarbonizada es una de las mejores opciones para descarbonizar el transporte (mediante vehículos eléctricos) o los edificios (con bombas de calor para climatización). Ahora bien, un sistema eléctrico como el descrito, basado casi en su totalidad en fuentes renovables, algunas de ellas variables, como la eólica o la solar fotovoltaica, y con un tamaño muy superior al presente, presenta importantes retos técnicos, regulatorios y políticos. Será necesario diseñar los sistemas técnicos y económicos (mercados) que permitan integrar de forma masiva y segura las energías renovables. En particular, habrá que desarrollar tecnologías de almacenamiento, fomentar la eficiencia y flexibilidad de la demanda y aumentar las interconexiones. También será preciso diseñar nuevos mecanismos e incentivos económicos para la inversión en renovables, almacenamiento y reservas, y enviar las señales adecuadas a los agentes consumidores, en forma de tarifas que reflejen adecuadamente los costes y permitan la competencia equilibrada entre modelos centralizados y descentralizados.

El sector del transporte debe, por un lado, encontrar cómo reducir la demanda de movilidad, cómo desplazar dicha demanda hacia modos más sostenibles y cómo electrificar de forma masiva el transporte por carretera (lo que no solo requiere introducir vehículos eléctricos sino también infraestructuras de recarga). El transporte marítimo y el aéreo, más difíciles de electrificar, deberán encontrar soluciones descarbonizadas, como los gases renovables o los biocombustibles.

En el caso de los edificios, los retos fundamentales son, por un lado, electrificar los consumos, fundamentalmente de calefacción y agua caliente, y, por otro, mejorar la eficiencia energética de los hogares mediante el

aislamiento térmico. Esto requeriría coordinar actuaciones privadas con ayudas públicas a todos los niveles de la Administración.

Finalmente, el sector industrial es posiblemente el que presenta mayores retos: a la variabilidad de los procesos industriales se suma la falta de disponibilidad comercial de muchas de las tecnologías necesarias para la descarbonización y la larga vida útil de las inversiones. El fomento de la economía circular, que reduzca las necesidades de materias primas, será esencial en este ámbito, así como el desarrollo de los gases renovables y de las tecnologías de captura, uso y almacenamiento de CO_2.

7.3. Cómo aprovechar las oportunidades

Uno de los elementos más positivos de la transición energética y la descarbonización es que, si se realiza correctamente, no solo conseguiremos el primer dividendo: la reducción del impacto del cambio climático; también podremos aprovechar la transformación tecnológica y social para construir un modelo económico más sostenible, más justo, más innovador y más competitivo a escala global.

Así, el análisis realizado por BC3 para el Ministerio para la Transición Ecológica estima que el PNIEC podría movilizar una inversión adicional de casi 200.000 millones de euros, lo que supondría un crecimiento del PIB de casi un 2% en 2030, y la creación de entre 250.000 y 350.000 empleos. Si, además, se lograra construir el tan buscado liderazgo tecnológico en algunas áreas, estas cifras podrían incluso aumentar.

Ahora bien, la clave para lograr estos beneficios económicos además de los medioambientales está en la estrategia de inversión y en las políticas que acompañen a la descarbonización. Para ello, el programa de inversiones para la descarbonización debería ir acompañado de un importante paquete de reformas y de inversiones en capacidades tecnológicas, formativas y de innovación, de forma que sea posible construir cadenas de valor competitivas en nuestro territorio y con ello retener la mayor cantidad posible del valor añadido asociado a la descarbonización.

Esta creación y retención de valor será esencial además para poder compensar a los perdedores de la transición: aquellos sectores u hogares más vulnerables al aumento de coste y pérdida de renta que puede suponer el abandono de los combustibles fósiles. Y es que es importante recordar que cualquier transición tiene costes: unos costes más acentuados a corto plazo, y más localizados en algunos segmentos de la sociedad, que unos beneficios que serán futuros y más distribuidos. La gestión correcta de los costes de la transición, no solo en términos económicos sino también comunicativos, será imprescindible para lograr el apoyo social necesario para llevarla a cabo.

7.4. La importancia de las políticas

El establecimiento de unos objetivos ambiciosos para la descarbonización de la economía española, como los formulados por la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, ha sido un elemento muy bienvenido, tras años de relativa inacción. También deben acogerse con satisfacción los planes de medio plazo (PNIEC) y de largo plazo (Estrategia de Descarbonización), así como las hojas de ruta elaboradas por el Gobierno.

