



# Ciencia Política y Gestión Pública

## SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

### TEMA 8

---

Las políticas públicas y el cambio  
social

Docente:

Prof. Dr. Leonardo Sánchez Ferrer

## Índice de contenidos

---

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL TEMA</b>	<b>4</b>
1.	Las políticas públicas en una sociedad democrática.	4
2.	Los grupos de interés en las políticas públicas.	6
3.	La administración pública.	7
3.1	El servicio civil en España. Los funcionarios.	7
3.2	La politización de la administración.	9
3.3	La expansión de la administración pública.	12
4.	El estado de bienestar en España.	14
4.1	El modelo de bienestar.	14
4.2	La valoración ciudadana del Estado de Bienestar.	16
5.	La estructura social de España en nuestros días	19
5.1	La sociedad post-industrial.	19
5.2	La desigualdad en España.	21
<b>IV.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>25</b>



## I. Introducción

Las políticas públicas son las líneas de actuación seguidas por los poderes públicos para tratar de resolver y regular los problemas sociales. Un aspecto esencial de la política es que se trata de la actividad colectiva que trata de regular los conflictos sociales mediante la adopción de decisiones coercitivas. El análisis de las políticas públicas ayuda a comprender de qué manera la maquinaria del estado y los actores políticos interactúan para producir acciones colectivas, así como indicadores de la eficacia de un sistema político a la hora de responder a las demandas de los ciudadanos y de proporcionar a éstos el bienestar al que aspiran.

La democracia española ha tenido que afrontar grandes retos en el ámbito de las políticas públicas. Ha debido responder a las aspiraciones de la sociedad española, que identificaba la democracia con más libertades civiles y mayor bienestar material. Ha incorporado al proceso político a múltiples grupos de interés, muchos de ellos surgidos al amparo de nuevos movimientos sociales.

Un actor fundamental de las políticas públicas es la administración. La administración pública española se caracteriza por un sistema de servicio civil con funcionarios permanentes, que históricamente han jugado un papel fundamental en la política y sociedad españolas. A pesar de que es un sistema que permite una cierta neutralidad de la burocracia frente al poder político, lo cierto es que la administración en España está relativamente politizada, en términos comparados, con importantes consecuencias negativas para el funcionamiento del sector público.

Entre las políticas más importantes de las sociedades avanzadas se encuentran todas aquellas relacionadas con lo que se conoce como estado de bienestar. En este tema se explican las principales características del modelo de bienestar español, situándolas en el contexto europeo y aportando algunos datos comparados. Además, se analiza la percepción ciudadana del estado de bienestar, destacando el fuerte apoyo que suscita entre la población española.

Por último, el tema hace un análisis de los principales cambios en la estructura social española, con una reflexión sobre los niveles de igualdad.

## II. Objetivos

- Comprender las diferencias entre los principales modelos de administración pública y la importancia de la administración pública en el sistema político
- Conocer las principales características de la administración pública española en perspectiva comparada
- Comprender el concepto de políticas públicas
- Comprender las diferencias entre los principales modelos de Estado de Bienestar y saber situar el caso español
- Conocer las principales características del Estado de Bienestar en España en perspectiva comparada



### III. Contenidos específicos del tema

#### 1. Las políticas públicas en una sociedad democrática.

Las políticas públicas son las líneas de actuación seguidas por los poderes públicos para tratar de resolver o regular los conflictos sociales. En cierto modo, podemos considerarlas los principales productos del sistema político, puesto que una forma de definir la política es precisamente como aquella actividad colectiva que trata de regular los conflictos entre grupos sociales mediante la adopción de decisiones obligatorias. Mediante el análisis de las políticas públicas podemos llegar a comprender de qué manera la maquinaria del estado y los actores políticos interactúan para producir acciones públicas y, en definitiva, encontrar indicadores de hasta qué punto un sistema político es capaz de responder a las demandas de los ciudadanos y proporcionar a éstos el bienestar al que aspiran.

El Gráfico 1 muestra a los principales actores en el proceso de elaboración de las políticas: *políticos*, *ciudadanos*, *grupos de interés* y *administración pública*. La primera categoría, *políticos*, ya han sido estudiada en temas anteriores. Las élites políticas actúan a través de instituciones como el parlamento, el gobierno (a nivel nacional y autonómico) o los ayuntamientos y toman decisiones en forma de leyes, decretos, ordenanzas, nombramientos y decisiones ejecutivas de todo tipo. Como ya se explicó en el tema 5, la mayoría de los cargos políticos son seleccionados a través de los partidos, que actúan como intermediarios clave del proceso político y facilitan las decisiones políticas de los ciudadanos, al presentarse como organizaciones con una ideología y unas propuestas de políticas públicas más o menos coherentes.

**Gráfico 1. Los actores de las políticas públicas**



Fuente: elaboración propia



Por lo que se refiere a los *ciudadanos*, resulta obvio que, en las democracias, son quienes eligen libremente a los principales decisores políticos. Como ha venido ocurriendo en España desde 1977, los representantes electos toman las principales decisiones políticas que afectan a la sociedad, tanto a la hora de legislar, como en la designación y control del poder ejecutivo o en el nombramiento de gran número de cargos públicos. Este hecho lleva a que, aun de manera indirecta, en las democracias los ciudadanos condicionen las políticas públicas que llevan a cabo sus gobiernos, lo que sin duda no ocurre en la misma medida en las dictaduras.

Existe una amplia evidencia en el ámbito internacional de que las preferencias de los ciudadanos se reflejan en buena medida en los contenidos de las políticas públicas. A la hora de votar, los electores tienen la oportunidad de optar por aquel partido cuyo programa electoral se acerca más a sus preferencias, aun a sabiendas de que los programas electorales son muy complejos y abarcan muchos temas y es frecuente que el votante en particular no se identifique con todas las propuestas de un partido concreto, en cuyo caso puede inclinarse por aquél que más se acerque a sus posiciones en algunos temas cruciales. Cuando se trata de votar o no a un partido que ha desempeñado en la legislatura anterior responsabilidades de gobierno, los ciudadanos pueden tener muy en cuenta su gestión en las principales políticas públicas. En España, existen estudios que muestran que la valoración que hacen los ciudadanos de las políticas gubernamentales ha influido decisivamente en el voto. Así, por ejemplo, en 1993 y 1996 muchos votantes se movilaron a favor del PSOE por su buena valoración de las políticas educativas y sociales del gobierno socialista durante los años precedentes. A su vez, en 2000 fue la buena valoración de las políticas económicas lo que llevó a muchos ciudadanos a inclinar su voto por el Partido Popular<sup>1</sup>. Es decir, el electorado español, como el de otros países, no se moviliza sólo por razones ideológicas o partidistas, sino por la valoración que hace de la gestión de los gobiernos y la valoración que le merecen las propuestas de otros partidos alternativos, así como su credibilidad.

Los partidos políticos son conscientes de que defender políticas impopulares o rechazadas por un elevado número de ciudadanos puede tener un alto coste electoral, por lo que aquellas formaciones que aspiran a ganar las elecciones a menudo han ajustado sus programas políticos y se han acercado a las preferencias del votante mediano, con el fin de evitar la creación de un estado de opinión que les restara votos y favoreciera a sus adversarios. Esto no significa que los partidos sigan dócilmente los dictados de la opinión pública y se limiten a acomodarse a las posiciones del votante mediano y a lo que reflejan las encuestas. Cada partido se orienta a su propio sector del electorado y debe presentar propuestas atractivas y capaces de movilizar a sus simpatizantes, incluidos los más radicales. Y por supuesto, como afirma José María Maravall (2003: pp. 44-56), los políticos tienen un margen para lo que, en términos positivos, puede denominarse *liderazgo* y, en términos más negativos, *manipulación* de la opinión pública, gracias a su control de la agenda política y mediática. En España se ha asistido con frecuencia a lo que suelen denominarse

<sup>1</sup> Para las elecciones de 1993 y 1996, véase Ignacio Sánchez-Cuenca y Belén Barreiro, *Los efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista, 1982-1996*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000. Para las elecciones de 2000, véase Marta Fraile, "El voto económico en las elecciones de 1996 y 2000": una comparación, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 6, 2002: pp. 129-151.



*batallas por la opinión pública*, esto es, intensos debates en los medios de comunicación en los que los partidos y las asociaciones de interés afines tratan de ganar el apoyo de la opinión pública a sus propuestas de políticas públicas, a sabiendas de que sin ese apoyo resulta muy difícil defender una política.

Los otros dos actores, grupos de interés y administración pública, son tratados de forma separada en los dos apartados siguientes.