Pero, para que realmente se active la descarbonización, hace falta dar un paso más: hay que implantar las políticas necesarias para que los agentes económicos y sociales reciban las señales adecuadas para el cambio tecnológico y el cambio de comportamientos. Y también será necesario desplegar políticas complementarias que acompañen a estos cambios, los amplifiquen a través de la concienciación y formación cívicas, ayuden a los que lo necesitan y protejan a los vulnerables.

Algunas de estas políticas deben ser transversales, como las fiscales y de innovación. En cuanto a la fiscalidad, será preciso proceder a una reforma, en la línea de la propuesta por el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, que sitúe en igualdad de condiciones de cara a la descarbonización a los distintos combustibles y tecnologías, y que los grave de forma homogénea. También será conveniente revisar otros tributos como los impuestos de matriculación o de circulación, para desincentivar la compra de vehículos más contaminantes. Pero, a la vez, habrá que minimizar los efectos negativos de la fiscalidad para los sectores vulnerables, combinándola con ayudas y regulaciones dirigidas a corregir problemas distributivos o de ajuste.

En segundo lugar, habrá que desplegar políticas inteligentes de innovación y de desarrollo industrial. El primer paso debería consistir en alinear las prioridades de investigación e innovación con las necesarias para lograr una economía y sociedad climáticamente neutras en 2050; y posteriormente, modificar el diseño institucional de forma que haya más flexibilidad, más asunción de riesgos, menos separación entre investigación básica y aplicada y más conexión entre el sector público y el privado.

En el sector eléctrico, las políticas deben dirigirse fundamentalmente a crear las señales necesarias para la inversión, operación y consumo eficientes. Ello implicará una mejora del diseño de los mercados eléctricos y de la estructura de tarifas.

En el sector transporte, las políticas prioritarias deberían ser las que tratan de reducir la demanda de movilidad e incentivar el cambio modal. Esto incluiría medidas fiscales, pero también mejoras en la calidad del transporte público, incentivos para compartir vehículos, políticas urbanísticas que reduzcan la necesidad de desplazamientos privados, o las políticas de

movilidad sostenible empresarial. Además, será conveniente promover, en las primeras etapas, el despliegue del vehículo eléctrico y las estaciones de recarga, aunque cuidando de los efectos distributivos negativos. Por último, puede ser conveniente establecer políticas que incentiven la retirada de vehículos antiguos.

En el caso de los edificios, las políticas deben incluir el apoyo a la rehabilitación térmica de los edificios existentes y la certificación energética para promover el ahorro. La segunda medida sería el incentivo y el apoyo para sustituir tecnologías que cubran demanda térmica por alternativas electrificadas o renovables. En este ámbito además cobran gran importancia las políticas de protección a los hogares vulnerables, que ya existen, pero que pueden ser mejoradas (por ejemplo, con un bono energético integrado).

La industria necesitará un paquete coherente de medidas: la conexión con las políticas de innovación, las señales de precios de CO_2 como incentivo, la protección frente a terceros países sin precios del CO_2, los contratos por diferencias de carbono, la compra pública de materiales descarbonizados y el establecimiento de estándares de emisión.

Finalmente, todas estas políticas deben acompañarse de un proceso de concienciación y formación cívica, que ayude a aceptar los cambios y a amplificarlos desde la sociedad.

En resumen, pues, es imprescindible contar con un abanico amplio, pero profundo, de políticas que ayuden a cambiar tecnologías y comportamientos, a la velocidad requerida, para que podamos superar los retos y aprovechar las oportunidades que presenta una transición energética absolutamente necesaria.

Confiemos en que la sociedad española y sus representantes estén a la altura del reto que se presenta y logremos entre todos tener éxito en esta transformación imprescindible y beneficiosa para nuestro país.

Bibliografía

Amending Directive (EU) 2018/2001 (2021a): Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652, (2021). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0557

Amending Directive (EU) (2021b): Proposal for a Council Directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021PC0563

Amending Regulation (EU) (2021a): Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on the use of renewable and low-carbon fuels in maritime transport and amending Directive 2009/16/EC. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0562

Amending Regulation (EU) (2021b): Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on ensuring a level playing field for sustainable air transport. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0561

Amending Regulation (EU) (2021c): Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on the deployment of alternative fuels infrastructure, and repealing Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021PC0559

Amending Regulation (EU) (2021d): Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO2 emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union's increased climate ambition. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021PC0556

Anadón, L. D., Baker, E. y Bosetti, V. (2017): "Integrating uncertainty into public energy research and development decisions". *Nature Energy*, 2(5), pp. 1-14. doi.org/10.1038/nenergy.2017.71

ANFAC (2020): *Informe Anual 2020*. https://anfac.com/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Anual-ANFAC-2020.pdf

Barrella, R., Romero, J. C., Linares, J. I., Arenas, E., Asín, M. y Centeno, E. (2022): "The dark side of energy poverty: Who is underconsuming in Spain and why?" *Energy Research & Social Science*, 86, 102428. doi.org/10.1016/j.erss.2021.102428

Berlin, D. I. W. (2017): *Project-Based Carbon Contracts: A Way to Finance Innovative Low-Carbon Investments*. https://www.diw.de/de/diw_01.c.575030.de/publikationen/diskussionspapiere/2017_1714/project-based_carbon_contracts__a_way_to_finance_innovative_low-carbon_investments.html

Bieker, G. (2021): A global comparison of the life-cycle greenhouse gas emissions of combustion engine and electric passenger cars. White paper. Berlín:

International Council on Clean Transportation Europe. https://theicct.org/wp-content/uploads/2021/12/Global-LCA-passenger-cars-jul2021_0.pdf

BNEF (2021): *New Energy Outlook*. BloombergNEF. https://about.bnef.com/new-energy-outlook/

CMNUCC (2016): *El Acuerdo de París*. https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris

Comillas, Universidad Pontificia (2020): *Energy Outlook 2020*. Madrid: Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad, Universidad Pontificia Comillas. https://www.comillas.edu/catedrabp/informes-anuales

Comillas, Universidad Pontificia (2021): *Energy Outlook 2021*. Madrid: Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad, Universidad Pontificia Comillas. https://www.comillas.edu/catedrabp/informes-anuales

Communication Commission (2019): Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European Green Deal, Pub. L. No. 52019DC0640. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2

Communication (UE) (2020): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Forging a climate-resilient Europe—The new EU Strategy on Adaptation to Climate Change (2021). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN

Communication (UE) (2020): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people (testimony of European Commission). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562

Communication (UE) (2021): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Forging a climate-resilient Europe—The new EU Strategy on Adaptation to Climate Change. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN

Danesin, A. y Linares, P. (2018): "The relevance of the local context for assessing the welfare effect of transport decarbonization policies. A study for 5 Spanish metropolitan areas". *Energy Policy*, 118, pp. 41-57. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.12.019

Doblinger, C., Surana, K., y Anadon, L. D. (2019): "Governments as partners: The role of alliances in U.S. cleantech startup innovation". *Research Policy*, 48(6), pp. 1458-1475.

Economics for Energy (2020): *Estrategias para la descarbonización del transporte terrestre en España. Un análisis de escenarios*. Vigo: Economics for Energy. https://www.iit.comillas.edu/publicacion/informe/en/153/Estrategias_para_la_descarbonizaci%C3%B3n_del_transporte_terrestre_en_Espa%C3%B1a._Un_an%C3%A1lisis_de_escenarios.

EEA (2022): *EEA greenhouse gases—Data viewer.* European Environment Agency. https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer

Energy.gov. (2022): *Hubs. Energy.Gov*. https://www.energy.gov/science-innovation/innovation/hubs

European Commission (2016): *Anonymous. Low-Emissions*. Climate Action – European Commission. https://ec.europa.eu/clima/policies/transport_en

European Commission (2021): CO_2 emission performance standards for cars and vans. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/transport-emissions/road-transport-reducing-co2-emissions-vehicles/co2-emission-performance-standards-cars-and-vans_en

European Commission. (2022a): *EU economy and society to meet climate ambitions*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541

European Commission. (2022b): *European Climate Pact*. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-pact_en

European Commission (2022c): *National energy and climate plans*. https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en

European Commission. (2022d): *Reducing emissions from aviation*. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/transport-emissions/reducing-emissions-aviation_en

European Commission. (2022e): *Revision of the EU Emission Trading System*. https://ec.europa.eu/info/files/revision-eu-emission-trading-system_en

GCP (2022): Global Carbon Project (GCP). https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/index.htm

Gerres, T., Chaves Ávila, J. P., Llamas, P. L. y San Román, T. G. (2019): "A review of cross-sector decarbonisation potentials in the European energy intensive industry". *Journal of Cleaner Production*, 210, pp. 585-601. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.11.036

Gerres, T., Chaves, J. P. y Linares, P. (2019): *El futuro de las materias primas en España*. Madrid: Universidad Pontifica Comillas ITT. https://www.iit.comillas.edu/publicacion/informe/en/125/El_futuro_de_las_materias_primas_en_Espa%C3%B1a