## 2. Los grupos de interés en las políticas públicas.

Una característica de las democracias es la existencia de una sociedad civil, esto es, un conjunto de instituciones sociales, como los mercados y las asociaciones voluntarias, que pueden actuar en la esfera pública con autonomía respecto al Estado<sup>2</sup>. Con la consolidación de la democracia en España, los grupos de interés adquirieron una legitimidad y una capacidad de influencia en la vida pública de las que carecían durante la dictadura franquista. Organizaciones de interés como los sindicatos, que habían sido ilegales y perseguidos durante la dictadura, adquirieron la capacidad no sólo de negociar con los empresarios, sino de pactar medidas que posteriormente se convirtieron en políticas, presionar a los gobiernos para que adoptaran determinadas decisiones y participar como actores políticos legítimos en los debates públicos. Con la libertad de asociación surgieron múltiples organizaciones de todo tipo que trataron de defender sus intereses y valores en los diferentes ámbitos de la política. Se han creado asociaciones defensoras del medio ambiente, de los padres y madres de estudiantes, de las víctimas del terrorismo, ONGs, colectivos que a menudo poseen una vertiente política, en la medida en que tratan de influir en las decisiones políticas de los gobiernos.

Incluso organizaciones más tradicionales, que existían con anterioridad y ejercían su poder político de manera más sutil, como la Iglesia Católica o los colegios profesionales, han adoptado estrategias cada vez más similares a otros grupos de interés, defendiendo públicamente determinadas políticas, participando en los debates públicos o movilizándolo a la opinión pública. En este sentido, las movilizaciones de la Iglesia en determinados momentos contra ciertas leyes educativas o contra políticas como la regulación de los matrimonios homosexuales muestran a una institución que ya no se identifica con el Estado, como en otras épocas, sino que ha visto abocada a asumir las tácticas propias de un grupo de interés.

A la hora de analizar el papel de los grupos de interés en la elaboración de las políticas, es necesario destacar el de los sindicatos y las organizaciones empresariales, dada su relevancia social y dado que de su actuación se derivan importantes consecuencias para la marcha de la economía de cualquier país, así como importantes decisiones que conciernen a las políticas sociales. El sistema español de relaciones industriales se basa en la fuerza vinculante de los convenios colectivos sobre el conjunto de trabajadores y empresas del sector o área geográfica representados en la negociación, independientemente de que los trabajadores o empresarios afectados estén afiliados o no a las correspondientes organizaciones. Esto es, a pesar de que

---

<sup>2</sup> Víctor Pérez-Díaz, *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1993: p. 78.



la afiliación a los sindicatos en España es baja, sus acuerdos afectan al conjunto de trabajadores del sector, lo que implica una notable capacidad de decisión para los agentes sociales más representativos. Es el caso de la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) en el ámbito empresarial y de los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, además de algunos sindicatos nacionalistas y de ámbito sectorial. De los acuerdos de estas organizaciones sociales se derivan obligaciones para amplios sectores de la economía, en cuestiones tan cruciales como las condiciones laborales o los incrementos salariales.

Además, desde el inicio de la transición los diferentes gobiernos han buscado el acuerdo con sindicatos y empresarios para definir las políticas laborales y buena parte de las políticas sociales y económicas, lo que en su momento se dio en llamar la *concertación social*. Conscientes de que la colaboración de los agentes sociales era muy necesaria para la buena marcha de estas políticas, los gobiernos (especialmente aquellos con una base parlamentaria menos sólida) han perseguido el consenso para tomar decisiones en materias como la regulación del mercado de trabajo, del desempleo, en las políticas de formación, la política de pensiones, etc. Puede decirse, en términos generales, que los gobiernos en minoría parlamentaria han sido más proclives a llegar a acuerdos con los agentes sociales, como es obvio forzados a evitar conflictos con grupos de interés de tanto peso, en tanto que los gobiernos con mayoría absoluta se han permitido en ocasiones enfrentarse a alguna de las organizaciones sociales, generalmente los sindicatos, para imponer reformas que consideraban necesarias.

En otros ámbitos diferentes del sociolaboral, la influencia de los grupos de interés en la elaboración de las políticas es muy diversa. En algunas áreas, las políticas están muy influidas por un grupo de interés concreto, que a veces incluso ejerce una cierta labor de captación sobre su administración reguladora, como es el caso de la política farmacéutica o la de telecomunicaciones. En otras áreas las redes de políticas públicas son más abiertas, con más actores sociales tratando de participar. Este es el caso de políticas como la medioambiental, en la que compiten diversos grupos de presión sin el predominio claro de ninguno, o de políticas más veteranas como la educativa y la sanitaria, en las que han ido surgiendo una pluralidad de actores (asociaciones de padres, de usuarios de servicios sanitarios, nuevas categorías de expertos, etc.) que tratan de disputar la capacidad de influencia a los actores tradicionales de estas políticas.

### **3. La administración pública.**

#### **3.1 El servicio civil en España. Los funcionarios.**

España fue desarrollando desde principios del siglo XX una burocracia basada en el sistema de *servicio civil*, con un procedimiento de acceso basado en el mérito y un modelo de funcionarios permanentes no removibles por los cargos políticos. La razón de este modelo es evidente: garantizar la neutralidad de la administración y evitar que los puestos de funcionarios sean objeto de reparto patrimonial por parte de los políticos. En la España del siglo XIX (como en buena parte del mundo, todavía



hoy) la práctica totalidad de los empleos públicos eran asignados arbitrariamente por los partidos en el gobierno. Este es el sistema que, en la literatura comparada, se conoce como sistema de *patronaje* o *spoils system*, esto es, un sistema de reparto del botín por parte de los partidos que ocupan el poder. El patronaje se refiere a que los políticos podían utilizar la asignación de empleos públicos como una forma de premiar a personas afines al partido (y por supuesto, también a amigos y parientes) y comprar voluntades, creando redes clientelares. Un sistema así lleva invariablemente a la politización de la administración y a un constante uso fraudulento de los recursos públicos. Numerosos testimonios de la España del XIX hablan de la figura del *cesante*: era un antiguo empleado público que había perdido su empleo, porque su partido (conservadores o liberales, que se turnaban en el gobierno) había perdido el poder, y debía esperar a que los *suyos* volvieran al gobierno para que le ofrecieran nuevamente un empleo en la administración.

A diferencia del sistema de patronaje, el modelo de servicio civil se basa en la idea de que la permanencia de los empleados públicos, junto con un mecanismo de acceso reglado y *meritocrático*, protege a los empleados públicos de las injerencias del poder político y garantiza su neutralidad y eficacia. El acceso a la función pública se realiza mediante un procedimiento estandarizado que busca evaluar la competencia de los candidatos, eliminando la arbitrariedad, sin intervención de los políticos. Los empleados así seleccionados no pueden ser despedidos por los políticos y sustituidos por otros más afines.

El sistema español se fue configurando a partir del modelo francés de administración, de modo que uno de sus rasgos más característicos ha sido la existencia de los *cuerpos de funcionarios* (inspirados en los *corps de l'État* en Francia). Un cuerpo de funcionarios es un grupo de empleados ingresados en la administración pública por el mismo procedimiento de selección, sometidos a la misma legislación y a las que se confían tareas análogas (Baena del Alcázar, 1984). Los cuerpos de funcionarios (jueces, notarios, catedráticos, abogados del Estado, técnicos de los diferentes ministerios, etc.) generalmente cuentan con una socialización muy marcada y un fuerte sentido de pertenencia, lo que a menudo se denomina *espíritu de cuerpo*. El modelo funcional español ha contado con un sistema de selección meritocrático, basado en exámenes públicos (*oposiciones*) muy duros y objetivos, aunque a menudo con un carácter excesivamente memorístico. Otro problema es que es un sistema de selección que exige largos períodos de preparación a los candidatos, lo que induce a que se produzca un considerable sesgo social en el acceso a la función pública.

Los cuerpos de la administración han sido muy importantes en la vida pública española. Han contado tradicionalmente con un gran prestigio social, constituyendo el objetivo profesional de muchos jóvenes españoles de familias acomodadas. Asimismo, han sido el origen de muchos cargos políticos, no sólo a nivel intermedio (directores generales, etc.) sino en los niveles más altos: más del 60 por ciento de los ministros de la España democrática han procedido de los cuerpos de la administración (abogados del Estado, profesores de universidad, técnicos del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, etc.). En algunos casos, incluso, la función pública ha sido un paso previo para acceder a la élite económica en el sector privado. Por otra parte, la administración cumple un papel muy importante en la



iniciación y el desarrollo de las políticas públicas. Una buena parte de los asesores y expertos en las políticas públicas son funcionarios, lo que en gran parte explica la notable continuidad en la toma de decisiones en muchos ámbitos de la política.

Lo cierto es que el servicio civil redujo la gran corrupción que existía en la administración española en el siglo XIX y contribuyó a mejorar la profesionalidad y calidad de los empleados públicos. No obstante, la administración española ha seguido contando con un nivel de politización mayor que la de otros países europeos que adoptaron el servicio civil, como vemos en el apartado siguiente.

### 3.2 La politización de la administración.

Los estudios comparados sobre administración pública revelan que, a pesar de la existencia de un modelo funcional, en España hay un nivel relativamente alto de politización en la administración, en comparación con otros países avanzados de Europa<sup>3</sup>. Son dos los mecanismos por los que se produce dicha politización: por una parte, la frecuente contratación de empleados públicos por procedimientos claramente no meritocráticos y, por otra, el elevado número de nombramientos políticos discrecionales.

Por lo que se refiere al primer mecanismo, buena parte de la expansión del empleo público en las últimas décadas se ha producido mediante contrataciones temporales, sin utilizar la vía de las oposiciones ni ningún otro instrumento meritocrático, usando en su lugar procedimientos sin garantías y con pocas exigencias de entrada. Muchos de estos empleados públicos, temporales o interinos, han ido consolidando su posición gracias a lo que algunos autores llaman procesos de selección *blandos*, esto es, que premian a los que ya están empleados y excluyen a los candidatos externos (con pruebas restringidas, *concursos-oposición* que priman la antigüedad sobre otras consideraciones, etc.)<sup>4</sup>. Aunque es difícil de cuantificar, grandes sectores de la administración han utilizado este tipo de mecanismos, en especial las administraciones autonómicas y locales. La administración central no es inmune a esta vía, aunque los grandes cuerpos del estado han mantenido los sistemas de acceso tradicionales.

En relación con el segundo mecanismo, los nombramientos discrecionales a nivel político abarcan a un gran número de altos cargos y llegan a niveles que en otros países (Dinamarca, Suecia, Alemania, Reino Unido, etc.) son cargos totalmente independientes del poder político. En el Gráfico 2 hay un modelo simplificado de un ministerio español, con sus niveles administrativos. En la cúspide están los cargos políticos (ministro y secretario de Estado), nombrados libremente por el presidente del Gobierno, como ocurre en todos los países. Sin embargo, los órganos directivos (directores generales, subsecretario, secretario general técnico, etc.) son también nombrados libremente por el ministro o ministra correspondiente, con la única

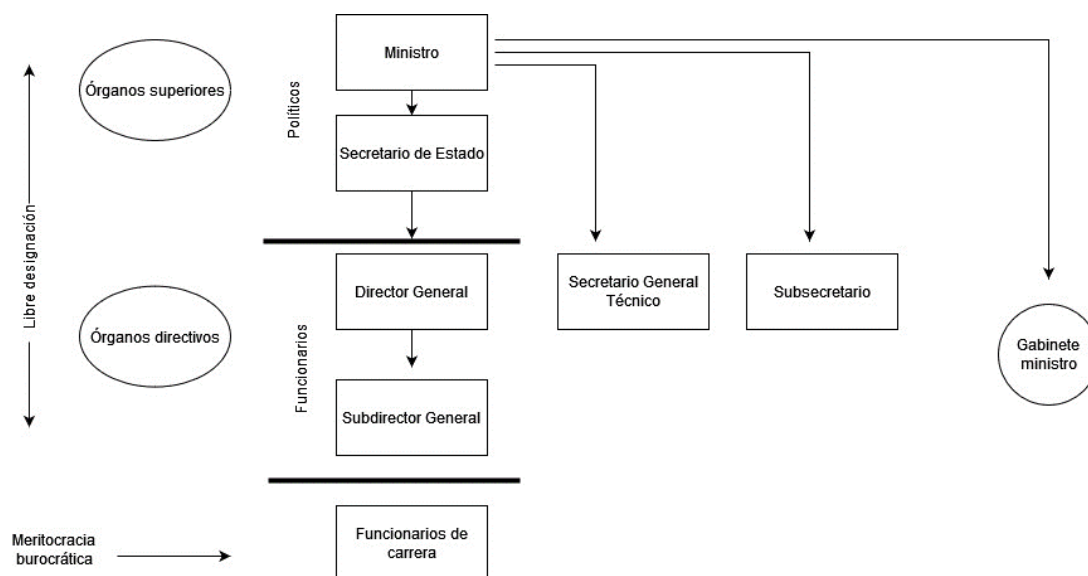
<sup>3</sup> Véanse los trabajos de Jon Pierre y B. Guy Peters (2010) y de Carl Dahlström y Víctor Lapuente (2022), referenciados en la bibliografía complementaria.

<sup>4</sup> Se puede consultar el número especial dedicado a la selección de los empleados públicos por la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* (2018, número especial 2), en particular los artículos de Rafael Jiménez Asensio y Xavier Boltaina.



limitación de que deben ser funcionarios de carrera de nivel superior. La carrera administrativa funcionarial es independiente del poder político solo por debajo de las subdirecciones generales. Esto significa que un funcionario puede desarrollar su carrera profesional y promocionarse, de acuerdo con su antigüedad y méritos, pero que no podría alcanzar el máximo nivel en la administración si no es mediante un nombramiento político, como alto cargo de confianza.

**Gráfico 2. Organigrama simplificado de un ministerio en España.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Parrado (2020).

Como se apuntaba anteriormente, en los países con sistemas administrativos más avanzados, la mayoría de los altos cargos no son nombramientos políticos, sino que se realizan a través de organismos neutrales y profesionales, no controlados por el poder político, y siguiendo criterios meritocráticos (por ejemplo, el *Civil Service Commission* en el Reino Unido). En España no es así, y a ello se suma que los ministerios (y las consejerías de los gobiernos regionales) han creado gabinetes con un importante número de asesores, con nombramientos completamente discrecionales, sin necesidad de que las personas designadas formen parte previamente de la administración, lo que ha disparado el número de cargos de confianza. Además, hay que añadir un gran número de empresas públicas y organismos autónomos, cuyos directivos son nombrados libremente por el gobierno, nuevamente como cargos de confianza. Se trata, en muchos casos, de organismos de carácter técnico o empresarial<sup>5</sup>, cuyos equivalentes de otros países son cubiertos por procedimientos meritocráticos y garantistas, mientras que en España son nombramientos políticos, que a menudo recaen sobre personas sin cualificación ni experiencia profesional en el ámbito de la empresa u organismo.

<sup>5</sup> Por ejemplo, entre otros muchos organismos, el Instituto Nacional de Estadística, la Agencia Estatal de Meteorología o empresas como Correos o Navantia.



**Tabla 1. Grado de sustitución de los altos cargos de la administración cuando cambia el gobierno en países de la OCDE (2016)**

	Gabinete del ministro/a	Senior management	Middle management		
		D1 Secretarías de Estado	D2 Subsecretarías y secretarías generales	D3 Direcciones generales	D4 Subdirecciones generales
Canadá	○	○	○	○	○
Japón	○	○	○	○	○
Luxemburgo	○	○	○	○	○
Países Bajos	○	○	○	○	○
Nueva Zelanda	○	○	○	○	○
Noruega	○	○	○	○	○
Alemania	○	⊙	○	○	○
Austria	■	○	○	○	○
Estonia	■	○	○	○	○
Australia	■	⊙	○	○	○
Eslovenia	■	⊙	○	○	○
Bélgica	●	○	○	○	○
Dinamarca	●	○	○	○	○
Finlandia	●	○	○	○	○
Islandia	●	○	○	○	○
Irlanda	●	○	○	○	○
Portugal	●	○	○	○	○
Suecia	●	○	○	○	○
Reino Unido	●	○	○	○	○
EEUU	●	○	○	○	○
Suiza	⊙	⊙	○	○	○
México	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Francia	●	⊙	○	○	○
Italia	●	■	○	○	○
Chequia	●	⊙	○	⊙	⊙
Israel	■	■	⊙	○	○
Letonia	●	⊙	⊙	○	○
Corea	●	■	⊙	○	○
Grecia	●	⊙	⊙	⊙	⊙
Polonia	●	■	⊙	⊙	○
Eslovaquia	●	●	■	⊙	⊙
Hungría	●	●	■	⊙	⊙
España	●	●	●	⊙	○
Chile	●	●	●	■	■
Turquía	●	●	●	■	⊙
<b>Total OCDE</b>					
Todos (95-100%) ●	21	6	3	0	0
Muchos (50-94%) ■	5	3	2	2	1
Algunos (5-49%) ⊙	2	9	6	8	6
Ninguno (0-5%) ○	7	17	24	25	28

Fuente: Fernando Jiménez, Germán Teruel, Elisa de la Nuez, Carlos Victoria (2021), *España y el impacto de la Covid-19: Estado democrático de derecho, gobernanza y economía*. Documento Papeles para la Reforma: p. 26, a partir de OCDE (2017).

La Tabla 1 muestra los resultados de un estudio de la OCDE sobre el grado de influencia de los gobiernos en los nombramientos de puestos directivos en la administración, en los países miembros de la organización. Los países están ordenados por el menor o mayor grado de politización de sus altos cargos y lo que se observa es que España se encuentra entre los países con una administración más politizada. Mientras que en la mayoría de los países avanzados un cambio de gobierno solo implica la sustitución de los gabinetes ministeriales (y en algunos ni siquiera eso) y en la mayoría de los puestos de alta administración no se producen cambios, en España se produce una gran renovación hasta los puestos de director general. Por supuesto, esto no significa que la administración española esté *completamente*



politizada. Fuera de los altos cargos, los sistemas de promoción suelen ser automáticos y no hay discrecionalidad política. Y ya hemos visto que los cuerpos de administración más prestigiosos tienen un acceso riguroso y meritocrático. No obstante, la influencia política en los altos nombramientos es una grave anomalía en términos comparados con otros países avanzados.