ICCT (2020): *Real-world usage of plug-in hybrid electric vehicles: Fuel consumption, electric driving, and CO2 emissions. International Council on Clean Transportation*. https://theicct.org/publication/real-world-usage-of-plug-in-hybrid-electric-vehicles-fuel-consumption-electric-driving-and-co2-emissions/

IDAE (2020): *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030*. https://www.idae.es/informacion-y-publicaciones/plan-nacional-integrado-de-energia-y-clima-pniec-2021-2030

IEA (2020): *World Energy Outlook 2020 – Analysis*. https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020

IEA (2021): *Spain 2021 – Analysis*. https://www.iea.org/reports/spain-2021

IEA (2022): *Global SUV sales set another record in 2021, setting back efforts to reduce emissions – Analysis*. https://www.iea.org/commentaries/

global-suv-sales-set-another-record-in-2021-setting-back-efforts-to-reduce-emissions

International Maritime Organization (2018): Note by the International Maritime Organization to the UNFCCC Talanoa Dialogue: Adoption of the Initial Imo Strategy on Reduction of Ghg Emissions from Ships and Existing Imo Activity Related to Reducing Ghg Emissions in the Shipping Sector. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/250_IMO%20submission_Talanoa%20Dialogue_April%202018.pdf

International Monetary Fund (2022): *Spain: Selected Issues*. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/02/15/Spain-Selected-Issues-513181

IPCC (2001): *TAR Climate Change 2001: Synthesis Report*. https://www.ipcc.ch/report/ar3/syr/

IPCC (2014): *AR5 Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/

IPCC (2020): *Special Report: Global Warming of 1.5ºC*. https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-1/

IRENA (2021): *World Energy Transitions Outlook: 1.5°C Pathway*. /Publications/2021/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook. https://irena.org/publications/2021/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook

Linares, P., Declercq, D., Labandeira, X., Romero, J.C. y Ramos, A. (2017): *Escenarios para el sector energético en España 2030-2050*. Informe Economics for Energy. https://eforenergy.org/docpublicaciones/informes/informe_2017.pdf

Linares, P., Rodilla, P., Gómez, T., Rivier, M., Frías, P., Chaves, J. P., Sánchez, A., Gerres, T., Cossent, R., Olmos, L., Ramos, A., Rouco, L. y Martín, F. (2018): *El sector eléctrico español del futuro: Retos y políticas*. Madrid: ITT Universidad Pontificia Comillas. https://www.iit.comillas.edu/documentacion/IIT-18-153I/El_sector_el%c3%a9ctrico_espa%c3%b1ol_del_futuro:_retos_y_pol%c3%adticas.pdf

Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pirani, A., Connors, S. L., Péan, C., Berger, S., Caud, N., Chen, Y., Goldfarb, L., Gomis, M. I., Huang, M., Leitzell, K., Lonnoy, E., Matthews, J. B. R., Maycock, T. K., Waterfield, T., Yelekçi, Ö., Yu, R. y Zhou, B. (Eds.) (2021): *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge : Cambridge University Press.

Material Economics (2018): *The Circular Economy–A Powerful Force for Climate Mitigation*. Estocolmo: Material Economics. https://materialeconomics.com/publications/the-circular-economy-a-powerful-force-for-climate-mitigation-1

MITECO y Ecologistas en Acción (2019): *Zonas de Bajas Emisiones. Herramienta contra la contaminación y el calentamiento del planeta*. https://www.miteco.gob.es/ca/ceneam/recursos/pag-web/zonas-bajas-emisiones.aspx

MITECO (2020a): El Gobierno aprueba la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, que marca la senda para alcanzar la neutralidad climática a 2050. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-de-descarbonizaci%C3%B3n-a-largo-plazo-que-marca-la-senda-para-alcanzar-la-neutralidad-clim%C3%A1tica-a-2050/tcm:30-516141

MITECO (2020b): *Estrategia de Descarbonización a Largo plazo 2050*. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf

MITECO (2020c): *Impacto económico, de empleo, social y sobre la salud pública del borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*. https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec_2021-2030_informesocioeconomico_borradoractualizado_tcm30-506495.pdf

MITECO (2021a): En 2020 descendieron las emisiones de gases de efecto invernadero y de los principales contaminantes atmosféricos, excepto el amoniaco. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/en-2020-descendieron-las-emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero-y-de-los-principales-contaminantes-atmosf%C3%A9ricos-excepto-el-amoniaco/tcm:30-534540