La politización de la administración tiene consecuencias muy negativas para el sistema político, pudiéndose destacar dos. Por un lado, afecta a la calidad de las instituciones y al funcionamiento de las políticas públicas, ya que muchos altos cargos no han accedido por sus cualificaciones y talentos, sino por su lealtad y afinidad al partido que los ha nombrado. Por otro lado, la politización de la administración es uno de los factores más determinantes a la hora de explicar el alto nivel de corrupción en un país, como muestran Dahlström y Lapuente en varios estudios (2018 y 2022). Ellos argumentan que en un sistema administrativo politizado los funcionarios tienen menos incentivos para controlar a los políticos y denunciar sus posibles excesos que en una administración autónoma. Precisamente, comparan el caso español con el sueco para mostrar que la injerencia política y la falta de control administrativo ilustran muchos ejemplos de corrupción política y malas prácticas en España: desvíos de fondos en contratos públicos, obras públicas innecesarias y toda clase de irregularidades.

### 3.3 La expansión de la administración pública.

La última característica de la administración que se va a explicar en este apartado es su gran crecimiento en las últimas décadas. La razón ha sido, como vamos a detallar en el apartado siguiente, la gran expansión de los servicios públicos y, en especial, del estado de bienestar.

**Tabla 2. Evolución del total de gastos, inversiones y transferencias de las administraciones públicas en España y otros países (1970-2018)**

	España	Italia	Francia	Reino Unido	Suecia	Estados Unidos
<b>1970</b>	23,6	33,5	39,3	42,1	45,9	32,4
<b>1980</b>	34,2	41,7	46,6	45,7	61,0	33,8
<b>1990</b>	43,4	54,4	50,7	42,2	59,4	36,5
<b>2000</b>	39,8	46,8	52,5	37,0	57,4	33,6
<b>2008</b>	40,5	48,7	52,7	48,1	51,9	39,0
<b>2009</b>	46,3	51,9	56,8	51,3	54,9	42,9
<b>2011</b>	45,2	49,9	55,9	48,6	51,2	41,7
<b>2015</b>	43,8	50,5	57,0	42,3	50,2	37,8
<b>2018</b>	41,6	48,3	55,9	41,0	49,9	37,8

Fuente: OCDE

La Tabla 2 muestra la expansión del sector público en España en los últimos 50 años. En 1970 España era uno de los países de la OCDE con un sector público más pequeño: todos los gastos, inversiones y transferencias de las administraciones públicas no alcanzaban la cuarta parte del PIB. Apenas 20 años después el gasto



público español superaba el 40 por ciento del PIB, una cifra que se ha mantenido con altibajos. En épocas de crecimiento económico, el porcentaje de gasto público suele descender, puesto que el crecimiento del gasto es inferior al de la economía. Por el contrario, en coyunturas de crisis, el porcentaje de gasto aumenta, por dos razones: por una parte, se disparan los gastos en la partida de desempleo y, por otra, se produce una contracción del Producto Interior Bruto, que lleva a que el sector público represente de manera automática una mayor proporción de la economía nacional.

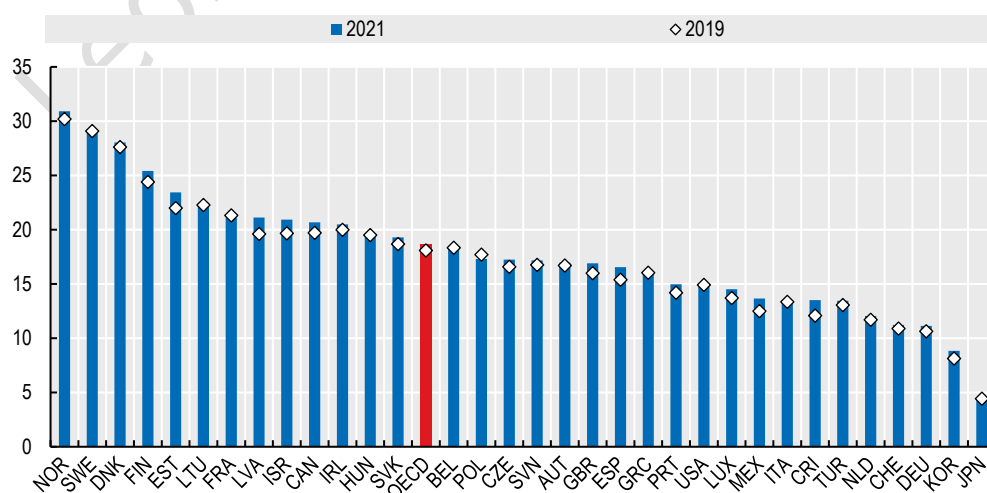
**Tabla 3. Empleados públicos en España (1976-2022)**

	Empleados públicos (miles)	Porcentaje sobre población ocupada
<b>1976</b>	1.358	10,6
<b>1985</b>	1.909	17,3
<b>1995</b>	2.255	17,9
<b>2005</b>	2.914	15,2
<b>2011</b>	3.277	17,8
<b>2015</b>	2.975	16,7
<b>2019</b>	3.229	16,2
<b>2022</b>	3.506	17,0

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE

Como es obvio, la expansión del sector público ha supuesto un gran aumento en el número de funcionarios y otros empleados públicos, como puede verse en la Tabla 3. En nuestros días hay unos tres millones y medio de empleados públicos, más del doble de los que había en la mitad de la década de los 70. No obstante, el porcentaje que representan sobre el conjunto de la población activa ocupada no ha variado significativamente desde hace 30 años, y representan desde entonces alrededor de un 17 por ciento de las personas que trabajan en España. Dicha cifra, como puede verse en el Gráfico 2, es ligeramente inferior a la de la media de la OCDE.

**Gráfico 3. Porcentaje de personas empleadas en el sector público en relación con la población ocupada en países de la OCDE (2019-2021)**



Fuente: OCDE



## 4. El estado de bienestar en España.

### 4.1 El modelo de bienestar.

En el esquema considerado hoy en día clásico, el sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen establece tres modelos de lo que él llama regímenes de bienestar. En primer lugar, se encuentra el régimen de bienestar *liberal*, típico de los países anglosajones, caracterizado por la provisión de los servicios de protección social por el mercado y con un estado de bienestar de carácter asistencial para aquellos que carecen de medios para proporcionarse por sí mismos ciertos bienes básicos. En segundo lugar, está el régimen *socialdemócrata*, característico de los países escandinavos, cuyo rasgo más señalado es la fuerte presencia del Estado para proporcionar servicios de carácter universal, esto es, a todos los ciudadanos independientemente de sus niveles de renta. En tercer lugar, se encuentra el régimen *conservador*, el habitual entre los países de la Europa continental, que se señala por el papel primordial de la familia en la protección social, que se complementa con un estado de bienestar basado en los *seguros sociales contributivos*. Estos seguros tienden a proteger a determinados colectivos (generalmente los trabajadores y sus familias) y dejan la protección de los demás colectivos a expensas del mercado (los que pueden pagarlo) o de instituciones de beneficencia.

Dentro de este esquema, España se encuentra en el tercer modelo, el *conservador* o continental. Por esa razón, el estado de bienestar español se centra en determinadas políticas, fundamentalmente las pensiones a los trabajadores jubilados o las viudas de éstos, las prestaciones a los trabajadores que han perdido su empleo y la sanidad. Otras políticas más distintivas del modelo universal o socialdemócrata, como los servicios públicos de asistencia a los ancianos, a las familias con hijos pequeños o a los desempleados que no han cotizado previamente, tienen un desarrollo muy escaso, de acuerdo con una lógica que asume que deben ser las propias familias quienes ayuden habitualmente a las personas en esas situaciones.

La persistencia del modelo conservador no significa que con en las últimas décadas no se hayan introducido cambios sustanciales en las políticas sociales. El más importante, sin duda, ha sido la extensión de la cobertura sanitaria hasta hacerla universal en la práctica, política en que se implicaron tanto los gobiernos de UCD como los socialistas de Felipe González. Si en 1976 en torno al 84 por ciento de la población estaba cubierta por el sistema público, a finales de los ochenta la cobertura era ya total. Este hecho, unido a una mejora considerable en la red de asistencia primaria pública ha llevado a que el sistema sanitario español se aproxime al modelo de prestación universal socialdemócrata, dado que cualquier ciudadano tiene derecho a ser asistido en un centro público, aunque no haya cotizado previamente. La mejora en la calidad y extensión de la sanidad pública se refleja en los indicadores de salud de la población española, con una esperanza de vida y una tasa de mortalidad infantil equiparables a las de los países más avanzados del mundo.