MITECO (2021b): *Ley De Cambio Climático y Transición Energética*. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-8447

MITECO (2022a): *Informe Resumen: Emisiones de gases de efecto invernadero, serie 1990-2020. Inventario nacional de emisiones a la atmósfera*. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/resumen_inventario_gei-ed_2022_tcm30-534394.pdf

MITECO (2022b): El Gobierno aprueba la Hoja de Ruta de la eólica marina y las energías del mar para que España sea el referente europeo de estas tecnologías. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-hoja-de-ruta-de-la-e%C3%B3lica-marina-y-las-energ%C3%ADas-del-mar-para-que-espa%C3%B1a-sea-el-referente-europeo-de-estas-tecnolog%C3%ADas/tcm:30-533937

MITECO (2022c): El MITECO saca a información pública la propuesta de Hoja de Ruta del Biogás. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-miteco-saca-a-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-la-propuesta-de-hoja-de-ruta-del-biog%C3%A1s-/tcm:30-529298

MITECO (2022d): Más de 1.000 gasolineras deberán ofrecer servicios de recarga para vehículos eléctricos. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/m%C3%A1s-de-1.000-gasolineras-deber%C3%A1n-ofrecer-servicios-de-recarga-para-veh%C3%ADculos-el%C3%A9ctricos/tcm:30-533484

MITECO (2022e): Primera subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables. https://energia.gob.es/electricidad/energias-renovables/convocatorias/Paginas/1subasta-otorgamiento-regimen-economico.aspxruta

MITECO (2022f): *Sectores difusos. Situación actual y objetivos*. https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/definicion-difusos.aspx

OTLE (2021): *Informe Anual 2020*. Madrid: Observatorio del Transporte y la Logística en España. https://observatoriotransporte.mitma.es/recursos_otle/informe_otle_2019_1.pdf

Pisani-Ferry, J. (2021): *Climate policy is macroeconomic policy, and the implications will be significant*. Policy Brief 21-20. Washington: Peterson Institute for International Economics

Pollitt, H., Neuhoff, K. y Lin, X. (2020): "The impact of implementing a consumption charge on carbon-intensive materials in Europe". *Climate Policy*, 20(sup1), pp. 74-S89. https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1605969

Proposal (2021a): Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on energy efficiency (recast), (2021). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0558

Proposal (2021 b): Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council establishing a carbon border adjustment mechanism). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021PC0564#

Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), 243 OJ L (2021). http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/eng

Reuters (2021): Francia avanza para prohibir los vuelos internos que se puedan hacer en tren en menos de dos horas y media. *El País*. https://elpais.com/economia/2021-04-12/francia-avanza-para-prohibir-los-vuelos-domesticos-que-se-puedan-realizar-en-tren-en-menos-de-dos-horas-y-media.html

Roberts, P. y W. Haussner, (2021): "Including Consumption in Emissions Trading—Economic and Legal Considerations". *The Journal of World Energy Law & Business*, 14(4), pp. 291-292. https://doi.org/10.1093/jwelb/jwab025

Robinson, D., Linares, P., López, X. y Rodrigues, R. (2019): "Fiscal policy for decarbonisation of energy in Europe, with a focus on urban transport: Case study and proposal for Spain", en M. Villar-Ezcurra (Ed.), *Environmental Fiscal Challenges for Cities and Transport*. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781789904185

Romero Mora, J. C., Barrella, R., Centeno Hernáez, E. y Mariño Galindo, L. (2022): *Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2020*. Madrid: Cátedra de Energía y Pobreza. Universidad Pontificia Comillas. https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/65128

Shell (2021): *The Energy Transformation Scenarios*. https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/scenarios/the-energy-transformation-scenarios.html#iframe=L3dlYmFwcHMvU2NlbmFyaW9zX2xvbmdfaG9yaXpvbnMv

UNFCC (2020): *Climate Finance in the negotiations*. https://unfccc.int/topics/climate-finance/the-big-picture/climate-finance-in-the-negotiations

UNFCC (2021): *Cooperative Implementation*. https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/cooperative-implementation

UNFCC (2022a): *COP26 Outcomes: Market mechanisms and non-market approaches (Article 6)*. https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-outcomes-market-mechanisms-and-non-market-approaches-article-6

UNFCC (2022b): *Nationally Determined Contributions* (NDCs) . https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs

UNFCC (2022c): *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM)*. https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism

White paper on transport (2011): *Roadmap to a single European transport area: towards a competitive and resource efficient transport system*. Bruselas: Publications Office of European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2832/30955



ISBN 978-84-8468-949-2