En otras políticas sociales también se han introducido cambios durante la democracia, aunque no de tanto alcance como en la sanitaria. En la segunda mitad de la



década de los ochenta hubo algunas pequeñas reformas en el sistema de pensiones, lo que permitió que aquellos años se produjera un mayor incremento de las pensiones más bajas y se crearan pensiones no contributivas. El sistema en su conjunto no cambió, puesto que sigue siendo un modelo bastante fragmentado en diversos regímenes, con diferencias muy amplias en la cuantía de las pensiones, pero sí se introdujo un mayor elemento redistributivo.

Por lo que se refiere a los servicios públicos destinados a las familias o los ancianos, se ha producido un cierto desarrollo a partir de la acción de las Comunidades Autónomas y algunos ayuntamientos, pero vemos en general que ha sido escaso y casi siempre orientado a las personas con menos recursos o con problemáticas especiales. Por ejemplo, el número de residencias públicas de ancianos es muy pequeño y aunque han proliferado los servicios públicos de asistencia domiciliaria, normalmente se dirigen a aquellos ancianos que no pueden ser cuidados por sus familiares. Asimismo, las guarderías públicas son claramente insuficientes para la demanda, de modo que muchas familias con niños pequeños en las que los adultos trabajan deben recurrir al sector privado o a sus parientes (generalmente los abuelos) para que cuiden de sus hijos. Así, el desarrollo de los servicios sociales públicos durante los últimos años se ha centrado más bien en atender a colectivos especialmente desprotegidos: inmigrantes, personas en situación de pobreza, toxicómanos o familias desestructuradas.

**Tabla 4. Evolución de algunas de las principales partidas de gasto social público en España entre 1981 y 2017**

	1981	1991	1993	1996	2001	2009	2017
<b>Sanidad</b>	4,4	5,3	5,8	5,5	5,4	6,8	6,3
<b>Desempleo</b>	2,4	2,6	3,3	2,0	1,3	3,5	1,6
<b>Pensiones</b>	5,1	7,6	8,3	8,6	8,3	9,3	10,9
<b>Ayuda a las familias</b>	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	1,5	1,2
<b>Gasto total</b>	17,0	20,3	22,5	21,6	19,6	21,5	23,9

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE.

Estos rasgos del régimen de bienestar español, esto es, la expansión moderada de las políticas sociales dentro del mantenimiento de un modelo de bienestar continental, conservador y *familiarista*, se refleja en los datos de gasto público de la Tabla 4. En ella se observa que el gasto público social en España (excluida la educación), de acuerdo con los datos de la OCDE, experimentó un notable incremento en términos de porcentaje del PIB entre 1981 y 1993, concretamente del 17 al 22,5 por ciento (ya se había incrementado tres puntos del PIB entre 1975 y 1981). Este importante crecimiento se debió en parte, como ya hemos visto, a la extensión de la cobertura de los servicios sociales y a la introducción de nuevas políticas de bienestar, pero también a simples factores económicos y demográficos. Así, el aumento del paro desde mediados de los años setenta se reflejó en el mayor coste de las políticas de desempleo, en tanto que el gran incremento en el número de pensionistas (por el envejecimiento de la población combinado con el aumento de las jubilaciones anticipadas) tuvo un claro impacto en el gasto en pensiones. Se observa que el gasto público en sanidad también creció entre 1981 y 1993, en tanto que el gasto en ayuda



a las familias, como era de esperar según lo visto en el párrafo anterior, permaneció siempre en niveles bajos.

Otro dato significativo de la Tabla 4 es que el gasto social en relación al PIB descendió casi tres puntos entre 1993 a 2001, para volver a subir en 2009. Estas oscilaciones se han debido, en buena medida, a la evolución de la tasa de paro, que es la partida que más altibajos sufre, en función de la coyuntura económica. En general se observa que, desde hace ya casi veinte años, en las épocas de crecimiento económico el gasto social crece a un ritmo similar o ligeramente menor que la economía, lo que hace que tienda a disminuir en porcentaje de PIB. En épocas de crisis, ciertos gastos se disparan y la contracción de la economía hace que el peso del estado de bienestar aumente.

La Tabla 5 muestra una comparación del estado de bienestar español con el de otros países europeos, representantes de los diferentes regímenes de bienestar: Francia, Alemania, Italia, Portugal y Holanda del conservador; Dinamarca, Finlandia y Suecia del socialdemócrata, Gran Bretaña del liberal. En ella destaca que todos los países europeos cuentan con un elevado nivel de gasto público social. Algunos, como Italia y Francia, destacan por su gasto en pensiones. Otros, como Alemania, Francia y Suecia, destacan por su gasto sanitario. En general, se observa que los países escandinavos, pero también Gran Bretaña y Francia, cuentan con elevadas ayudas a las familias. España destaca por ser de los países que más gastaban en desempleo en 2017.

**Tabla 5. Principales partidas de gasto social público en algunos países europeos: 2017**

	Pensiones	Sanidad	Educación	Desempleo	Ayuda familias	Total
<b>Francia</b>	13,6	9,5	4,5	1,5	2,9	32,0
<b>Italia</b>	15,6	6,4	3,3	0,9	2,0	28,2
<b>Finlandia</b>	11,5	6,9	5,0	1,9	2,9	28,2
<b>Alemania</b>	10,2	9,6	3,6	0,9	1,6	25,9
<b>Suecia</b>	7,2	9,2	5,2	0,3	3,7	25,6
<b>Dinamarca</b>	8,0	8,5	5,4	0,0	3,4	25,3
<b>Portugal</b>	12,7	5,7	4,2	0,7	1,2	24,5
<b>España</b>	10,9	6,3	3,5	1,6	1,2	23,5
<b>Reino Unido</b>	5,6	7,7	4,1	0,1	3,2	20,7
<b>País. Bajos</b>	5,2	8,2	4,2	1,1	1,5	20,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE. Todos los datos se refieren a gasto público, se excluyen los gastos privados en esos servicios.

## 4.2 La valoración ciudadana del Estado de Bienestar.

La literatura académica evidencia que existe un sólido apoyo de la ciudadanía al Estado del Bienestar (Pino, 2007; Calzada y Pino, 2013). En general, los servicios públicos son bien valorados por los ciudadanos, tanto por la calidad que se percibe en ellos, como por la idea de que proporcionan prestaciones más igualitarias y justas que el sector privado en ciertos bienes que se consideran esenciales, como la



educación, las pensiones o la sanidad. A título de ejemplo, puede verse en la Tabla 6 que, planteada la alternativa de qué tipo de educación preferirían para sus hijo/as, en el caso de que pudieran elegir, la mayoría de los ciudadanos escogerían un centro público, en todos los niveles de enseñanza. No deja de ser un dato significativo, teniendo en cuenta que los centros privados cuentan con un importante prestigio social, que atrae a una considerable proporción de las clases acomodadas. A pesar de ello, la enseñanza pública es bien percibida y considerada preferible por muchos ciudadanos. Resultados similares pueden encontrarse para otros servicios públicos, como la sanidad.

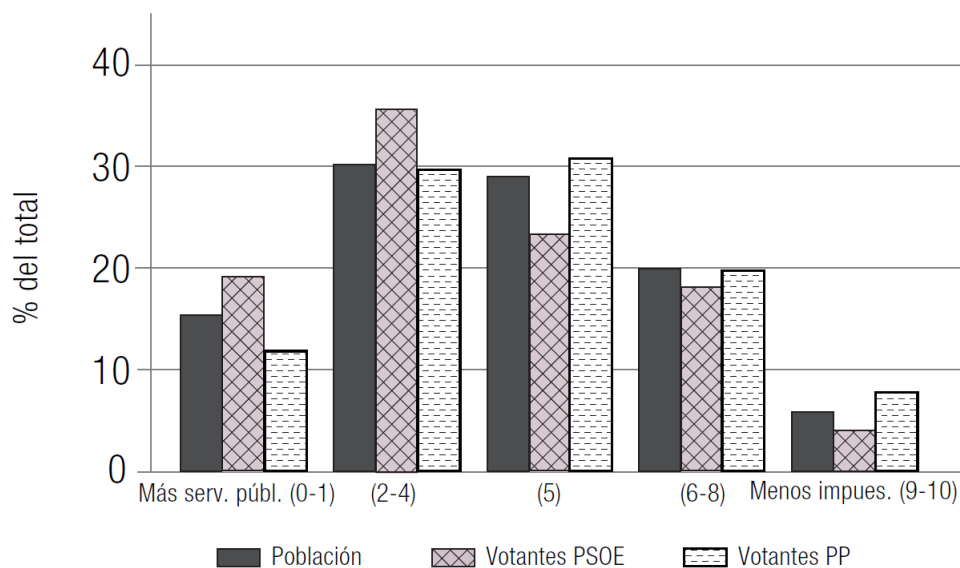
**Tabla 6. Independientemente de que tenga hijos o no y, suponiendo que pudiera elegir, ¿a qué tipo de centro educativo llevaría a sus hijos/as para recibir los distintos tipos de enseñanza? (2012)**

	Educación infantil (de 0 a 5 años)	Educación primaria (en colegios)	Educación secundaria (en colegios o institutos)	Educación universitaria
<b>Público</b>	54	54	52	64
<b>Privado</b>	24	23	27	26
<b>Privado concertado</b>	14	17	15	0
<b>Cualquiera</b>	5	4	4	6
<b>N.S./N.C.</b>	3	2	3	5

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2935 (marzo 2012)

Un dato interesante es que el Estado de Bienestar suscita en España un elevado grado de consenso entre los ciudadanos de diferentes ideologías. Aunque las personas de izquierda son algo más favorables a expandir el gasto, aun cuando ello lleve a un incremento de los impuestos, las diferencias con las personas identificadas con la derecha son muy pequeñas. En su trabajo sobre los apoyos al Estado de Bienestar en España, José Fernández-Albertos y Dulce Manzano argumentan que la razón para ese consenso es que el modelo español es, tal como veíamos, *conservador*, esto es, ligado a los seguros sociales contributivos. Esto lo hace poco redistributivo, es decir, no da lugar a grandes transferencias de renta de unas clases sociales a otras, sino que de él se benefician sobre todo las personas que han contribuido previamente a sostener financieramente el sistema (como, por ejemplo, los pensionistas y los parados que cotizaron y cobran la prestación por desempleo). La escasa redistribución hace que el conflicto sea escaso y que, paradójicamente, los grupos sociales con menos recursos no sean los más favorables al Estado de Bienestar (Fernández-Albertos y Manzano, 2012). El Gráfico 4 muestra que los votantes del PSOE tienden a posicionarse más a favor de la intervención en la economía que los del PP, pero con diferencias no muy grandes.



**Gráfico 4. Preferencias por más servicios públicos o menos impuestos en España (2009)**

Fuente: Fernández Albertos y Manzano (2012), a partir CIS 2799 (2009)

**Tabla 7. Evolución de la escala de preferencias respecto a mejorar los servicios públicos o pagar menos impuestos: 2008-2018 (escala 0-10)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Más impuestos y mejorar servicios: 0 a 4</b>	53	43	36	33	36	37	36	41	45	44	45
<b>Ni más ni menos impuestos o servicios (%)</b>	25	27	28	34	30	32	32	33	30	32	29
<b>Menos impuestos y menos servicios (6-10)</b>	16	24	28	26	25	24	21	19	16	18	20
<b>NS</b>	7	5	8	7	9	8	11	8	9	6	6
<b>Media</b>	3,8	4,3	4,8	4,8	4,7	4,6	4,5	4,3	4,1	4,2	4,1

Fuente: CIS, estudios 2757, 2799, 2834, 2841, 2910, 2920, 2953, 2994, 3034, 3105, 3146, 3184 y 3221. Los años 2010 y 2011 son el promedio de dos estudios cada uno de ellos.

El carácter poco redistributivo del Estado de Bienestar español ayuda a explicar también el hecho de que, con la crisis económica, no creciera el apoyo al mismo, a pesar de que aumentarían enormemente las personas en situación de precariedad. La Tabla 7 muestra la evolución de la escala de preferencias entre mejorar los servicios públicos y bajar los impuestos entre 2008 y 2018. La pregunta que ha hecho el CIS durante todos esos años ha sido la siguiente: "Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (en una escala de 0 a 10 se situarían en el punto 0). Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (se situarían en el punto 10 de la escala). Y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se



*situaría Ud.?”* En la Tabla 7, que agrupa las respuestas en categorías más grandes para facilitar su interpretación, se observa que los partidarios de mejorar los servicios, aunque ello suponga aumentar los impuestos, han sido siempre los más numerosos, pero que su número descendió durante los años de la crisis: del 53 por ciento de partidarios de mejorar los servicios se bajó al 33-37 por ciento en los años más duros de la crisis, para volver a aumentar después, aunque sin regresar a los niveles precrisis.

Por el contrario, los partidarios de disminuir los impuestos, aunque ello suponga reducir los servicios públicos, ascendieron durante la crisis hasta un 25 por ciento de las respuestas. Sigue siendo una posición minoritaria, pero su incremento es un dato que muestra que, a pesar de la popularidad del Estado de Bienestar, este no es visto por todos como la solución óptima para reducir las diferencias sociales.

## 5. La estructura social de España en nuestros días

### 5.1 La sociedad post-industrial.

La sociedad española ha experimentado grandes transformaciones en las últimas décadas. Una de las más importantes, de manera similar a la ocurrida en otros países avanzados, es la disminución del peso de la clase obrera tradicional. En la Tabla 8 se muestra la evolución de la población ocupada española por sectores económicos entre 1976 y 2017, en ciertos años escogidos. En la Tabla 9 se muestra el mismo dato, pero expresado en porcentajes con respecto al total de ocupados.

De las Tablas 8 y 9 pueden extraerse las siguientes observaciones:

- La población ocupada en la agricultura, que tenía un peso todavía importante a mediados de los años 70, ha ido disminuyendo tanto en términos absolutos como relativos hasta representar menos del 5 por ciento de las personas que trabajan.
- La mano de obra industrias ha experimentado altibajos en términos absolutos, en función de las coyunturas económicas. Disminuye en períodos de crisis y vuelve a aumentar en períodos de crecimiento, aunque con tendencia a disminuir. En términos porcentuales, no obstante, la reducción es constante. En 2017 la población ocupada en la industria representa poco más de la mitad que en 1976 (14 por ciento frente al 27,4).
- La construcción siempre ha sido un sector relativamente importante en España en relación con otros países, aunque muy sometido a los vaivenes de la coyuntura. En el momento culminante del auge inmobiliario llegó a representar el 12 por ciento de la población ocupada, en tanto que en 2017 apenas llega al 6 por ciento.
- Los servicios son el sector que más ha crecido tanto en términos absolutos como porcentuales y han pasado de representar poco más del 40 por ciento de la población ocupada en 1976 a más del 75 por ciento en 2017.



**Tabla 8. Población ocupada en España por sectores económicos 1976-2017 (miles de ocupados)**

	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
<b>1976</b>	12.777	2.763	3.506	1.263	5.230
<b>1982</b>	11.478	2.076	2.892	1.003	5.496
<b>1985</b>	10.981	2.042	2.735	789	5.391
<b>1991</b>	13.120	1.307	2.991	1.354	7.468
<b>1996</b>	12.616	1.125	2.556	1.168	7.768
<b>2004</b>	16.853	964	3.073	2.009	10.807
<b>2008</b>	20.647	831	3.284	2.559	13.973
<b>2011</b>	18.153	802	2.585	1.290	13.476
<b>2017</b>	18.813	833	2.637	1.133	14.210

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

**Tabla 9. Población ocupada en España por sectores económicos 1976-2017 (porcentajes)**

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
<b>1976</b>	21,6	27,4	9,9	40,9
<b>1982</b>	18,1	25,2	8,7	47,9
<b>1985</b>	18,6	24,9	7,2	49,1
<b>1991</b>	10,0	22,8	10,3	56,9
<b>1996</b>	8,9	20,3	9,3	61,6
<b>2004</b>	5,7	18,2	11,9	64,1
<b>2008</b>	4,0	15,9	12,4	67,7
<b>2011</b>	4,4	14,2	7,1	74,2
<b>2017</b>	4,4	14,0	6,0	75,5
<b>2023</b>	3,3	13,3	6,5	76,9

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Como se afirma en un estudio sobre la estructura social española, el crecimiento de los servicios es lo que “da su perfil característico a las estructuras de clase típicamente posindustriales, en la medida en que los servicios son el semillero de las clases medias profesionales, de las ocupaciones intermedias y de los trabajadores de cuello blanco de nivel bajo, así como de aquella parte de los trabajadores no cualificados —el llamado proletariado de los servicios— que no desempeña su trabajo en la agricultura, la industria o la construcción” (Requena et al, 2011: 317).

La transición a una economía de servicios tiene consecuencias sociales y políticas considerables, puesto que ha reducido las bases tradicionales de los partidos obreros en el sector industrial y en el agrícola (jornaleros). El denominado “proletariado de los servicios” suele estar menos vinculado a los sindicatos que los de la industria, lo que reduce uno de los ámbitos clásicos de socialización de los partidos de izquierda.

En cualquier caso, la economía de servicios (lo que a veces se llama también la *sociedad post-industrial*) no significa que las desigualdades sociales se hayan reducido sustancialmente y que la mayor parte de la población se encuadre dentro de la



“clase media”. Los datos sobre distribución de ingresos y salarios muestran que sigue habiendo una gran desigualdad en los niveles de renta. Una parte importante de los trabajadores españoles tienen niveles bajos de cualificación y pocas probabilidades de acceder a un empleo bien remunerado, además de estar muy expuestos a la precariedad en el empleo y al paro de larga duración. En ese sentido, la sociedad *post-industrial* no implica que haya menos desigualdades, sino que éstas adquieren unas características diferentes.

## 5.2 La desigualdad en España.

¿La sociedad española es más o menos desigual que otras del ámbito europeo? Hay algunos estudios que consideran que la desigualdad en España es muy superior a la de otros países europeos y que con la crisis económica se ha intensificado de tal manera que ha llevado a una enorme disminución de la clase media. Un ejemplo de este punto de vista puede verse en el análisis de la Fundación Encuentro (2014):

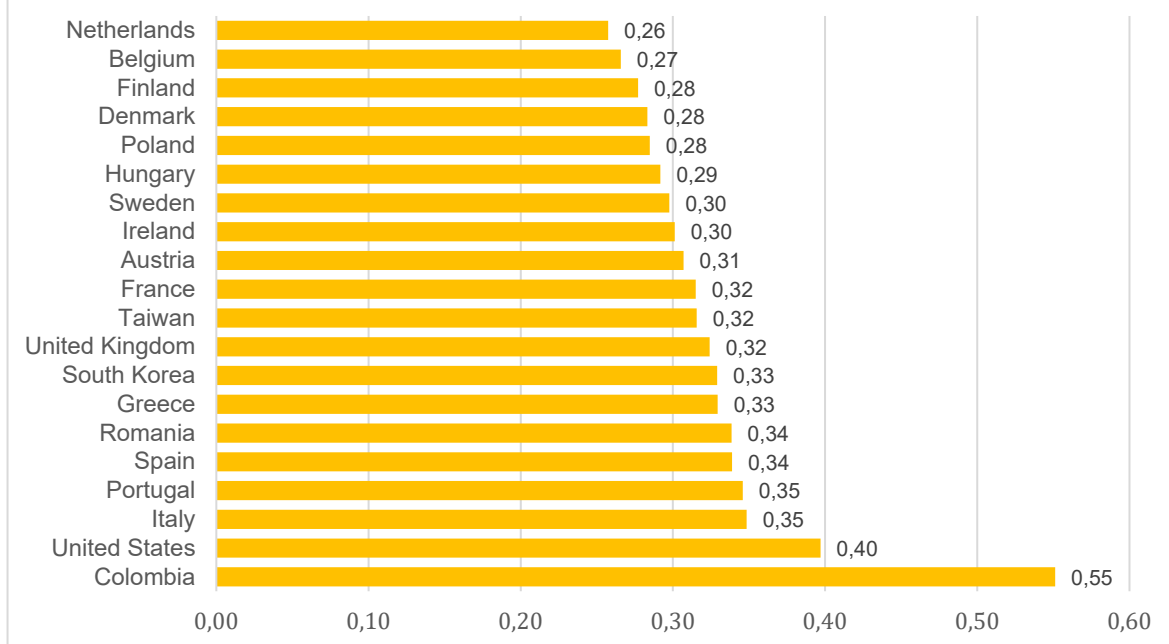
Una de las caras fundamentales de nuestra sociedad es la desigualdad. Las tendencias que durante los años ochenta se fueron articulando hacia la equidad, sobre todo en la reducción de la pobreza severa y de protección de las capas inferiores de la sociedad, se han roto o se han debilitado. Aunque los primeros años de la transición se inició un proceso leve de igualación de rentas, nuestro modelo económico se caracteriza por el comportamiento contracíclico de la desigualdad en la renta: cuando se registra expansión económica no se reducen las diferencias, pero en épocas de recesión y crisis aumentan significativamente. Actualmente, la brecha socioeconómica se está incrementando y crece la desigualdad, aumenta la pobreza severa y empeoran las condiciones de vida de las capas medias y bajas, mientras que se produce una concentración de renta y riqueza en las capas de mayores ingresos. La mejora económica y el aumento de la producción y el empleo, si nuestro modelo sigue comportándose de acuerdo a sus pautas tradicionales, no conllevarán automáticamente una reducción de la desigualdad y una recuperación de las condiciones de vida de las clases media y trabajadora (Centro de Estudios del Cambio Social, 2014: pp. 65-66).

Es cierto que, como se observa en el Gráfico 5, España está situada entre los países más desiguales de la OCDE en términos de distribución de la renta (medida la desigualdad a través del coeficiente de Gini)<sup>6</sup>, si bien las diferencias son pequeñas con la mayoría de los países europeos y, en todo caso, es inferior a la de la mayoría de los países no europeos. El índice de Gini era de 0,34 en 2021, lo que indicaba una mayor desigualdad que en los países escandinavos y varios de los centroeuropeos (y también alguno del este de Europa, como Polonia y Hungría). No obstante, el dato de España era similar al de otros países del sur de Europa, como Grecia, Italia y Portugal y considerablemente inferior al de Estados Unidos o Colombia. Hay que resaltar que el dato indicado se refiere a la renta media de las personas después de pagar impuestos y recibir ayudas y subsidios, esto es, después de la actuación del estado, cuyas políticas tienden a reducir las desigualdades, ya que las rentas más altas pagan una proporción mayor de sus ingresos en impuestos que las rentas bajas.

<sup>6</sup> El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en la distribución de los ingresos en los hogares de un país. Se expresa como un número entre 0 y 1, en el que 0 equivale a una igualdad absoluta (todos los hogares tienen la misma renta) y 1 equivale a que un solo hogar acapara todos los ingresos.



**Gráfico 5. Desigualdad en la distribución de la renta en algunos países de la OCDE: coeficiente de Gini (2021)**



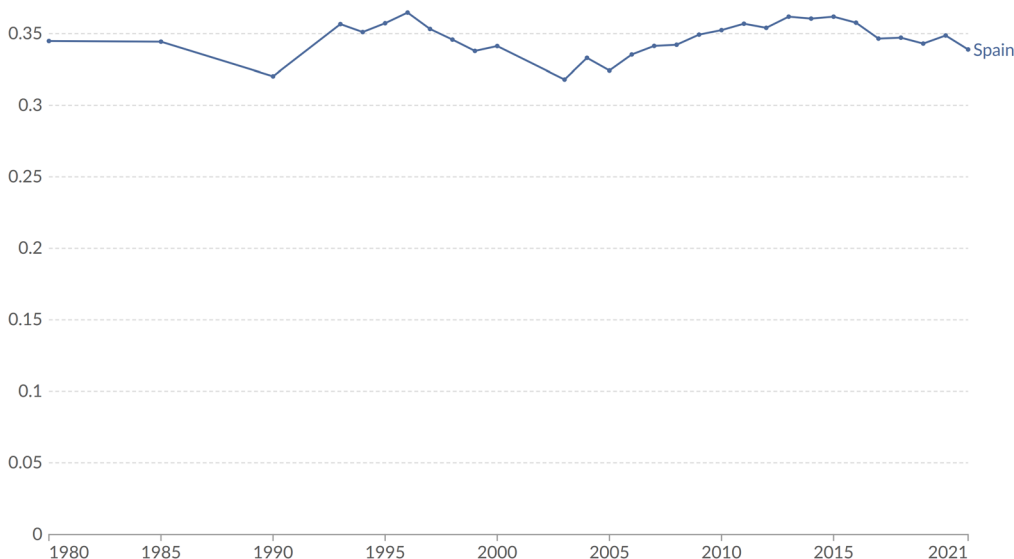
Fuente: Banco Mundial

**Gráfico 6. Evolución de la desigualdad en España. Índice de Gini en renta (1980-2021)**

**Gini coefficient, 1980 to 2021**



The Gini coefficient measures inequality on a scale from 0 to 1. Higher values indicate higher inequality. Depending on the country and year, the data relates to income measured after taxes and benefits, or to consumption, per capita<sup>1</sup>.



Data source: World Bank Poverty and Inequality Platform (2024)

CC BY

1. Per capita: 'Per capita' here means that each person (including children) is attributed an equal share of the total income received by all members of their household.



En todo caso, el Gráfico 6 muestra que la desigualdad de renta en España no ha disminuido prácticamente durante los últimos 40 años. Resulta muy llamativo que el índice Gini de 2021 sea el mismo que en 1980 (0,34). El gráfico muestra que se han producido ligeras oscilaciones del índice y así, en los períodos de crecimiento económico sostenido (por ejemplo, entre 1985 y principios de la década de 1990, y entre 1996 y 2005) la desigualdad disminuyó. Por el contrario, en los períodos de crisis y estancamiento, la desigualdad aumenta o se mantiene, fundamentalmente porque se producen grandes incrementos en la tasa de paro y una disminución considerable en los ingresos de muchos hogares. El resultado global es una tendencia a la estabilidad a largo plazo. No deja de ser una paradoja que el desarrollo del Estado de Bienestar no haya supuesto una reducción significativa de la brecha social: parece claro que las políticas de bienestar no pueden compensar los problemas derivados de una economía que ha sufrido prolongados períodos de crisis y estancamiento económico.

Aunque no pueden negarse las desigualdades existentes en la sociedad española, hay otros datos que llevan a matizar que esta sea mucho mayor que en otros países europeos. Si en lugar de tener en cuenta los ingresos de los hogares se toma como referencia el patrimonio, España aparece como menos desigual que muchos otros países. En el Gráfico 7 se muestra el coeficiente Gini para la distribución de la riqueza neta de los hogares en una selección de países de la zona euro<sup>7</sup>. En el gráfico se observa que el coeficiente Gini de riqueza suele ser mayor que el de ingresos, dado que la riqueza está más concentrada que la renta. Pero sin duda debe destacarse que España figura con un nivel de desigualdad menor que países como Holanda, Austria o Alemania. La razón fundamental que explica la menor desigualdad española en riqueza es que la mayoría de las familias españolas son propietarias de su vivienda (en torno al 80 por ciento, la mayoría con la hipoteca ya pagada), lo que se traduce en un patrimonio neto medio de mayor cuantía que otros muchos países europeos. Como es obvio, un mayor patrimonio se asocia a un mejor nivel de vida: las familias que residen en una vivienda propia pueden disponer de mayores recursos al no tener que pagar un alquiler y disponer de ahorro puede solventar una situación de disminución de los ingresos.

Esta es una de las razones por las cuales la desigualdad en los niveles de gasto de los hogares españoles es menor que en los niveles de ingresos. En palabras de Julio Carabaña, un sociólogo experto en el análisis de la estructura social:

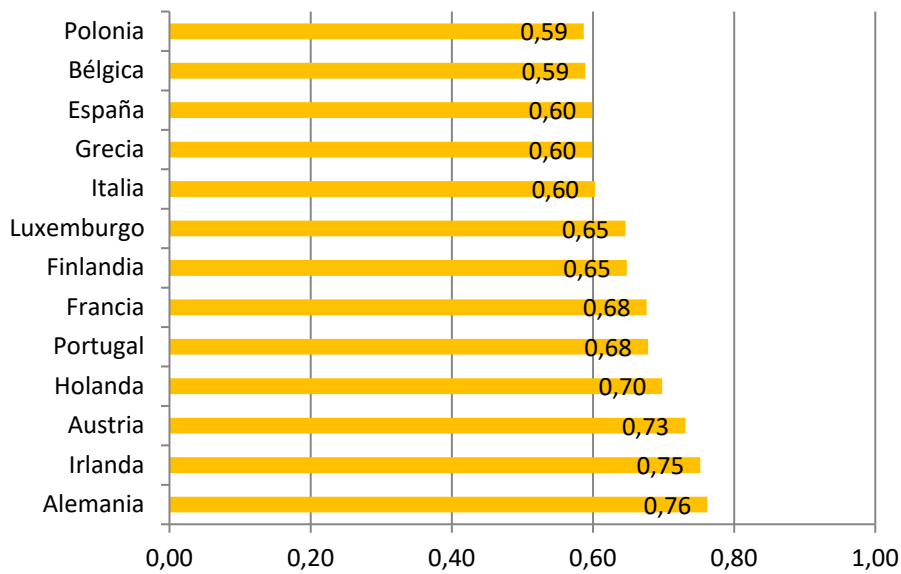
Con Reino Unido, Francia, Italia y Grecia, España forma el grupo de países donde la desigualdad es ahora igual que en los noventa. En España la desigualdad aumentó durante la crisis, si bien menos de lo que pareció en el primer momento. El Instituto Nacional de Estadística (INE) estimó que el índice de Gini había pasado de 32 a 34,5 entre 2007 y 2010; [...] Como apuntaba la OCDE, el aumento de la desigualdad en España durante la crisis puede reducirse a un fenómeno mucho más simple, el aumento de la pobreza. Los pobres severos pasaron de ser el 2% de la población en 2007 a ser el 5% en 2009 y en 2013. En la misma magnitud que han aumentado los pobres severos han disminuido también las clases medias. ¿Quiénes son los nuevos pobres? En términos muy aproximados, durante los primeros años de la crisis la mayor parte eran autónomos con empresas en

<sup>7</sup> La riqueza o patrimonio neto de las familias es el valor de sus propiedades (viviendas, automóviles, depósitos bancarios, acciones, etc.) menos las deudas que tienen contraídas (hipotecas y otros préstamos).



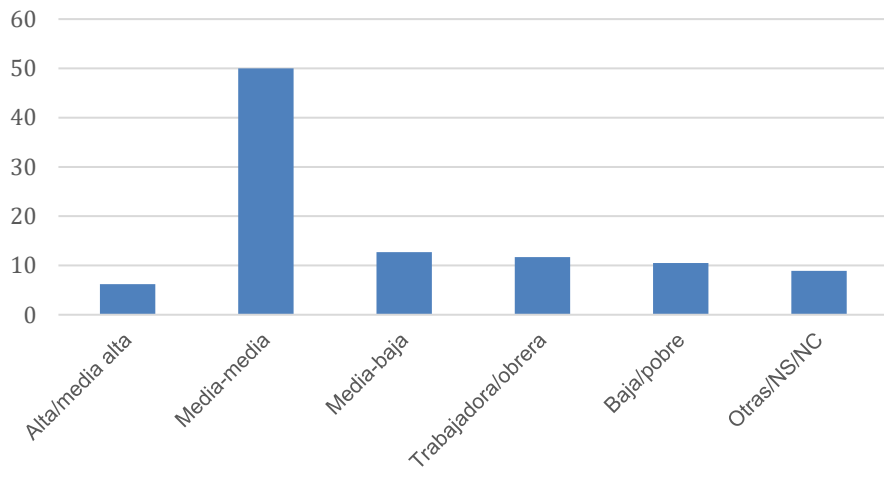
pérdidas, que han ido dejando paso a los parados, muchos de ellos inmigrantes. Resulta sugerente relacionar esta composición de los pobres en ingresos anuales con la evolución de la desigualdad del gasto. Pues **el aumento de la desigualdad de ingresos no se ha traducido en un aumento de la desigualdad de gasto, sino en una disminución**. Según cálculos de Francisco Görlich, el índice de Gini del gasto en bienes de consumo disminuyó durante los primeros años de la crisis, de 30 en 2006 a 28,1 en 2009, y se ha mantenido en este nivel hasta 2014, cuando ha crecido hasta 28,6 (Julio Carabaña, “Y si la desigualdad no ha crecido”, *El País*, 22 de noviembre de 2016. El resaltado en negrita es mío, no del autor).

**Gráfico 7. Desigualdad en la distribución de la riqueza en algunos países de la zona euro: coeficiente de Gini (2016)**



Fuente: European Central Bank, Household Finance and Consumption Survey, 2016

**Gráfico 8. Identificación subjetiva de clase (2023)**



Fuente: CIS, Estudio 3411, encuesta pre-electoral julio 2023



A esto hay que añadir que, a pesar de la crisis, la mayor parte de los ciudadanos españoles se siguen considerando de “clase media” y no tienen la percepción de estar en una situación mucho peor que el resto de la sociedad. En el Gráfico 8, elaborado con datos de la encuesta pre-electoral del CIS, de julio de 2023, se observa que ante la pregunta “¿A qué clase social diría usted que pertenece?”, el 50 por ciento de los encuestados se ubican en la categoría “Media-media” y casi un 20 por ciento adicional en “Media-alta” y “Media-baja”.

## IV. Bibliografía

### Bibliografía complementaria:

Artola Blanco, Miguel, Clara Martínez-Toledano y Alice Sodano (2022). *Desigualdad de la Renta y Redistribución en España. Nueva Evidencia a partir de la Metodología del World Inequality Lab*. EsadeEcPolBrief nº. 27

Calzada, Inés y Eloísa del Pino (2013). “Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)”, *Presupuesto y Gasto Público*, 171: 171-192.

Chaqués, Laura (2012), “Las políticas públicas en España”, en Josep M<sup>a</sup> Reniu (ed.), *Sistema político español*, Barcelona, Hyugens: 335-350.

Chaqués-Bonafont, Laura, Anna M. Palau y Frank R. Baumgartner (2015). *Agenda Dynamics in Spain*, Londres, Palgrave-Macmillan.

Dahlström, Carl y Víctor Lapuente (2018). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre los políticos y los burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona, Deusto.

Dahlström, Carl y Víctor Lapuente (2022). “Comparative Bureaucratic Politics”, *Annual Review of Political Science* 25: pp. 43-63

Fernández-Albertos, José y Dulce Manzano (2012). *¿Quién apoya el Estado de Bienestar?* Madrid, Fundación Alternativas.

Gallego, Raquel, Ricard Gomà y Joan Subirats (2003). “Las dinámicas de cambio en las políticas sociales: España en perspectiva comparada”, en Raquel Gallego, Ricardo Gomà y Joan Subirats (eds.) *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos: 46-77.

Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid, Taurus.

Parrado, Salvador (2020). “Public Administration and Its Problem-Solving Capacities”, en Diego Muro e Ignacio Lago (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford University Press: pp. 241-257.



Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez (2020). *Las desigualdades económicas en España: realidades y percepciones*. Madrid: Funcas.

Pierre, Jon y B. Guy Peters (eds.) (2010). *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Pino, Eloísa (2007). "Las actitudes de los españoles hacia la reforma del Estado de Bienestar", en *Política y Sociedad*, 2007, vol. 44, nº 2: 185-208.

Pino, Eloísa (2020). "Welfare State", en Diego Muro e Ignacio Lago (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford University Press: pp. 526-541.

Leonardo Sánchez Ferrer

